

ron a hablar de marginados por exceso, olvidando, esperamos que con pureza de intención, el hecho de que todos los sectores de nuestra Venezuela actual están articulados en la producción y en el consumo para el beneficio de los grandes capitales.

Ahora, la propuesta política del actual gobierno alude a la participación en el sentido de ligar la dirección de la política global, y dentro de ella las políticas sociales a la capacidad de organización y decisión de los sectores populares, lo cual, además de ser un buen deseo podría ser una buena utopía, en el mejor sentido del término: horizonte y fuerza para caminar hacia el horizonte. Aquello de ayúdenme a llegar hasta donde no puedo. Pero hacer que coincidan una voluntad proclamada y su actuación no puede reducirse a ver y oír crecer la hierba no sea cosa que nos perdamos en tanto gamelote. Porque el tiempo del humor campechano es bueno para paliar el desempleo, la recesión, las grandes deudas, el dispararse de los precios, los "problemas sociales" mientras no haga falta sacar la policía a la calle para contener y reprimir al mismo pueblo al que se le invita a participar. De allí en adelante el humor puede ser contraproducente.

La propuesta de una sociedad participativa entendida como el deseo de estimular desde el Estado la incorporación activa de las mayorías oprimidas al proceso de toma de decisiones y en la orientación de la acción gubernativa en su conjunto, y no sólo —que ya sería algo— en sectores específicos, sólo resulta creíble en la práctica en la medida que el gobierno ha previsto sobre quiénes caerá el costo social de este cambio de rumbo; su incidencia sobre las ganancias y la capacidad de influjo y decisión del sector privado de la economía, id est Fedecamaras. Sin una previsión de los obstáculos políticos y las debidas estrategias, incluso de movilización popular, el anuncio de un gobierno para los pobres no pasa de una mera consigna rentable a brevísimo plazo: lo que duró la popularidad del actual gobierno.

La forma como se han venido tomando medidas del tipo de la liberación de precios, la impresión de incoherencia y poca organicidad en la gestión del poder ejecutivo, la pobre plasmación de una política de participación en las campañas de limpieza de los barrios y el día de parada voluntaria en Caracas, todas estas cosas desmentirían la verdadera voluntad de hacer un gobierno de participación que resuelva alguno de nuestros problemas sociales, o nos vaya poniendo en buen camino. Siendo optimistas se podría pensar que en un cálculo politiquero el gobierno ha decidido iniciar su gestión tomando ciertas medidas impopulares al comienzo para luego enfrentar decididamente los problemas sociales con políticas concretas parciales definidas operativamente: vivienda, educación, salud.

Pero políticas así diseñadas no se vislumbran, puede ser que estén guardadas como lo estuvieron las medidas económicas, y de existir deberían tener objetivos evaluables no sólo por los técnicos sino por los mismos sectores sociales a los que se destinarían estas políticas. Queremos equivocarnos, pero no se ve claro el horizonte. □

ENSEÑANZAS DE UNA EXPERIENCIA

LA POLÍTICA SOCIAL DE LA DEMOCRACIA VENEZOLANA

MERCEDES PULIDO DE BRICEÑO
RAMON PIÑANGO

En estos 20 años de democracia, lentamente, pero de modo continuo, ha surgido la política social como área especial de la gestión del Estado. Esta tendencia se manifiesta en el hecho que en los distintos Programas de Gobierno que los partidos políticos presentan a la opinión electoral del país, se dibuja cada vez con más claridad una política social. De igual manera, progresivamente se integran, como una unidad coherente dentro de los planes nacionales, distintos programas sociales que el Estado pretende llevar a efecto durante el lapso de una determinada Administración.

A partir de la Campaña Electoral de 1968, con la aparición del Programa de Gobierno de Rafael Caldera, se impuso la tónica de que los partidos políticos con reales opciones de poder, se esmeraran en dar importancia a lo social como área general de la acción de gobierno. Así la idea de lo social ha servido para estimular la integración al menos a nivel de reflexión entre programas específicos que tradicionalmente se han presentado de forma aislada, y frecuentemente con contradicciones entre sí.

Por otra parte, en el país se ha formado progresivamente un vasto grupo de

profesionales especializados en lo social, quienes han creado sus propias metodologías y su propia retórica. El hecho que ese vasto grupo esté integrado por individuos provenientes de distintas disciplinas de las ciencias de la conducta humana, que representen diversas tendencias y que se ubiquen en campos diferentes del acontecer social, le añade fuerza y alcance a lo que se está produciendo en este campo.

