

## **La política social en el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989/1990)**

Absalón Méndez

### **Introducción**

Venezuela está sometida en el presente contemporáneo a una serie de profundos, graves y complejos desajustes y desequilibrios que afectan, en mayor o menor medida, todos los ámbitos de la vida social.

Los desequilibrios y perturbaciones macro y micro socioeconómicos actuales han alterado sensiblemente la estructura social, la calidad de vida de la población y las expectativas y objetivos de los venezolanos en sus respectivos proyectos de vida, tanto en la esfera de lo individual como en la colectiva.

La denominada crisis económica, en tanto proceso perturbador del normal desenvolvimiento de las actividades sociales, políticas y económicas, contrariamente a lo que suele pensarse, ha profundizado la brecha separatista en la estructura de clases de la sociedad venezolana. Es decir, no estamos en presencia de una crisis que afecta por igual a todos los grupos y sectores sociales, sino en una que agudiza las contradicciones de clase, acentúa las desigualdades y frena las posibilidades de movilidad social, por caminos convencionales y pacíficos tal es el caso del trabajo creador y la educación. La crisis, por tanto, es clasista y diferencial. Favorece el minoritario y privilegiado sector de la población que en todas las épocas ha usufrutado la riqueza social, tal es el caso del sector financiero; y condena a la inmensa mayoría a la infelicidad y el malestar. La evidencia más significativa del proceso empobrecedor de la sociedad venezolana lo ofrecen las cifras oficiales. El 43.7% de la población se encuentra en situación de pobreza<sup>1</sup>, pero, un 40% o más, le sigue muy de cerca, bordeando peligrosamente la frontera, con franca tendencia a perder el equilibrio y engrosar el gran abismo de la miseria.

Esta situación pone a prueba la retórica oficial. Hace distinguir entre discurso y acción. La Política Social del Estado caracterizada en el pasado y en el presente, por acertados diagnósticos de la realidad y programas teóricamente globalitas e integrales, se transforma, en la realidad y en lo concreto, en una acción residual, paliativa y remediar, al punto que podemos afirmar al Estado, propiamente, el gobierno, en un actuar esquizofrénico señala, en la teoría, lo que no debe hacerse y realiza, en la práctica, lo prohibido. Así tenemos que Carlos Andrés Pérez, en su segundo período de gobierno prodiga, aspira y desea eliminar la pobreza de la población, mejorar

---

<sup>1</sup> Ver: Comisión Presidencial para el Enfrentamiento de la Pobreza. **Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza**. Mayo 1989.

su calidad de vida, redistribuir más equitativamente la riqueza social, hacer armónico el proceso de desarrollo, combinando el progreso material y social, en fin, construir la “Gran Venezuela” y dar el “Gran Viraje”, pero, en definitiva, orienta su accionar a lograr todo lo contrario. Estrategias, políticas y programas económicos, financieros, monetarios, etc.; divorciados de los social y expresamente sembradores de miseria y de pauperización. Por consiguiente, el signo perverso y paradójico que asume la política social entre nosotros es el amortiguador del malestar y de freno a la conflictividad y estallido social; papeles muy distintos a los de reforma, cambio y transformación social que los teóricos asignan a dicha política.

En este trabajo pretendemos ofrecer una visión de lo contradictoria que resulta ser la teoría y la práctica de la política social en tiempos de Carlos Andrés Pérez. De ahí la selección de oferta laboral y gubernamental. Otra, los programas o cursos de acción, es decir, el contenido propiamente tal de la acción de gobierno.

## **1. Estado y política social**

El Estado venezolano se ha caracterizado entre otras cosas, por su vocación intervencionista. La intervención del Estado en el campo de lo convencionalmente considerado como social, pretendidamente limitada en el presente por la fuerza de un neoliberalismo en expansión, que se incorpora al arsenal teórico, ideológico y técnico profesional del liderazgo nacional, bajo la figura del rechazo al paternalismo del Estado y la invocación de procesos participativos en los que individuos y comunidades sean gestores de su propio destino. Es la puesta en marcha, el desarrollo pleno de una de las más importantes funciones atribuidas al Estado: la función social. Mediante el ejercicio de esta función el Estado se legitima ante la sociedad y formaliza un mandato del conjunto social que resulta de la esencia de la institución estatal. Por eso la importancia de que adquiere la política social. Con su definición y ejecución el estado debe procurar garantizar a la población condiciones de vida satisfactorias, en correspondencia con el grado de progreso material alcanzado o la potencialidad de la base económica o aparato productivo. La política social, entendida globalmente, concretiza un ideal de hombre y un proyecto de sociedad. Por tanto, es inadmisibles, tratar de examinar como algo distinto, separado o distante a otras políticas. Sencillamente, la concepción de una estrategia de desarrollo nacional es, en sí, la más clara y terminante definición de la política social. Sin embargo, no es esta la noción con la que ella se nos presenta en el ámbito de situaciones concretas, como es el caso de la acción gubernamental en Venezuela. La política social gubernamental asume un sentido restringido y sectorial. Es la acción programática en determinadas áreas, por lo general, consideradas prioritarias, por su cronicidad, agudeza o sensibilidad, en y para la armonía y estabilidad del todo social. La política social práctica aborda diversas cuestiones del funcionamiento de la sociedad. Se define y expresa en normas, programas, proyectos e instituciones, orientados a atender y solucionar situaciones problemas que alteran, afectan o niegan a la población el acceso a un mínimo de seguridad y bienestar lo cual genera cuadros colectivos o individuales de dificultad considerable que actúan como

causa y consecuencia de un determinado patrón de organización y funcionamiento de la sociedad.

