

# **CISOR**

***Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales***

Avenida C con Calle 1, Urb. La Paz, El Paraíso, Caracas 1020  
Apartado 5894, Caracas 1010A. Telefax: (212) 472 4401. E-mail: cisor@reacciun.ve

---

## **Proyecto Observatorio Social**

# **Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela Caso de los Multihogares de Cuidado Diario**

***Informe final***

*Matilde Parra & Tito Lacruz  
con la asesoría de Alberto Gruson*

Caracas, abril de 2003

## Índice

	Pág.
Introducción	3
<b><i>Parte I. Tres décadas de políticas sociales ¿del desarrollismo al neoliberalismo?</i></b>	
1. El desarrollismo en los años setenta	5
2. En los años ochenta ¿desarrollismo y focalización?	8
3. Los años noventa: ajustes económicos y compensación social	12
<b><i>Parte II. Política, planes y gasto social en tiempos de la Revolución Bolivariana</i></b>	
1. Reformas en el sistema político-institucional	21
2. Un nuevo plan para la Nación	24
3. Las primeras manifestaciones de la política social: el Plan Bolívar 2000	26
4. El programa económico para desarrollar el país en el 2001.	28
5. El Plan de Consenso Nacional	30
6. El PES: un Pensamiento Estratégico para lo Social	31
7. El comportamiento del gasto social	33
<b><i>Parte III. Los Hogares de Cuidado Diario y Multihogares</i></b>	
1. La institucionalización de una iniciativa de origen comunitario: los HCD	44
2. La inclusión de los Hogares de Cuidado Diario en políticas sociales compensatorias (1989-1998)	47
3. El programa de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario en la actualidad (1999-2003)	54
<b><i>Parte IV. El seguimiento a los Multihogares</i></b>	
1. Aspectos metodológicos del seguimiento	61
2. La implantación del Programa	63
3. El funcionamiento de los Multihogares	70
4. Consideraciones generales sobre política social a partir del seguimiento a los Multihogares	77
<b><i>Referencias bibliográficas</i></b>	82

## Introducción

En las páginas siguientes se presenta el producto final del proyecto “Observatorio Social: Seguimiento Activo a los Programas Sociales en Venezuela” que CISOR ha realizado para el Grupo Social CESAP, con el auspicio de *National Endowment Democracy*. Es una revisión crítica de los supuestos, orientaciones y formas de ejecución de la política social del Gobierno, con especial énfasis en el Programa de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario del Servicio Autónomo de Atención Integral a la Infancia (SENIFA).

Sin pretender justificar las omisiones o insuficiencias que puedan detectarse en este informe, es necesario advertir que el estudio se desarrolló en un ambiente nacional caracterizado por la exacerbación de los conflictos políticos. Un paro cívico nacional agudizó sentimientos de desconfianza e inseguridad tanto en funcionarios gubernamentales como en los habitantes de las comunidades, obstaculizando así la disposición de las personas para dar información; de igual modo, condicionó la viabilidad del trabajo de campo que se había planificado en un principio.

Este informe se basa en varias fuentes empíricas. Se realizaron 43 entrevistas. De ellas, 9 se sostuvieron con Madres Cuidadoras y 7 con Promotoras de Multihogares. También se entrevistó a miembros de 8 organizaciones (unas de origen público y otras privadas) que tienen convenio con el SENIFA, o lo tuvieron hasta muy recientemente, para ejecutar el Programa, como también a funcionarios del SENIFA y del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. En noviembre, diciembre de 2002 y en marzo de 2003 fueron visitadas organizaciones que participan en el desarrollo del Programa –así como Multihogares- en los estados Anzoátegui, Miranda y Carabobo.

Además de la información recogida en el trabajo de campo, se buscaron y examinaron cifras oficiales relacionadas con el gasto público, presupuesto y avance de los programas sociales. De igual modo se revisaron estudios y otras publicaciones referidas a la evolución de las políticas sociales en Venezuela y a los antecedentes de los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario.

El informe está dividido en cuatro partes. En la **primera**, se hace un recorrido por los modelos económicos y políticas establecidos en el país, desde la década de los setenta hasta fines de los noventa, tomando en cuenta, principalmente, los énfasis y criterios predominantes en la elaboración de las políticas sociales, así como, sus efectos generales sobre la población y el desarrollo del país. En la **segunda**, se explican los cambios en el plano político institucional y las orientaciones generales a los cuales deben ajustarse los programas sociales vigentes. Igualmente, se examina el gasto público en lo social. Como complemento, en el Anexo B, se muestra un panorama de las condiciones sociales en Venezuela. La información contenida en estas dos primeras partes conforma un marco de referencia útil para el análisis de otros programas sociales que, a futuro, CESAP desee emprender como parte del “seguimiento activo”

En la **tercera** parte se narran los orígenes de los Hogares de Cuidado Diario y la manera como esa modalidad de cuidado fue sistematizada y enriquecida para convertirse en una experiencia piloto de atención integral a la infancia. Seguidamente, se explica la articulación de los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario con políticas sociales compensatorias y el proceso de su expansión. También se sintetizan los énfasis y giros que el actual gobierno le imprime al programa de los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario. Finalmente, la **cuarta** parte se centra en el seguimiento de los Multihogares. Una vez comentados los aspectos metodológicos, se presentan los resultados de los análisis y las conclusiones que sobre la política social pueden extraerse del estudio de uno de sus programas y del análisis del gasto social.

**Parte I**  
**Tres décadas de políticas sociales**  
**¿del desarrollismo al neoliberalismo?**

Internacionalmente, no hay una explicación teórica sobre la creciente dedicación de los gobiernos en la búsqueda del bienestar social (Midgley, 1993). Existen por lo menos cuatro clases de razones: los partidarios de las teorías funcionales, se basan en la importancia de la industrialización y los cambios sociales que la acompañan, para exigir a los gobiernos el establecimiento de servicios sociales. Algunas explicaciones marxistas sostienen que el Estado benefactor es producto de la urgente necesidad del sistema capitalista de contar y mantener con una fuerza laboral que sea capaz de reproducir su poder laboral. Otros marxistas afirman que los esfuerzos por parte del Estado para consolidar la asistencia social no son más que una estrategia para impedir que se desate el potencial revolucionario de la clase proletaria.

Finalmente, desde el punto de vista populista, la asistencia social es consecuencia de las presiones ejercidas por ciertos grupos de interés con la finalidad de conseguir concesiones y prebendas del Estado. En todo caso, si parece haber consenso en cuanto a la dependencia que tiene la política social de los paradigmas teóricos y estrategias de desarrollo asumidas por el Estado. En esta primera parte, se explican brevemente los paradigmas y los criterios imperantes en la política social del país, a lo largo de tres décadas.

## 1. El desarrollismo en los años setenta

En los años setenta se implantó en Venezuela un modelo estructuralista de desarrollo, instrumentalizado por medio de un conjunto de políticas tanto globales como sectoriales, cuyos objetivos fundamentales eran la transformación estructural de la economía. Con ese modelo se pretendía lograr la transformación de la economía rentista y petrolera en una economía industrial. La conducción del proceso de desarrollo debía estar en manos del Estado, el cual actuaría como un agente económico completamente independiente y autónomo. Sus dos grandes funciones serían dirigir las actividades relativas a la transformación estructural y administrar los recursos provenientes de la explotación petrolera con el objeto de garantizar el financiamiento de esas actividades. La estrategia industrial que se puso en práctica, se basó en una política de sustitución de importaciones, la cual debería darse en dos etapas: la primera, correspondería a la fase de sustitución de bienes de consumo final y la segunda a la fase de sustitución de bienes intermedios y de capital.

La estrategia de desarrollo económica también comprendía propuestas teóricas y acciones para regular y construir el bienestar social de la población. Paralelamente a las transformaciones económicas, los diferentes gobiernos de turno formularon políticas sociales con el objeto de atender a los grupos sociales que estaban en situación de desventaja, así como, para garantizar la legitimidad del sistema político establecido. En efecto hasta finales de la década de los ochenta, imperó un modelo económico y social de desarrollo cuyo principio fundamental era que gracias a la modernización se producirían grandes cambios en la estructura social y se desencadenaría un proceso de democratización en todos los niveles.

Ese modelo, llamado comúnmente **desarrollista** propiciaba la intervención estatal no solo en el ámbito económico, sino también en el social, a través de una política social, sectorial, asistencialista y paternalista. El Estado asumió el rol de agente encargado de contrarrestar las desigualdades sociales originadas por el funcionamiento de la economía de mercado, contando para ello con una situación económica que aparentemente le favorecía.

A principios de la década de los 70s, la política social contemplaba tres grandes objetivos:

*“...la incorporación de todos los sectores de la población a los procesos de producción y distribución de la riqueza; la participación popular en todas las áreas de organización y ejecución del desarrollo y la organización y funcionamiento de los servicios relativos al bienestar.” (Cordiplan, 1974)*

Mediante la **promoción popular** se esperaba que los sectores de la población de menores recursos se estructuraran en organizaciones de base a fin de poder participar en las decisiones que les atañían<sup>1</sup>. Así mismo, se esperaba (Cordiplan, 1974: VII-6)

*...acelerar la incorporación de la población al proceso de producción y distribución de riquezas y disfrutes de los beneficios del desarrollo...*

Organizaciones de desarrollo de la comunidad –públicas y privadas- venían trabajando en favor de la incorporación de pequeñas comunidades a la dinámica socioeconómica del país<sup>2</sup>. Como principio fundamental asumieron que el punto de partida para la acción social era la propia comunidad, barrio o municipio. Del mismo modo, suponían que mediante procesos de integración, se obtendrían impactos en el ámbito nacional.

No obstante, los esfuerzos realizados por las organizaciones de desarrollo de la comunidad fueron duramente cuestionados y sus contribuciones se tildaron de modestas, pues no contaron con el apoyo político necesario. Algunos estudios realizados sobre sus aportes al proceso político y económico del país<sup>3</sup>, coinciden en señalar que uno de los obstáculos principales fue la indefinición del rol que ellas debían desempeñar. Justamente, esa falta de orientación las llevó a ejecutar actividades que, en el corto plazo, frenaban un desarrollo más radical y aumentaba el costo de la solución política de los problemas estructurales. Tampoco lograron consolidar a los grupos que movilizaban porque no pudieron sustentar sus acciones sobre una base económica y pudieron crear un cuerpo de valores y actitudes que fuesen más allá de los objetivos inmediatos.

Hasta mediados de los años setenta, el Estado en virtud del denominado modelo desarrollista, se convirtió en el agente modernizador de la sociedad y en el garante del bienestar social. Intervino directamente en las comunidades urbanas y rurales con el argumento de inducir gran-

---

<sup>1</sup> Según lo establecido en el IV Plan de la Nación, se fomentaría (Cordiplan, 1974: VII-6): "...la **participación popular** en las tareas de organización y ejecución del desarrollo..." lo cual implicaba "... un proceso de modificación y transformación de las actuales estructuras de decisión, a través de una toma de conciencia y organización de la población con el fin de facilitar y asegurar una auténtica y adecuada representación y participación de los sectores populares..."

<sup>2</sup> A comienzos de los años sesenta, ya existían varias organizaciones públicas especializadas en el desarrollo de la comunidad. Entre ellas: *El Departamento de Desarrollo y Organización de la Comunidad* del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, cuyo objetivo principal era provocar cambios en la actitud de la población en diversas materias relacionadas con el bienestar social. A través de sus programas se organizaron grupos de acción en las distintas comunidades (comités de consulta, club de deportes 5-V, comités para la conservación de los recursos naturales, etc.)

En el Distrito Federal se constituyó la *Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (Fundacomun)*, la cual se dedicó a prestar asistencia técnica y financiera a los municipios, poniendo especial énfasis en que los propios municipios enfrentaran y tratarán de resolver sus problemas. Gracias a los recursos económicos otorgados por el Ejecutivo Nacional, a los créditos de la Alianza para el Progreso y a donaciones pudo poner en marcha dos tipos de programas: de ayuda financiera o recuperables y de acción comunal o no recuperables (Rodríguez, 1970). Sin embargo para la Fundación, la constitución de un "fondo de desarrollo comunal" dedicado a las donaciones y préstamos no recuperables no resultó viable, pues no ofreció ninguna posibilidad de cubrir gastos de operación. Por ello, si bien fue exitosa en el fomento y apoyo de los municipios, no puso mucho interés en prestar ayuda técnica y financiera a las organizaciones de desarrollo de la comunidad.

En 1969 se creó la *Secretaría de Promoción Popular*, como una iniciativa del gobierno nacional para canalizar los recursos institucionales recursos humanos existentes, con el fin de asegurar la participación popular en las tareas del desarrollo integral del país mediante la concientización y organización de la población -especialmente, la de bajos recursos.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, (Scarpatti, 1969)

des cambios sociales, pero en la práctica desarrolló actividades de corte asistencialista y paternalista con la intención de consolidar y aumentar la adhesión al régimen democrático.

Los gastos en educación y sanidad, cuantificados en el rubro “sociales” que sumaban 13.921 millones de bolívares entre 1962 y 1967; para el período 1968-1973 aumentaron a 27.014 millones de bolívares. No solo se dio un aumento significativo en términos absolutos sino también, en la participación del sector social en el total de gastos del gobierno central (31.1% y 38.1% para cada período) sobrepasando en ambos casos los demás rubros del gobierno central (Purroy, 1983).

El gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), reconoció que a pesar de los incrementos alcanzados en algunos indicadores de bienestar durante el período 1960-1974, específicamente en el caso de educación, salud y vivienda, los resultados del balance social del país mostraban resultados desalentadores en aspectos como la desnutrición, mortalidad infantil y el analfabetismo. En concreto (Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 1976: 3)

*...aproximadamente un 70 por ciento de la población no alcanzaba a cubrir sus requerimientos nutritivos mínimos, experimentando déficits calóricos y proteínicos significativos, mientras que el 5 por ciento de la población absorbía casi una cuarta parte del ingreso total y tan sólo el 25 por ciento adquiriría la mitad de los bienes de consumo que concurren al mercado nacional...*

Apoyándose en la verificación de la existencia de necesidades insatisfechas en amplios sectores de la población, y en la constatación de agudas deformaciones del aparato productivo, los propósitos generales de la planificación propuesta para el lapso 1976-1980 ratifican la vigencia y **perfeccionamiento del modelo de desarrollo preexistente**. Igualmente, distingue como uno de los objetivos principales el mejoramiento de la **calidad de vida del venezolano** en materia de nutrición, salud, educación, vivienda y empleo.

La estrategia de desarrollo planteada, entre otros, insistía en la **defensa del Capital Humano**, mediante políticas de redistribución del ingreso, la reducción del desempleo y el mejoramiento de los servicios públicos. El uso racional de los recursos disponibles aunado al incremento de su productividad y la generación de recursos adicionales, posibilitaría aumentar el consumo de la mayoría de la población, así como, la oferta de los servicios públicos fundamentales. Como se expresa en el Plan de la Nación (Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 1976: 4):

*En definitiva, el sector de la producción estará indisolublemente ligado al sector de la economía social, al que debe ofrecer, en forma eficiente y a bajo costo, los alimentos, los vestidos, el calzado, la vivienda, la electricidad, los útiles escolares, las medicinas, los medios de transporte y otros bienes y servicios requeridos para una acelerada capitalización del hombre.*

El gobierno de Luis Herrera Campins (1979-1984) modificó la política social y en consecuencia la manera como el Estado se aproximaba a la Sociedad -al menos en lo referente al mejoramiento del bienestar social. Dejó a un lado una visión integradora que fuera el resultado de la suma de las distintas acciones locales y puso en práctica **políticas con un carácter más global**, es decir, pensadas para la sociedad en su conjunto y destinadas a ese ámbito nacional.

La nueva política social seguía siendo asistencial, pero desplazó el desarrollo comunal y distribuyó los recursos a nivel nacional. Los programas sociales nacientes estarían avalados por los considerables aumentos en los ingresos provenientes de la explotación petrolera. En los barrios, la atención social se centralizó en los llamados Módulos de Servicios y aunque se promo-

vió la creación de Juntas de Integración Comunal, en la práctica, no fue mucho lo que ellas pudieron lograr, debido -una vez más- a la poca claridad de sus objetivos y al interés de los partidos políticos en controlarlas<sup>4</sup>.

Hasta finales de década de los setenta, la implantación de programas sociales, la redistribución de recursos mediante acciones asistencialistas del Estado y la incorporación en las estructuras gubernamentales de los grupos que demandaban poder, se llevó a cabo a expensas de un aumento considerable del Gasto Público. Pese a que los programas estaban dirigidos a la población en general, alrededor de las diferentes instancias de asistencia social comenzaron a surgir cuerpos burocráticos que se convirtieron en entes intermediadores entre el Estado y la población. La burocracia encargada de poner en práctica las políticas planificadas, tenía suficientes recursos presupuestarios y sus decisiones respondían más a intereses políticos, que a criterios netamente técnicos.

En cuanto a los logros económicos, muchas fueron las críticas que se le hicieron al modelo de sustitución de importaciones y a sus resultados. Entre otros, se cuestionó la poca eficiencia alcanzada, pues no permitió que se minimizaran los efectos de las variaciones en la renta petrolera y en consecuencia, no se pudo alcanzar la estabilidad de la actividad económica. La industria nacional no fue capaz de sustituir los bienes importados por nacionales y mucho menos, de competir en el mercado internacional. En consecuencia, fue poco su aporte para el equilibrio de la balanza de pagos no petrolera.

## 2. En los años ochenta ¿desarrollismo y focalización?

A finales de la década del setenta los indicios de anomalías y empobrecimiento de la propuesta de desarrollo económico, empiezan a incidir en la dinámica societal originando tensiones y conflictos entre actores políticos tradicionales, los cuales se fueron agudizando a medida que transcurrió la década.

Un segundo auge petrolero en los años 1980-1981 –como consecuencia de la guerra entre Irán e Irak- favoreció la rectificación de los esfuerzos gubernamentales<sup>5</sup> encaminados a la restitución de los equilibrios básicos en la economía y la vigorización del papel que debía desempeñar el mercado. Contrariamente a lo ofrecido por el gobierno de aquella época, no fue alterado el patrón de apropiación y distribución del ingreso.

La **vuelta a las tendencias desarrollista del Estado** se evidenciaron en el VI Plan de la Nación (Silva, 1984) Los objetivos económicos nuevamente se supeditaron a los objetivos sociales y las acciones que se pondrían en práctica se destinarían a la **atención de las necesidades básicas de la población** con respecto a educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios públicos y nutrición. De igual manera, partiendo de inadecuados índices de organización social y de la poca participación efectiva de la colectividad en las tareas del desarrollo nacional se fijó como principio rector del Plan la **consolidación de la democracia participativa** (Cordiplan, 1981: 141) El Estado, una vez más, contraía la obligación de promover la organización del pueblo y se proponía incorporar esta área al sistema de planificación.

---

<sup>4</sup> Los partidos, desde mediados de los años 60s, se habían dedicado a fundar organizaciones como sindicatos, gremios, comités de barrios, ligas campesinas y centros de estudiantes. A través de ellas, pudieron apuntalar su posición en la colectividad nacional, ya que diseñaron mecanismos para transmitirles sus ideologías, reproducir su estructura interna y sus formas de acción.

<sup>5</sup> En el año 1979, entre otros, se tomaron medidas para detener el crecimiento del gasto público. Asimismo, se liberaron de manera selectiva los precios y se disminuyeron gradualmente subsidios y aranceles.



Por medio de FUNDACOMUN fomentaría y brindaría asistencia técnica a las organizaciones de base en los barrios pobres urbanos. Desarrollando Planes Integrales y Básicos<sup>6</sup>. De igual manera, ese organismo oficial proseguiría con la ejecución de módulos de servicios múltiples, los cuales debían ser administrados y controlados por la comunidad organizada. En las zonas rurales, el Instituto Agrario Nacional continuaría con la promoción de organizaciones en los asentamientos de la Reforma Agraria, a fin de solventar problemas relativos a infraestructura y servicios, mientras que el Ministerio de Agricultura y Cría se ocuparía de reestructurar el Programa Nacional de Organizaciones Económicas Campesinas. (Cordiplan, 1981).

En el área de educación se impulsaría el programa de Comunidades Educativas y la creación de varios tipos de organizaciones estudiantiles. En el área de la salud se fomentaría la medicina participativa, para incorporar a la comunidad organizada en la prevención y atención de la salud. Para ello, se formarían Comités de Salud –agrupación básica de una comunidad en específico– y los Comités Coordinados de Salud<sup>7</sup>; complementariamente, se estimularía la formación de grupos voluntarios. En el área de vivienda, la participación se posibilitaría gracias a modalidades de autoconstrucción individual y colectivo, como también, a través de la constitución de Juntas de Condominio en edificios para la administración y mantenimiento de espacios comunes (Cordiplan, 1981).

La acción del Estado se centraría en (Cordiplan, 1981): a) la distribución del ingreso nacional con la finalidad de favorecer, sobre todo, a los grupos de **pobreza crítica**; b) el crecimiento sostenido para posibilitar la distribución del ingreso; c) el acrecentamiento de la eficiencia y la capacidad productiva; d) el fortalecimiento de los procesos socio-culturales de la población para perfeccionar el sistema democrático; e) la reducción de las desigualdades regionales con relación al ingreso y el empleo y: d) el mantenimiento del potencial de exportación petrolera. Como puede observarse, la política social que se pondría en práctica en los primeros años de la década de los 80s reanudaba el énfasis dado en años anteriores: redistribución, aumento de la participación y restablecimiento del equilibrio regional.

La política social correspondiente, debido a la disminución presupuestaria y al deterioro en la calidad de vida de la población de bajos recursos, **descartó el carácter universal de sus beneficiarios y se concentró en la población en extrema pobreza y marginalidad social**. A pesar de que la organización social y la participación efectiva era una de las grandes preocupaciones, en la práctica, el Estado no pudo desligarse de su actitud paternalista y no permitió que los grupos sociales tuviesen injerencia en la conducción del desarrollo. Por ejemplo, el gobierno sí se dedicó a promocionar la creación de Juntas de Vecinos en los barrios y la formación de Juntas de Condominio en los edificios de interés social, con la finalidad de dar cumplimiento a la Ley Orgánica de Régimen Municipal y el Reglamento Parcial (marzo de 1979). Pero no le dio una participación activa a la población en las decisiones que trascendieran más allá del ámbito estrictamente local. Como resultado, se produjo cierta fragmentación del espacio social y se acentuó el desgaste de las relaciones tradicionales entre la sociedad organizada y el Estado.

---

<sup>6</sup> Los Planes Integrales (Cordiplan, s.f: 143) "...buscarán la incorporación de los barrios y áreas marginales al espacio urbano, a través de un conjunto de acciones, en las que tengan las colectividades afectadas una participación importante, que posibiliten la promoción y consolidación de sus organizaciones comunales, económicas y culturales. Por su parte los Planes Básicos en la realización de programas menores... Fundacomun realizará en el quinquenio 154 Planes Integrales y 723 Planes Básicos, y promoverá la formación de al menos una Organización Económica de Base y un número variable de Organizaciones Comunales de Base, en cada área que se desarrolle un Plan Integral."

<sup>7</sup> En el VI Plan de la Nación se asienta como meta la conformación de 10.160 comités de Salud lo que significaría la participación de al menos 200.000 personas.

Aunque se trataron de implantar políticas económicas de corte neoliberal –por ejemplo: la de precios y la arancelaria- éstas no se subordinaron completamente al libre juego del mercado sino que se fijaron limitaciones que obedecían a esquemas proteccionistas. En el año 1982 se aceleró notablemente la fuga de divisas del país y en febrero de 1983 se anunció el establecimiento de un control de cambios y una nueva tasa de cambio con variados precios del dólar de acuerdo al uso. Esa fecha comúnmente conocida como el “viernes negro” es considerada como un símbolo de lo que muchos analistas han catalogado como el “agotamiento del modelo de desarrollo”.

El gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989), al menos en el discurso, asumió el fin del modelo de desarrollo y la búsqueda de alternativas para asegurar el crecimiento económico. Efectivamente, en el VII Plan de la Nación se admiten las debilidades del modelo y se diagnostica la situación económica como recesiva. También se enumeran un conjunto de agudos problemas (unos de origen estructural y otros de naturaleza coyuntural) en todos los ámbitos de la vida nacional, destacándose la dependencia de la explotación petrolera. Como objetivos principales se señalan: a) el reinicio del crecimiento económico; b) el aceleramiento del **desarrollo social** y; c) la **creación de una sociedad más libre**. (Cordiplan, s.f.).

Sin embargo, se especifica que tales objetivos no se alcanzarán sin una nueva alianza política –denominada Pacto Social- que exprese el consenso en torno a las reformas y cambios imprescindibles para materializar el Plan, como también, la reestructuración del Estado –la más profunda realizada en el país en los últimos cincuenta años (Cordiplan, s.f.) Esas condicionantes revelan, por una parte, la aceptación oficial de los obstáculos para cristalizar los fines del modelo de desarrollo y de la urgencia de relegitimar la autoridad del Estado y, por otra parte, las debilidades de las formas tradicionales de gobierno.

En el transcurso del gobierno se manifestaron las limitaciones de los principales actores políticos para variar el modelo de desarrollo. Más que cambios sustanciales solamente se logró (Urbaneja, 1997: 54-55)

*...capear los temporales que se fuesen presentando... los problemas de cada sector del país eran tratados al modo puntofijista –es decir, satisfaciendo los intereses del sector- en cuanto se pudiese o en cuanto el gobierno considerase que era importante atender la demanda en cuestión, dada la restricción de recursos disponibles por la crisis petrolera y las dificultades heredadas de los años anteriores. Si no, o complementariamente, el problema se ‘encapsulaba’. Es decir, se dejaba en manos del afectado para que lo manejase como pudiera...*

El gobierno entrante, en el último año de la década de los ochenta, anunció la evolución del país hacia un nuevo modelo económico y político. La situación económica del país aunada a la crisis estructural de la economía mundial llevó a la adopción de políticas de ajuste, tal y como sucedió en otros países de América Latina. En aquel entonces era innegable el deterioro de los niveles de vida de la población venezolana (Cartaya y D’Elía, 1991: 41, 58)

*...El balance de la década es una caída de producto bruto interno por habitante de aproximadamente 20%, una deuda externa de \$31.000 millones, cuyos intereses representaron en 1988 el 145% del gasto social del Estado y un incremento global de los precios del 628% siendo el incremento de los alimentos de 1199%... Entre 1981 y 1989 el total de hogares pobres se*

*duplica. Pero, lo más significativo es el incremento de los hogares indigentes, los cuales se triplican*<sup>8</sup>.

De igual modo, se había puesto en evidencia la incapacidad del Estado para redistribuir la renta y sus deficiencias en la gestión de los servicios públicos. Como bien explica Gómez:

*El predominio de la función clientelista y de control partidista sobre la función del servicio social, la corrupción imperante en muchos de los entes ejecutores de la política y el bajo control por parte de los usuarios sobre los servicios prestados fueron produciendo un deterioro cada vez más grave de este sector... (Gómez, 1997: 288).*

Asimismo, finalizando los años ochenta, imperaba la falta de credibilidad y confianza en los partidos políticos -los cuales se habían transformado en grandes maquinarias electorales, especializadas en manejar los recursos públicos- y la exclusión de la población en la toma de decisiones.