Durante los gobiernos de Acción Democrática, presididos por Rómulo Betancourt y Raúl Leoni, se estructuró el Programa de Desarrollo de la Comunidad que tuvo su propia metodología para su e-

laboración e implementación que conduciría a determinados logros de los objetivos propuestos. Era un primer intento y como tal penetraba en las áreas de salud, vivienda, educación, etc. Este programa estaba ubicado en Cordiplan en un momento en que esta institución tenía gran peso dentro de la acción del Estado. Durante el primer Gobierno de Copei se le dió continuidad a este Programa, al mismo tiempo que se intentaba estructurar un área de política alrededor de la idea de "promoción popular". Este nuevo intento se caracterizó por querer unir las ideas de promoción, organización y participación de la comunidad como complemento de las grandes políticas económicas, las cuales a su vez se suponían cruciales para lograr una adecuada promoción social. En cualquier caso, tanto en los gobiernos de Acción Democrática, como en el de Copei, lo social ya aparecía como el cemento que uniría las distintas acciones del gobierno en relación con la población.

En el gobierno de Carlos Andrés Pérez esa política intentó centrarse en una determinada institución: Fundacomún. Esta institución, por la expresa decisión que pauta el Decreto 332, sobre la Organización de las Áreas Marginales a través de los Módulos de Servicio, coordinaría los distintos servicios básicos del Estado en Poblaciones marginales urbanas. Fundacomún asumía, al mismo tiempo, la tarea de garantizar ciertas infra-estructuras y el esfuerzo de coordinar variados entes públicos en la realización de esa tarea. Ciertamente, esta difícil función de planificación exigía un poder del cual Fundacomún como Institución carecía. Esta debilidad institucional se vió compensada por las características personales y el poder real de los funcionarios más importantes de la institución y por el monto de los recursos que se le asignaron. Lo interesante de esta experiencia es que todos estos elementos unidos no lograron crear un sistema fluido de coordinación.

La evolución de la política social hasta el final del tercer gobierno de Acción Democrática, se caracteriza, entre otras cosas, porque la discusión de lo social se ha centrado en el contenido de los programas, prestándose muy poca atención a las soluciones administrativas, que se han utilizado en la instrumentación de dichos programas.

Creemos de particular interés reflexionar sobre cuáles han sido las características y posibilidades reales de esas soluciones administrativas. Esta tarea es tanto más urgente en cuanto que el presente gobierno pretende centrar una parte apreciable de su gestión alrededor de lo social. Si no se revisan esas características con ojo crítico se corre el riesgo de repetir viejos errores prácticos. Esto es particularmente

necesario cuando una nueva retórica puede darnos la impresión de estar haciendo las cosas de una manera diferente. En este análisis el interés no se centra en los objetivos sino en el cómo, es decir en las formas de implementación. Sólo así se podrá dar un fructífero aprendizaje sobre las experiencias ya tenidas.

¿Cuáles han sido las características administrativas fundamentales de los programas sociales durante estos 20 años de Democracia en Venezuela?

1. La que primero salta a la vista ha sido lo que podríamos llamar la aparente inferioridad de lo social en relación con otras áreas de la acción administrativa del Estado. En primer lugar el escaso reconocimiento que otros profesionales, tradicionalmente importantes en la Administración Pública, y ajenos a ese campo, hacen de lo social. En la medida en que en los diferentes gobiernos los niveles de decisión eran acaparados por tales profesionales las conclusiones eran evidentes. Ello generó una especie de complejo de inferioridad entre los profesionales de lo social que les lleva a creer en su propia derrota antes de presentar la batalla. Por otra parte, al observarse sistemáticamente que los efectos de una política social son visibles, en el mejor de los casos, a mediano plazo y por lo general a largo plazo, da más dividendos políticos dedicar los esfuerzos a obras más visibles a corto plazo e impactantes a todos por igual. Así, todas las clases ven y sienten la utilidad de una autopista o un acueducto; es mucho más difícil ver la de un programa de organización y educación social en las áreas marginales. Presionados así la escogencia de los supremos decisores está claramente condicionada. Además de ello, toda política social envuelve la aceptación y participación, en grado variable de la población afectada. Ello implica lograr consenso y manejar oposiciones y conflictos, lo que parece ma-

nearse con más facilidad en otras áreas de política.

La interacción de estos fenómenos ha producido una constante actitud defensiva en los profesionales proponentes que trabajan en el área de lo social.

2. Otra característica dominante de los programas sociales ha sido lo que podría considerarse como una incapacidad congénita para presentar lo social como algo consustancial vinculado con lo económico y con lo político. En el primer caso, no se ve que tengan conexión, por lo cual lo social se convertiría en paliativos y algo marginal, mientras que se deja al mundo de los economistas creer que las medidas económicas, per se, producirán los efectos sociales con los cuales ellos implícitamente trabajan.