La participación del Estado venezolano en los aspectos o sectores sociales, es, en cifras, indiscutiblemente importante. Si bien es cierto no ha logrado, a pesar del permanente teorizar al respecto, ejecutar una política social coherente, integralista, eficaz y eficiente, no es menos cierto que sí ha desarrollado una serie de programas sociales, creado multiplicidad de instituciones y destinado gigantescos recursos económicos que colocan al país entre los de mayor gasto social per-cápita. Pero estos programas se conciben y aplican subordinados a otros, por lo general, creadores del mal que la política social procura resolver. Este enfoque residual y marginalista de la programación social hace que la acción gubernamental carezca de carácter permanente, sea ineficaz e ineficiente y sus resultados se aprecien como dádivas o limosnas públicas y no como derechos sociales. El gasto social es improductivo, no proporciona bienestar y es fuente inagotable de malversación, dispendio y robo de los dineros públicos.

En la política social, ciertamente, se impone una redefinición de la intervención del Estado, pero no para disminuirla sino para incrementarla y conducirla por camino racional, garantizador de la justicia social y el bien común, en tanto, la política social debe ser el instrumento del Estado para crear las bases del cambio y la transformación social y no para negarlo.

En un análisis de la política social del gobierno de Carlos Andrés Pérez se impone dar cuenta de una dinámica peculiar, conformada por un actuar consiente y racional; presión e influencia de factores reales de poder, ausencia organizativa de la población; equívocos e improvisaciones.

## **2. La política social en la oferta electoral de Carlos Andrés Pérez: El reencuentro con la “Gran Venezuela”.**

El señor Carlos Andrés Pérez tuvo la responsabilidad de conducir los destinos del país en el quinquenio 1974-1979. En esa ocasión prometió a la comunidad nacional construir la “Gran Venezuela”. Pilares u orientaciones fundamentales de esta estrategia los encontramos esbozados en el V Plan de la Nación:

“Los lineamientos que se establecen como Estrategia de Desarrollo en el V Plan de la Nación... tiene como propósito final la mejora continua en la calidad de vida del venezolano... Esta estrategia se fundamenta en el diagnóstico crítico de la sociedad venezolana y se propone ordenar la acción del Estado hacia la creación y consolidación de una moderna economía de producción, para sustentar sólidamente una economía de consumo y de servicio con miras a la capitalización integral del hombre”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> República de Venezuela. Gaceta oficial. Año CIII. Mes VI.11.03.76. Nº. 1.860. extraordinaria. V Plan de la Nación. Pág. 14.

El resultado de esta gestión de gobierno la sintetizó su sucesor, el líder demócrata-cristiano, Dr. Luis Herrera Campins, en el acto de transmisión de mando: "... recibo una Venezuela hipotecada...". Cinco años más tarde, en el momento de la asunción al poder de un compañero de partido del ex presidente Pérez, el Dr. Jaime Lusinchi, éste proclamó: "... recibo una Venezuela en la carraplana...". La "Gran Venezuela" se transformó en es casos diez años en un país hipotecado y en carraplana. Los actores y autores del milagro no han sido otros que quienes han usufructuado el poder y la riqueza social en los últimos treinta y dos años, entre ellos A.D y C.O.P.E.I.

En 1989, el señor Carlos Andrés Pérez, a título personal, reconquista el poder, pero en sentido colectivo lo continúa ejerciendo, dado que lo recibe de manos de un hombre de su propio partido político, y por tanto es más un continuismo, una prolongación que un cambio de gobierno. No obstante, el Señor Presidente, en el acto de toma de posesión, en la oportunidad de dar a conocer al país sus intenciones gubernamentales, señaló:

"...Para nadie es secreto que el país exige definiciones claras y decisiones enérgicas para enfrentar una situación económica y social excepcionalmente difícil y compleja..."<sup>3</sup>.

He aquí, el reencuentro de Carlos Andrés Pérez con su "Gran Venezuela".

La plataforma electoral que postuló a Carlos Andrés Pérez para un nuevo ejercicio presidencial, centró su interés en el campo de la política social, en cuatro nuevas ideas:

- a) La coordinación de las políticas económicas y sociales;
- b) el gasto social como inversión;
- c) la eficacia del gasto social; y
- d) participación ciudadana.

En términos más concretos, prometió luchar contra la pobreza, fortalecer la clase media, promover la mujer y la participación ciudadana, consolidar el sistema médico-asistencial, propugnar una política alimentaria más acorde con las necesidades nutricionales y los recursos propios del país, facilitar la protección contra las adversidades económicas personales y fortalecer una cobertura de seguridad social afectiva y al alcance de los ciudadanos, reformar a fondo el sistema educativo, fortalecer el entorno familiar como garante básico del desarrollo físico-espiritual adecuado en el joven, diseñar y ejecutar una vigorosa política nacional contra las drogas, constituir el deporte en estrategia fundamental del desarrollo social del país. Destaca, en esta lista de promesas electorales, dentro del marco de las políticas de empleo y seguridad social, la transformación del Ministerio de Trabajo, en un Ministerio de Desarrollo Social, la reestructuración del Instituto Nacional de Cooperación Educativa para convertirlo en una empresa mixta; y la reestructuración y rescate del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, con miras a la instauración de un efectivo

---

<sup>3</sup> Carlos Andrés Pérez, Presidente de la República. Mensaje a la Nación Venezolana. 16.02.89. diario El Nacional. 17.02.89. D-1.

sistema nacional de concertación entre el sector público, los empresarios y los trabajadores<sup>4</sup>.

El corolario de este enunciado de programas, constitutivos de una expresa política social, lo encontramos en la definición de la estrategia de reestructuración de la economía venezolana: “La eficiencia social de la economía la mediremos en su capacidad para generar empleos adecuadamente remunerados y en su capacidad para reducir las grandes desigualdades en el ingreso que hoy caracteriza a nuestra población”<sup>5</sup>.

Promesa electoral que no difiere, en lo más mínimo, de la presentada diez años atrás. La misma tesis de 1974. Es decir, la de crear una economía centrada en el hombre.