Como puede inferirse del recorrido por dos décadas, la política social en el país se fundamentaba en tres convicciones:

- El Estado debe asegurar el bienestar de la población y particularmente, de los individuos con menos recursos económicos;
- los abundantes recursos fiscales originados por la explotación petrolera tienen que ser distribuidos entre la población de acuerdo a las preferencias de distintos sectores y con base en sus capacidades para demandarlos y;
- los niveles adecuados de bienestar para la población son un requisito indispensable para garantizar su adhesión al régimen democrático.

En esos años descollaba la representación de la sociedad venezolana como una sociedad rica, gracias a los ingresos petroleros, y una convicción ideológica según la cual la riqueza pertenecía a todos los venezolanos. Por tanto, la labor del Estado no podría ser otra que redistribuir la riqueza. Desde esa perspectiva eran inevitables las intervenciones del Estado en el ámbito económico, especialmente en el mercado laboral (aumento del empleo en el sector público, estímulo al sector privado y regulaciones normativas) y en los controles de precios y salario (subsidios, salario mínimo y aumento de salarios).

La pobreza no se entendía como un problema estructural de la sociedad sino más bien como un fenómeno de marginalización de la modernidad; por ello se justificaba el carácter asistencialista de los programas sociales. Las políticas de infraestructura urbana, masificación de la educación y de la atención primaria en salud, sistema de seguridad social y dotación de viviendas son dirigidas a dotar al conjunto de la población de estos bienes. En general, las políticas sociales se caracterizaban por:

- Universalistas. Estaban dirigidas a toda la población sin identificar algún grupo en particular, con excepción de ciertos casos: madres, niños(as), indígenas y ancianos. También se especificaban algunas zonas urbanas como los barrios, no obstante, no estaban sujetas a criterios de focalización.
- Estatales y segmentadas. El ejecutor era el Estado central a través de los ministerios y sus direcciones generales ubicadas en Caracas, eventualmente en coordinación con las direc-

---

<sup>8</sup> Son "hogares en situación de indigencia" aquellos que no obtienen los ingresos necesarios para alimentarse.

ciones regionales de dichos ministerios. Cada organismo velaba por los programas específicos de su área (salud, educación, vivienda, entre otros).

- Desestiman la eficiencia en el uso de recursos. Al no prevalecer una orientación hacia el impacto en situaciones sociales determinadas, las políticas carecían tanto de metodologías profesionales de ejecución y planificación como de sistemas de evaluación o de control de la información. Esas carencias, obedecían a las finalidades redistributivas y a los intereses de los gobiernos en desarrollar actividades clientelares<sup>9</sup>.

Eran políticas sociales que permanecieron inalteradas y, a pesar de que intentaban “modernizar” a sectores de la población, no se ajustaron a los cambios de la sociedad, tampoco a sus demandas ni a las condiciones económicas y financieras. La insistencia en la aplicación de subsidios indirectos, en aplicarlos de manera global y sin focalizarlos en grupos determinados de la población posibilitó que (España y Vivancos, 1990: 22)

*...sectores que deberían estar llamados a ser contribuyentes antes que beneficiarios del sistema de atención social del Estado, fueron favorecidos gracias al discurso homogeneizador desde el cual se entendió la acción de un gobierno democrático...*

### 3. Los noventa: ajustes económicos y compensación social

En el año 1989 el gobierno de Carlos Andrés Pérez diseñó un “paquete” de medidas de ajuste macroeconómico para corregir el rumbo de la economía; entre ellas: devaluación de la moneda, eliminación de los subsidios, privatización de las empresas del Estado, aumento de las tarifas de los servicios públicos, reducción de la administración pública y apertura de la economía a la competencia extranjera. Así, se exteriorizaba un nuevo giro en el pensamiento económico y especialmente una concepción distinta del Desarrollo: desatar el poder de las fuerzas del mercado y reducir el rol del Estado en la esfera económica, y si esto no es posible, por lo menos garantizar que las políticas estatales sean aplicadas a todos los actores por igual. En otras palabras, en 1989 se empezó a alterar el modelo desarrollista, disminuyendo la intervención del Estado y **estimulando el libre funcionamiento del mercado**. La nueva estrategia le daba un papel prioritario al crecimiento económico y **supeditaba la política social al crecimiento**<sup>10</sup>.

Apenas tres semanas después de anunciarse el conjunto de medidas –y de la toma de posesión del Presidente recién electo- el aumento de los precios del transporte colectivo desencadenó una serie de saqueos y protestas. El 27 de febrero la protesta social fue reprimida fuerte y violentamente, dejando como saldo numerosos muertos. El creciente deterioro de los indicadores de bienestar social, el descontento y la inestabilidad política -cuya máxima expresión tuvo a lugar el 27 de febrero- la disminución de la renta petrolera -que hacía insostenible una política social que tuviese tan bajos rendimientos- y el programa de ajustes económicos puesto en marcha por el gobierno -cuyos impactos negativos eran imposibles de eludir- condujeron a una redefinición de los objetivos, formulación e implantación de la política social:

*“...el paradigma que orienta al nuevo modelo es lograr el ‘Equilibrio Social’ a través de la Gerencia Social. El Estado interviene en forma selectiva, procurando mantener los*

---

<sup>9</sup> Un caso aparte fue Guayana cuyo desarrollo estaba vinculado a la industria hidroeléctrica y metalúrgica de la zona y a la presencia de un gobierno regional: la Corporación Venezolana de Guayana. Fue una iniciativa que respondió más a la idea de un desarrollo industrial que de uno social.

<sup>10</sup> En ese mismo año, también se inicia el proceso de descentralización del país con la elección directa de gobernadores y alcaldes, en el mes de diciembre.

*critérios de Equidad y jerarquización, dando prioridad a la 'eficiencia'. Las Políticas Sociales se tornan Mixtas (de corte Neoliberal y Neoestructuralistas) por un lado se encuentran aquellas de carácter estructural que se promueven a través de la cogestión y por otro, se mantienen políticas focalizadas para los grupos vulnerables.” (Martínez, 1993: 109)*

En el VIII Plan de la Nación se delinea el nuevo modelo de desarrollo y bajo las aristas “Compromiso Social” del hexágono utilizado para representar las estrategias a seguir, se presenta una nueva estrategia social para alcanzar los siguientes objetivos: corregir las desigualdades que aún subsisten, conducir a la estructuración de una sociedad más justa y solidaria, mejorar la distribución del ingreso, la riqueza y la calidad de vida de los sectores menos favorecido de la población (Cordiplan, 1990). A raíz del estallido social, se dio inicio a la **política social de orientación compensatoria** con la finalidad de enfrentar los desequilibrios sociales, así como el impacto inmediato de las medidas de liberalización de la economía.

Así, mediante un decreto presidencial se elevaron los sueldos y salarios y se incrementaron las compensaciones para gastos de alimentación y transporte de los trabajadores. Igualmente, se emprendieron negociaciones con el sector empresarial para frenar el desempleo provocado por la contracción económica. Se eliminaron los subsidios directos y generalizados, y se puso en práctica un programa de subsidios directos y focalizados en los estratos más pobres (Beca Alimentaria, Beca Láctea, Beca de Cereales, Programa de Útiles y Uniformes Escolares).

Paralelamente, el gobierno diseña y pone en práctica un “Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza”. Ese plan recogía a un conjunto de programas y subprogramas para hacer frente -de manera integral- a los problemas que afectaban a los grupos más pobres. Mediante esos programas se transferirían servicios, dinero y bienes a los hogares en situación de pobreza, para tratar de reforzar sus ingresos y detener el desmejoramiento de su calidad de vida. En él se reconoce que el carácter compensatorio de los programas sociales debería modificarse paulatinamente para dar cabida al desarrollo social. Como estructura organizativa para el Plan se propuso la creación de la “Comisión Nacional Coordinadora para la Superación de la Pobreza” arreglo institucional para la coordinación intersectorial, la planificación descentralizada y de concertación social.

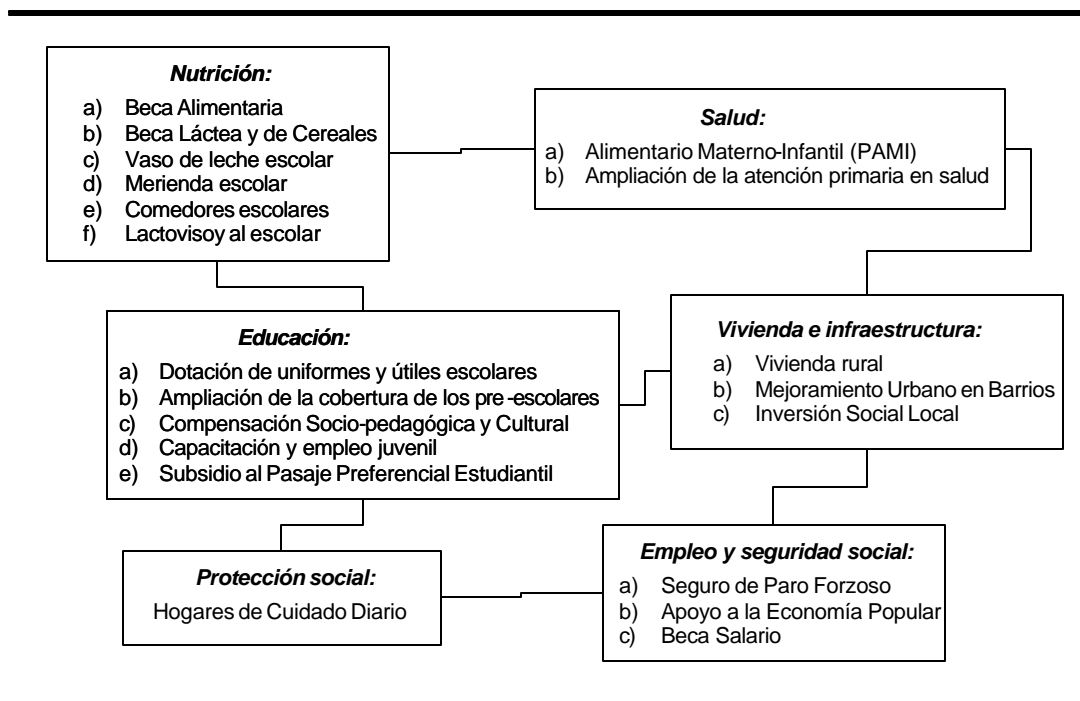
Los distintos planes y programas trataban de conjugar acciones para contrarrestar los efectos no deseados del proceso de transición de lo compensatorio o coyuntural a lo estratégico o estructural, con acciones que apuntaban al largo plazo y que asegurarían la viabilidad del nuevo proyecto de desarrollo. En tal sentido, los programas sociales –resumidos en la Figura 1- deberían: (Comisión Presidencial para el Enfrentamiento de la Pobreza, 1989)

- Tener impacto inmediato en el ingreso familiar
- Satisfacer sus necesidades esenciales (nutrición, salud, educación y vivienda),
- Ser focalizados (dirigidos sobre todo a los grupos más vulnerables como: niñez, embarazadas, lactantes y trabajadores en desventajas, en áreas marginales y urbanas con énfasis en regiones de pobreza aguda)
- Contribuir al fortalecimiento de la red social y de la sociedad civil

Estas estrategias sociales no podrían ser exitosas si no se acompañan de cambios en las instituciones encargadas de su ejecución. De esta manera, se planificó también una **reforma institucional** en dos sentidos: fortalecimiento de la red institucional del Estado y **promoción de la participación organizada de la población en la gestión de la política social** “. Será necesario promover organizaciones de base que puedan resolver sus problemas y carencias a través de un esfuerzo solidario y permanente.” (Cordiplan: 1990: 22). Es así como, desde 1989, el

Estado empieza a delegar en las organizaciones de la sociedad civil la ejecución de diversos programas sociales<sup>11</sup>.

**Figura 1**  
**Programas sociales 1989-1993**



Fuente: CONASSEPS. *Seguimiento de la ejecución física y financiera de los programas sociales compensatorios 1989-1992*. Caracas, 1994 (mimeo)

Desde el punto de vista conceptual, la política social y sus estrategias eran innovadoras porque complementaban lo coyuntural con acciones destinadas al mediano y largo plazo. Además, adoptaba como estrategia social principal la erradicación de la pobreza, entendiéndola como un fenómeno social complejo y dinámico que no estaba condicionada exclusivamente por factores de orden económico, sino también por elementos socioculturales.

En principio, se sustituía el esquema acostumbrado de subsidios indirectos y generalizados a toda la población y se enfatizaba en la naturaleza diferenciada de la política social. De esa manera se aspiraba a alcanzar una mayor eficiencia en el uso y distribución de los recursos asignados al sector social. La intención era corregir las repercusiones de las desigualdades que de manera interrumpida se venían dando en el acceso a los beneficios sociales, los efectos del crecimiento de la población y las consecuencias sociales y económicas de la situación del país.

Durante los tres primeros años de gobierno los resultados económicos fueron alentadores -la economía tuvo un crecimiento promedio del 8% anual, a partir del tercer trimestre de 1992, la economía venezolana entró en una fase de recesión<sup>12</sup>. Paralelamente a la recesión económica,

<sup>11</sup> De acuerdo a las opiniones recogidas el primer programa social que asumió esa modalidad de ejecución fue el Programa de Hogares de Cuidado Diario

<sup>12</sup> Una explicación detallada de las razones por las cuales se produce esta recesión puede encontrarse en (Purroy, 1994).

se inició una de las crisis sociales y política más aguda del siglo veinte. El 4 de febrero de ese año estalló un intento de golpe militar orquestado por mandos medios de las Fuerzas Armadas, así se expuso públicamente un proceso conspirativo originado casi diez años atrás y que se nutrió en ese año de (Urbaneja, 1997: 9)

*...el descontento social percibido, la aparente intensificación de la corrupción, la 'entrega' al FMI y la debilidad frente a Colombia...*

El 27 de febrero del mismo año se produjo un segundo intento de golpe que agudizó el clima de conflictividad e inestabilidad política. Finalmente, en el mes de marzo el Presidente fue destituido de su cargo –luego que la Corte Suprema de Justicia declarara que debía ser enjuiciado por malos manejos de la partida secreta destinada a gastos de seguridad.

En un contexto de deterioro de las condiciones políticas, económicas y sociales del país, los cambios en la política social implementados desde comienzos de la década no condujeron a los resultados deseados. La caída de los ingresos de la población no fue completamente compensada. La magnitud de las transferencias directas, aunque elevada, no fue suficiente para equiparar el detrimento de los ingresos (causado por el aumento de los precios relativos de los alimentos, la disminución de los salarios reales y la eliminación de los subsidios directos e indirectos precedentes) de los sectores más pobres de la población (Márquez, 1993)

Los esfuerzos encaminados para erradicar la pobreza en el largo plazo, tampoco fueron suficientes. Varias razones explican por qué no se alcanzaron los objetivos propuestos. Entre ellas (González, 1996):

- a) La política social fue subsidiaria de la política económica. El verdadero centro de la gestión gubernamental estuvo en el desarrollo del plan de ajustes macroeconómicos. El diseño y la ejecución de los programas sociales se subordinaron a funciones de compensación y complemento de las acciones en el campo económico.
- b) Carencia de una visión a largo plazo. No se le brindó atención suficiente al mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos en salud y educación, desdeñándose las posibilidades de inserción de la población más necesitada en el mercado de trabajo. En cambio, los programas coyunturales de corte asistencial tendieron a ser permanentes pues terminarlos podría provocar fuertes reacciones sociales y políticas.
- c) Falta de integración a lo interno de la política social. A pesar de que en el diseño general estaba pautado la instauración de una entidad coordinadora finalmente, no se logró una gestión con capacidad para ejecutar y evaluar de manera global la estrategia social. Mientras más coordinación interinstitucional requería un programa, más obstáculos se encontraban para su implantación.
- d) Ausencia de delimitación en el tiempo de los programas compensatorios. Aunque teóricamente tenían un carácter provisional, no se acordaron los mecanismos para desactivarlos. Además el tamaño de la población objetivo fue aumentando a medida que se aplicaba el programa de ajuste y por tanto, se tuvo que incrementar los recursos económicos dedicados a la compensación.
- e) Limitaciones de la sociedad civil organizada. Al igual que en otros países de América Latina, el programa de ajuste estructural favoreció la expansión y multiplicación de las organizaciones no gubernamentales. No obstante, las redes de atención constituidas con esas organizaciones no tuvieron capacidades suficientes para proporcionar servicios a la población en condiciones de vida desfavorables –dada la magnitud de la población necesitada.

- f) Retrasos en la implantación de los programas. Tanto la dinámica característica de las burocracias públicas como la inexistencia de normativas y procedimientos para la incorporación de entes no gubernamentales en la prestación de servicios sociales, causaron demoras en los cronogramas previstos para los programas sociales.
- g) Permanencia de la exclusión. Apoyarse en las redes más amplias del Estado (las escuelas primarias y los ambulatorios) permitió llegar a buena parte de la población pero, no fue suficiente para alcanzar la cobertura universal de los servicios –eje de la política social estructural. La población que no accedía a las escuelas ni a los centros de salud –la más excluida- tampoco disfrutó de los bienes o servicios suministrados por los programas compensatorios. Tampoco se beneficiaron de la ejecución de los programas a través de organizaciones no gubernamentales pues como es sabido, las comunidades más pobres tienen menos instancias organizativas.

Uno de los errores atribuidos con mayor frecuencia a los responsables de la política económica de ese gobierno, es que demostraron tener exceso de credibilidad en la lógica que encadenaba a las medidas adoptadas y en la claridad de sus efectos pero un gran desconocimiento del ámbito sociopolítico donde las aplicaban. De hecho, aún después de haber sido relevados de sus cargos, continuaban declarando que los resultados negativos de la política económica implantadas no fueron consecuencias de las medidas económicas en sí mismas, sino que se debieron a la oposición de las fuerzas políticas, y sobre todo, a la falta de apoyo del Congreso para aprobar los programas fiscales que eran unas de las piezas claves del paquete económico propuesto.

Un interesante debate acarrió la puesta en marcha de una política social que dependía de reajustes de la economía. Para muchos no puede ser considerada como una “política” sino simplemente como una serie de medidas destinadas a atenuar los efectos más fuertes de la crisis y de las medidas económicas. Para otros, su diseño representó un avance porque introdujo la diferenciación, es decir, distinguió las acciones (estructurales y de compensación social) y a la vez, compaginó la universalización con la focalización. Pero, en la mayoría de los casos se reconoce que distó mucho de ser un verdadero proyecto de intervención social permanente.

En junio de 1993 el Congreso -de acuerdo a lo especificado en la Constitución vigente para la fecha- eligió un Presidente para cubrir los siete meses faltantes del período constitucional. Los intentos del gobierno central para tratar de reducir los gastos fueron infructuosos y los problemas fiscales se agudizaron, debido a la caída del ingreso petrolero. De acuerdo a las cifras suministradas por el Banco Central, para 1990 el ingreso petrolero representaba el 19% del PIB, mientras que en 1993 apenas un 10.6% del PIB. Por supuesto, el desequilibrio fiscal comenzó a expresarse a través de la inflación y hacia finales de ese año el Índice de Precios al Consumidor (IPC) había experimentado un alza del 46%, aproximadamente. Adicionalmente, hacia finales de ese mismo año, el sistema financiero entró en una grave crisis, cuando el Banco Central tuvo que ceder casi Bs. 60.000 millones en redescuentos y anticipos.

En febrero de 1994, comenzó el lapso presidencial de Caldera, en una coyuntura distinguida por agudas tensiones políticas, militares y sociales. Con el objeto de afianzar el poder y minimizar las posibilidades de otro golpe militar y/o protesta social se establecieron tres lineamientos de política. Uno de ellos consistió en definir una política económica y social que no elevara los niveles de insatisfacción y descontento popular (Urbaneja, 1997) De hecho durante el primer año de gobierno no se dio a conocer la estrategia económica del gobierno. Una crisis financiera que afectó a varios bancos importantes del país complicó aún más el panorama económico<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Desde enero y hasta junio de ese año, se aniquilaron cerca del 40% de los activos de la banca. Se instauró un control de cambio que se extendió por 22 meses.



Paulatinamente, comenzaron a darse algunos hechos que permitieron intuir a los observadores, que no había disposición gubernamental para defender el libre mercado. Por ejemplo, la suspensión de las garantías económicas que -las cuales habían sido restablecidas en el año 1991- le dio entrada al Ejecutivo a un ámbito que había sido exclusivo del Banco Central: todo lo concerniente a la política de tasa de cambio y de interés.

Las dudas con respecto a la intención del nuevo gobierno de romper con el esquema económico anterior, quedaron disipadas hacia finales de junio ante la fijación de controles cambiarios y de precios, así como, la suspensión de tres de las garantías constitucionales individuales. El temor de agudizar el descontento social aunado a las presiones ejercidas por la grave crisis financiera, conllevó, durante los dos primeros años de gobierno, a una política casuística o a resolver caso por caso (Urbaneja, 1997).

Las grandes directrices de la planificación nacional apuntaban a la consolidación de las **bases para el desarrollo sostenido** para lo cual eran imprescindibles desarrollar cinco líneas de acción (Cordiplan, 1995): a) inserción del país en el contexto internacional; b) transformación del aparato productivo (incluye una estrategia macroeconómica para el **desarrollo con equidad**, la construcción de una economía competitiva con equidad y el ambiente y ordenamiento del territorio); c) **solidaridad social** (integración social y servicios de calidad, promoción de la cultura y valores y, protagonismo de la juventud); d) transformación de la educación y el conocimiento y ; e) **reforma del Estado**.

Luego de dos años sin una política económica explícita y en medio de angustiosos desequilibrios macroeconómicos, el gobierno –en 1996- firmó una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional a fin de recibir en el corto plazo un financiamiento que sustentaría un programa de ajuste macroeconómico bastante similar al de 1989. Oficialmente, se explicó que se trataba de un ajuste estructural que conduciría al crecimiento –puntualizándose ambiciosas metas de disminución de la inflación y recuperación del producto; simultáneamente, se presentó como un programa económico propio, llamado “Agenda Venezuela” –el cual rectificaba el rumbo dado a la economía en los dos primeros años de gobierno.

El componente social de la Agenda estaba conformado por catorce programas destinados a los grupos más vulnerables:

- a) *Subsidio familiar*. Compensaba el ingreso de familias con niños escolarizados en preescolar, especial y básica (hasta sexto grado) en planteles gratuitos y localizados en barrios pobres urbanos o áreas rurales. Se entregaba al representante del alumno el subsidio en dinero –por medio de la red bancaria nacional.
- b) *Alimentario estratégico*. Facilitaba a la población en situación de pobreza y excluida de las redes convencionales de atención alimentaria del Estado, la adquisición de cinco alimentos enriquecidos, considerados estratégicos por sus aportes calóricos y proteicos, a precios inferiores a los del mercado.
- c) *Alimentario escolar*. Entregaba diariamente una comida balanceada a niños escolarizados (hasta sexto grado) en los planteles mismos.
- d) *Desayuno, merienda y comedores escolares*. Suministraba diariamente una arepa o galleta enriquecida y una bebida láctea a niños escolarizados y/o con déficit nutricional. Así mismo, un almuerzo balanceado a los niños entre 7 y 14 años que asistían a los planteles oficiales.
- e) *Dotación de uniformes y útiles escolares*. Entregaba uniformes y útiles escolares a niños escolarizados en preescolar, especial y básica (hasta sexto grado) en planteles gratuitos y localizados en barrios pobres urbanos o áreas rurales.

- f) *Suministro de Medicamentos (SUMED)*. Subsidiaba el 80% del costo de las medicinas esenciales y recetadas en los ambulatorios –cubría hasta un máximo de tres medicamentos por r cipe. La población objeto eran personas enfermas de los grupos etarios más vulnerables, pacientes con enfermedades crónicas de los niveles IV y V de la Escala de Graffar y los atendidos en las consultas ambulatorias del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.
- g) *Alimentario Materno Infantil (PAMI)* Prove a mensualmente 2 Kg. de leche y 3 Kg. de lacto-visoy a mujeres embarazadas, madres que estaban amantando y niños menores de 6 años de las zonas marginales urbanas y comunidades rurales.
- h) *Dotación de material médico quirúrgico*. Dotaba a 3000 ambulatorios para garantizar 20 millones de consultas en un año.
- i) *Hogares y Multihogares de cuidado diario*. Brindaba atención integral diaria a niños entre 0 y 6 años en situación de pobreza mediante la modalidad de atención no convencional, la cual comprendía las áreas de nutrición, salud y desarrollo infantil. También apoyaba a las familias ofreciendo empleo a madres cuidadoras. Su objetivo era apoyar a las familias trabajadoras, atención al niño y el fortalecimiento de la Red Comunitaria.
- j) *Subsidio del Pasaje estudiantil*. Subsidiaba el pasaje de estudiantes. Incluía dos modalidades: Subsidio Indirecto y Subsidio Directo por Boleto. Estaba dirigido a toda la población estudiantil del país de institutos de educación primaria, media, diversificada y universitaria, debidamente registrada en el Ministerio de Educación.
- k) *Capacitación y empleo joven*. Ofrecía capacitación para el trabajo a jóvenes desocupados, a través de planes de formación para el trabajo concebidos de manera tal que los egresados pudiesen incorporarse al mercado de trabajo, realizando actividades productivas.
- l) *Atención integral al anciano*. Proporcionaba protección al anciano a través del pago de ayudas económicas mensuales, residencias geriátricas y programas especiales
- m) *Fortalecimiento social*. Generaba ocupaciones temporales en labores de mantenimiento, reparación de infraestructura y obras pequeñas. Fomentaba la participación y organización de la sociedad civil en la gestión social promoviendo formas económicas y sociales alternativas.
- n) *Incremento de ingresos a los pensionados por vejez*. Su finalidad era duplicar el monto que recibían los ancianos pensionados.

Los contenidos sociales de la Agenda no difirieron significativamente de los del Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza (resumidos en la Figura 1) En su orientación general se le dio prioridad a los programas compensatorios que fueron más eficientes en el gobierno anterior y se añadieron dos nuevas modalidades compensatorias: suministro de medicamentos y abastecimiento de alimentos a precios solidarios. Pero, el marco conceptual en que se basaba la Agenda hacía más hincapié en la **participación** y en la convocatoria para la **organización social**.

Esta política social tampoco logró el objetivo de dar respuestas a los graves problemas de exclusión de la mayoría de la población. No pudo ofrecer a los sectores más desfavorecidos, elementos para asegurarles su inclusión en el sistema productivo y en consecuencia, sobreponerse al problema de la pobreza. Si bien los niveles de ejecución de los programas fueron satisfactorios, en sus mecanismos instrumentales u operativos se detectaron dos fallas importantes: limitaciones para focalizar y carencia de mediciones de impactos<sup>14</sup> De igual manera, se

---

<sup>14</sup> Véase al respecto el V Informe de la Comisión Nacional de Seguimiento del Componente de Protección Social de la Agenda Venezolana. 1998.

cuestionó la ausencia de una entidad dedicada a coordinar acciones entre los organismos ejecutores de los programas, los del área financiera y los de planificación, como también, con los gobiernos locales.

Es innegable que el gobierno, a propósito de la cristalización de los contenidos sociales de la Agenda, favoreció la cooperación entre organismos públicos y las organizaciones no gubernamentales, posibilitando su participación en numerosos programas sociales. Con los avances de los programas también maduraron procesos institucionales y de corresponsabilidad entre el sector público y ciertos actores del sector privado.