En lo que toca a lo político, se le ha tenido gran temor como algo que pertenece al mundo del pecado. Lo que se percibe relacionado con los partidos o los dirigentes políticos, se tiende a dejar de lado. En este sentido, entonces, se pierden oportunidades de utilizar positivamente la fuerza de los compromisos políticos, y las capacidades de liderazgo de quienes están vinculados a un determinado sector porque el profesional teme involucrarse en un mundo que se considera incontrolable por la técnica. Implícitamente esto también lleva a apartarse de las áreas que se consideran problemáticas desde el punto de vista político, conduciendo a que a veces se restringiera la acción a lo irrelevante. Un refugio frecuente ha sido lo técnico, y muy pocas veces se ha aparejado con la utilización de la capacidad de negociación del político para llevar adelante programas o proyectos importantes en el área social.

En lo que respecta a la relación con los partidos políticos, los programas sociales han oscilado entre dos extremos: por una parte el manifiesto temor a contaminarse, no reconociendo que a veces este es un riesgo que conviene correr y que, en definitiva, todo depende de la capacidad de integrar programa social y acción del partido de gobierno; y en el otro extremo, la partidización de lo social, expresado normalmente en términos de reparto de leche en polvo, planchas de zinc, etc. con fines netamente de captación de votos en períodos electorales. Es obvio, sin embargo que, en este caso, no han sido los técnicos quienes han desviado la política social hacia este extremo. A lo más han sido expectadores frustrados.

3. La política social casi siempre ha sido definida en términos muy generales y omnicomprendivos donde todo se considera de vital importancia. Esto conduce a la presentación de muchos objetivos con igual nivel de prioridad. No se dá, por tanto, la necesaria jerarquización de objetivos,



que permita plantearse con claridad lo que debe atacarse primero y, en consecuencia, lo que se puede sacrificar, si es preciso, para concentrar esfuerzos en el logro de lo prioritario.

Este hecho lleva implícito el supuesto de una realidad estable y permanente, donde tales programas se desarrollan, lo que no requiere utilizar criterios tales como: oportunidad y relevancia de una acción ni la necesidad de negociar los programas. De igual manera, el "integralismo" contiene la cuestionable idea de que una comunidad puede desarrollarse de un sólo golpe, atacándole desde varios frentes: reforma agraria, servicios de salud y educación, vivienda, etc. sin concebir la posibilidad de lento progreso de una situación a otra. Hemos buscado rápida y total transformación.

4. La carencia de una institución lo suficientemente fuerte como para liderar el sector formal e informalmente: la cual formule e inicie políticas y que así arrastre y entusiasme a otras instituciones, y que lleve la voz cantante en materia social en los niveles más altos de decisión.

Tal carencia ha estado asociada a las muy serias dificultades para generar coordinación entre entes del mismo nivel y de dispares intereses, donde se expanden como hongos nuevos programas, al mismo tiempo que mueren otros, sin que ninguno de ellos pueda ejercer un mínimo de control en tal situación. Las luchas por los recursos y por el dominio de un territorio administrativo han llevado a generar una debilidad institucional de difícil superación.

5. Existe una crónica incapacidad para resolver la aparente oposición entre la búsqueda de grandes cambios y de pequeños cambios aprovechando las oportunidades de la coyuntura. Así los grupos progresistas han tendido a ver estos últimos con desdén y sospecha, acusándoles de conservadores y apuntaladores de situaciones injustas; mientras que muchos funcionarios medios han sido devorados por el pequeño programa al cual se han dedicado con miope pasión al margen de todo lo que contextualmente es decisivo. La solución entonces, ha asumido el ropaje

de la retórica político-partidista, dejando intacto el problema real de la integración de los dos niveles de formulación de objetivos y de ejecución.

Se ha concentrado la discusión alrededor de los grandes objetivos y no de las prácticas concretas. Esto quizás refleja otro hecho: los grandes objetivos han sido planteados por los más altos niveles de decisión, quienes ipso facto se desprecupan de la implementación práctica, en el supuesto que la voluntad política se expresa automáticamente en la práctica de los niveles más bajos. Sin embargo, la ausencia de una delegación continua y permanente de responsabilidades y la carencia de adecuadas formas de comunicación entre los niveles administrativos no favorece tal expresión. El resultado ha tendido a ser, entonces, la presencia de constantes malentendidos, temores, ritualismos abajo, apareados con autoritarismo arriba. En tal circunstancia el ambiente no ha sido propicio para exigir responsabilidades y medir resultados, con lo cual no se tiende a sentir que se está haciendo algo. Las burocracias sociales se limitan entonces a ser oficinas de tramitación y no agencias de innovación sostenida. Los más capaces, además, tienden a sentirse frustrados y a no percibir progreso alguno. Esto es particularmente grave después de la acumulación de veinte años de frustraciones y en el momento en que el deseo de participación de la población comienza a surgir en muchos sectores.