Teóricamente compartimos el enfoque global de la política social de Carlos Andrés Pérez. La política social debe garantizar a la población por una parte, los medios de subsistencia necesarios, los cuales se logra con la generación de empleos, el máximo de ocupación, y la aplicación del mandato de salarios justos, entendiendo tal, la remuneración al trabajo que permite satisfacer las necesidades fundamentales del trabajador, y su familia; por otra parte, ante la ausencia, pérdida o debilidad del salario, activar las formas y modalidades de la Seguridad Social para brindar a la población condiciones de vida que guarden correspondencia con el grado de progreso material alcanzado por la sociedad, con lo cual, la política social y sus instrumentos de realización, la Seguridad Social, actúan como mecanismos redistributivos de la riqueza. Igualmente, concordamos, en la necesidad que tiene Venezuela de hacer eficaz y eficiente el gasto social. La creación de un Ministerio de Desarrollo Social que planifique, sistematice y coordine la acción social del Estado, nos parece un paso importante en este sentido. Discrepamos, sí, de la presencia de un enfoque neoliberal que se evidencia en la intención, no explícita, de privatizar importantes escenarios de la acción social, entre ellos, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. La situación administrativa de estas y otras instituciones sociales no obedece a su condición de entes públicos. Responde a otros factores, entre los que se cuentan la actitud y comportamiento del sector privado venezolano en todo aquello que signifique inversión social. El sector privado estima inconveniente el gasto social porque significa disminución de los recursos para la acumulación. Olvidándose que el bienestar social de la población es la principal fuerza que mueve la economía, de ahí la estrecha relación entre la Seguridad Social y la potencialidad y desarrollo de la base económica de la sociedad. El no entender esta dinámica puede llevar al estado desembarazarse de importantes instituciones programas sociales que constituyen hoy por hoy la única posibilidad de acceso a la riqueza social de las grandes mayorías nacionales es falso que las fuerzas del mercado solucionen los conflictos de desigualdad social; al contrario, los crean y potencian. Los estados modernos se hicieron interventores no por azar y casualidad. La necesidad de su intervencionismo tuvo su origen en las condiciones sociales: miseria,

---

<sup>4</sup> Ver: Carlos Andrés Pérez. “Un gobierno de eficiencia social”. Acción de Gobierno para una Venezolana moderna”. PP.10-15.

<sup>5</sup> Idem. P.17

explotación, bajos salarios, desempleo, precios altos, monopolización y otras, que creó el liberalismo como corriente de pensamiento económico sustentador del capitalismo.

### **3. La política social en la oferta gubernamental de Carlos Andrés Pérez. De la teoría a la acción.**

Toda oferta electoral es susceptible de magnificación. Cosa distinta es la acción de gobierno. Por eso conviene crear mediatos o excusas entre una y otra. La experiencia democrática venezolana revela que en campaña electoral es permisible, incluso, que el gobierno se haga oposición o juegue a la falsedad, el engaño y la mentira. No otra cosa es lo que observamos en los últimos quinquenios

Durante la gestión de Jaime Lusinchi. A.D. fue partido de gobierno. Lo fue, con tanto ardor y pasión que, en la oportunidad de celebrar el segundo año de gobierno, el diputado Homero Parra, secretario Nacional de Profesionales y Técnicos del partido Acción Democrática, señaló:

“No perdamos la memoria. ¿Qué sucedió en Venezuela durante el gobierno de Luis Herrera Campins, Copei en función de gobierno gasto en cinco años más dinero que todos los gobiernos democráticos, pero en vez mejorar la situación de los venezolanos arrasó con la economía, las finanzas y los servicios sociales de la Nación, ¿Qué ocurrió? se paralizó la economía; aumentó el desempleo; se multiplico la deuda pública: se produjo la quiebra de miles de empresas; la liberación de precios condujo al alza del costo de la vida y deterioro del salario real; aumento la desmoralización y la corrupción; aumento el déficit de viviendas aumentaron los intereses bancarios se redujo el crédito a las empresas se desbasto la agricultura se encarecieron y deterioraron los servicios públicos se agudizo la crisis del sector salud y las instalaciones hospitalarias se elimino el vaso de leche y los programas de módulos de servicios quebró el transporte público se agudizaron los problemas de cupo en las universidades se arruino al país las empresas y familias se empobrecieron se genero la más profunda crisis de nuestra vida institucional<sup>6</sup>

Luego de este crudo y desmarcado diagnóstico el secretario nacional de profesionales y técnicos de A.D. sin rubor alguno establece que en solo dos años, Jaime Lusinchi logró el milagro de revertir la crisis y cambiar la situación. Entre los múltiples logros del gobierno acción-democrática, se cuenta:

“Superación del déficit fiscal; incremento del ahorro interno aumento de los volúmenes de inversión mejoramiento de la producción

---

<sup>6</sup> Homero Parra. Secretario Nacional de Profesionales y Técnicos de A.D. **Nuestra Acción frente a la crisis. Las Medidas Económicas del Gobierno.** Caracas, Enero 1986. Pp.1-20.

industrial superación de metas de producción y crecimiento del sector agrícola disminución de la tasa de desempleo control de la inflación rescate y reinicio de programas de contenido social eficiencia de los servicios públicos promoción del sistema Nacional de salud nueva política para el urbanismo y reordenamiento del sector construcción saneamiento de la administración pública.....”<sup>7</sup>

Si lo afirmado era cierto y tal parece que si a juzgar por la ausencia de crítica y oposición que tuvo el gobierno de Lusinchi el nuevo gobierno de acción democrática encabezado por Carlos Andrés Pérez llegó al poder en medio de una situación paradisiaca sin crisis con todos los problemas resueltos. En consecuencia la propuesta de un viraje hecha por Carlos Andrés Pérez solo puede obedecer a dos motivaciones:

1. A la necesidad de continuar y profundizar el estado de bienestar dejado por la administración Luchinchi; y,
2. A la necesidad de desenmascarar unas fuerzas políticas militares sociales y económicas que arruinaron el país y lo mantuvieron en situación de engaño permanente lo cual acarrea para el presidente Carlos Andrés Pérez, en tanto líder fundamental de esas fuerzas una gran responsabilidad.