Los efectos de la Agenda en el plano económico fueron férreamente cuestionados. El colapso de los precios del petróleo a lo largo de 1998 puso en evidencia los pocos progresos que se habían dado en las reformas fiscales, tanto tributarias como de aumento de la eficiencia del gasto o de reorganización y privatización de entes del sector público. Una vez más la economía del país mostró su dependencia de los ciclos petroleros. Sin embargo, públicamente se ha aceptado que sí se lograron numerosas reformas estructurales, particularmente en el área laboral.

## **Parte II**

### **Política, planes y gasto social en tiempos de la Revolución Bolivariana**

En diciembre de 1998 fue electo presidente Hugo Chávez Frías. En febrero del año siguiente comenzó otro período constitucional signado por cuantiosos cambios y reformas normativas, institucionales y operativas pero también, por constantes conflictos y enfrentamientos políticos y vaivenes de la economía<sup>15</sup>.

En esta segunda sección se exponen las concepciones y principales ideas que permiten entender los orígenes de la política social vigente. Igualmente, se describe su intencionalidad y direccionalidad y se explican, brevemente, las principales soluciones propuestas por los diseñadores de las políticas y programas, a fin de materializar las intenciones de la Revolución Bolivariana en el área social.

## 1. Reformas en el sistema político-institucional

Uno de los propósitos primordiales del movimiento bolivariano y del propio Presidente fue la refundación de la República, por medio de una Asamblea Nacional Constituyente. La conformación de una asamblea constituyente representaba una alternativa para poner en marcha los cambios políticos pautados en la Revolución Bolivariana, como sostienen Martínez y Viciano.

*Que la idea de una Asamblea Nacional Constituyente como instrumento para el cambio político estaba en la mente de los militares rebeldes lo demuestra el hecho de que éstos tenían previsto, al mismo tiempo que la asunción de riendas políticas de la nación, aprobar una serie de decretos para reorganizar la composición de las instituciones hasta la elección de la Constituyente (Martínez y Viciano, 2001:79).*

El mismo día en que se da inicio al actual gobierno, el Presidente decretó la realización del primer referéndum con la finalidad de materializar tales anhelos. Los constituyentes electos en el mes de julio de 1999 produjeron, en tres meses<sup>16</sup>, una nueva Constitución, la cual fue aprobada por medio de un referéndum en diciembre de ese año.

La Constitución de 1999 se compone de trescientos cincuenta artículos, una disposición derogatoria, dieciocho disposiciones transitorias y una disposición final. En la sección dedicada a los principios fundamentales –en el Artículo 2º- se define a Venezuela como: *un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia*. En el mismo Artículo se especifica que los valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación son: *la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político*.

---

<sup>15</sup> El gobierno actual arrancó en una coyuntura de recesión económica que se profundizó debido a la caída de los ingresos petroleros y el consecuente déficit fiscal –en el primer trimestre de 1999.

<sup>16</sup> La rapidez con que se elaboró la Constitución ha sido criticada, entre otros, se ha señalado (Martínez y Viciano, 2001:170) "...La ausencia de debate final, cuando los responsables se percataron de que la discusión se estaba desarrollando en un tiempo muy superior al inicialmente previsto, menguó notablemente lo que podía haber sido una toma de conciencia general de los problemas y las posibles soluciones, y haber incidido en el consenso en la búsqueda de los mecanismos *revolucionarios*...".

Al respecto, Lander y López sostienen (Lander y López, 2000:18) "La premura con que Chávez quiso que este objetivo fuese alcanzado generó conflictos, tensiones, insatisfacciones y debilidades en el texto constitucional, en muchos casos innecesarios. La posibilidad de elaborar una nueva Constitución que gozara de mayor consenso fue abortada al ser interferida su gestación por cálculos electorales, según los cuales mientras más pronto se realizara el referendo aprobatorio, mejor serían sus resultados. Las deficiencias en el nuevo texto se verán y padecerán con más claridad en el futuro...".

El Título III está reservado para los derechos humanos y garantías, así como, a los deberes. En el resto del texto constitucional también aparecen otras alusiones a los derechos fundamentales; en conjunto, las referencias a los derechos humanos son mucho más frecuentes y completas que las contenidas en la Constitución de 1961 e inclusive, asienta en su cuerpo los tratados internacionales, al establecer que:

*Los tratados, pactos y convenciones relativos a los derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorable a los establecidos por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público (Artículo 23).*

Puede decirse que se recogen casi todos los avances internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo el carácter indivisible e intransferible de esos derechos. Se admiten las singularidades de los grupos sociales que necesitan especial atención -por ejemplo, los pueblos indígenas- se hace referencia explícita al género y específicamente, se incorporan mandatos relacionados con el ambiente.

Según la Constitución vigente, el Estado es el principal garante de los derechos sociales, como también, el responsable de proteger a las familias -tal y como se explica en el Capítulo V del Título III. En contraste con la Constitución anterior, se extiende considerablemente los derechos que deben ser protegidos y los sujetos que pueden disfrutarlos. Así, por ejemplo, se define a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho, además, se compromete al Estado para que garantice a personas ancianas y a quienes tienen discapacidades o necesidades especiales el pleno ejercicio de sus derechos y garantías. De igual modo, se designan otros derechos sociales: disfrute de una vivienda adecuada, segura, cómoda e higiénica; a la salud; a la seguridad social como servicio público no lucrativo y; al trabajo (garantizándose la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo).

Igualmente, con respecto a los derechos culturales y educativos los preceptos de la Constitución de 1999 son prolijos. Entre otros<sup>17</sup>: se consagra la libertad cultural; se catalogan los valores culturales como un bien irrenunciable del pueblo venezolano y un derecho que el Estado debe promover y asegurar; se reivindican las culturas populares; se considera a la educación como un derecho humano y un deber social fundamental y se le define como democrática, gratuita y obligatoria; se especifica el deber de los medios de comunicación, privados y públicos, de contribuir a la formación ciudadana; se afirma el reconocimiento por parte del Estado del interés público de la ciencia y la tecnología; y el derecho que tienen todas las personas al deporte y la recreación.

En los principios fundamentales, la Constitución fija las características del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela. En el Artículo 6º se aclara que el gobierno -y sus entidades políticas- es y serán: *democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables*. Con relación al protagonismo, dispone que solamente se logrará si el Estado y la sociedad ofrecen las condiciones necesarias para que el pueblo participe en la formación, ejecución y control de la gestión pública.

Complementariamente, en el texto constitucional se aclaran cuáles son los medios para la participación y el protagonismo del pueblo, tanto en lo político como en lo social. El Artículo 70 explica que en lo social y económico los medios son:

---

<sup>17</sup> Según Artículos 98 al 111 de la Constitución.

*...las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión de cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de mutua cooperación y la solidaridad...*

Los mandatos constitucionales y particularmente, los enunciados en los párrafos anteriores, conlleva a la formulación de un marco de referencia distinto para la política social y su función, pues tiene que orientarse a la universalización de los derechos humanos y a proveer mecanismos que hagan factible la participación de la gente en su gestión. Como explican De Negri y otros autores:

*Lo social ya no significa únicamente proveer de bienes y servicios a la población... es ahora campo de derechos legítimos y universalmente reconocidos y garantizados, indispensables para la conquista y el desarrollo en plena condición de ciudadanía, teniendo toda la sociedad en ello un papel protagónico, activo y corresponsable como "sujetos sociales" con poder para decidir sobre su propio desarrollo... (De Negri y otros, 2002: 11).*

Pero, las acciones en el campo social no pueden estar desvinculadas de las directrices e iniciativas económicas. En la Constitución se enumeran los principios en los cuales se basa el régimen socioeconómico de la República: *justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad*. Asimismo se hace énfasis en que el Estado y el sector privado tienen que promover el desarrollo de la economía, colocando como fin último *la justa distribución de la riqueza* –como asevera el Artículo 299<sup>18</sup>.

Del mismo modo, en la carta magna se anuncia que el Estado está en la obligación de fomentar y proteger formas asociativas con régimen de propiedad colectiva para el trabajo, el ahorro y el consumo. Entre ellas se mencionan: las empresas familiares, la micro empresa, las cooperativas y las pequeñas y medianas empresas. Es una manera de contribuir con el desarrollo económico del país a partir de iniciativas populares<sup>19</sup>.

En general, los principios y normas establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela tuvieron que plasmarse en leyes, reglamentos y otras normativas. Buena parte de los recursos y esfuerzos correspondientes a los primeros tiempos del gobierno se dedicaron al diseño y planificación de proyectos de leyes. Uno de los textos legales reformados se centra en la organización y el funcionamiento de la Administración Pública. Entre los aspectos incluidos en la Ley Orgánica de Administración Pública sobresale –por sus repercusiones en la planificación de la política social- la declaración de las finalidades de la Administración Pública y la generación de mecanismos para promover la participación y el control social organizado sobre las políticas y resultados públicos.

De acuerdo a los cambios realizados, ahora la Administración Pública en sus diferentes niveles debe organizarse y funcionar en virtud de los valores y lineamientos declarados en el texto constitucional y en particular debe garantizar que todas las personas puedan disfrutar de los derechos humanos. Entre otros, debe viabilizar y promover la participación ciudadana en la gestión pública<sup>20</sup> Conforme a esta disposición legal, las personas directamente o por medio de ini-

---

<sup>18</sup> Este Artículo fue motivo de gran polémica. Para algunos favorecía el resurgimiento del Estado empresario –y el desplazamiento de la iniciativa privada- en los ámbitos que considerase pertinentes y para otros, alentaba al llamado "Estado promotor"

<sup>19</sup> Artículo 308 de la Constitución.

<sup>20</sup> Según el Artículo 135 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

ciativas asociativas, pueden hacer propuestas y expresar sus opiniones relacionadas con la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública.

La Constitución de 1999 acogió un diseño institucional y político distinto al que existía en el país. Una vez aprobada, se dio comienzo a numerosos reacomodos en la organización de los entes públicos del país. El proyecto político que acompaña a la Revolución Bolivariana demandaba instituciones con otros valores, metas y configuraciones operativas. A nivel central, se cambiaron los nombres de los ministerios, se produjeron fusiones de organismos y se instituyeron otros. En el área social se integraron salud y desarrollo –en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Del mismo modo, se fusionaron educación, cultura y deportes –en el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Además, se crearon los siguientes ministerios: Planificación y Desarrollo; Ciencia y Tecnología e Infraestructura.

Algunos servicios autónomos se transformaron y uno de ellos fue el Fondo Unico Social, el cual se convirtió en un instituto autónomo<sup>21</sup> para reunir los procesos de obtención, administración e inversión de recursos dedicados a las políticas, planes y programas que impulsarán el desarrollo social, la salud y la educación. Recientemente, en mayo del 2002, la Asamblea Nacional, con el objeto de hacer factible la participación de las comunidades organizadas en la planificación de los gobiernos locales, aprobó la creación de los Consejos Locales de Planificación Pública.

## 2. Un nuevo plan para la nación

En el año 2001 la Asamblea Nacional aprobó el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social* para el lapso 2001-2007. El Plan fija las directrices generales de las políticas públicas, a partir de un modelo de desarrollo para la sociedad venezolana. El modelo se asienta en la búsqueda del equilibrio de los diversos factores y fuerzas que intervienen en el desarrollo nacional. Propone, a mediano plazo, la materialización de cinco equilibrios primordiales: a) económico; b) social; c) político; d) territorial y; e) internacional.

El equilibrio social tiene como objetivo fundamental *alcanzar la justicia social*. Para ello se estima imprescindible modificar las condiciones de vida de la mayoría de la población, a la que tradicionalmente se la impedido el acceso equitativo a la riqueza y el bienestar. Dirigir a la sociedad hacia la justicia social requiere (República Bolivariana de Venezuela, 2001: 91)

*...la valoración, protección y defensa de la calidad de vida de todos los habitantes del territorio venezolano; como resultado de la universalización de todos los derechos sociales, garantizando la equidad de accesos a recursos, a medios de atención y a condiciones materiales de bienestar...*

Los principios orientadores de este equilibrio son:

- La universalidad. Asegurar a todos los derechos sociales incluidos en la Constitución.
- La equidad. Igualdad de oportunidades o darle a cada quien según su necesidad o pedirle de acuerdo a su capacidad.
- La participación. Gracias a un nuevo poder ciudadano será factible la participación en el planteamiento, seguimiento, ejecución y evaluación de las labores públicas.
- La corresponsabilidad. Tanto el Estado como la sociedad son responsables de los individuos y la colectividad. Hace referencia a obligaciones compartidas

---

<sup>21</sup> De acuerdo al Decreto N° 1532 del Presidente de la República de fecha 7 de noviembre de 2001.



En el Plan claramente se explica que aspirar a la *equidad social* implica dejar de apuntalar acciones dirigidas a sectores excluidos para erradicar la pobreza extrema o en otras palabras, descartar la selectividad del gasto social. Se desechan los mecanismos para determinar quienes podrán acceder a los servicios básicos brindados en virtud de que todos tienen derecho a ello. Políticas de “combate a la pobreza” o de “protección de grupos vulnerables” son abiertamente descartadas, al igual que conceptos como “focalización”

A su vez el objetivo principal del equilibrio social –la justicia social- se descompone en tres sub-objetivos y para cada uno de ellos, se detallan sus componentes (República Bolivariana de Venezuela, 2001: 192-107)

a) *Garantizar el disfrute de los derechos sociales en forma universal y equitativa:*

- Educación de calidad para todos: garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo; extender la cobertura del sistema educativo; articular el sistema educativo con el sistema de producción; desarrollar la planta física y la dotación educativa; acceso equitativo a la educación superior; atención integral a niños y jóvenes no escolarizados; erradicar el analfabetismo.
- Salud y calidad de vida para todos: garantizar el derecho a la salud a toda la población; promover la salud privilegiando la calidad de vida y la superación de las inequidades; desarrollar un Sistema Público Nacional de Salud, único, descentralizado, intergubernamental, intersectorial y participativo; universalizar el acceso a la salud en función de las necesidades sociales y espacios territoriales.
- Seguridad social universal: extender el acceso a la seguridad social a todos los ciudadanos y no solo a los trabajadores.
- Vivienda y ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado: consolidar el Sistema Nacional de Viviendas; dotar a la población de los servicios de agua potable y saneamiento logrando el cumplimiento de la calidad de servicio; propiciar la conservación del ambiente y de los recursos naturales y promover su uso sustentable; optimizar el saneamiento ambiental y el control de la contaminación; conservar y manejar las cuencas hidrográficas y: promover la participación de los actores del desarrollo nacional en la gestión ambiental.
- Seguridad ciudadana permanente: desarrollar estrategias preventivas, control del delito y reestructuración del sistema penitenciario; fortalecer la coordinación policial; promover la organización de seguridad comunitaria; aumentar la cobertura y calidad de los servicios policiales; crear el Instituto Autónomo Penitenciario; organizar la protección civil y administración de desastres; actualizar marco jurídico normativo de la seguridad ciudadana y; modernizar el control de inmigración.
- Acceso pleno a la cultura: desarrollar el Sistema Nacional de la Cultura y desarrollo de espacios culturales en las comunidades.
- Universalizar el deporte y fortalecer el deporte de alto rendimiento: desarrollo del deporte recreativo para la salud y del deporte de rendimiento.
- Atención especial para la población en pobreza extrema: cobertura universal a programas y servicios sociales integrados en redes comunitarias y protección a grupos con mayores condiciones materiales y sociales de inequidad.
- Recreación al alcance de la mayoría: desarrollar programas de salud física y mental; rehabilitar instalaciones recreativas de los trabajadores; fomentar el turismo popular y; fomentar procesos de intercambios turísticos masivos.

- Información veraz y oportuna: promocionar uso de las tecnologías de la información y de la comunicación y ; crear apropiación colectiva de medios alternativos

b) *Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza:*

- Fortalecer la economía social: fomentar las empresas de ese sector y fortalecer la red de economía social.
- Democratizar la propiedad de la tierra: regularizar la propiedad de la tierra; dotación de tierras y apoyar la permanencia de los productores en las tierras que están cultivando.
- Generar empleo productivo: crear condiciones económicas para expandir la demanda del empleo; desarrollar políticas activas de empleo; consolidar los servicios de intermediación y de capacitación laboral y; fortalecer los mecanismos institucionales del mercado de trabajo.
- Reestructurar el sistema de prestaciones: fomentar el salario real; promover el establecimiento de salarios participativos y fomentar el salario-inversión.

c) *Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano, en espacios públicos de decisión.*

- Incentivar el desarrollo de redes sociales; promover las organizaciones de base; estimular la sociedad controladora de lo público y; fomentar la corresponsabilidad ciudadana.

En la sección del Plan dedicada al equilibrio social se enumeran las estrategias que se deben desarrollar para alcanzar cada uno de los objetivos. Cabe destacarse que como medida de evaluación de las condiciones de vida de la población se menciona el Índice de Desarrollo Humano.

### **3. Las primeras manifestaciones de la política social: Bolívar 2000**

En el mes de febrero de 1999 el Presidente de la República conjuntamente con organismos del Estado, las Fuerzas Armadas, las Gobernaciones, Alcaldías y organizaciones de la sociedad civil, emprendió el desarrollo de cuantiosas actividades de asistencia pública (en salud, educación, seguridad, infraestructura, alimentación y empleo) orientadas a los sectores de la población más excluidos. Esas acciones formaban parte del un plan cívico- militar llamado “Proyecto Bolívar 2000” cuya finalidad es<sup>22</sup>:

*...activar y orientar la recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país.*

El Proyecto consta de tres etapas:

1. Proyecto País (Propaís) Brinda asistencia urgente a la población más empobrecida.
2. Proyecto Patria (Propatria) Cooperación de los empleados públicos y desempleados para ofrecer atención y organizar comunidades. Acorde con los objetivos de este proyecto los funcionarios públicos debían reportarse a las distintas guarniciones militares para ser calificados y ofrecerles labores según sus capacidades. De esta manera unos 50.000 civiles, aproximadamente, colaborarían con los trabajos iniciados por unos 70.000 efectivos militares.

---

<sup>22</sup> Tomado de: *Proyecto Bolívar 2000*. En: página Web del Ministerio de Planificación y Desarrollo Social ([www.mpd.gov.ve](http://www.mpd.gov.ve))

3. Pro Nación (Pronación) Desarrollo de planes industriales, petroquímicos y agroindustriales a largo plazo, bajo la dirección del Ministerio de Planificación y Desarrollo Social.

La coordinación del proyecto es ejercida por el Presidente de la República. Para su implantación, se dividió el territorio nacional en 26 zonas –los Teatros de Operación Social o TOS- coincidiendo con las áreas geográficas de las guarniciones militares.

La activación de la primera etapa o Propaís contó con la participación activa de la Fuerza Armada Nacional, mediante el CUFAN N° 1, y tuvo una duración de 6 meses. Posteriormente, para continuar con el desarrollo del proyecto fue creada (el 9 de abril de 1999) la Fundación Proyecto País. En principio la Fundación únicamente debería funcionar por un lapso de un año pero después se extendió su vigencia por siete meses más. Los jefes de los comandos de guarniciones fueron nombrados Directores Regionales de la Fundación.

Cinco meses después de crease la Fundación, el Propaís es mejorado y publicitado como un Programa denominado “Generación de Empleos” que se desarrollaría en todo el país y ofrecería empleos temporales a la “clase social más necesitada” en labores como: mantenimiento de hospitales, escuelas, canchas deportivas, parques, plazas, etc. Para los dos primeros años de ejecución la Fundación Proyecto País contó con (Contraloría General de la República, s.f.: 12)

*...créditos presupuestarios por Bs. 73.175,00 millones de los cuales Bs. 36.175,00 millones corresponden al año 1999 y Bs. 37.000,00 millones al año 2000. Tales recursos debían ser distribuidos en las 26 zonas o Direcciones Regionales...*

#### **Logros del Proyecto Bolívar 2000 \***

*En los 100 primeros días de gobierno:*

El mejoramiento de la infraestructura del área de la educación, la salud, vivienda y la infraestructura vial: 706 escuelas, 75 hospitales, 201 ambulatorios, 1.531 viviendas, 275 canchas deportivas, 6 iglesias, 7 albergues, 35 parques, 35 plazas y 15 cementerios. 8.907 Km. de carreteras, 4.171 Km. De calles, 420 Km. De cercas y 6 Pistas de aterrizaje.

Se fumigaron 14.000 viviendas, abatización de 10.000 y se recolectaron 35.000 Toneladas de basura y escombros.

Censo y atención a 999 personas en situación de máxima exclusión social y se atendieron a 154 niños de la calle.

Se realizaron 6.402 cirugías, 151.000 consultas generales y 81.000 consultas médicas especializadas.

Además de mercados populares, actividades recreacionales, culturales y deportivas

*En los segundos 100 días de gobierno:*

Atención médica a la comunidad: 2 millones de niños vacunados contra el polio; 1.561.422 personas en atención medica general; 4.376 intervenciones quirúrgicas

Creación y puesta en marcha de los Mercados populares: 702 mercados populares en funcionamiento. Los que han beneficiado a 2 millones de personas

Infraestructura: 3.964 instalaciones recuperadas (escuelas, hospitales, albergues, ambulatorios, quebradas.

Las fuerzas Armadas de Venezuela, crearon las rutas nacionales-sociales, para quienes no tienen acceso al transporte aéreo comercial y para facilitar la comunicación dentro del territorio nacional

(\*) Tomado de: Página Web del Ministerio de Planificación y Desarrollo Social

El Proyecto ha recibido duras críticas y ha sido motivo de intensos debates públicos. Básicamente las apreciaciones negativas obedecen a:

- Su carácter asistencial o paliativo que, en principio, resultaba ajeno a la intencionalidad del tipo de intervención social que aparentemente privilegiaba la Revolución Bolivariana - desdibujada en el plan de la nación.
- El papel protagónico de los militares. El hecho que desde sus comienzos fuera coordinado por los comandantes de las guarniciones fue blanco de abundantes reprobaciones. Entonces, se agudizó el descontento que venía ocasionando la creciente militarización de las instancias civiles.
- La desestimación de los canales que por años se venían usando para ejecutar los programas sociales. La principal justificación para centralizar los programas y los fondos en el Proyecto era que en los mecanismos burocráticos se perdía el 80% de los recursos; en cambio, gracias a las Fuerzas Armadas se incrementaría en cuatro veces más, los recursos que recibirían las personas más necesitadas (Ferrero, 2002).
- Siendo una de las principales banderas políticas del gobierno la lucha contra la corrupción, el Proyecto ha sido objeto de copiosas acusaciones por irregularidades administrativas o por mal manejo de fondos.

#### 4. El programa económico para desarrollar el país en el 2001

Partiendo del mejoramiento de los indicadores económicos del país durante el año 2000, el gobierno propuso para el 2001 una política macroeconómica que reforzara la estrategia de crecimiento estable con equidad, que venía aplicando desde 1999. Se esperaba alcanzar resultados macroeconómicos importantes, como el incremento de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto en 4,5%, promediando un cambio positivo del PIB petrolero en 4.1% y un aumento del PIB no petrolero del 4.7%. De igual modo, se esperaba que continuara la tendencia desinflacionaria, con lo cual se reduciría de nuevo la inflación acumulada en una tasa del 10% aproximadamente (República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001).

Esa tasa sería factible de alcanzar gracias a (República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001: 25)

*...políticas de estímulo a la racionalización de costos, aprovechamiento de escalas de producción ante la reactivación de la demanda y al mantenimiento de una significativa estabilidad cambiaria; las cuales estará acompañadas por una significativa disminución del costo de transformación bancaria, lo que presionaría las tasas activas hacia la baja, permitiendo al mismo tiempo otorgar tasas pasivas reales positivas a los depositantes, estimulando a una mayor proporción al ahorro interno.*

A mediano plazo, el objetivo fundamental del Programa Económico del 2001 era el crecimiento sostenido a tasas crecientes, en un contexto desinflacionario –el cual, a su vez, sería producto de una mayor estabilidad monetaria y cambiaria. La aceleración del crecimiento con

baja inflación implicaba modificaciones sustantivas en el gasto público: más inversión y mayor eficiencia en el gasto corriente. Para ello, gran parte de los gastos de los Gobierno Central y gobiernos regionales se dedicaría a la constitución de capital fijo público, lo cual impulsaría el incremento significativo de la inversión del sector privado.

Desde el punto de vista de la política fiscal, debería avanzarse hacia la concreción del “gasto público sostenible” es decir, recuperar los servicios públicos esenciales pero, financiando ese gasto público con ingresos fiscales ordinarios según una proporción adecuada entre lo captado en la esfera petrolera y en la esfera no petrolera de la economía nacional. De esa manera (República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001: 25)

*La estrategia de estabilización del gasto público, acompañado por una agresiva recuperación del índice de recaudación de ingresos tributarios no petroleros, conduciría a un nuevo logro en términos de política desinflacionaria, que permitiría considerar el año 2001 como la antesala de una economía que habría superado la sobre-exposición inflacionaria en los últimos 10 años.*

La política de ingresos fiscales se basaba en la urgencia de aumentar el volumen total de los tributos no petroleros mientras que se planificaba el ingreso fiscal de origen petrolero, en función de una prudente estimación de la evolución de los mercados petroleros internacionales.

Según lo previsto en la Ley de Presupuesto se le daría prioridad al gasto social (estimándose el 58.66% del total del gasto) a fin de mejorar la calidad de vida de la población. La distribución del gasto se sustentó en una premisa básica: darle mayor proporción de recursos a programas prioritarios de educación, salud, ciencia y tecnología, e infraestructura, con el objeto de desarrollar una economía productiva, con justicia social. (República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001).

Entre las directrices estratégicas del programa de inversión pública se destacaba el plan extraordinario de inversiones denominado “Sobremarcha” el cual complementaba las inversiones incluidas en el presupuesto público nacional originalmente aprobado por la Asamblea Nacional. El Plan de Sobremarcha estaría dirigido a la atención de necesidades sociales y económicas que generarían capacidad productiva y por tanto, potenciarían el PIB de la nación. De acuerdo con ese plan extraordinario (República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001: 42-43)

*En el Plan Bolívar 2000, el Fondo Único Social y los programas de Educación, Cultura y Deporte se aplican recursos por un monto de Bs. 370 millones, que corresponden a reparaciones y mantenimiento de infraestructura educacional y sanitaria, a jornadas de asistencia sanitaria y de cirugía en los barrios y sectores de menor recursos; y al acondicionamiento y ampliación de las escuelas bolivarianas.*

El Programa contiene dos reformas estructurales importantes: la instauración de la Constituyente Económica<sup>23</sup> y la Nueva Ley Habilitante –que autorizaba al Ejecutivo Nacional a legislar con urgencia en varias materias del área económica. Así mismo, explicita directrices, políticas y

---

<sup>23</sup> Considerada como ((República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001: 50) ...marco de referencia del surgimiento de nuevas reglas de juego, donde la transparencia, la innovación, la honestidad y el esfuerzo productivo serán las fuerzas motoras del cambio que se afianzará en la relegitimación de estructuras e instituciones, las cuales deben acompañar una nueva actitud empresarial, consciente de su papel histórico en la creación de una sociedad moderna, justa y con sentido de trascendencia deber con la patria venezolana

lineamientos para varios sectores (minero, petrolero, eléctrico, industrial, agrícola, turismo, ciencia y tecnología y comercio).