Quienes han trabajado en programas sociales tienen un profundo escepticismo que coincide con un incremento significativo de las demandas de la población.

6. Cuando por una coyuntura administrativa como un cambio de gobierno, llega el momento de decidir qué ha de hacerse con un programa social, la tendencia ha sido la de dejar las cosas exactamente como están, cambiándose nada más el personal que no es políticamente de confianza, o la de "matar" o "dejar morir" el programa creándose uno nuevo. Esto último casi siempre se fundamenta en un supuesto "diagnóstico" que señala una deficiencia crónica insuperable de las organizaciones existentes que sólo puede ser enfrentada con nuevas organizaciones que, se supone, no van a sufrir los males de las anteriores. Los programas sociales, entonces, son percibidos como "desechables" y se trata de estrenar nuevos programas con cada gobierno.

Curiosamente, una característica de esta tendencia ha sido la de crear programas con nombres nuevos, aunque las características prácticas de las viejas organizaciones permanezcan lo que en definitiva es lo decisivo. Pareciera como si el viejo nombre invocara espíritus malignos. El caso típico ha sido el de desarrollo de la

comunidad, que se ha considerado "funcionalista", "gatopardiano", conservador, lo que llevó a desechar el vocablo y varios programas: sin embargo, no da la impresión que lo que intentó sustituir al desarrollo de la comunidad haya logrado eliminar las prácticas negativas de éste, lo que sí hubiese constituido un verdadero progreso.

Esta práctica de matar y crear programas no ha permitido acumular experiencia y ha creado una falsa impresión de innovación y progreso.

7. Los programas sociales han sido concebidos y dirigidos por dos grupos profesionales de las clases medias. Estos grupos han hecho grandes esfuerzos por interpretar las necesidades de las clases de menos recursos que constituyen el blanco de los programas. Pero, lamentablemente no se ha podido incorporar de manera sistemática y continua, y con la eficacia correspondiente, la opinión, aspiraciones y sentimientos de la clientela acerca de esos programas. Este ha sido una de las causas principales de la irrelevancia de muchos programas sociales para la población clientela de los mismos.

Esto es particularmente significativo cuando la retórica de la política social se ha centrado cada vez más en la idea de participación. A estas alturas es dramático que no se hayan desarrollado mecanismos efectivos para que las aspiraciones y opiniones de la clientela lleguen a quienes trabajan en los programas. Aquí radica la razón principal para que la evolución de la política social haya respondido básicamente a los conflictos entre los grupos profesionales de clase media sobre el control de los programas y al snobismo de esos grupos que, como se supone y se ha dicho, deben constituir el "objeto y sujeto" de la política social.

Por otra parte, una contradicción interesante lo constituye el hecho que los grupos profesionales de clase media que han pretendido decirle a los grupos de menores ingresos lo que hay que hacer para organizarse, para participar, para hacer una vida más comunitaria, han sido particularmente ineficaces en organizarse en participar y en hacer vida comunitaria para mejorar la calidad de la vida social en su escuela, en su urbanización, en su condominio, en su trabajo, o en cualquier otro ambiente típico de la clase media. ¿Que lineamientos de política social se pueden derivar de esta experiencia?

Muchas son las que podemos extraer de la experiencia en materia de política social durante estos últimos veinte años. Sin embargo, interesa destacar aquí las más básicas y, tal vez, las que pueden ser pasadas por alto con más facilidad porque dicen poco acerca de la potencialidad "revolucionaria" del área social o porque no



tienen el brillo como para ser incorporadas a una atractiva retórica sobre la participación y el desarrollo social integral. Algunos de los lineamientos que nos atrevemos a sugerir en cuanto a las orientaciones administrativas más esenciales son:

1. Dar prioridad en atención a los aspectos más básicos que sean sentidos como necesidades urgentes por las comunidades a ser atendidas. Estas necesidades deberán constituir, puntos de partida para establecer una comunicación entre poblaciones y programas. Esto es preciso hacerlo aún en casos en que para nuestra supuesta "conciencia crítica" considere que esas necesidades responden a una "conciencia ingenua" de las comunidades.