Descarta la primera motivación hechos y confesiones del liderazgo político y económico así lo determinan queda la segunda. El resultado es, entonces un país sometido a profunda crisis, estructural y coyuntural, que requiere de cuidados intensivos. La salida es un tratamiento de “shock”, que recibe el nombre de programas de ajustes, con incidencia y efectos gravísimos para la población de menores recursos económicos, y en general, para la política social.

El señor presidente de la república en discurso dirigido a la nación el día 16.02.89. Señaló:

Comparezco ante la nación a solo dos semanas de haber asumido la presidencia de la república para cumplir el compromiso de presentar las medidas iniciales del gran viraje en la conducción de los destinos de Venezuela....”

Las medidas de política social inmediata son:

1. Incremento del salario mínimo de Bs.4.000 para el área urbana y Bs.2.500 para el área rural.
2. Aumento de sueldos de los funcionarios de la administración pública nacional incluyendo pensionados y jubilados 30% promedio.
3. Aumento de sueldos y salarios a los trabajadores del sector privado por acuerdo (concertado) entre las empresas y los trabajadores 30 % promedio.
4. El acuerdo incluye estudio de la retroactividad de las presentaciones sociales, doble indemnización, restructuración del INCE y del S.S.O; no efectuar despidos injustificados.

---

<sup>7</sup> Ibídem.

5. Política de subsidios directos a los componentes esenciales de la canasta básica.
6. Programa de becas alimentarias para los niños en edad pre-escolar y de la escuela básica en las zonas populares del país.
7. Constitución de 42.000 hogares de cuidado diario.
8. Reforzamiento de los programas de control de lactante y del preescolar; combate de las enfermedades diarreicas, respiratorias y las que son prevenibles por vacunas.
9. Plan integrado de consolidación de áreas marginales urbanas y comunidades rurales... con un impulso decidido a la participación de la comunidad.
10. Política de apoyo a la consolidación y modernización de las micro-empresas populares...
1. 10. programa masivo de transferencias alimentarias dirigido a los niños hasta los 14 años, a las madres embarazadas y a los lactantes.
11. Amplia acción dedicada a consolidar los ambulatorios de salud en las comunidades...
12. Programa destinado a la organización y estructuración de un sistema de seguridad social, capaz de brindar protección a la población en general frente a las contingencias derivadas de la vida social.
13. Creación de la Comisión Presidencial para la Lucha contra la pobreza<sup>8</sup>.

A cambio de estas medidas de corte social, se devalúa el signo monetario, adoptando un nuevo esquema cambiario; se liberan las tasas de interés activas, haciendo inaccesibles el crédito bancario y, junto con él, la adquisición de viviendas y otros bienes muebles, se promete reducir el déficit fiscal, lo que supone: disminución del gasto público, especialmente el social, aumento en las tarifas de los servicios, aumento en los derivados del petróleo, autorización del aumento en los servicios de transporte y eliminación o reducción de la política de subsidios; y, por último se liberan los precios de los bienes y servicios, desencadenante del alto costo de la vida, tanto por efectos de la inflación de costos como por el componente especulativo.

Como se observa, la retórica y el discurso florido de la oferta electoral se desvanecen, quedando en su lugar de nuevo, una programación social tradicional, de tipo coyuntural, de corte paliativo y remediar. Lo más innovador de las medidas sociales caso de bs subsidios directos ejemplo, becas alimentarias, es el regreso a un pasado fuertemente cuestionado. Durante la gestión de gobierno del presidente Luis Herrera Campinsm para atender iguales propósitos y responder a las mismas necesidades se propuso un "bono alimentario"<sup>9</sup>. Esta propuesta recibió el rechazo unánime de la oposición, liderada, en esa época por el partido Acción Democrática. De ahí que resulte falso el señalamiento de la inexperiencia del país en la administración "de programas focalizados en el área social". El subsidio directo puede resultar tan ineficaz como el indirecto si no se hace acompañar de otras medidas, especialmente del ingreso ordinario, pues solo así es subsidio de lo contrario, es una prestación sustitutiva del salario o del ingreso personal o familiar. En

---

<sup>8</sup> Diario El Nacional. 17.02.89. D-1. Reproducción Texto Completo del Discurso del Presidente de la República, dirigido a la Nación el día 16.02.89.

<sup>9</sup> Ver: Exposición de Motivos y Proyecto de Ley sobre el Bono Alimentario. Caracas, 1982



síntesis, entre la oferta electoral (teoría) de Carlos Andrés Pérez y su acción de gobierno, hay una distancia lo suficiente mente grande que hace pensar en todo, menos en la existencia de una economía centrada en el hombre y, por tanto, garantizadora de seguridad y bienestar.

#### **4. La política social en la carta de intención: la creación de la pobreza**

Cuando el presidente de la república da su discurso del 16 .02.89, anunció la creación de una comisión para luchar contra la pobreza, previamente había concertado con el fondo monetario internacional, la producción del objeto de estudio y atención de la misma, es decir, la pobreza.

La carta de intención es una declaración de guerra a la población venezolana. No en el sentido de eliminar el flageo de la pobreza, si no de acabar con quienes lo padecen. Práctica bastante frecuente en el campo de la política social. Son muchos los programas sociales que se hacen depender, por ejemplo, de los juegos envite y azar o, en este caso, de lo que derive por concepto de aumentos en los servicios públicos o de otro tipo de bienes. El juego es, por naturaleza, creador de miseria. Muchas veces se ha repetido que el juego permite a los gobiernos crear hospitales, orfanatos, etc.; pero con antelación, este ha creado los enfermos y niños abandonados de mandantes de los servicios que ofrecen dichos hospitales. Igual situación se nos presenta con la política económica y social que contiene la Carta de intención suscrita por el Gobierno Nacional ante el Fondo Monetario Internacional, la cual constituye el verdadero plan de acción de gobierno de Carlos Andrés Pérez.