## 5. El Plan de Consenso Nacional

El 30 de mayo del 2002 el recién nombrado gabinete económico presentó un Plan de Consenso Nacional. Ese plan fue especialmente preparado para hacer frente a la profunda crisis fiscal que afecta al país<sup>24</sup>. A diferencia de los planes de la nación, éste incluye medidas económicas que procuran conseguir resultados inmediatos y que ofrecen soluciones a problemas muy puntuales.

Las proposiciones estrictamente económicas convergen en la disminución de la brecha fiscal del período 2002-2003; en convertir el anclaje fiscal en el pilar de la estabilidad de los precios; en estabilizar el gasto para mitigar la recesión en el 2002 y comenzar una fase de crecimiento en el 2003 y concluir, a largo plazo, las reformas fiscales de tipo estructural. El eje de las propuestas es la aplicación de medidas tributarias, anunciándose la eliminación de buena cantidad de exenciones vigentes –como, por ejemplo, las de productos de consumo masivo o las de la medicina privada. Sin embargo, se auguró que la tasa aplicable a esa ampliación de la base impositiva, descendería a mediano plazo.

El plan incluye la emisión de bonos de deuda y el aumento de las alícuotas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 14.5 a 15.5 por ciento y el Impuesto al Débito Bancario (IDB) de 0.75 a uno por ciento. Adicionalmente, contiene otras aspiraciones y explicita lineamientos para lograr la eficiencia y perfeccionar la fiscalización en la gestión tributaria; la claridad en las operaciones fiscal y contable de Petróleos de Venezuela; la gestión adecuada de la hacienda pública; la coordinación y monitoreo de la política macroeconómica, entre otros.

En contraste con las sugerencias y especificaciones planteadas para las políticas económicas, en el texto del plan se dedican pocos párrafos a la política social. Una de las primeras propuestas es la regulación de la participación del gasto público social con respecto al gasto total, con el objeto de evitar que la proporción de recursos destinada al área social varíe entre una ley de presupuesto y otra –y se reduzca en tiempos de crisis. Asimismo se expone que se cuenta con recursos garantizados que ascienden al 0.4% del PIB y los mismos estarán dirigidos a incidir en la calidad de vida de la población más vulnerable, mediante cuatro estrategias:

- a) *Atención integral a la infancia.* La meta en el corto plazo es triplicar la cantidad de niños(as) en hogares y multihogares de cuidado diario, es decir pasar de 200.000 a 600.000 niños(as) atendidos. De igual modo, aumentar la cobertura de la educación preescolar.
- b) *Alimentación y nutrición.* Buscará ampliar la cobertura de alimentación escolar a 2.650.000 niños(as) y adolescentes o 30% de la población escolarizada menor de 4 años.
- c) *Protección social a los adultos mayores.* Empezará a ofrecer protección social a las personas mayores de 65 años sin medios de subsistencia y se incrementará el esti-

---

<sup>24</sup> En el Plan se nota que desde finales del 2001 se han deteriorado los principales indicadores macroeconómicos del país. Asimismo, se señala que los dos problemas fundamentales de la economía venezolana son el deterioro de la distribución del ingreso y su baja tasa de crecimiento. Además se sostiene que la reducción del ingreso petrolero conjuntamente con la baja presión fiscal interna y un gasto público por encima de los ingresos fiscales, han causado una creciente brecha fiscal de tipo estructural de aproximadamente 3% del PIB. Con respecto a la eficiencia del gasto público se indica que son muy poco los logros de la reforma del Estado.

pendio de 6.000 a 60.000 Bs. Aumentará la cobertura hasta 210.000 personas o el 37% del total.

- d) *Infraestructura social básica.* Construir 2000 nuevas aulas para ampliar cobertura de la educación preescolar o inicial. Rehabilitación y ampliación de 750 planteles de educación básica para transformarlas en Escuelas Bolivarianas.

Las reacciones al Plan no se hicieron esperar y fue blanco de serias objeciones, sobre todo por los planteamientos de tipo económico. Ciertamente, para varios economistas el ajuste esbozado no es pertinente ni suficiente para contrarrestar el período recesivo que atraviesa la economía venezolana. Unos lo disputan por centrarse en aumentos de la carga tributaria; algunos piensan que es necesario radicalizar la reforma del sector público para solventar el déficit fiscal. Otros, apuestan a su fracaso ante la desconfianza prevaleciente entre los actores económicos debido a la inestabilidad política y el clima de conflictividad y algunos, opinan que la recaudación de impuestos no será exitosa debido a los escándalos de corrupción y malversación y las fallas en la ejecución del presupuesto —elementos que crean desconfianza en la gente y pone en duda el buen uso del dinero entregado al fisco.

En cuanto a las medidas sociales se ha dicho que solamente tratan de contrarrestar las consecuencias de las acciones que se tomarán para disminuir el déficit fiscal, abocándose a brindar atención a los grupos poblacionales más frágiles: los ancianos y los niños(as) —aunque se ignora la población menor de cuatro años. No dejan de ser llamativas algunas metas fijadas, como por ejemplo, el aumento vertiginoso del número de hogares y multihogares de cuidado diario. De acuerdo a cifras exhibidas en el Plan se evidencia que en los últimos dos años la cantidad de niños(as) atendidos en los hogares y multihogares prácticamente se ha mantenido igual. Cabe preguntarse si hay la capacidad operativa suficiente para triplicar la cobertura, en menos de un año.

En todo caso, teóricamente, las acciones y actividades que estos momentos se están realizando en los organismos públicos del área social deberían confluir en pro de la conquista de esas metas.

## **6. El PES o un pensamiento estratégico para lo social**

En el año 2001, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, luego de un proceso importante de reflexión y discusión técnica, elaboró un instrumento que basado en los valores y principios expuestos en la Constitución, así como, en los lineamientos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, permitirá guiar y organizar la política nacional de salud y desarrollo social.

La herramienta fue terminada en el mes de agosto de ese año y se llama “El Plan Estratégico Social (PES)” El PES ha sido asumido y respaldado por el Gabinete Social y se ha empezado a difundir entre los funcionarios responsables del diseño, seguimiento y ejecución de los programas sociales. Consiste en (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2002: 1):

*...un instrumento de planificación política creado con el propósito de transformar la calidad de vida del pueblo venezolano viabilizando la aplicación integral de los derechos garantizados constitucionalmente y el desarrollo de los objetivos del proyecto político nacional...*

El PES debe facilitar la organización de los objetivos, procesos y recursos en función de la obligación que tienen los organismos oficiales de hacer viable la satisfacción de las necesidades de calidad de vida y salud de toda la población, como también, materializar la universalidad de los derechos humanos y producir oportunidades equitativas a mejores condiciones de calidad de vida y salud (De Negri y otros, 2002)

El Plan encierra esbozos conceptuales que se reconcilian con el proyecto de país modelado por la actual administración y recalca la importancia de desechar las prácticas acostumbradas en los servicios sociales. Entre los ejes conceptuales que le sirven de basamento se encuentran: universalidad con equidad vs. pobreza y focalización; brechas por inequidad vs. déficits de atención; transectorialidad vs. sectorialización, etc..

Propone cuatro grandes directrices estratégicas (De Negri y otros, 2002):

- a) Orientar las políticas públicas de manera que puedan dar respuesta a necesidades sociales de calidad de vida y salud, con universalidad y equidad y, alterando las brechas por inequidad.
- b) Asumir la estrategia de calidad de vida y salud, mediante la transectorialidad y actuando en función de territorios-poblacionales pero al mismo tiempo, interviniendo las causas sociales de los problemas y dejando saldos de empoderamiento en las comunidades.
- c) Desarrollar nuevos modelos de atención que reordenen las capacidades y recursos y culmine en la formación de redes sociales de calidad de vida y salud.
- d) Construir una nueva institucionalidad pública.

A través del PES se espera romper con (De Negri y otros, 2002: 53):

*...la racionalidad tradicional de las funciones y políticas públicas, entendiendo éstas como espacios e instrumentos de poder político y social orientadas a luchar por la calidad de vida y salud con universalidad y equidad...*

Contiene una matriz operativa que integra los conceptos e ideas subyacentes en el pensamiento estratégico propuesto y concurrentemente, facilita la enunciación y el ordenamiento de los elementos que darán forma a planes, presupuestos y redes de atención. Los ejes horizontales de la matriz son para la elaboración de "Proyectos Estratégicos de Calidad de Vida y Salud" tomando en cuenta las necesidades sociales en cada fase del ciclo de vida. Los ejes verticales son para "Proyectos para el Desarrollo de la Autonomía" o por medio de los cuales se enfrentarán las causas que impiden el disfrute pleno de los derechos. Adicionalmente, la matriz presenta dos clases de ejes diagonales: unos para las categorías donde se producen inequidades (género, razas/etnias, territorios y clases sociales) y otros, para las soluciones que se le dan a los problemas identificados -políticas, acciones y servicios (De Negri y otros, 2002).

La herramienta más que por su validez o utilidad, resulta interesante porque alude al afán de ciertos profesionales y autoridades para concretizar las directrices de las políticas públicas y demostrar la eficacia de las convicciones ideológicas que las sostienen. Ella es el rendimiento de exploraciones y consensos en torno a la búsqueda de mecanismos para alterar los métodos habitualmente usados para la planificación y el diseño de políticas, los cuales son despreciados por responder a "viejos paradigmas".

La producción de este pensamiento estratégico puede mirarse como progreso en el desarrollo de las ideas, no obstante, todavía dista mucho de ser un ingrediente que ocasione cambios importantes en la gestión pública. Extraoficialmente se pudo conocer, que son pocos los funcionarios capacitados y que saben cómo usarlo. Por lo menos, los programas y planes que guiarán las actividades de los organismos sociales en el 2003 no son Planes Estratégicos Sociales.



## 7. El comportamiento del Gasto Social

En cualquier sociedad, el gasto público tiene un rol importante en el funcionamiento de su economía. Como pudiera pensarse, en el caso venezolano, no pareciera ser la talla del sector público lo que genera estas perturbaciones. El gasto público venezolano alcanza un 21.4% dentro del PIB, cuando el promedio mundial es de un 25.8% y el de América Latina de un 21.9%<sup>25</sup>. Para el caso de Venezuela, esta importancia viene dada por el vínculo petrolero que existe entre el Estado y el resto de la economía. De este hecho, se tiene que gran parte de las crisis económicas sufridas en los últimos años se deben a los desequilibrios fiscales, particularmente por los altos niveles de inflación sostenida generados por el financiamiento de los déficits fiscales.

Quizá gran parte de los impactos negativos del sector público sobre el resto de la economía se deban más bien a causas de origen institucional. Existe una tendencia dentro de la cultura del sector público a aprobar presupuestos deficitarios, principalmente por sobrevalorar el precio del petróleo –fuente principal de los ingresos públicos. De esta manera, los ajustes vienen por la incapacidad del sector público de cubrir sus propios gastos, lo que termina en un ambiente económico altamente volátil. Es a través del aumento de la tasa de cambio de los dólares -producto del comercio petrolero- que el gobierno termina financiando sus déficits internos en moneda local, con su impacto respectivo en la inflación. Igualmente se aplican otras medidas fiscales como la aprobación de impuestos para estos ajustes y la emisión de bonos. Por otro lado, la ausencia de normas claras para la actividad económica, el cambio continuo en las instituciones del sector, los déficits en la modernización de los costos transaccionales (tribunales, leyes laborales, reglas tributarias...) son otros modos, más allá del gasto social, donde el sector público venezolano no ha logrado crear una estabilidad necesaria para la actividad económica. El impacto final de estas situaciones en el tema que nos concierne, los programas sociales, viene principalmente por el hecho de que estos programas terminan siendo víctimas de la inflación y, en varias ocasiones, se ven en la necesidad de recortar los gastos pues no ven aumentadas sus asignaciones.

Como se puede apreciar en el Cuadro 1, el gasto público, en términos reales, ha oscilado entre un cuarto y quinto del PIB en los últimos 15 años. A principios de los años 90's presentó un repunte (1990 a 1992) notable, principalmente debido al efecto transitorio de las medidas de ajuste de 1989.

Sin embargo, el gasto público es un indicador de la manera cómo actúa el Estado dentro de la actividad económica y en el caso del gasto público social, indica cuáles son las prioridades de intervención social para el Estado. Para tener una idea del gasto público social del Estado Venezolano, debe compararse cifras de otros países de la región.

---

<sup>25</sup> Sección de Estadísticas del Banco Mundial:

<http://www.worldbank.org/data/databytopic/publicsector.html>.

**Cuadro 1**  
**Variaciones del Gasto Público Real Total y del Gasto Público Real Social**  
**Años 1988-1998 (Base 1984)**

Gasto Público	Años										
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gasto Total Real (Base 1984, Mill de Bs.)	74.850	70.292	93.029	98.592	93.528	70.367	72.579	67.112	75.744	76.790	76.875
Variación Interanual		-6,5	24,4	5,6	-5,4	-32,9	3,0	-8,1	11,4	1,4	0,1
Gasto Total Real como % del PIB	21,5	21,2	25,5	26,4	24,3	20,2	22,5	20,3	24,3	21,9	19,5
Gasto Social Real (Base 1984, Mill de Bs.)	25.355	22.869	27.772	35.270	37.541	28.136	24.427	24.791	24.461	29.687	28.730
Variación Interanual		-9,8	21,4	27,0	6,4	-25,1	-13,2	1,5	-1,3	21,4	-3,2
Gasto Social Real como % del Gasto Total Real	33,9	32,5	29,9	35,8	40,1	40,0	33,7	36,9	32,3	38,7	37,4
Gasto Social Real como % del PIB	7,3	6,9	7,6	9,4	9,7	8,1	7,6	7,7	8	8,5	8,2
Gasto Social Real per cápita	1.367	1.202	1.424	1.766	1.837	1.346	1.143	1.135	1.096	1.304	1.235

Tomado de (Cordiplan, 2002)

En relación con los promedios globales de la región. En la década de los 90's Venezuela invirtió un poco menos que el promedio de la Región (Cuadro 2). Mientras que para la Región la tendencia fue el crecimiento de la participación del gasto social con relación al PIB (de 10,1% a 12.4%), para Venezuela -a lo largo de esa década- la tendencia fue hacia la reducción de dicha participación (del 9% al 8.4%) Es el único país de la Región que presenta una contracción en esos porcentajes, todos los demás tienden a aumentar en relación con el PIB. Para muchos países, el grueso del gasto social se concentra en la seguridad social, donde es muy notorio el caso de Uruguay, país con una larga tradición en el tema de la seguridad social.

En esta área, Venezuela presentó un avance modesto de 2.4% al 2.9% con relación al PIB. Para el área de educación, algunos países centroamericanos presentan las mejores relaciones (Nicaragua, Panamá y Costa Rica), además de Bolivia que presentó un cambio sustancial entre ambos períodos. Venezuela presenta más bien un leve retroceso en estas cifras, al igual que en el tema de salud. Son los renglones más débiles del gasto social venezolano. En el caso de educación y de salud, el gasto en Venezuela tiende a equipararse con la región. Este es a grandes rasgos el panorama del gasto social venezolano para los 90's.

**Cuadro 2**

**Evolución de la relación entre Gasto Social y el PIB por sectores en América Latina y El Caribe**

Países	Gasto Social / PIB		Gasto Social / PIB							
			Educación		Salud		Seguridad Social		Vivienda Asistencia Social	
	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997
Argentina	17.7	17.9	3.3	3.8	4.0	4.1	8.3	8.0	2.1	1.9
Bolivia	6.0	12.0	3.1	5.9	1.2	1.4	1.0	2.7	0.7	2.0
Brasil	19.0	19.8	3.7	3.4	3.6	2.9	8.1	10.1	3.5	3.4
Chile	13.0	14.1	2.6	3.3	2.1	2.5	7.0	6.7	1.4	1.7
Colombia	8.1	15.3	3.1	4.4	1.2	3.7	3.0	5.4	0.8	1.8
Costa Rica	18.2	20.8	4.7	5.8	7.1	7.3	4.4	5.5	2.0	2.2
El Salvador	5.4	7.7	2.1	2.6	1.8	2.8	1.4	2.0	0.2	0.2
Guatemala	3.3	4.2	1.6	1.7	0.9	0.9	0.7	0.7	0.1	0.9
Honduras	7.8	7.2								
México	6.5	8.5	2.6	3.7	3.1	3.6	0.8	1.2		
Nicaragua	10.3	10.7	4.9	4.3	4.2	4.4	1.2	1.9		
Panamá	18.6	21.9	4.7	5.5	6.1	6.8	5.8	6.6	2.0	3.1
Paraguay	3.0	7.9	1.2	3.9	0.3	1.2	1.1	2.6	0.4	0.2
Perú	2.3	5.8								
R. Dominicana	4.5	6.0	1.2	2.3	1.0	1.4	0.4	0.7	2.0	1.7
Uruguay	18.7	22.5	2.7	3.0	3.2	3.7	12.4	15.3	0.3	0.5
Venezuela	9.0	8.4	3.4	3.1	1.5	1.1	2.4	2.9	1.6	1.2
Promedio simple	10.1	12.4	3.0	3.8	2.7	3.2	4.2	5.2	1.3	1.6

Fuente: CEPAL

Por tanto, no se registra lo que pudo ser un repunte del gasto público en materia social hacia principios de la década de los 90's en el renglón relacionado a los programas sociales. De alguna manera, esas cifras hacen referencia a la política social estructural, aquella que está destinada a toda la población y que tiene una incidencia directa en la capitalización social del recurso humano. Los programas sociales compensatorios por lo general son registrados en los gastos de desarrollo social y, a diferencia de las políticas sociales estructurales, estas políticas sociales compensatorias están focalizadas a atender poblaciones en situaciones de pobreza y, especialmente, en pobreza crítica. Es decir, poblaciones que deben ser atendidas para satisfacer

sus necesidades sociales básicas de manera más o menos urgente: en salud, en nutrición, en ingresos.

En el Cuadro 1 es notoria la participación del gasto social dentro del gasto total en el lapso 1991-1993 (momento del Programa para el Enfrentamiento a la Pobreza) y en el año 1995 y el año 1997 con la Agenda Venezuela. Visto desde sus indicadores internos<sup>26</sup> (Cuadros 2 y 3), desde finales de los años 90's, Venezuela tiende a aumentar su participación del gasto social en relación con el PIB, sin embargo con relación al gasto público total esto no representa un mayor cambio: para el 2001 se destina un porcentaje del gasto público total semejante al dedicado en 1992 y 1993<sup>27</sup>.

**Cuadro 3**  
**Porcentaje del Gasto Público y del Gasto Social dentro del PIB. 1988-2001**

Relación porcentual del Gasto con el PIB	Años													
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gasto público	21,5	21,2	25,5	26,4	24,4	19,7	22,4	20,6	21,9	24,7	22,7	23,3	28,8	27,8
Gasto Social	8,3	7,1	8,0	9,7	10,2	8,1	7,8	7,9	7,2	9,9	8,4	8,3	8,9	11,3
Educación	3,7	3,2	3,1	3,3	3,8	3,3	3,5	3,3	2,1	3,5	3,2	3,2	3,3	4,3
Salud	1,7	1,3	1,5	1,6	1,9	1,3	1,2	1,0	0,8	1,4	1,3	1,3	1,2	1,3
Cultura	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Ciencia y Tecnología	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Vivienda y Desarrollo Urbano	1,5	0,7	1,2	2,0	1,7	1,0	0,6	0,7	1,0	1,4	0,9	0,7	0,9	0,9
Desarrollo Social	0,2	0,8	1,0	1,4	1,2	1,2	1,0	1,4	1,8	1,4	0,8	0,8	0,8	0,8
Seguridad Social	0,7	0,6	0,7	0,8	0,9	0,7	1,0	1,0	1,1	1,5	1,6	1,7	1,9	3,1
Administración de Justicia	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6

Fuente (ILDIS, 2002)

Desde 1994, la relación del gasto social con el PIB no había pasado del 8%, salvo para 1997 cuando llegó al 9,9% y 1998 con 8,4%. Para el año 2001 este porcentaje es del 11,3%. Sin lugar a dudas, 2001 es uno de los años donde el gobierno ha destinado mayor parte de recursos al área social y a diferencia del año 1992, no existía un plan de ajustes macroeconómicos. En relación con el gasto total (Cuadro 4) este repunte se debe a los renglones de seguridad social y

<sup>26</sup> Existen algunas divergencias entre los datos de estos cuadros por varias razones: algunos trabajan con montos reales y no nominales; existe alguna diferencia entre lo que se considera gasto social pero en el grueso coinciden (salud, educación, desarrollo social y vivienda).

<sup>27</sup> Un artículo de prensa, sustentado en fuentes oficiales, también señala esta información (El Universal, 23/03/2003, *Gasto social de Chávez es inferior al de CAP*, B3).

ciencia y tecnología. Hay un aumento muy notable en el área de la seguridad social, 1,7% y 1,9% del PIB para los años 1999 y 2000.

**Cuadro 4**  
**Porcentaje del gasto social dentro del gasto público**

Relación porcentual del gasto social con el gasto público total	Años													
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gasto público	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Gasto Social	37,9	33,9	31,1	37,0	41,5	41,4	35,0	38,1	33,0	39,8	37,4	35,9	31,0	41,4
Educación	17,2	15,1	12,0	12,6	15,4	17,0	15,9	16,0	9,7	14,1	14,2	13,9	11,3	15,6
Salud	7,7	6,1	5,8	5,9	7,8	6,7	5,3	4,7	3,5	5,8	5,7	5,5	4,3	4,8
Cultura	0,6	0,5	0,5	0,7	0,8	1,0	0,7	0,8	0,5	0,9	0,8	0,5	0,4	0,5
Ciencia y Tecnología	0,3	0,5	0,3	0,3	0,7	0,3	0,3	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,9
Vivienda y Desarrollo Urbano	6,8	3,5	4,8	7,7	7,2	5,3	2,6	3,3	4,7	5,7	4,1	3,1	3,3	3,2
Desarrollo Social	1,0	3,9	3,9	5,5	4,8	6,0	4,6	6,9	8,4	5,5	3,4	3,5	2,6	3,0
Seguridad Social	3,1	2,9	2,6	3,1	3,5	3,7	4,3	4,8	5,0	6,1	7,2	7,1	6,4	11,1
Administración de Justicia	1,3	1,3	1,3	1,2	1,4	1,4	1,3	1,2	0,7	1,2	1,4	1,6	2,1	2,2

Fuente (ILDIS, 2002)

Para el año 2001 este porcentaje llega al 3,1%; tomándolo como porcentaje del gasto total, se llega a destinar un 11,1% del gasto total. Aunque ciencia y tecnología no maneja grandes porciones de fondos, llega en el 2001 a concentrar casi un 1% del gasto total cuando a duras penas pasaba del 0,5%. Sin embargo, en otros renglones como educación, salud, desarrollo social y vivienda se invierte porcentualmente menos de lo que se hizo en otros años.

En los últimos años, los aumentos del gasto social dentro del gasto total se deben principalmente a la aplicación de medidas sociales para compensar las crisis económicas. De esta manera, para los años 1992 y 1993 este aumento se registra en los renglones de educación y de salud; luego de estas medidas, queda instalado un conjunto de programas sociales hasta finales de los 90's razón por la cual otros rubros regresan a sus niveles normales, particularmente salud, y desarrollo social queda entre un 5% y 8% hasta finales de los 90's.

Desde sus inicios el actual gobierno ha tenido una inclinación en aumentar el gasto social como señal de su interés hacia esta área, deseo que queda plasmado en la Constitución Bolivariana. Aquí se evidencia una ampliación en el interés por parte del Estado hacia los Derechos sociales entendiendo por estos el acceso progresivo, garantizado por el Estado, a ciertos bienes y servicios como la salud, la alimentación, la educación, la vivienda. En esta Constitución queda establecida una nueva concepción de ciudadanía social donde Estado y ciudadano son corresponsables. A pesar de las posibles limitaciones del Estado para afrontar las responsabilidades sociales, en esta Constitución no sólo se mantiene la idea de la universalidad de los derechos sociales sino que estos son ampliados. Sin embargo existen algunas contradicciones en el texto

constitucional como es el hecho de no consagrar en sus lineamientos la seguridad social (Delgado y Gómez, 2001).

No obstante, a efectos de comprender la orientación del gasto social, puede ser más útil el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, dentro del cual se inscribe el Plan Estratégico Social 2001-2007, que indica la operacionalización de las intenciones del Gobierno en materia social. Este Plan Estratégico tiene como objetivo lograr la equidad como forma de justicia social y base material de la sociedad venezolana. Según este texto, tal objetivo implica una transformación de las condiciones materiales y sociales de la mayoría de la población para lograr su acceso a la riqueza y al bienestar. La política social está orientada por la universalidad, la equidad, la participación y la corresponsabilidad. Dentro de esta concepción, no hay espacio para la lucha contra la pobreza: *“... la búsqueda de la equidad social abandona definitivamente las políticas de “combate a la pobreza” o la “protección de grupos vulnerables”, insistentemente utilizadas en el pasado dentro de un marco de aparente neutralidad política que utilizan categorías y métodos circulares para comprender y actuar parcialmente sobre la realidad social, dejando perpetuarse los mecanismos esenciales que le dan existencia”* (República Bolivariana de Venezuela, 2001).

Es así como para el Gobierno actual, carece de sentido la lógica de programas sociales focalizados; el Gobierno adopta una perspectiva universalista donde lo social, y por ende la política social, es responsabilidad de todas las instancias de gobierno. No se niega la existencia de una población en situación de pobreza extrema, pues esta es reconocida en un punto de dicho Plan, sino que al cambiar las estructuras mismas de la sociedad que son las causas de esta pobreza, esta población se verá de inmediato afectada positivamente. En todo caso, las políticas para esta población pueden ser también aprovechadas para la integración de las redes sociales.

Como parte de los cambios que implica esta nueva visión, el aparato institucional del Estado fue reformado para atender dichos derechos, como fue el caso del Fondo Único Social; de la participación de las Fuerzas Armadas en planes de desarrollo social como es el caso del Plan Bolívar 2000<sup>28</sup>; la creación de nuevos bancos para la gestión de fondos destinados al desarrollo social (Banco del Pueblo, Banco de la Mujer, entre otros) y de algunas fundaciones como la Fundación Pueblo Soberano. Los programas sociales pasaron a un segundo plano por su carácter “compensatorio” quedando bajo la supervisión del Vice-ministerio de Desarrollo Social. Con todo, consideraciones de urgencia explican, de pronto, la necesidad de políticas sociales plasmadas en operativos, como en el caso del Plan Bolívar 2000, emblema de la intervención social del Gobierno actual: *“El Gobierno Nacional, desde sus inicios, ha tenido como prioridad devolverle la dignidad a los grupos poblacionales más pobres, lo que requiere de respuestas rápidas y eficientes. Para lograrlo se emprendió el Plan Bolívar 2000, que es un plan cívico-militar dirigido a activar y orientar la recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país, proporcionando, en su primera fase, asistencia urgente a la población más necesitada y en máxima exclusión social”* (República Bolivariana de Venezuela, 2001).

Esto lleva a una reestructuración del sector social donde, a efectos del presupuesto, debe notarse que:

- El antiguo ministerio que manejaba las políticas de desarrollo social compensatorias (el Ministerio de la Familia) fue fusionado con el Ministerio de Sanidad. Actualmente existe el

---

<sup>28</sup> En este caso, la cuestión es que también responde a una idea del proyecto bolivariano donde ejército y pueblo deben trabajar conjuntamente.

Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), donde las políticas sociales son llevadas por el Viceministerio de Desarrollo Social.

- Dados los principios de universalidad y equidad, como la importancia otorgada al desarrollo social y el rol de las Fuerzas Armadas Nacionales, una buena parte de los fondos de desarrollo social es manejada por ministerios distintos al MSDS. Es el caso de la Fundación Proyecto País en el Ministerio de Defensa; el FUS y de la Fundación Pueblo Soberano en el Ministerio de Finanzas.
- Las orientaciones del gasto social apuntan principalmente a planes vinculados a las áreas de nutrición, de educación, de atención a niños y de adultos mayores. Existe un énfasis en las poblaciones especiales como las indígenas: *"Así también se promoverá el desarrollo humano integral de la población excluida, para lo cual se adelantarán políticas encaminadas a: atención integral a niños a través del Programa de Multihogares y hogares de cuidado diario, Defensa de los Derechos de la mujer, atención integral a los pueblos indígenas, garantizar la inclusión de personas discapacitadas."* (Asamblea Nacional e la República Bolivariana de Venezuela, 2003).
- Hay una orientación hacia el estímulo de modos de organización relacionados con la economía social. Así, las cooperativas se consideran como instrumentos ideales para la política social, pues: favorecen la organización de base; fomentan el empleo; eliminan la intermediación entre la producción y el comercio. Al ser el problema de la exclusión social causado por una situación de mala distribución de la riqueza y de una exclusión política, la solución se encuentra entonces en una mejor participación en la distribución de bienes y en modos participativos y democráticos de organización social. Por esto temas como la economía social, la democratización de la distribución de las tierras, la reestructuración del régimen de remuneraciones y el fomento de las organizaciones de base aparecen como soluciones al problema social. La participación se convierte en una herramienta para la transformación de las condiciones de vida: *"Ejercida de esta manera, la participación se convierte en un valor, en un bien que la gente reconoce como parte de su bien social y como su patrimonio. En este proceso, la participación está anclada en el concepto del derecho a la calidad de vida, generando nuevos poderes. Esto rompe con la idea tradicional de que el poder está vinculado a ciertos puestos de decisión."* (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, s.f.).
- Uno de los efectos de esta visión no focalizada sino universalista, no del "combate a la pobreza" sino de "equidad social", no de impactar en situaciones sociomateriales sino en condiciones de participación, es que se obvian los mecanismos de medición que son asociados a la visión focalizada y de impacto de las políticas sociales compensatorias.

Teniendo en cuenta estas observaciones se pueden observar algunas distribuciones del presupuesto de 2003 (Cuadros 5, 6 y 7). Podemos observar que casi el 40% de los recursos destinados al área social son para la educación y casi un 30% para la seguridad social. Tomando como referencia el gasto total, podemos notar que estos porcentajes – a pesar de ser de fuentes diferentes – se corresponden con los señalados en el cuadro anterior.

**Cuadro 5**  
**Estructuración del gasto social según la Ley de Presupuesto 2003**

<b>Gasto Público</b>	<b>Montos</b>	<b>Porcentajes</b>	
<i>Presupuesto Nacional</i>	<i>41.600.426,6</i>	<i>100</i>	
Sectores sociales	16.268.177,6	39	100
Educación	6.327.139,5	15,2	38,9
Salud	2.121.599,1	5,1	13,0
Seguridad Social	4.495.607,4	10,8	27,6
Vivienda y Desarrollo Urbano	1.564.364,5	3,8	9,6
Cultura y Comunicación	277.125,0	0,7	1,7
Ciencia y Tecnología	178.738,0	0,4	1,1
Desarrollo Social	1.303.604,1	3,1	8,0

Fuente: (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 2003).

**Cuadro 6**  
**Partidas ministeriales del gasto en desarrollo social**  
**Ley de Presupuesto 2003**

<b>Ministerios</b>	<b>Montos</b>	<b>Porcentaje</b>
<i>Gasto total</i>	<i>1.303.604,1</i>	<i>100</i>
Educación, Cultura y Deportes	395.361,3	30,3
Salud y Desarrollo Social	386.012,8	29,6
Ambiente	11.684,4	0,9
Defensa	131.352,6	10,1
Interior y Justicia	25.059,3	1,9
Trabajo	70.603,2	5,4
Agricultura	22.129,6	1,7
Infraestructura	58.231,6	4,5
Secretaría de la Presidencia	105.772,6	8,1
Otros	97.396,7	7,5

Fuente: (Asamblea Nacional e la República Bolivariana de Venezuela, 2003).



Para el caso de Desarrollo Social hay que hacer algunas observaciones, pues en este rubro, se encuentran algunas de las innovaciones institucionales recientes. Para el desarrollo social, el Presupuesto de 2003 dedica un 3,1% del gasto total; en términos de las partidas destinadas a los asuntos sociales es de un 8 %. Esta partida de desarrollo social se encuentra repartida en nueve partidas ministeriales (Cuadro 6), donde los principales ministerios son: Educación, Cultura y Deportes; Salud y Desarrollo Social; y Defensa. El papel asignado a las Fuerzas Armadas dentro del desarrollo social, permite entender la razón de su presencia en este cuadro.

En el caso del MSDS, resulta un poco engorroso determinar cuáles son las partidas destinadas a salud y cuáles a desarrollo social. Lo mismo sucede en el caso del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, donde algunos gastos son de educación, otros de cultura y otros de deportes – estos últimos renglones mencionados en el Plan Estratégico Social.

Como la fuente de estos últimos datos es la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2003, es factible identificar cuáles son las partidas asignadas a instituciones especializadas en los asuntos del desarrollo social –de igual manera, con la Ley del Presupuesto 2002. De hecho, según la Exposición de Motivo de cada ley, la asignación de recursos se redujo a un 89% de la asignada en el año 2002, siendo la asignación para ese año de 1.458.861,1 millones de Bs..

**Cuadro 7**  
**Algunas partidas presupuestarias para desarrollo social. Años 2002 y 2003**

Ministerio e Institución	2002			2003		
	Montos	% de la partida ministerial	% del gasto en desarrollo social	Montos	% de la partida ministerial	% del gasto en desarrollo social
Ministerio de la Defensa	1.326.090,7		(2)	1.811.983,3		(2)
Fundación Proyecto País	25.000,0	1,89	1,7	9.770,0	0,54	0,7
Fundación Propatria 2000	10.769,9	0,81	0,7	770,0	0,04	0,1
Ministerio de Secretaría de Finanzas (1)	158.419,0			13.598.050,1		
Fondo Único Social	96.937,2	61,2	6,6	95.583,3	0,7	7,3
Fundación Pueblo Soberano	2.000,0	1,3	0,1	2.500,0	0,0	0,2
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	2.028.895,0			2.668.517,3		
Inst. Nacional de Geriatria	29.191,5	1,4	2,0	105.711,8	4,0	8,1
SENIFA	105.510,7	5,2	7,2	155.945,7	5,8	12,0

Fuente: (Asamblea Nacional e la República Bolivariana de Venezuela, 2003).

Notas: (1) El Fondo Único Social y la Fundación Pueblo Soberano estaban bajo responsabilidad del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia en 2002; para 2003 pasan a la del Ministerio de Finanzas.

(2) Según la Exposición de Motivos, el gasto en desarrollo social fue de 1.458.861,1 millones de Bs. para 2002. Para 2003, será de 1.303.604,1 .

Una de las cosas notorias para el año 2002 (Ver Cuadro 7) es que el Fondo Único Social – un programa asistencialista – concentra casi tantos recursos como el SENIFA. Para el año 2003 se

le da un mayor peso a esta institución. Por otro lado, existe una contracción en los recursos asignados al Ministerio de Defensa pero continúa concentrando una cantidad importante de recursos. En todo caso, estas proyecciones para 2003 fueron realizadas antes de la situación del paro cívico de diciembre 2002 y de la paralización de la industria petrolera. Algunos analistas estiman que dado la situación petrolera, se puede esperar una contracción del PIB entre un 7 y un 25% y un déficit del Gobierno entre -6 y -13%, con una inflación entre 38% y 57%, situación más complicada para la economía venezolana si se toma en cuenta el control de cambios.

**Figura 2**  
**Objetivos de algunas instituciones con fines en materia de desarrollo social**

Institución	Objetivo
Fundación Proyecto País	Promover y financiar actividades que se vinculen con la administración y organización del Proyecto País, a fin de alcanzar mayores niveles de desarrollo, calidad de vida y bienestar social en los sectores más necesitados, por medio del aporte de los recursos necesarios y la participación de la Fuerza Armada y de la Sociedad Civil.
Fundación Propatria 2000	Organizar, planificar, promover, administrar, financiar y ejecutar proyectos especiales de carácter social, asistencial, habitacional, vial, alimentario y agroindustrial, con la finalidad de incentivar e impulsar todos los sectores de la vida nacional, para alcanzar mayores niveles de desarrollo, calidad de vida y bienestar en los sectores más necesitados del país, por medio del aporte de los recursos necesarios y la participación de la Fuerza Armada Nacional y la Sociedad Civil.
Fondo Único Social (FUS)	Cobertura de programas destinados a fortalecer el desarrollo social, la salud integral, la educación y la promoción de la participación popular en la actividad económica.
Fundación Pueblo Soberano	Apoyar y prestar asistencia a los sectores más necesitados del país, para contribuir con el logro de mayores niveles de desarrollo y bienestar y, en consecuencia, elevar la calidad de vida de la población.
Servicio Nacional Autónomo de Atención Integral a la Infancia y a la Familia (SENIFA)	Planificar, organizar, coordinar, integrar y promover los servicios de atención integral a la infancia y a la familia, a través del Programa de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario enmarcado dentro de la política de inversión social que adelanta el Ejecutivo Nacional, el cual beneficia a la población vulnerable, en especial, a los niños y niñas menores de 6 años.
Instituto Nacional de Geriátrica y de Gerontología (INAGER)	Llevar a cabo el Programa de Atención Integral para la Población Adulta Mayor a nivel nacional, con el objetivo de impulsar una política integral donde se atienda al adulto mayor supliendo sus necesidades básicas y complementarias y se fortalezca la organización comunitaria para promover la presencia y participación de los ancianos.

## **Parte III**

### **Los Hogares de Cuidado Diario y Multihogares**

En esta sección se explica el surgimiento y evolución de los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario. Se muestra como una iniciativa de origen comunitario fue sistematizada y enriquecida para convertirse en una experiencia piloto de atención integral a la infancia. También se describe la articulación de los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario con políticas sociales compensatorias y el proceso de expansión. Finalmente, se sintetizan los énfasis y giros que el gobierno vigente le imprime a los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario.

## **1. La institucionalización de una iniciativa de origen comunitario: los HCD**

En Venezuela, los hogares de cuidado diario surgieron –a diferencia de otros componentes de la política social- en comunidades de escasos recursos económicos, como una forma de cooperación entre madres y vecinas: en sus hogares algunas vecinas se dedicaban a cuidar los hijos de otras mientras éstas estaban trabajando, recibiendo una contribución en dinero a cambio de sus servicios. En el año 1974, esa praxis comunitaria fue analizada, complementada y comenzó a ser fomentada por la Fundación del Niño, organización privada y sin fines de lucro - presidida por la Primera Dama del país- dedicada a ofrecer asistencia y protección a la infancia<sup>29</sup>.

La modalidad de Hogares de Cuidado Diario implantada por la Fundación del Niño sintetizó esfuerzos nacionales previos como también, tendencias internacionales en educación y psicología (De Gonzalo, 1973). Las experiencias de madres en barrios caraqueños se enriquecieron con estrategias no convencionales para el aprendizaje, al igual que con actividades para el cuidado de la salud de los niños. En el año 1974 e insistiendo en el carácter comunitario, la Fundación estableció los siguientes objetivos para el Programa de Hogares de Cuidado Diario (González de Piñango, s.f.: 20).

- a.- Asistir a los niños menores de 5 años, hijos de madres trabajadoras.
- b.- Proporcionarle a los niños una atención integral preventiva, curativa y de apoyo psicopedagógico.
- c.- Prevenir fallas en el desarrollo psicomotriz de los menores mediante la observación permanente de su conducta.
- d.- Preparar a los niños para el ingreso a la escuela a través del estímulo al lenguaje y áreas cognitivas.
- e.- Estimular las relaciones familiares por medio de la participación de los padres en el Programa.
- f.- Generar empleo mediante el pago de sus servicios a la "Madre Cuidadora".

La Fundación con el apoyo de especialistas venezolanos y extranjeros propuso y probó un nuevo modelo de atención integral a niños en familias de pocos recursos económicos, aprovechando los recursos disponibles en las vecindades. La primera forma operativa adoptada fue la promoción y apoyo a la atención que una madre en su hogar podía ofrecerle a cinco niños menores de cinco años -desde la 6 AM hasta la 6 PM. Las experiencias pioneras se desarrollaron en cuatro barrios del Area Metropolitana de Caracas –luego de censos para identificar usuarios y potenciales madres cuidadoras.

---

<sup>29</sup> Los orígenes de la Fundación del Niño (Gonzalo, 1993: 7) "... se remontan al año 1936, cuando la señora María Teresa de López Contreras creó la Fundación Bolívariana, pero sus antecedentes inmediatos datan de 1964 al crear la señora Menca de Leoni la Fundación 'Festival del Niño' En abril de 1974, bajo la presidencia de la señora Blanca Rodríguez de Pérez la institución adquiere su denominación legal actual de la FUNDACION DEL NIÑO."

En agosto de 1974 y a través del Decreto 332 se consolidó la participación de la Fundación de Niño y específicamente del Programa de Hogares de Cuidado Diario en la oferta de servicios a pobladores de zonas marginales urbanas. El Decreto incluía la creación de Módulos de Servicios Múltiples en Unidades de Ordenamiento de un máximo de 20.000 habitantes en áreas de barrios con posibilidades de desarrollo urbano. Mediante los módulos se aseguraría la asistencia sanitaria, la comunicación y el abastecimiento a las comunidades donde funcionarían los Hogares de Cuidado Diario (De Gonzalo, 1973).

En ese mismo año, el Programa de la Fundación se incluyó en el V Plan de la Nación, como programa para ofrecer atención social y procurar el adecuado desarrollo de los niños menores de seis años. En 1976 el Programa se estableció en cinco zonas del Área Metropolitana de Caracas –cada una conformada por siete u ocho barrios– acordes con las Unidades de Ordenamiento del Decreto 332- y se fijó como meta máxima en cada barrio: cuarenta Hogares de Cuidado Diario. Para entonces, se habían constituido equipos técnicos de campo<sup>30</sup> -integrados por trabajadores sociales, promotores, puericultores, maestras y algunos voluntarios de la comunidad- cada uno de los cuales era responsable de asesorar y apoyar a veinte Hogares de Cuidado Diario. A partir de ese año se aumentó, de cinco a seis, el número de niños atendidos en los Hogares (González de Piñango, s.f.).

En el año 1978 –con el financiamiento del Fondo de las Naciones Unidas y la asistencia técnica de Fundación High/Scope- se realizó una evaluación del Programa, estableciéndose (De Gonzalo, 1973: 10).

*...la validez del HCD como modelo de atención integral para niños de temprana edad, la potencialidad de los recursos de las comunidades, la necesidad que tenían las comunidades de un programa semejante, y los requerimientos programáticos a ser incorporados a futuro.*

La evaluación efectuada ratificó la eficacia del modelo de los Hogares de Cuidado Diario y sobre todo, su pertinencia para satisfacer necesidades de la población. En particular se encontró que el Programa (De Gonzalo, 1973):

- Posibilita la rápida implantación de un servicio de cuidado.
- Aplica una de las formas de cuidado diario surgida en las comunidades y que garantiza la seguridad física de los niños, mientras sus madres trabajan.
- Atiende las necesidades afectivas de los niños, proporcionándole un ambiente muy familiar.
- Atiende las necesidades nutricionales de los niños (3 comidas balanceadas y ajustadas a la edad).
- Controla el estado de salud de los niños (por medio de acciones preventivas y curativas).

---

<sup>30</sup> Las actividades y los equipos de trabajo se organizaron en función de tres áreas: (González de Piñango, s.f: 23) "...el área educativa pasó a ser coordinada por 1 Psicólogo quien comenzó a elaborar guías de actividades para los niños, estructurando un programa educativo para niños de 4 a 5 años y uno de estimulación temprana para menores de 3 años.

La maestra kindergartnerina visitaba semanalmente los HCD del barrio, orientando las actividades pedagógicas con los niños, mientras los voluntarios se encargaban de complementar su acción con las Madres Cuidadoras.

El área social era coordinada por la Trabajadora Social y abarcaba actividades de promoción y proyección del Programa en las comunidades, llevándose un control censal de la población susceptible a ser captada para el Programa en cada barrio...".

- Prevé la ejecución de actividades educativa que favorecen el desarrollo cognoscitivo de los niños y su aprestamiento para la escuela.
- Brinda atención legal para la inscripción de los niños en el registro civil.
- Brinda orientación y capacitación a las Madres Cuidadoras y Trabajadoras y las vincula con entes públicos especializados en suministrar servicios a las familias.
- Promueve la participación de organizaciones públicas y privadas en la ejecución del Programa.

Los resultados satisfactorios de la evaluación fueron difundidos en otros países de América Latina. Varios de ellos basándose en el modelo venezolano, iniciaron programas sociales para el cuidado de niños en vecindades pobres. En Venezuela, de acuerdo a las debilidades identificadas en el proceso de evaluación, se pusieron en marcha varias iniciativas para el mejoramiento del Programa, como por ejemplo, los instrumentos de supervisión.

En 1981 en un intento para mejorar la calidad de la educación proporcionada a los niños a través del Programa, se crearon los “salones de clase”. En las mañanas los niños asistían a un local del barrio –previamente adaptado- para participar en actividades educativas. En horas del mediodía los niños regresaban a los Hogares de Cuidado Diario (Terán de Ruesta y otros, 1993).

En los años siguientes, la revisión permanente del funcionamiento y la búsqueda de mejores niveles de calidad, la inestabilidad económica de las comunidades, así como, la insuficiencia de recursos económicos para costear el Programa (González de Piñango, s.f.) llevaron a centrar los esfuerzos de la Fundación en el mantenimiento de los Hogares de Cuidado Diario. Sin embargo, entre 1979 y 1988 se redujo el número de Hogares y en consecuencia, la cobertura del Programa –ver Cuadro 8.

**Cuadro 8**  
**Ejecución del Programa de Hogares de Cuidado Diario. 1976-1988**

Año	Nº HCD	Niños atendidos
1976	646	3230
1977	1521	7605
1978	1783	8862
1979	2019	10372
1980	1685	9140
1981	1140	6257
1984	963	5437
1985	910	4918
1986	984	5463
1987	1109	6628
1988	1167	7172

Fuente: (González de Piñango, s.f.: 27).

A fines de 1988 la Fundación no disponía de recursos suficientes para continuar expandiendo el Programa. Entonces (González de Piñango, s.f: 27).

*...los aportes de otras instituciones se habían tornado escasos y, en las regiones el Programa lograba financiarse en buena medida, con recursos de las gobernaciones, dependiendo muchas veces del interés manifestado por las Primeras Damas de los estados, quienes dirigían el Programa desde las 22 seccionales de la Fundación del Niño en cada entidad federal.*

La evolución del Programa ponía de manifiesto que los cambios gubernamentales y la pérdida de apoyo político influían mucho más en los logros, que la validez y eficacia mismas de los Hogares de Cuidado Diario. Aparentemente, una de las debilidades observadas fue la ausencia de una vinculación más fuerte y permanente con las comunidades, lo cual provocó una gran dependencia de decisiones tomadas en ámbitos políticos (Terán de Ruesta, 1993).

## **2. La inclusión de los Hogares de Cuidado Diario en políticas sociales compensatorias (1989-1998)**

En el año 1989, ante el deterioro de las condiciones sociales y económicas del país, el gobierno puso en práctica un ajuste macroeconómico que se orientaba a la liberación de las fuerzas del mercado y a la minimización del papel del Estado en la esfera económica. Con la finalidad de contrarrestar los efectos que causarían las medidas económicas establecidas en la población de menos recursos, el gobierno también implantó un “Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza”. La Comisión Presidencial Para el Enfrentamiento de la Pobreza (COPEP) se encargó de diseñar y coordinar acciones para solventar la situación de pobreza crítica en que se encontraba gran parte de la población venezolana.

Los distintos planes y programas propuestos procuraban compensar las consecuencias no deseadas del proceso de transición de lo compensatorio o coyuntural a lo estratégico o estructural, mediante acciones que apuntaban al largo plazo y que asegurarían la viabilidad del nuevo proyecto de Desarrollo. Por ello, los programas sociales deberían: (Comisión Presidencial para el Enfrentamiento de la Pobreza, 1989).

- Impactar rápidamente en el ingreso familiar;
- Satisfacer necesidades fundamentales (nutrición, salud, educación y vivienda);
- Ser focalizados (dirigidos sobre todo a los grupos más vulnerables como: niñez, embarazadas, lactantes y trabajadores en desventajas, en áreas marginales y urbanas con énfasis en regiones de pobreza aguda);
- Colaborar con el fortalecimiento de la red social y de la sociedad civil.

La COPEP elaboró un Plan de Acciones Inmediatas. El Plan COPEP se inició con siete programas compensatorios asistenciales y uno de ellos fue el Programa de Hogares de Cuidado Diario. Las estrategias para el acrecentamiento de esa modalidad de atención y su propagación por el territorio nacional se recogieron en el denominado “Plan de Extensión Masiva del Programa de Hogares de Cuidado Diario” bajo la rectoría del Ministerio de la Familia<sup>31</sup>.

El Programa de Cuidado Diario contaba con algunas peculiaridades que resultaban afines con los lineamientos de política social y que aligerarían su ampliación (González de Piñango, s.f).

---

<sup>31</sup> Con el Decreto N° 1447 del 29 de enero de 1987 se creó el Ministerio de la Familia.

- Era un modelo de atención inmediata, aplicado y verificado en comunidades de escasos recursos;
- Podía ser manejado por organizaciones privadas y sin fines de lucro;
- Admitía focalizar la atención de acuerdo a elementos como: edad, área geográfica e ingresos;
- Permitía identificar variables sencillas de atención;
- Podía incentivar la participación comunitaria.

En la planificación inicial se fijó como meta atender a 500.000 niños en situación de pobreza, en un lapso de cinco años. En septiembre de 1989, mediante un convenio se delegó en la Fundación del Niño la ejecución de la masificación del Programa. En esa ocasión el Ministerio de la Familia transfirió a la Fundación casi 500 Hogares de Cuidado Diario administrados por el Ministerio<sup>32</sup> y además, comenzó a trasladarle los recursos económicos necesarios para emprender la masificación y extensión.

Para dar cumplimiento a lo convenido, la Fundación empezó a crear Hogares de Cuidado Diario ajustados a los estándares que tradicionalmente venía usando. No obstante, prontamente se evidenció que los costos eran elevados y que sería imposible alcanzar la cobertura acordada. En consecuencia, se decidió aumentar la cantidad de niños que se atendería en cada Hogar de Cuidado Diario (de 6 a 8 niños) Igualmente, se plantearon otros modelos para el cuidado diario de los niños. A finales de 1989, por resolución conjunta del Ministerio de la Familia y la Fundación del Niño, se instituyeron cuatro modalidades:

- a) Hogar de Cuidado Diario Tradicional: una madre cuidadora atiende en su propia casa hasta 8 niños. A cambio de ese servicio, ella recibe un pago mensual en efectivo. Una parte del pago es cancelado por el Ministerio de la Familia (a través de una ONG) y otra parte, por la madre biológica;
- b) Hogares de Cuidado Diario Exonerado: una madre cuidadora atiende en su propia casa hasta 8 niños. Esa modalidad está destinada a zonas rurales o en áreas urbanas con población en situación de pobreza crítica, donde las madres biológicas debido a sus condiciones de vida (sociales, educativas, etc.) no están empleadas y por tanto, no pueden contribuir con un aporte mensual. El pago de las madres cuidadoras se cancela con fondos públicos –del Ministerio de la Familia;
- c) Multihogar Tradicional: tres madres cuidadoras atienden hasta 30 niños –en un horario de 6:00 AM a 6:00 PM y en día laborales- en un local de la comunidad especialmente seleccionado o construido para ese fin. Las madres biológicas deben contribuir mensualmente, por la atención ofrecida al niño;
- d) Multihogar Exonerado: tres madres cuidadoras atienden hasta 30 niños –en un horario de 6:00 AM a 6:00 PM y en día laborales- en un local apropiado de la comunidad. Se exonera a la madre biológica de efectuar aportes porque fue concebido, precisamente, para atender a hijos de padres desempleados. Esta modalidad se pondría en práctica en zonas de pobreza extrema.

Juntamente con el aumento de la cantidad de niños atendidos por Hogar de Cuidado Diario, los ajustes en la definición de los beneficiarios (hijos de madres trabajadoras o de madres en

---

<sup>32</sup> Al respecto Marisol De Gonzalo explica: "...Hubo un ensayo experimental de ejecución del Programa por parte del Ministerio que no prosperó debido, entre otras razones, a la ineludible politización de los niveles locales..." (De Gonzalo, 1993: 13)



situación de pobreza crítica) y la creación de nuevas modalidades, se modificaron los equipos técnicos de campo. De un grupo multidisciplinario (trabajadores sociales, maestros y puericultores) se pasó a la figura del Promotor Social, quien debía efectuar todas las funciones. De igual modo, se estableció que, en promedio, cada promotor tenía que coordinar y supervisar entre treinta y cincuenta Hogares de Cuidado Diario<sup>33</sup>(González de Piñango, s.f).

Para llevar a cabo la extensión masiva se efectuaron modificaciones importantes en la manera como venía operando el Programa. El Ministerio de la Familia organismo rector y financiador del Programa, en principio, también debía encargarse de elaborar normas relativas a aspectos técnicos y administrativos. Sin embargo, terminó cediendo esas tareas a la Fundación del Niño –organización con suficiente experiencia en la ejecución del Programa (De Gonzalo, 1993) El Ministerio se responsabilizó por la selección, incorporación y el seguimiento de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) interesadas en ser copartícipes de la ejecución del Programa.

En la práctica, la Fundación del Niño se dedicó especialmente a la ejecución de la modalidad Hogares de Cuidado Diario mientras que otras organizaciones sin fines de lucro se encargaron de la implantación de los Multihogares. Cabe señalarse que al principio, conseguir la intervención de las ONGs resultó más difícil de lo esperado. Primero, fue necesario esclarecer procesos y definir con precisión los aspectos legales relacionados con la inclusión de organizaciones privadas y sin fines de lucro en un programa público.

Un análisis sobre las competencias e intereses de las ONGs para afrontar compromisos que habitualmente habían sido reservados al Estado, indicó que (González de Piñango, s.f: 34):

*...muy pocas organizaciones estarían en condiciones de asumir solas un reto de esta magnitud. Habría que acompañarlas y diseñar una estrategia que les permitiese interesarse en participar en el Programa.*

*Se consideró entonces que si el Estado no les aportaba capacitación, además de algún estímulo económico, prácticamente sería imposible que las ONGs asumiesen los retos que de ellas se esperaban.*

El Ministerio estableció un “Incentivo para las ONGs” o aporte en dinero que no debía exceder el 3% del costo total del funcionamiento y el cual se reflejaba en la estructura de costos del convenio entre ese organismo público y las organizaciones no lucrativas.