2. Concentrar esfuerzos en las prioridades más esenciales de los subsectores que integran lo social (educación, salud, vivienda, organización de la población, etc.) y olvidarse conscientemente de las cosas menos prioritarias. En la definición de lo prioritario un criterio que deberá ser utilizado es el de los posibles efectos multiplicadores de las actividades a ser realizadas, aún cuando parezcan muy pedrestres para los espíritus que aspiran a una rápida y profunda transformación a través de la política social del gobierno.

3. Abandonar los intensos y costosísimos esfuerzos orientados a poner orden y dar coherencia integral a toda el área social. Pretender alcanzar una coherencia general en la gestión del Estado en materia social es simple y llanamente utópico. Esto requeriría un aparato administrativo que está muy lejos de tener el país; lograr esa coherencia significaría que uno de los más caros ideales de los héroes de la reforma administrativa venezolana se habrían logrado. En este sentido, consideramos que plantear y tratar de implementar programas sociales que descansan en gran parte en el supuesto administrativo de la coordinación es mortal para la política social. La coordinación es una de las características típicas de los sistemas administrativos eficientes. Creemos que el bajo nivel de coordinación de la administración pública venezolana debe ser aceptada como una limitante a ser incorporada en el diseño de los programas sociales. Debe abandonarse el gran objetivo de tener un área social de eficacia integral y concentrar los esfuerzos en la eficacia parcial. Así, el problema de los módulos de servicios no es tanto que no se haya logrado la coordinación interinstitucional sino que ni siquiera se han logrado niveles aceptables de eficacia parcial, tal como lo demuestra el incumplimiento de los horarios en muchos de los servicios que ofrecen los módulos, cosa que nada tiene que ver con coordinación.

4. Las características administrativas de los programas deberán ser foco

de atención prioritario del nuevo gobierno. Cómo se realizan los programas debe ser una interrogante central de la supervisión y evaluación de la política social. Ese "cómo" se refiere, entre otras cosas, al estilo de toma de decisiones, a la participación de la población en la orientación del programa, a la vinculación entre altos niveles de gerencia, los funcionarios de primera línea, y el tipo de información que formal o informalmente una organización genera para conocer los resultados de su acción. Por ejemplo, es difícil que un organismo con estructura autoritaria pueda establecer algún vínculo para la participación de la población en la orientación de los programas de ese organismo, o que éste pueda coordinarse con otros organismos que trabajan en actividades relacionadas. Dada la experiencia de estos veinte años, hay que reconocer definitivamente que la supervisión para garantizar eficacia en la atención a la población no surtirá ningún efecto mientras se realice exclusivamente desde adentro de la burocracia. Tenemos que incorporar a la clientela al control de la burocracia o esta seguirá incumpliendo con tal impunidad las normas más básicas, tales como el horario de atención al público. Esto en definitiva no podrá ser resuelto sino por las mismas "víctimas" de la burocracia.

La vinculación efectiva con la población exige la aceptación de la confrontación con la clientela como mecanismo de participación y control. Esa confrontación no puede ser vista como negativa ni como políticamente inconveniente. Es preciso que el gobierno tenga claro que su compromiso no es con la protección de la burocracia sino con la población atendida por esa burocracia. Más aún, el conflicto entre población y administración pública muchas veces refleja un mayor grado de desarrollo político del país.

5. A nivel de la formulación de políticas el gran reto del nuevo gobierno es la integración de la política económica con lo social. Sin esta integración se corre el riesgo de tener en definitiva dos políticas sociales: una, la que la retórica del sector social dice que es la política y que de hecho trata de implementar, y la otra, la política real que es consecuencia de las medidas en materia de política económica.

La vinculación entre ambas áreas de políticas requiere, entre otras cosas, la anticipación de las implicaciones sociales de la política económica, la evaluación de las consecuencias reales de esta política en lo social, y que en la formulación de la política social se hagan muy explícitos los supuestos económicos que hacen posible estas políticas. Un aspecto muy difícil de resolver para vincular lo social y lo económico será en definitiva la rutina administrativa en la toma de decisiones y la



implementación de las políticas, y en esto se basa tanto la comunicación al más alto nivel de decisión como los patrones de conducta de funcionarios de primera línea. Sobre algunas de estas cosas tienen control los altos funcionarios aunque sobre otras no. Esto hay que aceptarlo para poder determinar qué es lo más importante entre las cosas que se pueden hacer, lo que requiere una feliz combinación entre el olfato político y el saber técnico. Esperamos se aprenda a combinar en la democracia. □