Las medidas orientadas a reducir el déficit fiscal permite obtener recursos económicos para ser aplicados, entre otros, a programas sociales, pero a estos programas va una mínima parte de lo que en forma general e indiscriminada se exacciona y sustrae de la población. De nada sirve un subsidio, directo tipo beca alimentaria, para un sector minoritario de la población o un aumento en los sueldos y salarios de los trabajadores, si una policía de liberación de precios, por ejemplo, lo devora con creses. La política social debe defender y proteger, ante todo, la ocupación y remuneración al trabajo; si tal defensa no se produce, la programación social no pasa de ser calidad pública. Este es el carácter que, a nuestro juicio, atribuimos a la política social en la Carta de Intención. En ella se observa, clara mente, la subordinación al económico y el rasgo residual y marginal de la política social. En la Carta de Intención el Gobierno nacional traza una estrategia económica de mediano plazo, orientada a lograr: a) fortalecer el ahorro interno; b) promover la entrada de capital extranjero; c) diversificar la economía. La conquista de estos objetivos obliga y compromete al gobierno a adoptar cambios en el sistema cambiario y comercial, sistema financiero; sistema de control de precios; y, el sistema de gestión fiscal. Estos cambios se traducen en la práctica, así se materializa y los vivencia la población en: liberación de precios; aumento de los precios de los bienes y servicios; eliminación o reducción de los subsidios; elevación de las tasas de interés, y reducción del gasto público social. El impacto de tales medidas en la población y su asimilación posterior es atenuado con la oferta de: a) mantener, a corto plazo, un subsidio para un número muy reducido de productos integrantes de la cesta básica; b) seguir una política salarial, prudente que contribuya fortalecer la competitividad, subir el nivel de empleo y reducir las presiones inflacionarias; c) mejorar el salario social, mediante

la adopción de programas que reorienten el funcionamiento de los servicios de educación y salud y, en general, de los servicios sociales.<sup>10</sup>

Como se evidencia, la política social en la carta de intención es vacía, irrelevante, tímida, muy distante en intención y extensión, de la larga lista de anuncios y promesas que hiciera el presidente de la república, el día 16.02.89.

## **5. Carácter que asume la política social gubernamental, luego de los acontecimientos del 27 de febrero del año 89: represión y limosnas**

El estallido social que conmovió a Venezuela el día 27 de febrero se produce a solo tres semanas de haber tomado posesión el gobierno del señor Carlos Andrés Pérez. Este hecho ha permitido al gobierno argumentar a su favor y evadir su responsabilidad en el origen de tales acontecimientos. Varias hipótesis se han manejado para explicar el fenómeno. No vamos a detenernos en ellas por no corresponder a los propósitos de este trabajo.

Solo interesa comentar que en el ánimo de la población estaba presente el rechazo al cinismo con el que se suele diagnosticar la crisis del país; la ausencia de autoría, y consecuentemente la impunidad, y, en su defecto, la generalización de la responsabilidad; y la rapidez para aplicar medidas que afectan a la sociedad y la lentitud para adoptar cursos de acción que beneficien la mayorías poblacionales.

Los hechos de febrero se suceden y a pesar de su agudeza, no hacen variar la posición del gobierno nacional en cuanto la aplicación de su programa de ajustes. Al contrario, pareciera que dichos acontecimientos se convierten en poderoso argumento ante la comunidad internacional para la búsqueda de recursos o financiamiento externo.

Esto explica, parcialmente, y es solo una hipótesis, la permisividad inicial y la represión posterior; como conductas manifiestas del gobierno nacional ante los sucesos. La conducta permitida logro crear un sentimiento generalizado de descomposición social, con lo cual la dirigencia política económica y social, en entre dicho por su participación en actos de corrupción, salió favorecida. La represión policial y militar permitió someter a las masas acribillarlas, generar angustia y temor, es decir crear las condiciones para poder aplicar en una sociedad que se llama libre, democrática y pluralista, un programa de ajuste con carácter de "shock".

En lo atinente en la política social, los sucesos de febrero tienen la virtud, por la vía del empleo y los salarios, de haber aligerado la concertación entre dos entes carentes de representatividad para hablar en nombre de los trabajadores y

---

<sup>10</sup> Ver: Carta de Intención y Memorándum presentado por Venezuela al Fondo Monetario Internacional. 28.02.1989. Texto completo. Diario El Universal Pp. 2-4 y 2.5 Sección Economía.

empresarios venezolanos: C.T.V y FEDECAMARAS. Estos dos sectores de interés se acordaron para dar un aumento de sueldos y salarios a los trabajadores del sector privado en los mismos porcentajes que el otorgado por el gobierno a los funcionarios públicos y en administrar, con cuidado, los despidos de los trabajadores, recurriendo al expediente de la inamovilidad. En cuanto a la escalada de precios e indefinición social, en un primer momento el gobierno fue solo un exportador pasivo de la escasez de productos y la especulación; luego, permitió toda forma de actividad buhonera, fortaleciendo, así, la economía informal y atenuando el desempleo y posterior mente, aligeró programas de contenido social, entre otros el subsidio a los productos de la cesta básica, subsidio a la adquisición o pago de vivienda, subsidio al transporte colectivo bajo la figura del medio pasaje estudiantil, seguro de paro forzoso, vaso de leche escolar, promoción de la economía popular y de la micro-empresa, creación de la beca alimentaria y creación de hogares de cuidado diario.