Para el año 1993 se habían incorporado 375 ONGs y a fines de ese año, estaban funcionando 21.247 Hogares de Cuidado Diario y 3.215 Multihogares -beneficiándose a 251.224 niños en todo el país (Cuadro 9) La cobertura entre 1989 y 1993 se multiplicó por más de diez y los costos del Programa también se incrementaron considerablemente como resultado del aumento de los costos reales en el país (González de Piñango, s.f.).

---

<sup>33</sup> Hasta 1988, cada equipo técnico era responsable de coordinar y supervisar 25 Hogares de Cuidado Diario.

**Cuadro 9**  
**Ejecución del Programa de Hogares de Cuidado Diario y Multihogares. 1989-1993**

Año	HCD	MHCD	Niños Atendidos	Presupuesto	Costo mensual por niño	Costo total mensual
1989	2.661		19.307	104.592.640	736	14.209.952
1990	10.506	724	105.768	149.322.296	3541	374.524.488
1991	16.793	1.131	168.274	2.790.300.000	1694	285.056.156
1992	21.332	2.509	245.266	7.640.300.000	2766	679.788.756
1993	21.247	3.215	251.224	12.050.300.000	2548	640.118.752

Fuente: (González de Piñango, s.f.: 37).

Desde febrero de 1992 y hasta noviembre de 1993, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello -conjuntamente con la Dirección General Sectorial de Atención al Niño y a la Familia del Ministerio de la Familia- diseñó e implantó un sistema de seguimiento de resultados del Programa de Hogares de Cuidado Diario en su modalidad de multihogar. Los primeros resultados producidos por el sistema, permitieron calibrar el impacto socioeconómico del programa en los beneficiarios como también, su incidencia en el estado nutricional, la salud y el desarrollo de los niños atendidos. Posteriormente, su uso regular proporcionó valiosos insumos para introducir mejoras en el Programa.

A raíz del proceso de masificación, si bien se logró un aumento significativo de la población infantil atendida y de madres beneficiarias, también se identificaron varias debilidades en el Programa; entre ellas (De Gonzalo, 1973):

- Falta de integración intersectorial entre las instituciones;
- Poca participación y proactividad de la comunidad;
- Contradicciones entre la necesidad de focalizar y la intención de brindar atención integral a los niños;
- Retrasos por procesos burocráticos y percances típicos de los organismos públicos, como por ejemplo: paros de personal;
- Indefinición del carácter descentralizado -o no- de la gestión general;
- Ausencia de estrategia para el autofinanciamiento;
- Carencia de un sistema de evaluación de impacto;
- Fallas en la comunicación con las comunidades.

Del mismo modo se señalaron varias fortalezas del Programa, tales como (De Gonzalo, 1973):

- Cuenta con suficiente apoyo gubernamental;
- Es flexible y potencialmente transformable;

- Fue evaluado y aprobado por organismos internacionales como UNICEF y se implementa en otros países;
- Personal motivado y con experiencia que puede transmitir su mística de trabajo a otros;
- Acuerdos para la distribución de competencias y funciones entre las distintas instituciones ejecutoras;
- Organizaciones de la sociedad civil y de los gobiernos locales comprometidas con el proceso de extensión, en las distintas regiones del país.

En general, se catalogaron como exitosos los esfuerzos para la extensión masiva del Programa. En el año 1994 la Fundación del Niño resuelve transferir los Hogares de Cuidado Diario al Ministerio de la Familia, fundamentalmente por carecer de capacidades suficientes y necesarias para garantizar el aumento de las coberturas y/o el funcionamiento de los existentes (González de Piñango, s.f.: 42)

*...Ya para 1993, la Fundación del Niño había comenzado a mostrar señales de debilitamiento en su estructura institucional... Sus recursos humanos se tornaron limitados ante la magnitud de la expansión... Las metas planteadas en cuanto a la Masificación del Programa, si bien se habían logrado alcanzar en un 50% sobrepasaron en buena medida la capacidad institucional de la Fundación...*

Luego de variados análisis y diagnósticos se acordó crear Asociaciones Civiles Sin Fines de Lucro en cada uno de los estados del país, las cuales prosiguieron con la modalidad de Hogares de Cuidado Diario –gracias a convenios entre cada una de ellas y el Ministerio de la Familia. El 22 de septiembre de ese mismo año –por medio del Decreto 353- se crea el Servicio Autónomo de Atención Integral a la Infancia (SENIFA) institución especialmente fundada para la promoción, financiamiento y asesoramiento de organizaciones privadas sin fines de lucro y organismos de gobierno (local, regional o nacional) que contribuían al desarrollo integral de la población infantil en situación de pobreza<sup>34</sup>.

En noviembre de 1994 culminó la transferencia de los Hogares de Cuidado Diario de la Fundación del Niño al SENIFA. A partir de 1995, el mantenimiento y florecimiento de los Hogares de Cuidado Diario y de los Multihogares en todo el país dependería del novel servicio autónomo. El SENIFA tuvo que afrontar un doble reto: solventar las debilidades observadas en el Programa durante la etapa de masificación y organizarse internamente (establecer procedimientos e instrumentos administrativos, políticas de personal, normativas, etc.).

Buena parte de la gestión del SENIFA a lo largo de los años 1995 y 1996 estuvo centrada en el ordenamiento interno. Entre las mejoras llevadas a cabo en el año 1996 deben mencionarse la implantación de un sistema de supervisión, tarea que llevó a rescindir cien contratos con ONGs. De igual manera, se estableció el Programa de Educación Familiar para la Comunidad (EFAM) para apoyar a las familias usuarias de los Hogares de Cuidado Diario y Multihogares. El EFAM capacitó a todas las Madres Cuidadoras y Promotores (González de Piñango, s.f.).

En el año 1996 el gobierno ante los fuertes desequilibrios económicos, puso en práctica –con apoyo del Fondo Monetario Internacional- un programa de ajuste macroeconómico muy parecido al emprendido en el año 1989. En esa coyuntura se presentó un programa económico, denominado “Agenda Venezuela” con un componente social conformado por catorce programas desti-

---

<sup>34</sup> El SENIFA –adscrito al Ministerio de la Familia- asumió las funciones que hasta entonces desempeñaba la Dirección General Sectorial de Atención al Niño y a la Familia de ese ministerio.

nados a los grupos más vulnerables<sup>35</sup> El Programa Hogares y Multihogares de Cuidado Diario se incluyó en la Agenda para ofrecer atención diaria, integral (en las áreas de nutrición, salud y desarrollo infantil) y no convencional a niños entre 0 y 6 años en situación de pobreza. También para apoyar familias brindándole empleo a madres cuidadoras y colaborar con el fortalecimiento de la Red Comunitaria.

A propósito de la inserción del Programa en la Agenda, se ratificaron sus modalidades de atención y sus mecanismos de ejecución. El Ministerio de la Familia y el SENIFA, se encargaron de distribuir los recursos financieros y de fijar los lineamientos programáticos. Sobre la manera de ejecutarlo se corroboraron dos modalidades:

- *Hogares de Cuidado Diario*: se ejecutó a través de una Asociación Civil en cada estado, presidida por la primera dama de cada uno de estos o por la persona designada por el gobernador.
- *Multihogares*: se ejecutó por medio de organismos facilitadores u ONGs incorporadas al Programa, como también, las Asociaciones Civiles de Gobernaciones y Alcaldías.

Durante el año 1997 el Ministerio de la Familia comenzó a impulsar Gabinetes Sociales en los distintos estados del país y logró propiciar, entre otros, que los Hogares de Cuidado Diario y Multihogares se incluyeran en programas sociales regionales. Durante ese año, treinta y ocho alcaldías de ocho estados del país convinieron con el SENIFA la administración de ciento cincuenta y siete Multihogares -suministrando atención a cuatro mil seiscientos ochenta niños. Así, se empezó a concertar con los gobiernos locales la propiedad de los Multihogares: el municipio –y no la alcaldía- sería el propietario de aquellos administrados por las alcaldías (González de Piñango, s.f.).

#### **Estructura de Programa de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario\*.**

##### Objetivos del Componente de Salud y Nutrición:

Contribuir con un ambiente comunitario sano para los niños de familias en condiciones de pobreza.

Articular el programa con los centros de salud en cada comunidad, para hacer prevención y atender la salud de los niños.

Realizar un control y seguimiento periódico del estado de salud y nutrición de los niños.

Evaluar con periodicidad las condiciones higiénicas y de salud de los Hogares y Multihogares y del personal que lo atiende.

Proporcionar a los niños una alimentación balanceada y variada, capaz de cubrir el 85 por ciento de sus requerimientos diarios.

##### Objetivos del Componente Pedagógico y de Desarrollo Infantil:

<sup>35</sup> Los demás programas sociales de la Agenda eran: Subsidio familiar; Alimentario estratégico; Alimentario escolar; Desayuno, merienda y comedores escolares; Dotación de uniformes y útiles escolares; Suministro de Medicamentos (SUMED); Alimentario Materno Infantil (PAMI); Dotación de material médico quirúrgico; Subsidio del Pasaje estudiantil; Capacitación y empleo joven; Atención integral al anciano; Fortalecimiento social; Incremento de ingresos a los pensionados por vejez.

Propiciar en los niños experiencias significativas, adaptadas al ambiente físico y la rutina diaria de los Hogares y Multihogares, que permitan la estimulación de las distintas áreas de su desarrollo.

Propiciar la interacción de los adultos con los niños.

Estimular y evaluar los niveles de desarrollo infantil y aplicar los mejores modelos de estimulación para cada edad.

Objetivos del Componente Socio-comunitario:

Promover la participación comunitaria en la gestión del Programa.

Brindar herramientas de participación a los padres.

Consolidar la formación ciudadana.

=====

(\* Tomado de (Enlace 3 Comunicaciones, s.f.).

Al año siguiente, se asentó una nueva forma de ejecución tanto de los Hogares de Cuidado Diario como de los Multihogares: el co-financiamiento o contribución compartida entre gobernaciones, asociaciones civiles y el SENIFA. Adicionalmente, se revisó la estructura de costos de las ONGs para administración de los Multihogares, reajustándose los gastos administrativos y los gastos operativos de las ONGs y de los Multihogares. Desde entonces, se cancelaría el gasto por niño de acuerdo a la cantidad de días atendidos y trabajados (González de Piñango, s.f.).

En el período 1994-1998 la cobertura del Programa apenas se incrementó en 31% -Ver Cuadro 10. A diferencia de lo sucedido en los cuatro años anteriores, no se produjo un aumento cuantioso de la cantidad de niños atendidos pues no se contó con recursos económicos suficientes como para proseguir con la expansión del Programa.

#### **Compromisos adquiridos en el modelo de cofinanciamiento \***

El Ministerio de la Familia vía SENIFA: Gastos de apertura de Hogares y Multihogares (captación, dotación y entrenamiento) gastos operativos y; 50% Fondo de Contingencia

Gobernación: Gastos de mantenimiento (Bono de Alimentación y Bono por Cuido) y 50% Fondo de Contingencia.

Asociación Civil: Ejecución de los fondos transferidos para gastos de mantenimiento y funcionamiento de Hogares y Multihogares, así como, control y tramitación de los fondos del Programa en el estado. Además, realización de rendiciones mensuales de fondos transferidos por el Ministerio y por la Gobernación.

=====

\* Tomado de: (González de Piñango, s.f: 66.).

**Cuadro 10**  
**Ejecución del Programa de Hogares de Cuidado Diario y Multihogares. 1994-1998**

Año	HCD	MHCD	Niños Atendidos	Presupuesto	Costo mensual por niño	Costo total mensual
1994	18.171	3.489	242.075	12.503.802.865	3.474	840.968.550
1995	24.400	4.545	*349.000	19.135.263.362	6.000	2.094.000.000
1996	21.586	4.212	350.000	30.475.012.317	10.000	3.500.000.000
1997	22.828	5.052	350.772	45.506.500.000	13.500	4.735.422.000
1998	20.915	5.630	316.559	50.357.270.964	13.633	4.315.648.847

Fuente: (González de Piñango, s.f.: 37).

(\*) Incluye 250 niños atendidos por medio de proyectos especiales.

Un análisis de la evolución de los costos del Programa (desde 1989 hasta 1998) realizado por Luis Pedro España mostró (González de Piñango, s.f.).

- Tendencia progresiva a la reducción de los costos del programa en términos reales.
- Caída de las transferencias del Estado al Programa. Pese a ello, aumento de la cantidad de niños beneficiados, gracias a contribuciones efectuadas por las familias e iniciativas de autofinanciamiento desarrolladas por algunas ONGs.
- El costo operativo de las ONGs si bien al principio de la extensión masiva alcanzó a ser 1/3 de la estructura de composición de los bonos<sup>36</sup>, en 1998 era del 22%.
- El bono de alimentación representaba el 50% de las transferencias.
- En promedio, la proporción era de 5 multihogares por ONG, cifra que en términos de costos operativos por niño atendido, resultaba baja y permitía catalogar como costosas sus participaciones en el Programa.

### 3. Los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario en la actualidad (1999-2003)

En febrero de 1999 comenzó un nuevo período presidencial, caracterizado por numerosos cambios y reformas normativas, institucionales y operativas. La Constitución aprobada en ese mismo año contiene un diseño institucional y político distinto al que existía en el país y produjo cuantiosas transformaciones en la organización de los entes públicos. A nivel central, se cambiaron los nombres de los ministerios, se produjeron fusiones de organismos y se instituyeron otros. Entre otros, el Ministerio de la Familia se fusionó con el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y se constituyó el Ministerio de Salud y Desarrollo Social<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> El Estado transfería dinero a las ONGs por tres conceptos: a) Bonos de cuidado o pagos a las madres cuidadoras; b) Bonos de alimentación o recursos para la compra de alimentos y; c) Gastos operativos o pagos de alquileres y gastos de las ONGs.

<sup>37</sup> Mediante el Decreto 253 del 10 de Agosto de 1999.

El Ministerio de Salud y Desarrollo Social se encarga del diseño de políticas, planes y normativas, como también de realizar actividades del Ejecutivo Nacional relacionadas con la salud y el desarrollo social. Específicamente en el ámbito del desarrollo social debe<sup>38</sup>:

Regular, formular, coordinar, programar, seguir y evaluar las políticas, estrategias y planes dirigidos a lograr el desarrollo social de la Nación.

Coordinar acciones, planes y programas que, articulados a las políticas económicas propicien el desarrollo del equilibrio social.

Promover la integración de los diversos componentes del desarrollo social, mediante la creación y coordinación de redes en sus diversas formas organizativas como parte del esfuerzo colectivo, corresponsable, intersectorial e integral de responder a las necesidades sociales de calidad de vida y salud de personas y colectivos, en forma universal y equitativa.

Tales obligaciones corresponden sobretudo al Viceministerio de Desarrollo Social<sup>39</sup> y a varios organismos adscritos al Ministerio, entre ellos el SENIFA cuyo propósito fundamental es<sup>40</sup>

*...brindar una atención integral a niños y niñas menores de 6 años de edad, abarcando las áreas de cuidado diario, nutrición, salud, educación inicial y desarrollo psicoafectivo, así como la orientación, capacitación y asesoría especializada a los miembros de la familia y las comunidades.*

Con motivo de la re-estructuración, se replantearon los fines y funciones del SENIFA, sobresaliendo al compararse con la misión original de ese servicio autónomo, el énfasis que actualmente se le da al fomento de la solidaridad social, así como a la promoción del voluntariado social.

#### **Funciones del SENIFA\***

- a) Concertar y coordinar con organismos y entes de los sectores públicos y privados la planificación y la ejecución de programas dirigidos a la protección y desarrollo integral de la infancia y de la familia.
- b) Promover y desarrollar planes y programas tendientes a fomentar la formación y protección del niño y la familia, así como la defensa y mejoramiento del nivel de vida de éstos.
- c) Dirigir, coordinar y supervisar la ejecución del Programa de Hogares de Cuidado Diario y Multihogares, así como cualquier otro programa orientado a lograr una atención integral a la infancia y a la familia a través de organizaciones de la sociedad civil.
- d) Establecer las pautas y criterios que posibiliten el cumplimiento de las obligaciones previstas en las leyes y reglamentos sobre la atención integral a la infancia y a la familia.

---

<sup>38</sup> Tomado de la página Web: [www.msds.gov.ve](http://www.msds.gov.ve)

<sup>39</sup> El Ministerio de Salud y Desarrollo Social está compuesto por dos Viceministerios: el Viceministerio de Salud y el Viceministerio de Desarrollo Social.

e) Generar, recopilar, centralizar, sistematizar, publicar y divulgar la información referida al niño y a la familia que el servicio obtenga y fomentar la participación de los sectores públicos y privados en la realización de los mismos.

f) Mantener relaciones con organizaciones nacionales e internacionales vinculadas al área de su competencia.

g) Ejercer todas aquellas otras funciones que le asigne la Ministra (o) de Salud y Desarrollo Social, en beneficio de la atención integral a la infancia y a la familia.

h) Estimular, promover y fortalecer el desarrollo de la solidaridad social y las iniciativas asociativas de la sociedad civil, en particular la participación de la comunidad en tareas de voluntariado social.

=====

(\*) Tomado de la página Web del Ministerio de Salud y Desarrollo Social:  
<http://www.msds.gov.ve>

Hoy en día, los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario promovidos por el SENIFA continúan guiándose por el modelo de funcionamiento puesto en vigencia en el año 1994. En líneas generales, las normas y procedimientos establecidos en aquella época todavía guían las operaciones diarias de esos establecimientos de cuidado. Pero sí se ha modificado la manera de gestionarlos, tal y como refiere una de las funcionarias del SENIFA entrevistada:

*...queremos que la ejecución sea más directa, que sea la propia comunidad la que se encargue... Antes se creaban ONGs para ejecutar el Programa, pero ni la inversión, ni los gastos era transparentes para la comunidad... También encontramos que muchas de ellas no cumplían con los convenios... eran organizaciones fantasmas...*

A fin de solventar las irregularidades observadas en la ejecución del Programa de Hogares y Multihogares, la nueva administración del SENIFA ha rescindido numerosos contratos con ONGs -así como sucedió en el año 1996. De igual modo, ha redefinido las formas de ejecución e instituido convenios con tres tipos de organizaciones: a) con alcaldías y gobernaciones; b) con asociaciones civiles<sup>41</sup> y; c) con cooperativas.

El SENIFA aspira a que los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario, preferiblemente, estén a cargo de Madres Cuidadoras que sean miembros de organizaciones comunitarias de base o de cooperativas. A fines del año 2002, apuntalando los esfuerzos del gobierno nacional para materializar una política integral de Economía Social, el SENIFA empezó a ensayar conformación de cooperativas que ofrezcan servicios de cuidado y atención a los niños. En el año 2003 esa iniciativa se formalizó y estructuró en el "Proyecto Cooperativas de Atención Integral a la Infancia y a la Familia" cuyo objetivo fundamental es la creación, desarrollo y propagación de las cooperativas de servicios de Atención Integral a la Infancia y a la Familia<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Tomado de la página Web: [www.msds.gov.ve](http://www.msds.gov.ve)

<sup>41</sup> En las entrevistas se reconoció que hay ONGs que cumplieron adecuadamente con lo pautado y por ello, se les renovó el convenio. También se señaló que hay ONGs que, por primera vez, firman convenios con el SENIFA.

<sup>42</sup> El Proyecto se sustenta en los Artículos 70, 118, 184 y 308 de la Constitución. Así mismo, en la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas -del 30 de agosto del 2001- la cual facilita la creación de cooperativas de ese tipo.



Las cooperativas promovidas por el SENIFA para la ejecución del Programa Hogares de Cuidado Diario en la modalidad de Multihogares y que por tanto integran la Red SENIFA, deben incorporar en sus objetivos específicos, los siguientes<sup>43</sup>:

1. Dar un servicio de atención integral y educación inicial a niños(as) de cero a seis años dentro de un área geográfica determinada.
2. Promover y desarrollar actividades educativas, de formación y capacitación al personal asociado y a la comunidad en general.
3. Apoyar y ejecutar programas de carácter socio-cultural, que permitan el crecimiento y desarrollo integral de la familia y su entorno.
4. Desarrollar actividades económicas que contribuyan al fortalecimiento de la empresa cooperativa.
5. Fomentar la integración de la economía social y participativa de la comunidad organizada.
6. En general, promover y ejecutar todos los actos que permitan el fortalecimiento de la economía social en la comunidad.

Propiciando la organización de cooperativas el SENIFA también espera contribuir con la formación de redes sociales vinculadas a la economía social, como ámbitos donde no solamente se pueden conseguir de manera gratuita o a menor costo muchos bienes y servicios, sino donde se comparten fines y valores muy parecidos. Las cooperativas de Atención Integral a la Infancia y a la Familia deben llevar a cabo proyectos económicos que beneficien a los asociados y a la comunidad y por tanto, deben rendir cuentas sobre sus desempeños económicos y sociales<sup>44</sup>.

### **La Economía Social**

1. Es una economía alternativa. 2. Donde privan las prácticas democráticas y autogestionarias. 3. Motorizada por las formas de trabajo asociado y no asalariado. 4. Donde la propiedad sobre los medios de producción es colectiva (salvo en el caso excepcional de las microempresas). 5. Centrada en el reparto igualitario del excedente. 6. Solidaria con el entorno social en que se desarrolla. 7. Y aferrada a su propia autonomía frente a los centros monopólicos del poder económico o político.

=====

Tomado de la página Web del Ministerio de Planificación y Desarrollo:

<http://www.economiasocial.mpd.gov.ve/resa.html>

Bajo esa figura, las Madres Cuidadoras tienen que ser miembros activos de las cooperativas mientras que en el caso de las Madres Biológicas, la membresía es opcional. A cambio de su labor en el Multihogar las Madres Cuidadoras no reciben una remuneración, únicamente disfrutarán de los beneficios económicos que obtenga la cooperativa los cuales se distribuirán de manera equitativa entre los asociados. De esa manera se considera que la participación de las Madres Cuidadoras es voluntaria.

---

<sup>43</sup> Tomado del folleto del MSDS y SENIFA denominado "Proyecto Cooperativas de Atención a la Infancia y a la Familia" Caracas, 2002

<sup>44</sup> Las cooperativas deben presentar al SENIFA dos tipos de informes: uno económico y otro, social

En noviembre del 2002, se contaban quince Cooperativas de Atención Integral a la Infancia y a la Familia localizadas en diversas regiones del país –varias de ellas a punto de ser inauguradas<sup>45</sup>- En opinión de funcionarios del MSDS y del SENIFA, operar los Multihogares mediante cooperativas u otras formas asociativas de base, ofrece una serie de ventajas, entre ellas:

Se cuenta con infraestructuras menos costosas y adaptadas a las condiciones de las zonas. Al ser los propios integrantes de la cooperativa o vecinos los responsables de la edificación y mantenimiento del Multihogar, obtienen materiales disponibles en la localidad, en los circuitos económicos locales y a bajos precios. Igualmente, usan mano de obra local –y frecuentemente, recurren al voluntariado.

Se consiguen ahorros en la adquisición tanto de enseres necesarios para el equipamiento de los Multihogares como de los alimentos. Particularmente en el caso de Cooperativas de Atención Integral a la Infancia y a la Familia, se procura efectuar las compras a lo interno de la red cooperativa, con lo cual se garantizan precios menores. En el caso de la alimentación también se logra la regionalización de los menús.

Con la instauración de las Cooperativas de Atención Integral a la Infancia y a la Familia cesan las obligaciones salariales con las Madres Cuidadoras y Promotoras, se evitan reclamos por demoras en los pagos, como también, demandas de compensaciones complementarias (seguros, aguinaldos, etc.)

Se evidencia un mayor interés y participación de la comunidad y especialmente de quienes participan en la gestión y funcionamiento de los Multihogares.

En el caso de Multihogares que no operan como cooperativas, para mejorar la estructura de costos y elevar la calidad de los servicios de los Multihogares, el SENIFA supeditó los pagos a las Madres Cuidadoras a la asistencia de los niños inscritos. Adicionalmente, por medio de convenios –hace poco firmados- con el Ministerio de Educación espera reforzar la formación de las Madres Cuidadoras, así como, la educación inicial de los niños.

Uno de los aspectos más llamativos de la evolución de los Hogares y Multihogares en los últimos años es el decrecimiento de la cantidad de niños atendidos. Las cifras disponibles para el lapso 1999-2001 así lo revelan. Como puede apreciarse en el Cuadro 11, en comparación con años anteriores, la cobertura parece haber disminuido notablemente. Si bien es cierto que en el año 1998 se contrajo la población atendida en casi el 10% desde entonces, el descenso de la cantidad de niños atendidos por el Programa ha sido constante, siendo particularmente notorio el valor correspondiente al año 1999 (la reducción fue de un 18%). En el año 2001, la cobertura disminuyó y se ubicó en niveles muy similares a los correspondientes a los inicios de los años 90's –época en que iniciaba la expansión del Programa. De acuerdo a explicaciones dadas por funcionarios del SENIFA, el descenso producido es producto de la revisión de convenios con ONGs, así como, a la escasez de recursos financieros.

Desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria en términos nominales, históricamente los montos, como era de esperarse, tendieron a aumentar (Cuadro 12) notándose un descenso en el año 1999 y el mantenimiento de las cantidades para los dos años siguientes. Al indexarse según la variación de precios –o aplicando el Índice de Precios al Consumidor- se observa que en términos reales, desde el año 1999 los recursos destinados al Programa se han mantenido por debajo de las cantidades asignadas en períodos gubernamentales anteriores y ni siquiera se han podido equiparar con las bajos montos dedicados durante el lapso 1996-1998.

---

<sup>45</sup> Información proporcionada por funcionarios del SENIFA entrevistados.

**Cuadro 11**  
**Beneficiarios de los Hogares y**  
**Multihogares de Cuidado Diario. 1989-2001**

Año	Niños atendidos
1989	19.307
1990	105.768
1991	168.274
1992	245.266
1993	251.224
1994	242.075
1995	*349.000
1996	350.000
1997	350.772
1998	316.559
**1999	260.572
2000	250.047
2001	229.521

Fuente: (González de Piñango, s.f.: 37) y página Web del MSDS

\* Incluye 250 niños atendidos por medio de proyectos especiales.