Programas, todos de indiscutibles valor social e importancia, pero que por carecer de una adecuada articulación como política social, lucen episódicos coyunturales y con alto contenido de limosna pública. Nuevamente, una política social orientada por el signo de la improvisación y con un elevado potencial para convertirse en polos de corrupción que drenan, sin contra prestación los dineros públicos.

## **6. Carácter que asume la política social en la estrategia de la concertación: el mito de la redistribución de las cargas sociales.**

Estrategia central en la acción de gobierno del señor Carlos Andrés Pérez constituye lo que él suele llamar concertación entre empresarios y trabajadores. La concertación es una suerte de pacto que reúne al ejecutivo nacional como actor anfitrión, y a los empresarios y trabajadores, representados por la C.T.V y FEDECAMARAS, como actores invitados, para abrir un espacio que permita discutir, analizar y tomar medidas sobre los problemas que afectan más directamente a estos sectores de la vida nacional.

Estos pactos, con negativa experiencia en Venezuela, acusan una serie de defectos. Entre ellos, el más importante, es el de la validez y representatividad de los interlocutores pactantes. El C.T.V y FEDECAMARAS, hace mucho tiempo perdieron si es que en alguna oportunidad la conquistaron, la legitimidad necesaria para hablar en nombre de los trabajadores y empresarios venezolanos. El número de afiliados activos a estas dos instituciones es proporcionalmente bajo en comparación con la fuerza de trabajo organizado o no en sindicatos y el número de empresarios: grandes, medianos y pequeños, existentes en el país. La fuerza laboral organizada en sindicatos, es decir, el índice de sindicalización en Venezuela, desde hace muchos años se mantiene en la frontera de un 30%. Igual sucede con el empresariado. El país ha visto nacer otras centrales obreras,

gremios, asociaciones profesionales y agrupaciones de empresarios que no comparten ni se sienten representados en la C.T.V y FEDECAMARAS. Por tanto, estas dos organizaciones de intereses monopolizan una representatividad, con el apoyo irrestricto del Estado, carente de base, de legitimidad o sustentación. No obstante esta falla, ambas instituciones pactan cuerdos en nombre del interés nacional y de los trabajadores y empresarios.

Una de las materias que ha sido motivo de concertación es relativa a la política social, básicamente, los aspectos: ocupación, salarios, costo de la vida y seguridad social.

En materia de ocupación, en lo que va de período de gobierno, ha sido menester acordar dos lapsos de inamovilidad para tratar de frenar la ola de despidos y, sin embargo, el número de trabajadores cesanteados se cuenta por miles. La última prórroga de la inamovilidad introdujo dos elementos significativos: el despido concertado y la puesta en vigencia del Seguro de paro Forzoso, contingencia prevista pero no desarrollada en la Ley del seguro social desde el año 1966, vigente desde 1967.

Despido concertado y Seguro de Paro Forzoso forman una unidad. El despido concertado es la forma inteligente como el patrono puede cesantear a un trabajador sin provocar su renuncia y sin causar el despido y las consecuencias que derivan su injustificación. El resultado de la entrada del trabajador a la Cobertura del Seguro de Paro Forzoso, la carga social que el patrono se atribuye con este seguro -0,83%, cotización correspondiente al patrono y, 0,25%, cotización correspondiente al trabajador no es tal, debido a que este tipo de cotización o aportes al igual que los derivados de Política Habitacional de la Ley del Seguro Social y su reglamento y de la Ley del INCE, son llevados a la estructura de costos en la empresa, al costo de la fuerza de trabajo, como tal, trasladados al importe o costo de producción y comercialización de los bienes y servicios y, en definitiva, pagados por el consumidor final. Por consiguiente, no hay tal carga social ni redistribución de las cargas, dado que la ganancia del patrono no resulta afectada. El trabajador si resulta agravado doblemente. Primero, la retención es directa, la hace el patrono al realizar el pago del salario, segundo, al adquirir, como consumidor final los bienes y servicios generados por el aparato productivo.

En cuanto los salarios la situación ha resultado más conmovedora. Se acepta la necesidad y urgencia de un aumento pero se niega su vinculación con el costo de la vida. El crecimiento de los salarios, al parecer, es el único factor que desata la escalada inflacionaria. Todos los demás factores que intervienen en el proceso productivo, pueden sufrir variaciones de precio, menos la mercancía: fuerza de trabajo, porque ella es inflacionaria. La concertación ha permitido, en el período considerado 89-90, dos aumentos salariales que totalizan un 60% de incremento, en su límite máximo, en las remuneraciones básicas pagadas a comienzos de 1989. El último pacto que acordó aumento de sueldos y salarios en el sector privado de la economía, estuvo condicionado a una revisión del régimen de

prestaciones sociales y a la reestructuración, con miras a la privatización del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y del Instituto Nacional de Cooperación Educativa. Precisamente, dos instituciones que manejan cuantiosas sumas de dinero y con las que el sector privado mantiene una deuda millonaria, incluso, por retenciones hechas a trabajadores y no entregadas oportunamente. Ante esta preocupación del empresario privado venezolano por mejorar la gerencia social y hacer eficiente y eficaces las instituciones públicas, conviene una invitación a que soliciten la privatización in modificar sus objetivos y fines no lucrativos de organismos públicos como el Instituto Nacional del Menor, el Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología y el Instituto Nacional de Nutrición.

El costo de la vida, medido por el incremento de los bienes y servicios, según estimaciones oficiales del Banco Central de Venezuela, superó, en el año 89, el 80%. Es decir, que las unidades familiares para mantener en el año 89 el mismo consumo de 1988, han debido tener recuperaciones en sus ingresos en una cifra no inferior a la de la inflación en el año 88 y 89.

Esto, porque el índice de inflación registra la acumulación en un año, pero no considera la inflación de años anteriores, situación que sí experimenta el consumidor. De ahí que el aumento de sueldos y salarios, tal y como ocurre en el país, es decir, con efecto ex post facto, luego que se sucede la escalada de los precios, es solo para recuperar, en un porcentaje mínimo el nivel de consumo de años anteriores y nunca para actualizar o mejorar dicho nivel.

La población es, siempre, más realista que los técnicos y especialistas. A la población poco le interesan los números promedios. Ella sabe y lo conoce muy bien que productos de la dieta básica, en el transcurso del año, han cuadruplicado su valor. Por consiguiente, si estimamos que los salarios han mejorado en un 60% promedio, el costo de la vida se ha incrementado en más de un 100%. El resultado son los índices de desnutrición, disminución en las ventas de productos alimenticios, deserción escolar, repitencia, menores abandonados, prostitución, hechos delictivos, hacinamiento, promiscuidad, violaciones, etc; que registran los centros de investigación y publican e informan los medios de comunicación social.

Las seguridad social en Venezuela camina a la par de la insensibilidad y desinterés de mostrada por la dirigencia nacional por todo cuanto signifique bienestar social. Su instrumento más importante, el seguro social, presenta limitaciones, vicios e irregularidades que van desde lo escuálido de su cobertura poblacional y territorial hasta graves fallas de funcionamiento.

Los actores de la concertación, resiente e interesadamente han mostrado preocupación por este problema. El Presidente de la República ha prometido crear un sistema de seguridad social para todos los venezolanos y los empresarios y trabajadores negocian el futuro del Seguro Social, así como el del régimen de las prestaciones sociales. Los empresarios (FEDECAMARAS) proponen modificar dicho régimen a cambio de la liquidación anual y el establecimiento de un programa de jubilaciones y pensiones que garanticen al trabajador, en su vejez, la

posibilidad de una vida digna. Los trabajadores (C.T.V) se oponen, pero su ignorancia en materia de seguridad social es tal que no encuentran nada que presentar en sustitución y solo logran balbucear el manido argumento de los derechos adquiridos, con data de 50 años.

En la búsqueda de un equilibrio que satisfaga a ambos sectores de intereses, el Ministerio del Trabajo será transformado en Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social y al él corresponderá definir y ejecutar las políticas en materia de seguridad social; me temo que limitadas o circunscritas a las prestaciones en dinero, específicamente, jubilaciones y pensiones de trabajadores amparados por la legislación laboral, por cuanto la oferta inicial del Presidente de la República de convertir el Ministerio del Trabajo en el Ministerio del Desarrollo Social, ha sufrido modificaciones y éste rótulo -Desarrollo Social- le está reservado, ahora, al Ministerio del Familia.

Estos cambios de nombres y, suponemos que de funciones aparentemente importantes, no abogan a favor de la racionalidad y eficiencia de la inversión social. Resulta difícil pensar en la seguridad social como algo ajeno o distinto al desarrollo social. La seguridad social de un país, siempre que se entiende en un sentido amplio, es el mejor indicador para medir el grado de desarrollo social. Con la separación ministerial propuesta estamos perpetuando una disposición constitucional que tiene carácter transitorio. El artículo 94 de la Constitución Nacional prevé el desarrollo progresivo de un sistema de seguridad social para todos los habitantes de la República, pero, mientras no haya sido creado, los habitantes carentes de medios económicos tendrán derecho a la asistencia social.

Con el cambio, como he dicho, se perpetúa la asistencia social, en tanto sistema de protección de una población sin medios económicos; y se reserva la seguridad social para brindar protección en el caso de contingencias asociadas al mundo del trabajo.

La política y asistencia social del Estado venezolano, estará, en adelante a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, nombre, por lo demás impropio, para identificar un organismo que se encargue de funciones exclusivamente asistenciales. Lo relacionado con la seguridad social, constreñida en su contenido de alcance, pasa la esfera de acción del Ministerio de Trabajo.

Esas modificaciones en la burocracia del Estado, está previsto materializarlas formalmente con la reforma de Ley Orgánica de Administración Central y lo atinente a prestaciones sociales, se piensa debe ser incluido en la nueva Ley del Trabajo que discute actualmente el Congreso Nacional.

Es de advertir, que al igual que ocasiones anteriores, se pierde la oportunidad de crear un organismo verdaderamente rector de la política social tanto en su definición como en su ejecución.

Un Ministerio de Desarrollo Social debería jugar ese papel, pero ello supone la eliminación, fusión, integración, coordinación y control de multiplicidad de instituciones creadas en forma autónoma y que constituyen parcelas de poder. Para citar un solo ejemplo la creación del Ministerio de Desarrollo Social plantea, en lo inmediato, la incorporación a su estructura organizativa y funcional, bajo la figura de unidades operativas, de instituciones tales como: Instituto Nacional del Menor, Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología, Fundación del Niño, Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, Instituto Nacional de la Vivienda, y la asimilación de los programas de asistencia social de todos los organismos públicos adscritos a la administración central.

Si no se actúa bajo un esquema sistemático de esta naturaleza, el Ministerio de Desarrollo Social será una institución más de la burocracia venezolana, sin posibilidades de intervención en el mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la gestión social.

## **7. La política social en el VIII plan de la nación: el “gran viraje”**

El VIII plan de la nación en el campo de la política social, es el encuentro con una teoría y un discurso integralista, armonizante y global que compartimos plena mente. Parte de un diagnóstico del país que registra acrítica mente sus principales problemas y obstáculos en la tarea de impulsar el desarrollo. La conclusión obligada es el agotamiento del denominado modelo de desarrollo y la propuesta de uno nuevo “el gran viraje es la estrategia de desarrollo”, capaz de enrumbar el país por senderos de progreso y bienestar

La política social no es algo aislado ella forma parte integrante de toda la estrategia. Con acento asistencial constituye el eje central vertebrado de la misma bajo el doble carácter de factor y producto del desarrollo “No basta con producir más y mejor si los beneficios del mayor esfuerzo no son compartidos por todos. La Venezuela del futuro debe garantizar que sus mujeres y hombres tengan igual acceso a las oportunidades de realización individual y colectiva. Para esto es necesario que el mejoramiento en la productividad de los trabajadores se vean compensados por mejores salarios y mejores oportunidades laborales pero también 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. Por esta razón el redimensionamiento del Estado busca como objetivo fundamental maximizar la capacidad del sector público para gerenciar una política social mucho más activa y más eficiente”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Presidencia de la República. Oficina Central de Coordinación y Planificación. El Gran Viraje. Lineamientos generales del VIII Plan de la Nación. Presentación al Congreso Nacional. Enero de 1990. Pp. 7-8.