\*\* Para los años 1999-2001 se trata de cifras preliminares suministradas por el MSDS

**Cuadro 12**  
**Ejecución Presupuestaria del Programa Hogares**  
**y Multihogares de Cuidado Diario 1989-2001**

Año	Presupuesto (Millones de Bs)		IPC Anual
	Nominal *	Bs. de 1989	
1989	104,6	104,6	81,0
1990	149,3	109,4	36,5
1991	2.790,3	1.560,5	31,0
1992	7.640,3	3.240,5	31,9
1993	12.050,0	3.502,0	45,9
1994	12.503,8	2.127,1	70,8
1995	19.135,3	2.078,5	56,6
1996	30.475,0	1.628,7	103,2
1997	45.506,5	1.767,3	37,6
1998	50.357,3	1.505,5	29,9
1999	36.839,6	917,6	20,0
2000	55.387,6	1.216,2	13,4
2001	55.222,8	1.080,0	12,3

Fuente: Memoria y Cuenta del Ministerio de la Familia. Varios años

\* 1999-2001 Cifras preliminares suministradas por el MSDS

## **Parte IV**

### **El seguimiento a los Multihogares**

En esta última parte se analiza la forma como actualmente se constituyen, implantan y funcionan los Multihogares; previamente se describe la metodología utilizada para alcanzar este propósito. Finalmente, se exponen algunas reflexiones generales sobre las políticas sociales deducidas a partir del proceso de seguimiento a un programa social y los resultados de ese proceso

## **1. Aspectos metodológicos del seguimiento**

Para la revisión del desarrollo de los Multihogares se seleccionaron ocho experiencias ilustrativas. Una primera aproximación a la forma como operan las organizaciones en convenio con SENIFA permitió comprobar que ellas establecen formas de funcionamiento que son comunes a todos los Multihogares bajo su responsabilidad. Por ejemplo, si una organización no gubernamental tiene a su cargo la operación de diez Multihogares, los diez funcionan de la misma manera y llevan a cabo actividades muy similares. En ese caso, basta con visitar o conocer uno de ellos para deducir la manera como operan los demás. Por tanto, como principal criterio para escoger las experiencias, más que el número de multihogares, se privilegiaron las peculiaridades de las organizaciones que se han encargado de ejecutar el Programa, distinguiéndose entre:

- Públicas o Privadas
- Cooperativas o Asociaciones civiles sin fines de lucro.

Además de la naturaleza de la organización en convenio con SENIFA, se tomó en cuenta su ubicación geográfica. Como se explicó en párrafos anteriores, la fase de trabajo de campo coincidió con los inicios y desarrollo de un paro nacional, el cual, entre otras consecuencias, limitó las disponibilidades de transporte (aéreo y terrestre) como también, la distribución y suministro de gasolina -en buena parte del país. De igual modo, ante la inestabilidad imperante en esos días, se vieron limitadas las posibilidades de interactuar con los habitantes de las comunidades. Según la viabilidad de traslados y hospedaje, finalmente se seleccionaron organizaciones establecidas en tres estados del país:

- Anzoátegui
- Carabobo
- Miranda.

Por sugerencias de directivos del Ministerio de Desarrollo Social y del SENIFA, también se consideraron los orígenes de las organizaciones, es decir, si son organizaciones recién creadas para responder a los lineamientos establecidos por la gestión actual del SENIFA, o si se trata de organizaciones que se han dedicado a los Multihogares desde hace años. De esa manera las experiencias también se seleccionaron tomando en consideración otro criterio:

- Recientes o tradicionales

Las ocho experiencias estudiadas se presentan en el Cuadro 13.

**Cuadro 13**  
**Experiencias escogidas**

<b>Estado / Localidad</b>	<b>Nombre de la organización</b>	<b>Tipo de organización</b>	<b>Antecedentes de la organización</b>	<b>Programas que desarrolla la organización</b>
Anzoátegui Barcelona	Asociación Civil Paragüero	Asociación sin fines de lucro	Tradicional: 12 o 13 años de experiencia	Desarrollo comunitario; microempresas; jóvenes
Carabobo Bejuma	Asociación Civil Sentimiento Infantil (ACSI)	Asociación sin fines de lucro	Tradicional: más de 20 años de experiencia	Planes vacacionales; capacitación
Carabobo Municipio Libertador	Fundación para el Desarrollo Integral de la Familia (FUNDIFA)	Fundación adscrita a la Alcaldía	Reciente: 2 o 3 semanas de experiencia	Servicios sociales varios (atención a ancianos, comedores, etc.)
Miranda Mamoral	Asociación de mujeres de Buró para la Protección del Menor (ASOMUPROME)	Asociación sin fines de lucro	Tradicional: 10 años de experiencia	Sólo multihogares
Miranda Higuero	Fundación de Damas Jubiladas (FUNDAJU)	Asociación sin fines de lucro	Tradicional: 12 años de experiencia	Sólo multihogares
Miranda El Clavo	Cooperativa de Atención Integral a la Familia y la Infancia los Niños de Acevedo	Cooperativa	Reciente: 3 meses de experiencia	Sólo multihogares
Miranda Mamoral	Fundación de Hogares de Cuidado Diario de Barlovento (FUNDEMAN)	Asociación sin fines de lucro	Tradicional: 17 años de experiencia	Capacitación de mujeres
Miranda Cúa	Casa Municipal de la Familia (CAMUFA)	Fundación adscrita a la Alcaldía	Reciente: 4 meses de experiencia	Servicios sociales varios (atención a ancianos, salud, comedores, etc.)

Al momento de efectuarse las visitas, no todas las organizaciones estaban en pleno funcionamiento. En una de ellas, los Multihogares no habían reiniciado sus actividades –a comienzos del mes de febrero- debido a retrasos en los pagos del SENIFA y a dificultades para conseguir alimentos –por efecto del paro cívico. Sin embargo, se visitó el único de sus Multihogares que se mantuvo funcionando gracias a las contribuciones (comidas, jabones, etc.) de las madres biológicas, aunque con la asistencia de muy pocos niños. Otra de las organizaciones visitadas, si bien mantuvo activo el servicio de Multihogares durante todo el mes de enero, recibió del SENIFA, a principios de febrero, la noticia de la suspensión del convenio de servicio.

Las capacidades y propósitos de las organizaciones son diferentes, unas en la actualidad únicamente brindan servicios de atención al niño y otras –principalmente las vinculadas a las alcaldías- ofrecen numerosos servicios sociales. En conjunto las organizaciones estudiadas tienen a su cargo 143 Multihogares y atienden a 3874 niños (Cuadro 14).

Se recogieron opiniones y puntos de vistas de Madres Cuidadoras, promotoras e integrantes o funcionarios de las organizaciones que ejecutan el Programa. En total se llevaron a cabo 43 entrevistas. De igual modo, se realizaron entrevistas a funcionarios del SENIFA en Carabobo y Anzoátegui.

A fin de recabar la información de manera sistemática se diseñaron pautas de entrevistas para cada tipo de informante. Todas las entrevistas se resumieron y sus contenidos se distribuyeron en categorías. De igual modo, las observaciones realizadas durante la estadía en los Multihogares se sintetizaron y analizaron. Complementariamente, se revisaron datos suministrados por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Son justamente, estas las fuentes de los resultados y comentarios expuestos en las secciones siguientes.

## **2. La implantación del Programa**

La gestión actual del SENIFA ha puesto especial énfasis en sincerar las coberturas de sus programas. Varios de los funcionarios entrevistados coincidieron en señalar que en administraciones anteriores se contabilizaba tanto la cantidad de niños atendidos como el número de Hogares de Cuidado Diario y Multihogares en función de los volúmenes acordados –especificados en los convenios- y no de acuerdo a lo que realmente se ejecutaba. Incluso, condenan a diversas organizaciones intermediarias por no cumplir con lo acordado. De igual manera, cuestionan la poca participación que las organizaciones intermediarias les daban a las mujeres y demás habitantes de las comunidades en la gestión y operación de los Multihogares, así como sus escasos esfuerzos para conseguir la autogestión de los Multihogares.

Las aseveraciones recogidas en el SENIFA y compartidas por directivos del Ministerio de Sanidad y Desarrollo Social, se contrastaron tanto con datos oficiales relativos al desempeño del Programa, como con las opiniones e informaciones recopiladas en las comunidades. ¿Qué concluye el análisis de las coberturas y criterios de asignación en el estado actual del Programa?

**Cuadro 14**  
**Cobertura de las organizaciones y entrevistas**  
(Noviembre 2002 – marzo 2003)

Nombre de la organización	En funcionamiento	Número de Multihogares	Número de niños atendidos	Número de madres cuidadoras	Número de Multihogares visitados	Número de personas entrevistadas
Asociación Civil Paragüero	Sí	9	270	27	0	2
Asociación Civil Sentimiento Infantil	Sí	3	90	12	2	5
Asociación de Mujeres de Buró por la Protección del Menor ASOMUPROME	No	11	330	33	1	6
Casa Municipal de la Familia (CAMUFA) Alcaldía del Municipio Rafael Urdaneta del Estado Miranda	Sí	2	94	6	1	2
Cooperativa de Atención Integral a la Familia y a la Infancia los Niños de Acevedo	Sí	12	520	52	2	5
Fundación de Damas Jubiladas FUNDAJU	Sí	20	600	80	1	5
Fundación de Hogares de Cuidado Diario de Barlovento FUNDEMAN	No	20	600	80	0	5
Fundación para el Desarrollo Integral de la Familia. FUNDIFA. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Carabobo	Sí	66	1640	164	6	6



### A) La información sobre la cobertura del Programa

Para analizar la cobertura del Programa y tener una perspectiva histórica de sus logros, hay que hacer referencia a dos fuentes de información. Una primera fuente (1989 a 1998) es el trabajo de Norma González de Piñango, quien hizo una recopilación del programa, desde sus orígenes en el Ministerio de la Familia en 1989, hasta 1998. Esta fuente fue reconocida por la administración del SENIFA y publicada por la misma en su debido momento. La otra fuente es la información suministrada por el SENIFA para el presente trabajo, la cual cubre el lapso 1998-2002. Los datos de ambas fuentes se presentan de manera conjunta en el Cuadro 15. El primer hecho a notar entre ambas fuentes es la divergencia entre las cifras. Hay que detenerse a analizar la información de los años 1989 a 1998 para poder exponer las razones que permiten entender esa ruptura en la información -y que tiene que ver con lo mencionado anteriormente sobre la crítica de la administración actual del SENIFA a las cifras de cobertura registradas en la administración anterior.

**Cuadro 15**  
**Datos de cobertura y ejecución del Programa. 1989-2002**

Años	HCD		MHCD		Niños atendidos	
	Cantidad	Incremento anual (%)	Cantidad	Incremento anual (%)	Cantidad	Incremento anual (%)
1989	2.661				19.307	
1990	10.506		724		105.768	
1991	16.793	59,8	1.131	56,2	168.274	59,1
1992	21.332	27,0	2.509	121,8	245.266	45,8
1993	21.247	-0,4	3.215	28,1	251.224	2,4
1994	18.171	-14,5	3.489	8,5	242.075	-3,6
1995	24.400	34,3	4.545	30,3	349.000	44,2
1996	21.586	-11,5	4.212	-7,3	350.000	0,3
1997	22.828	5,8	5.052	19,9	350.772	0,2
1998 (*)	20.915	-8,4	5.630	11,4	316.559	-9,8
1998 (**)	19.772	-13,4	948	-81,2	172.315	-50,9
1999	17.177	-13,1	1.075	-13,4	151.036	-12,3
2000	16.795	-2,2	896	-16,7	145.917	-3,4
2001	15.621	-7,0	902	0,7	135.618	-7,1
2002	18.724	19,9	5.028	457,4	300.000	121,2

Fuente: Años 1989-1998: (González de Piñango, s.f.); Años 1998-2002: información suministrada directamente por el SENIFA.

(\*) 1998 según González

(\*\*) 1998 Información suministrada por el SENIFA

En 1989, el Ministerio de la Familia habiendo pasado a ser el ente rector del Programa de los Hogares de Cuidado Diario, pone en marcha un plan para la extensión masiva del mismo. En 1990, crea la nueva modalidad de los Multihogares (MHCD), iniciándola con unos 724 a escala nacional. Estos Multihogares y algo más de 10 mil Hogares de Cuidado Diario (HCD) atendieron un total de más de 105.000 niños. Esto constituye un salto cualitativo con respecto al año anterior durante el que se había atendido a menos de 20 mil niños. En ese mismo año se pone en funcionamiento el HCD Exonerado, una modalidad destinada a zonas de extrema pobreza; allí el programa está abierto a todas las madres (no sólo a madres trabajadoras), y se les exonera de colaborar con el HCD. Este ritmo de crecimiento positivo de la cobertura se mantiene hasta el año 1993, cuando el Programa logra llegar a unos 250.000 niños; este fue también el momento para consolidar algunos logros en materia de capacitación y calidad de servicio, en medio de una coyuntura de transición política.

En 1995, el Programa aumenta su cobertura en 100 mil niños más (sea, un crecimiento de 44%) manteniéndose así para los dos años siguientes. Este aumento de la cobertura, además del esfuerzo de expansión, se debe en parte a algunos cambios ocurridos en 1994, como la transferencia de los HCD al Ministerio de la Familia, la creación de las Asociaciones Civiles Hogares de Cuidado Diario para la gestión de los HCD en las entidades federales y, de manera indirecta, la creación del SENIFA. El Programa logra su tope en 1997, con una cobertura de 350.772 niños atendidos. En este año es cuando se incorporan las Alcaldías como entes de gestión y de apoyo al Programa.

Así, de 1990 hasta 1998, el programa triplicó su cobertura; duplicó el número de HCD y quintuplicó la cantidad de MHCD. Mientras que el número de HCD ha oscilado considerablemente a lo largo del tiempo, la cantidad de MHCD ha apuntado siempre hacia el crecimiento, salvo en 1996 cuando hubo una contracción de 7%.

Para 1998, hay dos fuentes de información, y no concuerdan. El SENIFA actual (datos con \*\* en el cuadro 15) sustituye las cifras del SENIFA de la época (datos con \*), aduciendo un sobre-registro sistemático; se hubiese registrado una capacidad instalada de atención, mas no la cantidad efectiva de niños atendidos. La brecha es enorme (de 316 mil, se pasa a 172 mil niños atendidos, sea sólo el 54% de la cifra anterior). Pero más llamativo es el recorte en el número de Multihogares: la actual administración reconoce sólo 948 de los 5630 Multihogares declarados por la administración anterior.

El año 1999 es el primer año de la actual administración. Iniciándose con una nueva realidad, o con nuevos criterios estadísticos (o con ambas cosas), los datos dan cuenta de una reducción sensible de la cobertura durante tres años (1999-2001). Pero sorprende el dato de 2002.

La Ley de Presupuesto de 2003 menciona como meta para el SENIFA, atender a 350 mil niños, señalando que sería un incremento de 50 mil con respecto a 2002; supone, desde luego, que la cobertura del Programa fue de 300 mil niños en 2002. De ser cierta dicha cifra, se hubiese dado en 2002 el mayor incremento anual en la historia del Programa, con una incorporación de 164 mil niños adicionales. En efecto, el otro año de incorporación masiva fue 1995, cuando se agregaron unos 107 mil niños; aquél año, el Programa era uno de los programas sociales de punta de la gestión gubernamental. Hoy en día, el Programa pasa casi desapercibido, al lado de otros como el Plan Bolívar 2000 o las acciones promovidas por el FUS.

Otra información, suministrada por el SENIFA, da para junio de 2002 una cobertura de 186.417 niños, lo que representaría con respecto al año 2001, un aumento de 50 mil niños al cabo de un semestre. Es, así, poco probable que en el segundo semestre se hu-

biese añadido, no otro tanto (lo que fuera ya considerable), sino 114 mil, para alcanzar 300 mil al final del año.

El número de Multihogares en 2002 es así mismo llamativo: significa que fueron incorporados unos 4 mil este año. La explicación de tal crecimiento debería encontrarse en el impulso actual a nuevas formas de gestión del Programa, como son las cooperativas y las organizaciones comunitarias de base, como también un incremento de la gestión por las alcaldías. Pero la información que ofrece la Unidad de Asesoría Legal del SENIFA refleja la celebración de convenios, en cantidad no cónsona con un incremento, en 2002, de más de 3 mil Hogares de Cuidado Diario, y de más de 4 mil Multihogares. El cuadro 16 da una idea del volumen de convenios nuevos, como también del giro gerencial que el SENIFA le está dando a la operación del Programa de cuidado diario. En 2001-2002, alrededor de un 80% de los convenios procesados fueron casos de renovación o transferencia; las revocaciones o rescisiones fueron pocas (7% en 2001; 4% en 2002); los convenios nuevos fueron 8% en 2001 y 19% en 2002, sea, respectivamente, 74 y 185 casos. Estas cifras no se corresponden con un incremento de 3 mil Hogares y 4 mil Multihogares.

**Cuadro 16**  
**Convenios procesados por la Unidad de Asesoría Legal**  
**del SENIFA 2001-2002**

Tipos de Convenio	2001 2° semestre	2002
Convenios: Renovación	633	690
Convenios: Transferencia	97	64
Convenios: Transferencia a Alcaldías	13	10
Convenios Marcos	9	37
Convenios de Cooperativas	--	10
Convenios Proyectos especiales	--	6
Convenios HCD	28	28
Contratos Personales	27	97
Contratos Empresariales	10	7
Rescisiones	36	14
Revocaciones	26	28
<b>Total</b>	<b>879</b>	<b>991</b>

Fuente: Información suministrada por el SENIFA

Los convenios podrán haberse dado con entidades que se comprometen a gerenciar muchos Multihogares, pero eso es contrario a la política actual de fomentar las organizaciones de base comunitaria y de reducir la intermediación de otras organizaciones sin fines de lucro; además, una lista nacional de organizaciones que tienen convenio con el SENIFA para gerenciar Multihogares, obtenida del SENIFA a inicios de 2003, enumera

212 organizaciones con un total de 2013 Multihogares, sea, un promedio de 9 a 10 por organización.

Como puede apreciarse, la confiabilidad de las cifras relativas a la cobertura del Programa de Cuidado Diario no luce uniforme. En efecto, si bien el estudio de campo efectuado para el presente trabajo ha corroborado uno de los Proyectos Especiales cuyo convenio fue celebrado en 2002 (FUNDIFA, en Carabobo), como también uno correspondiente a una cooperativa en la zona de Barlovento (El Clavo, en Miranda), también ocurrió que la cooperativa “Poetas de Luz” que atiende 330 niños en 11 Multihogares del Estado Sucre, señalada con insistencia en la oficina del SENIFA de Caracas como un ejemplo a estudiar, resultó ser, aún en febrero de 2003, un proyecto por inaugurar.

En resumen, el examen de las cifras de cobertura muestra que:

- Existe una inconsistencia de información para abordar históricamente la cobertura del programa. Son perfectamente comprensible las razones argumentadas por la administración actual para sincerar sus coberturas y pueden ser creíbles; pero llama mucho la atención las dimensiones de dicha sinceración. Sobre todo, cuando en la administración anterior se llevaban a cabo mecanismos de monitoreo y de evaluación de los Multihogares que no están presentes actualmente.
- La lectura conjunta de las coberturas de la gestión actual (niños, Multihogares y convenios) más algunas evidencias empíricas, crean dudas en cuanto a la fiabilidad de la información. Las incertidumbres y contradicciones se deben en gran medida a la ausencia de mecanismos y protocolos para la medición del impacto del programa. La misma experiencia de recoger esta información confirma que no existe una política de recopilación y sistematización de la información

### **B) Los criterios de asignación y los grupos destinatarios**

Como se recordará, durante los períodos gubernamentales anteriores, los Hogares de Cuidado Diario y los Multihogares formaban parte del conjunto de servicios ofrecidos para compensar el impacto de los ajustes estructurales de la economía. Entonces, también obedecían a políticas sociales focalizadas o especialmente dirigidas a los más desfavorecidos. Los intentos por focalizar dichos programas dieron pie a la creación de instrumentos técnicos como el Mapa de la Pobreza elaborado a partir del cálculo de las necesidades básicas insatisfechas<sup>46</sup> para establecer prioridades y organizar la oferta de servicios a la población.

Acorde con el paradigma que hoy en día debe orientar la acción social del Gobierno, las políticas y programas deben atenerse a tres factores fundamentales: la universalidad de los derechos, la búsqueda de la equidad y la participación de todos en los asuntos públicos. Se deberá alcanzar el disfrute universal de los derechos sociales y, por eso, incidir en la reducción de las brechas contrarias a la equidad<sup>47</sup>. En el caso de la gestión de los Multihogares y Hogares de Cuidado Diario, como para otros programas vigentes,

---

<sup>46</sup> El Mapa de la Pobreza se sustenta en el Censo General de Población y Vivienda de 1990 y ha venido actualizándose con las proyecciones de población. Por tanto, la medición correspondiente es propiamente la del 1990; del resto, es una proyección de la situación del 1990 en años sucesivos.

<sup>47</sup> Las Brechas por inequidad son (D’Elia, 2002: 12) “...las distancias entre los que han tenido oportunidades para mejorar y tener mayor dominio sobre sus condiciones de vida y los que no las han tenido, considerando cada uno de los principales determinantes sociales de la desigualdad: la clase social, la identidad de género y la pertenencia étnica”

después de cuatro años, todavía no se cuenta con instrumentos que permitan establecer las brechas por inequidad existentes, ni mecanismos para detectar necesidades. Tampoco parece haber criterios técnicamente establecidos que permitan organizar la difusión progresiva de centros de atención integral a la infancia en función de sus derechos, así como para definir la población beneficiaria.

Los resultados del Programa hasta 1998 no habrán sido del todo satisfactorios <sup>48</sup>; en particular, no se descarta que el desarrollo del Programa de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario no se haya regido por las indicaciones del Mapa de la Pobreza, u otras indicaciones equivalentes, sino por relaciones clientelares o motivos proselitistas. Actualmente, en cambio, la motivación política es explícita y suplanta la consideración de los factores causantes de desigualdades. En el recorrido efectuado por varias comunidades para los efectos del presente trabajo, se observó el desplazamiento de organizaciones que por años han participado en la ejecución del Programa, a favor de nuevos agentes plenamente identificados con el proceso político del actual Gobierno.

En las comunidades visitadas, el gran peso que tiene el respaldo al “proyecto revolucionario del Gobierno” en la viabilidad de conformar o continuar brindando servicios de atención a la infancia es ampliamente conocido, como lo ilustra el testimonio de una de las entrevistadas:

*...Después la cosa se volvió más política. Ahora si no tienes un Círculo Bolivariano no tienes Multihogares. Los Círculos están tomando los Multihogares de las antiguas organizaciones...*

De hecho, se está propiciando la sustitución de los Multihogares por “Multihogares Bolivarianos” nombre que en sí mismo alude la filiación con la Revolución Bolivariana iniciada en el año 1999. Al menos en el caso de Multihogares de Cuidado Diario no es erróneo afirmar que, si bien se tienen presentes elementos como el estrato social o la etnia, y pese a que el discurso de los funcionarios niegue la focalización, en la práctica se aplica el gasto social en estrecha relación con el apoyo que grupos en la comunidad y organizaciones brinden a los procesos de cambio político puestos en marcha por el Gobierno.

Tradicionalmente en el país, la parcialidad política siempre ha interferido en los procesos de organización y participación comunitaria, como también en el acceso a recursos y programas. Es un elemento que no es desconocido por quienes han tenido a su cargo el funcionamiento de Multihogares pero, en opinión de miembros de organizaciones que por años han mantenido convenios con el SENIFA,

*...la política siempre ha interferido con nuestro trabajo, desde comienzos de los ochenta...pero, ahora es más fuerte. No se negocia; si no estás con el “proceso” no hay negociación posible.*

Los Multihogares visitados se encuentran ubicados en zonas con signos evidentes de pobreza. Peronmuchos de ellos venían funcionando en estos mismos lugares desde hace años. Puede haber cambiado el agente gestor, pero la implantación de los servicios y, desde luego, la población beneficiaria se mantienen similares a lo que fueron en períodos gubernamentales anteriores. No obstante, debe reconocerse un énfasis que el SENIFA le ha dado a la organización de Multihogares en poblaciones indígenas.

---

<sup>48</sup> Véase por ejemplo (D’Elia, 2002)

Otro aspecto que llama la atención con respecto a los niños atendidos por el Programa es que al menos en las experiencias estudiadas, es frecuente que niños en edad de asistir a centros de educación preescolar, acudan por medio día a esos centros de enseñanza y el resto del día lo pasen en los Multihogares -generalmente lo hacen para recibir alimentación y disfrutar del descanso. En consecuencia se trata de niños que son doblemente favorecidos: por una parte, por la red educativa y, por otra, por la red de SENIFA. Cabría preguntarse si, en esos casos, se les estaría negando la oportunidad de acceder a una modalidad de atención integral no convencional, a niños no inscritos en establecimientos educativos. Del mismo modo, se debería establecer métodos para detectar el solapamiento de cobertura de diferentes programas<sup>49</sup>.

### **3. El funcionamiento de los Multihogares**

Los funcionarios del SENIFA no cuestionan la manera como tradicionalmente han operado los Multihogares. Tan solo objetan la forma como han sido gerenciados por organizaciones intermedias, públicas y privadas. De hecho, las entrevistas efectuadas a Promotoras y Madres Cuidadoras no reportaron cambios significativos en la rutina diaria de los Multihogares en los últimos cinco años. Si bien varían las horas de llegada y salida de los niños, las actividades realizadas y sus lapsos suelen ser muy similares en todos los centros de atención. Vale la pena examinar con detenimiento algunos aspectos operativos, así como los servicios ofrecidos.

#### **A. La alimentación y la adquisición de alimentos**

Exceptuando los Multihogares que dependen de gobiernos locales, no hay acompañamiento de organismos públicos de salud o nutrición para asesorar a las Madres Cuidadoras en la preparación de alimentos, uso o sustitución de dietas. Las Madres aplican los menús entregados por el SENIFA, los cuales van alternando a medida que transcurre el mes, sin otra guía nutricional.

Algunas organizaciones privadas brindan alimentos a niños que no están inscritos en los Multihogares, pero que presentan rasgos de desnutrición o porque sus familias carecen de recursos económicos. En el caso de la cooperativa estudiada, hay alimentos para personas ancianas, y cuando niños inscritos estén enfermos y no puedan asistir al Multihogar, las promotoras se encargan de llevarles a sus casas, por lo menos, una comida diaria.

La adquisición de los alimentos es uno de los aspectos que más preocupan a los miembros de las organizaciones privadas que tienen convenio con el SENIFA, así como a las Promotoras y Madres Cuidadoras. Los acostumbrados retrasos en las transferencias del SENIFA a las organizaciones que ejecutan el Programa<sup>50</sup>, limitan la posibilidad de adquirir alimentos a bajo costo, como de acudir a las empresas del sector de la economía social. Normalmente, las organizaciones privadas compran en mercados o supermercados que pueden venderles a crédito, pero como explica una de las entrevistadas:

---

<sup>49</sup> En las grandes encuestas nacionales como, por ejemplo, la Encuesta de Hogares por Muestreo, suele considerarse que se trata de dos modalidades excluyentes: o se asiste a un centro de enseñanza preescolar, o se asiste a un Multihogar u Hogar de Cuidado Diario.