Los objetivos de “la nueva política social”, son: a) erradicación de la pobreza extrema; b) mejoramiento de la calidad de vida para todos; c) dinamización de nuevos valores sociales y culturales. Para el logro de los objetivos, se proponen las estrategias siguientes: a) enfrentamiento de la pobreza extrema; b) más empleos y mejores ingresos para todos; c) mejoramiento de los servicios sociales y culturales; d) eficiencia institucional y participación de la sociedad civil<sup>12</sup>

Tres ideas conviene destacar, en lo inmediato, vinculadas a la concepción de la política social en el VIII Plan de la Nación, la primera de ellas tiene que ver con la política social teórica y la política social práctica. En el plan observamos un enfoque, como hemos dicho, globalista del desarrollo nacional, sin rupturas o desfases en aspectos del mismo. Al contrario, lo social luce como el elemento articulador. Sin embargo, al desagregar la política social en objetivos, estrategias y cursos de acción, adquiere el carácter residual que siempre ha tenido; por consiguiente, la política social práctica es aquella que actúa, exclusivamente, sobre lo estimado como disfuncional al sistema.

Ejemplo, el objetivo y estrategia de enfrentamiento para erradicar la pobreza extrema.

La segunda idea, estrechada mente ligada con la primera, refiere al marcado acento asistencialista que se aprecia en la política social práctica. No se concibe la política social como un derecho social al cual se accede por imperativos de justicia y bien común. Su enfoque es el de acciones dadas de un estado empeñado en no continuar ejerciendo su rol paternalista

La tercera idea es corolario de las anteriores. Un Estado asistencialista, por definición es transitorio. Ejerce su rol solo y mientras exista la necesidad comprobada. En tal sentido, el Estado venezolano en su estrategia de “redimensionamiento”, aspira reservar para sí el mínimo de asistencia a la población, dejando al sector privado y a los demás sectores de la sociedad civil, un importante espacio para el ejercicio de la gerencia social -privatización de la educación, servicios de salud, recreación vivienda, etc. y la auto generación de servicios sociales, módulos policiales creados por las asociaciones de vecinos, funcionamiento de centros escolares a cargo de las comunidades educativas, etc.; con lo que el estado renuncia al desarrollo de su función social.

Esa renuncia propia de la tesis neoliberales para que este acorde con las mismas, debe acompañarse de otra.

El Estado debe perder importancia en el campo tributario y en el de la administración de la riqueza social. Ya que nadie entiende que es un Estado con afán de desembarazarse de su indelegable función social, plantee al mismo tiempo, la necesidad de fortalecer su poder tributario y confiscatorio. El

---

<sup>12</sup> Ibidem

neoliberalismo invoca el cese del intervencionismo del Estado a cambio de que se liberen recursos para ser destinados a la acumulación

## **CONCLUSIONES:**

En Venezuela, resulta imperativo un viraje en la concepción teórica y práctica de la política social. Teóricamente, como hemos afirmado, la política social es la definición de un proyecto político, económico y social para una sociedad determinada. Prácticamente la política social es la materialización en leyes, programas, proyectos e instituciones, del proyecto en cuestión. Una de las vías prácticas en que se realiza la política social es a través de los sistemas de seguridad social. Un sistema de seguridad social supone la actuación en las aéreas siguientes: a) plena ocupación. Una de las tareas más importantes de la política social es crear las condiciones que garanticen el máximo de ocupación. A ser realidad el derecho constitucional al trabajo. b) justa remuneración al trabajo. Un salario justo es aquel que permite al trabajador y su familia satisfacer las necesidades básicas de salud, alimentación, vivienda, transporte, educación, vestido, y recreación. La política social y la seguridad social, directa e indirectamente deben de ocuparse de este tipo de necesidades de la población, pues a ello remite la noción de “salario social” el desarrollo pleno de esta noción salarial es, entre otros aspectos, el que justifica y legitima el poder tributario y confiscatorio del estado. c) protección ante contingencias derivadas de la vida común y de la vida laboral. Cuando el salario o el ingreso del trabajador y su familia no existe porque desaparece o suspende su actividad voluntaria o involuntariamente la fuente que lo produce; cuando se llega a etapas de la vida que imposibilitan la actividad productiva; y, en fin, cuando ocurre algún hecho inesperado o alguno previsto, creador de situaciones y obligaciones familiares nuevas, debe activarse el sistema de protección social para garantizar a los individuos los recursos que les permita continuar en el disfrute de sus condiciones de vida.

Toda la política social y, en especial, la seguridad social debe atender a los principios de universalidad, seguridad social para todos, solidaridad aportación económica colectiva, integralidad, prestaciones oportunas y favorables, y, unidad, integración y coordinación organizativo-funcional, desarrollos en extenso, en nuestro medio, entre otros, por el tratadista venezolano Rafael Uzcátegui Díaz<sup>13</sup> de este modo, teoría y práctica de la política social se juntan y esta se convierte en medio para la transformación social y la conquista del bienestar social.

---

<sup>13</sup> Ver-. Rafael Uzcátegui Díaz. **Seguridad Social. Síntesis Bibliográfica.** Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1978. Segunda Parte.