*Nosotras tenemos la ventaja de contar con proveedores que nos dan crédito, pero esta vez nos dijeron: lo lamentamos señoras, se acabó el fiao... hay menos credibilidad en el gobierno...*

A veces las demoras en las transferencias se prolongan más de lo normal y las organizaciones se ven obligadas a cerrar los Multihogares. Así lo refiere una de las entrevistadas:

*... Los proveedores nos dan crédito por quince días y como los recursos no llegan, nos tardamos hasta dos meses para pagar. Si ellos nos dicen: ya está bueno, no les vendemos más hasta que paguen, tenemos que cerrar los Multihogares.*

Por años las organizaciones han asumido el riesgo de endeudarse para asegurar la continuidad del funcionamiento de los Multihogares, práctica que no desaparecerá durante la gestión actual del SENIFA, pues hasta en las experiencias más novedosas se prevén demoras en los desembolsos, así como comenta una de las cooperativistas:

*... hay que comprar en los supermercados, porque cuando no bajen los recursos ya uno tenga las puertas abiertas allí...*

A partir del mes de octubre de 2002, el SENIFA comenzó a notificar a diversas organizaciones que, en el año 2003, los recursos para la compra de alimentos serían otorgados directamente a las Madres Cuidadoras mediante depósito en cuentas bancarias. Esta disposición ha originado grandes interrogantes e incertidumbres. Por una parte, las organizaciones en convenio cuestionan la poca información transmitida a las interesadas, hasta los momentos, e insisten en la necesidad de formarlas previamente para la administración de recursos, como también para la ejecución de operaciones bancarias. Del mismo modo, ellas desconocen los procedimientos que se establecerán para garantizar el uso adecuado del dinero. Por otra parte, las Madres Cuidadoras y las Promotoras temen contraer deudas y anticipan que los comercios se mostrarán reacios a extenderles líneas de crédito.

A juicio de las organizaciones, el monto diario establecido por SENIFA para la compra de alimentos (Bs. 675 por niño) es insuficiente, especialmente cuando los Multihogares están ubicados en los alrededores de grandes centros urbanos. En ocasiones, las organizaciones complementan los recursos económicos necesarios con dineros obtenidos por alguna iniciativa de autogestión (rifas, expoventas, donaciones obtenidas, etc.)

Los Multihogares suelen solicitar a los padres o representantes una “colaboración” en especie (papel higiénico, jabón de baño, frutas, etc.) o en dinero (generalmente, Bs. 5000). Algunos funcionarios argumentan que se trata de una alternativa para estimular la corresponsabilidad. No obstante, cuando se demoran las entregas de fondos del SENIFA a las organizaciones, la colaboración de los padres y representantes pasa a ser prácticamente una obligación. Como sostiene una profesional de una alcaldía:

*...cuando se atrasan los pagos, los Multihogares trabajan por autogestión, por colaboración de los padres... ¿Qué pasa con eso? automáticamente baja la matrícula, porque hay padres que no pueden dar nada...*

## **B. La atención pedagógica y el cuidado de la salud de los niños**

Acorde con los procedimientos fijados por el SENIFA, los Multihogares deben destinar una hora de la mañana para ofrecerles atención pedagógica a los niños. En la mayoría de las experiencias examinadas este tipo de actividad se restringe a lo que señalan los

manuales entregados por SENIFA. Tres organizaciones privadas sin fines de lucro, de las que fueron visitadas, que participan en la ejecución del Programa desde hace más de 8 años, han desarrollado iniciativas para estimular y reforzar los aprendizajes de los niños. En un caso, la organización logró un convenio con el Programa Familia del Ministerio de Educación y cuenta con una maestra que orienta a las madres en el área pedagógica. En otro caso, la organización analizó el componente pedagógico producido por el SENIFA (el cual, dicho sea de paso, consideró muy centrado en la lecto-escritura) y formó a las Madres Cuidadoras para que sus Multihogares funcionaran como verdaderos preescolares, por áreas de conocimiento. En el tercer caso, uno de los miembros de la organización prepara materiales didácticos propios y dicta talleres a las Madres Cuidadoras.

Las organizaciones que se incorporaron más recientemente a la ejecución del Programa, todavía no han implantado iniciativas para fortalecer o complementar los servicios pedagógicos de sus Multihogares. En opinión de los entrevistados, las tentativas oficiales para mejorar el apresto escolar o convertir a los Multihogares en reales modalidades no convencionales de educación, siempre han fracasado. Por ejemplo, en el Estado Miranda, refirieron acuerdos con el Ministerio de Educación, a mediados de la década de los años noventa, con el fin de asegurar la presencia continua de maestros en los Multihogares; compromiso éste que nunca se materializó. En la actualidad se especula sobre un convenio con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; no obstante, ninguna de las organizaciones estudiadas señaló contar con el apoyo de profesionales de ese ministerio.

Aparentemente, la calidad de la atención pedagógica brindada a los niños en los Multihogares depende mucho más de la importancia que las organizaciones en convenio le otorguen -y del entusiasmo para procurar una mejor educación- que de los empeños y alianzas entre organismos públicos del área educativa. Algo muy similar ocurre con el cuidado de la salud de los niños; en ninguno de los casos se observó algún arreglo sistemático con profesionales de la salud para la prevención de enfermedades y atención a niños que asisten a los Multihogares. Por cuenta propia, algunas organizaciones establecen vínculos con ambulatorios u otros centros de salud cercanos pero, no hay programas regulares de visitas médicas o consultas en los ambulatorios. No se dan tampoco intercambios sostenidos entre profesionales de la medicina y las Madres Cuidadoras sobre aspectos referidos a la prevención y control de enfermedades en la niñez.

Cuando los Multihogares están a cargo de organismos de los gobiernos locales, se logra la cooperación de los servicios de salud de la misma dependencia para intervenciones puntuales, por ejemplo, para incluir a los niños de los Multihogares en jornadas de vacunación o para brindarles asistencia médica en caso de accidente o enfermedad. Pero, en el trabajo de campo no se evidenciaron planes ni estrategias de trabajo conjunto para prevenir enfermedades o controlar periódicamente la salud de los niños inscritos en los Multihogares.

En los Multihogares visitados se comprobó que, si bien el registro de vacunaciones es un requisito de inscripción en los Multihogares, no es indispensable que el infante haya recibido todas las vacunas correspondientes a su edad. Igualmente, se observó el registro habitual de talla y peso de los niños; pero las madres, los funcionarios e integrantes de las organizaciones sin fines de lucro, reconocieron que desconocen el uso que el SENIFA le da a esa información, puesto que ellos no reciben información sobre los resultados de los análisis que pudiesen hacerse con tales cifras.



De la descripción del patrón de actividades que a diario se realizan en el Multihogar también se desprende que las Madres Cuidadoras y las Promotoras valorizan el baño diario de los niños y cumplen con él. Sin embargo la mayoría no fomenta otros hábitos de higiene personal, como lavarse las manos antes y después de comer, y el cepillado de los dientes.

### **C. El Recurso Humano**

Los métodos de selección de las Madres Cuidadoras y Promotoras varían entre una organización ejecutora del Programa y otra. Muy pocas han conseguido que la misma comunidad –por ejemplo, a través de la junta de vecinos- designe a las candidatas para desempeñarse como Madres Cuidadoras y Promotoras. Más bien, las organizaciones se encargan de evaluar si las personas cumplen con los requisitos necesarios para cuidar adecuadamente a los niños. En palabras de una integrante de una organización:

*...observamos si la candidata tiene condiciones para atender a los niños. Si no las tiene, se le dice: no puedes trabajar porque no te adaptas a los niños, te molestan. Tu tienes que ser cariñosa con los niños y saberlos orientar...*

En las organizaciones que participan desde hace poco tiempo en la ejecución del Programa, además de las evaluaciones médicas o el nivel de instrucción, se les exige a las candidatas contar con cierto liderazgo en la comunidad, pues deben organizar a las madres biológicas en comités o interactuar con Círculos Bolivarianos que han asumido la gestión del Multihogar.

Regularmente, las madres seleccionadas, antes de comenzar a trabajar en los Multihogares, reciben una formación básica del SENIFA: talleres de autoestima, salud, nutrición, entre otros. Últimamente, el SENIFA diseñó un plan especial de capacitación en cooperativismo, para dictarlo cuando los Multihogares se van a constituir bajo la figura de “Cooperativas de Atención Integral a la Infancia y la Familia”. Pero, cuando las madres formadas son reemplazadas (ya sea por renuncia o despido), no siempre las nuevas son capacitadas.

Miembros de las organizaciones más antiguas recuerdan que, años atrás, el Ministerio de la Familia organizaba talleres mensuales tanto para Madres Cuidadoras como para Promotoras. Ellos mismos sostienen que durante el año 2002 no fueron notificados de ninguna actividad de formación programada por el SENIFA. Las actividades formativas parecen estar dirigidas únicamente a organizaciones que se están sumando al Programa –o se incorporaron en el año 2002. No se propician eventos para que quienes laboran en los Multihogares o los miembros de las organizaciones en convenio compartan conocimientos y vivencias. Así comenta una Promotora con más de diez años de labores:

*...antes, era más placentero el trabajo porque al final uno encontraba su recompensa. Se hacían encuentros de organizaciones, por ejemplo, de todo el Estado Miranda. Nos reuníamos y pasábamos dos días juntos, intercambiábamos experiencias...*

Por inventiva de algunas organizaciones privadas sin fines de lucro que ejecutan el Programa, Madres Cuidadoras y Promotoras han podido proseguir sus estudios y adquirir formación profesional. Incluso, algunas han obtenido títulos de educación superior.

Uno de los asuntos relativos a los recursos humanos más preocupantes, es el retardo en el pago a las Madres Cuidadoras y Promotoras. Cuando las transferencias del

SENIFA no se efectúan en los lapsos acordados, las organizaciones en convenio solicitan créditos y contraen deudas para la compra de alimentos, mas no pueden pagarle al personal de los Multihogares. Por ejemplo, en los Multihogares visitados en el Estado Miranda, a comienzos del mes de febrero de 2003, las Madres Cuidadoras y Promotoras aún no habían cobrado el cuarto trimestre del año 2002 –eso, con excepción de la cooperativa, la cual no ha conocido retrasos en las transferencias. Otro tanto vale afirmar de las organizaciones privadas ubicadas en los estados Carabobo y Anzoátegui.

Las Madres Cuidadoras y las Promotoras reciben un bono por cuidado de Bs. 100.000 mensuales. Tan solo una de las organizaciones estudiadas ajusta ese monto a la cantidad de niños atendidos mensualmente, es decir, para que las madres reciban Bs. 100.000 en un mes es indispensable que la matrícula esté completa. Al no recibir la remuneración a cabalidad o en la fecha programada, muchas Madres Cuidadoras se desmotivan y optan por retirarse de los Multihogares. En palabras de una Promotora:

*No hemos cobrado; cuando llegue el pago nos pagarán. A veces, hemos estado hasta seis meses sin cobrar. En el mes de noviembre del año pasado, cobramos el tercer trimestre de ese año y todavía no hemos cobrado el cuarto. Yo le pediría al SENIFA que paguen a tiempo... Muchas madres no pueden aguantar eso y tienen que buscar otro trabajo...*

Para las organizaciones la rotación de las Madres Cuidadoras representa una gran pérdida porque se desperdicia, tanto sus cualidades para el cuidado de los niños, como la formación que les han ofrecido. Las labores de las Madres Cuidadoras y de las Promotoras usualmente son supervisadas por integrantes de las organizaciones en convenio. La frecuencia de las supervisiones del SENIFA varía entre una región y otra. Según informaciones proporcionadas por los entrevistados, en promedio, las supervisiones del SENIFA se realizan cada tres meses, porque hay muy pocos funcionarios contratados para esa labor. Por ejemplo, supervisar los Multihogares establecidos en toda la zona de Barlovento, es responsabilidad de una sola persona. Lo mismo sucede en el Estado Anzoátegui: un supervisor para todo el Estado.

Además de motivar a las Madres Cuidadoras y Promotoras para que concluyan sus estudios, una organización privada sin fines de lucro implantó otra clase de incentivo: el concurso “El Mejor Multihogar del Año” según relata una de sus integrantes:

*Elaboramos un instrumento que se aplicaba cada seis meses. Se evaluaban todas las áreas: alimentación, ambientación, estructura física, limpieza, etc. Según la puntuación obtenida, se le daba al Multihogar una placa de reconocimiento y a las madres, dinero en efectivo para que lo invirtieran en el Multihogar.*

Otra organización refiere que, tiempo atrás, el SENIFA coordinaba reconocimientos para las mejoras Madres Cuidadoras. Luego de evaluar su desempeño, escogían anualmente y premiaban a quienes tuvieran mejores resultados. Ese tipo de incentivo no se ha practicado más.

#### **D. Infraestructura, equipos y recursos monetarios**

De las visitas a las organizaciones privadas, se desprende que la mayoría de los locales en los que operan los Multihogares son alquilados, si bien varios fueron conseguidos en comodato. Especialmente en las áreas rurales, no es fácil conseguir edificaciones que cumplan con las normas establecidas por el SENIFA.

Las organizaciones que se incorporaron al Programa a comienzos de los años noventa no disfrutaron de recursos destinados a las reparaciones de infraestructura. En la actualidad, al menos para los Multihogares que dependan de cooperativas, sí se destinan partidas específicas para reparaciones de locales y, además, se hacen aportes especiales para dotación.

En términos generales, la infraestructura de los Multihogares observados parecía estar en muy buenas condiciones. Evidentemente, la distribución interna de los locales no responde a los mismos criterios. No todos tienen espacios reservados para la realización de actividades pedagógicas y menos, a su vez, diferencian esas áreas según rangos de edades.

En algunas zonas, los alquileres han aumentado considerablemente y a las organizaciones privadas les es difícil encontrar locales convenientes con arriendo que no sobrepase los montos estimados por el SENIFA. Las organizaciones adscritas o pertenecientes a los gobiernos locales tienen la ventaja de disponer de infraestructura municipal y pueden aprovechar los recursos de organismos dedicados a reparaciones y construcción de obras públicas, para acondicionar los Multihogares.

Si bien es cierto que los provisionamientos básicos son bastante similares entre todos los Multihogares (colchonetas, cunas, enseres de cocina, mesas, sillas, etc.), sí sobresalen a simple vista diferencias en cuanto al equipamiento para propiciar el desarrollo psicomotor y cognoscitivo del niño. No todos tienen juegos educativos, libros y otros materiales didácticos.

En las cooperativas, como en las asociaciones civiles, la distribución de los recursos otorgados por el SENIFA —o las partidas acordadas en los planes operativos— son muy similares: gastos operativos de la asociación o de la cooperativa (fotocopia, transporte, material didáctico, etc.); gastos operativos de los Multihogares (para comprar gas y pagar alquileres), bono para alimentación; bono para Promotoras y bono para Madres Cuidadoras.

Integrantes de las organizaciones con más tiempo en la ejecución del programa explicaron que hace 12 o 13 años, al firmar el convenio se creaba un “fondo de contingencia” conformado por aproximadamente un 20% de los recursos totales para un trimestre. Previa autorización del SENIFA, ese dinero se podía usar para cubrir las demoras en las transferencias del SENIFA. Sin embargo, como explica una de las entrevistadas pertenecientes a una organización que aún mantiene el fondo de contingencia:

*los retrasos son tan grandes que no alcanza el fondo. Nunca se aumentó la cantidad de dinero del fondo...*

De todos los recursos económicos —como se dijo anteriormente— los que se destinan para pago de alquileres y compra de comida son las más cuestionados, porque resultan insuficientes. Ninguna de las organizaciones privadas ha logrado autofinanciar los Multihogares. La cooperativa, creada exclusivamente con aportes del SENIFA, es aún muy nueva y solo tiene el servicio de Multihogares con presupuesto por tres meses. Unas organizaciones más antiguas censuran la manera como, por años, se fomentó la autogestión. Al respecto, una de las entrevistadas señala que a fines de los noventa, les impidieron conformar un capital semilla:

*...hicimos expoventas, talleres, pedimos dinero a otras instituciones, vendimos cartoneros, frascos; hicimos de todo. Obtuvimos un remanente y lo guardamos. Esos ahorros, el SENIFA nos los quitó...*

*cuando nos pasaron el dinero del siguiente trimestre, nos descontaron esos ahorros...*

Otras, hoy en día, no apoyan la idea de procurar el autofinanciamiento de un programa público. Una entrevistada sostiene:

*... nuestra autogestión fue lograr los créditos, estuvimos trabajando un año entero a punta de créditos...*

### **E. Las interacciones: organizaciones, comunidades y SENIFA**

La revisión de las experiencias analizadas permite caracterizar las interacciones con las comunidades que se originan a partir del Programa; responden, fundamentalmente, a dos tipos de propósito. En primer lugar, como se mencionó en la sección precedente, las acciones del SENIFA contienen claras referencias al impulso de transformaciones políticas, conforme al proyecto revolucionario del gobierno. En segundo lugar, los servicios ofrecidos tienden a reducirse a los de alimentación.

Mediante el Programa de Cuidado Diario, se ha entablado la construcción de nuevas formas de intermediación entre el Estado y la colectividad. Como lo expusieron repetidamente los funcionarios entrevistados, se considera que las *organizaciones no gubernamentales intermediarias* no están en contacto con las comunidades, desconocen sus necesidades y, además, son las causantes de las demoras en los pagos a las Madres Cuidadoras. Prefieren *organizaciones no gubernamentales de base comunitaria* porque forman parte de la comunidad misma, posibilitan la participación y aseguran el uso adecuado de los recursos. Con esas argumentaciones, convencen –a veces a espaldas de la organización en convenio– a Madres Cuidadoras y Promotoras para que creen sus propias formas organizativas, como serían, por ejemplo, las cooperativas. Estas modificaciones del tejido social están estrechamente ligadas a finalidades políticas. Si no se aprueban y respaldan firmemente los principios y proyectos del gobierno vigente las posibilidades de mantenerse en la ejecución del Programa son mínimas, pese a las competencias o vocación para la prestación de servicios. En cambio, una vez demostrada la fidelidad al proyecto político, el SENIFA ofrece apoyo, especialmente cuando se trata de experiencias novedosas –como en el caso de las cooperativas. En palabras de una cooperativista:

*...somos gente muy civilizada como para pertenecer a la IVa. República...Tuvimos mucho apoyo del SENIFA; estuvieron aquí ayudándonos, la directora siempre nos llama y nos pregunta ¿Qué están haciendo hoy?... esa gente se ha portado de maravilla...*

En las comunidades también se estimula la formación y actuación de agrupaciones de padres y representantes para que se involucren en la gestión del Multihogar, siempre y cuando compartan los principios de la revolución bolivariana.

Lo mismo ocurre con los gobiernos locales y regionales. El Programa tiende a instaurarse y expandirse en municipios y estados cuyos gobernantes son afines a la coalición política en la cual se sustenta, hoy en día, el gobierno nacional.

El segundo tipo de propósito tiene que ver con los servicios ofrecidos a los niños. Como se deduce de la revisión de los distintos componentes del Programa, en la práctica, el énfasis primordial está en proporcionarles comida. Otros aspectos del desarrollo del niño como son el cuidado de la salud y los aprendizajes, así como la vigilancia del cumplimiento de otros derechos (por ejemplo, el de identidad) no parece dárseles la misma importancia. De las experiencias analizadas, el SENIFA –muy posiblemente por

darle prioridad a los propósitos políticos- ha minimizado los apoyos a las organizaciones privadas que más han desarrollado actividades educativas, culturales y de prevención de la salud.

Entre organizaciones, Madres Cuidadoras y Promotoras, hay desorientación sobre las nuevas modalidades operativas o cambios que está implantando el SENIFA. Como explica una de las entrevistadas:

*... no han explicado, por ejemplo, cómo se rinden cuentas. No han explicado cuáles son los recaudos para que los Multihogares sean autónomos...*

Quizás por causa de los enfrentamientos políticos que se han dado en el país en los últimos años, el acceso a la información pública sobre la evolución del Programa, a cualquier persona interesada en el tema, es cada vez más restringido. Manifiestamente, sin la autorización de máximas autoridades, no se suministra ningún tipo de información. Tampoco el SENIFA difunde sus avances ni tiene contacto directo con comunidades. Una promotora sugiere:

*...el SENIFA debería hablarle a los padres. Yo soy de aquí y todos nos conocemos. La gente me dice: tú si pides y ¿para qué? Dirán: “esa mujer si es fastidiosa, necia y le gusta molestar”. No entienden que es necesario crearles hábitos a los niños, que deben bañarse, comer seis veces al día....*

#### **4. Consideraciones generales sobre política social, a partir del seguimiento a los Multihogares**

Una de las primeras impresiones que produce la revisión de los planes sociales del actual gobierno es que hay un inmenso interés en cambiar tajantemente la calidad de vida de la población venezolana y, particularmente, de los más vulnerables: los pobres o *el pueblo*. El marco conceptual elaborado para fundamentar el rumbo de las políticas y especificar sus componentes, está impregnado de ideas y conceptos de vanguardia, de corte revolucionario, que son propios de pensamientos alternativos: ciudadanía, derechos humanos, calidad de vida, equidad, entre otros. Las aspiraciones apuntan a una transformación de las mismas bases de la convivencia social, colocándose de esta manera en niveles de acción de gran alcance, para incidir en tendencias societales históricas. De allí que se presente un doble desafío para los diseñadores de las políticas públicas: cómo enrumbar las acciones para que produzcan, efectivamente, cambios radicales en la dinámica societal, a partir de puntos de vista o concepciones que no cuentan con mecanismos operativos comprobados –como es el caso, por ejemplo, del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

En los planteamientos se manifiesta claramente el rechazo al asistencialismo y a la segmentación (o focalización), características típicas de las políticas sociales anteriores; pero se mantienen las vertientes del universalismo y el estatismo. Se insiste en que no se trata de “combatir” o “enfrentar” la pobreza, para poner de manifiesto la impugnación al paradigma del *Estado de bienestar* porque éste sustituye al ciudadano y sus derechos sociales como sujeto, por lógicas de asignación de recursos regidas por el funcionamiento del mercado. En consecuencia, se descarta la focalización como precepto ordenador de las políticas sociales, pues no se trata de *enfrentar* situaciones, sino de *cambiarlas radicalmente*. Una consecuencia de estos planteamientos es la necesi-

dad de ruptura con el pasado, lo que ha llevado a desconocer la experticia y el capital humano logrados en programas de los últimos años.

El bolivariano es un paradigma distinto, que incita a la innovación, cambio de valores y de prácticas. Indudablemente, los retos planteados son enormes, no solamente desde el punto de vista de los ejercicios de planificación, sino también por la dinámica política y las circunstancias económicas que imperan en el país. Entre los desafíos cabe señalar, por ejemplo: ¿Cómo fortalecer la participación social y el poder ciudadano en tiempos de constante conflictividad política?; también ¿Cómo alcanzar una distribución equitativa del ingreso y la riqueza en tiempos de recesión económica, de contraposición social y de luchas políticas?

Hasta ahora las prácticas analizadas ofrecen signos de contradicción entre las aspiraciones y los resultados, como también, serias debilidades en la formulación e implantación de la política social.

- Coexisten aparentemente dos lógicas en torno a los fines de la política social. Por una parte, abundan las ayudas o “respuestas rápidas y eficientes” para solventar carencias o problemas de la gente –el caso típico son los operativos del Bolívar 2000 o las ayudas solicitadas por la población directamente a la Presidencia de la República<sup>51</sup>- las cuales son a juicio de muchos, simples prebendas a cambio de respaldo político. Esta política social es la más visible y está presentada como la vanguardia de la acción social del gobierno, pues responde a uno sus postulados: el trabajo mancomunado entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil. Por otra parte, experiencias como la formulación e implantación del PES revelan esfuerzos para afinar estrategias e introducir variaciones en la operatividad y administración de los programas sociales, en forma más acorde con los objetivos de la política social. Sin embargo, debe mencionarse que es después de casi cuatro años de gobierno cuando comienza a vislumbrarse –mas todavía no se asimila- un mecanismo para enrumbar las acciones del sector social. En esta línea se inscriben esfuerzos como los del Programa de Multihogares. Son programas que pasan desapercibidos y parece que no gozan de mayor atención dentro del Gobierno.
- El Gobierno ha tratado de diferenciar todos los servicios sociales de aquellos que correspondieron a los períodos presidenciales previos, como signo de ruptura con el pasado. Cambios de nombre, asuntos y dispositivos han ocupado buena parte de la agenda de los técnicos y los gerentes sociales. Por un buen tiempo, la marcha de varios programas fue disminuida debido a evaluaciones y rediseños. Además, al menos en el caso del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, recién comienzan los procesos de formación y conscientización de los profesionales en las nuevas enunciaciones políticas y conceptuales de las políticas públicas. Además en medio de las tensiones políticas y las demandas sociales, se tiende a favorecer las políticas sociales “visibles y de vanguardia”.
- Al enfatizar la ruptura con el pasado, la innovación y el efectismo, se corre el peligro de dedicar gran parte de los recursos y esfuerzos de los organismos públicos responsables de transformar las condiciones de vida de la población, a ensayos o

---

<sup>51</sup> Las numerosas y diversas peticiones individuales que recibe el Presidente cuando, por ejemplo, recorre los barrios o poblados del interior del país, son recogidas y procesadas por la Oficina de Atención Ciudadana de la Casa Militar. De acuerdo a información aparecida en los medios de comunicación, organizaciones como la Fundación Pueblo Soberano y el Fondo Único Social destinan igualmente abundantes recursos para satisfacer este tipo de solicitudes.

experiencias-piloto, que son prestaciones más propias de una organización privada sin fines de lucro que de una administración pública. Si bien es cierto que optimizar la capacidad de innovación y la calidad de los servicios es una obligación de todos los responsables de política social, no por ello deben concentrarse en el respaldo a unas pocas iniciativas experimentales porque pueden llegar a ser exitosas –como, por ejemplo, las cooperativas de atención integral a la infancia o los Multihogares en zonas indígenas- sino que deben asegurar en primer lugar la prestación de los servicios a toda la población necesitada.

- Las labores de coordinación todavía lucen insuficientes. La relación entre el Gabinete económico y el Gabinete social –según informaciones que trascendieron a la prensa nacional– ha tenido altibajos. Los recursos económicos que técnica y legalmente tienen que dedicarse a los programas sociales no han fluido con la oportunidad requerida. Ese fue el caso, por ejemplo, de las transferencias que debía efectuar el Fondo de Inversión de Estabilización Macroeconómica al Fondo Único Social. Asimismo, se ha demorado la constitución y el funcionamiento de entes de coordinación legalmente establecidos, como es el caso de los “Comités de Coordinación de Estadística Central<sup>52</sup>” ámbitos institucionales que deben integrar y ordenar la producción de estadísticas básicas para la planificación y la toma de decisiones.
- Algunas acciones gubernamentales revelan que el planteamiento de políticas y programas sociales se desliga de la consideración de las condiciones generales del país, de la necesidad de favorecer un crecimiento económico sostenido con baja inflación, de procurar condiciones que permitan reducir el desempleo y mejorar los ingresos familiares; estos son aspectos económicos fundamentales para conseguir cambios significativos en las condiciones sociales. Por el contrario, las políticas o los programas sociales tienden a circunscribirse al área netamente social. Ello explicaría, por ejemplo, el hecho de plantearse –en el nivel de la Presidencia de la República- aumentar en un año la cobertura de los Multihogares a 600 mil niños, sin tomar en cuenta los compromisos financieros y el incremento de capacidades operativas que supondría alcanzar esa meta. Si el gobierno criticaba el economicismo de las políticas sociales de los gobiernos anteriores, actualmente la política social se encuentra totalmente parcelada y la situación social está muy afectada por la volatilidad de las condiciones económicas. Pareciera que lo social se desentendiera, por ejemplo, de las políticas de empleo y de control de la inflación.
- La intersectorialidad, como el trabajo conjunto de organismos del área social, todavía está lejos de concretarse. Por ejemplo, la intención de dedicar los Hogares de Cuidado Diario y Multihogares a la población menor de 6 años, y de combinar esa iniciativa con un gran crecimiento de la cobertura del preescolar, reforzando en esta ocasión el apresto escolar en los Multihogares, sería una buena oportunidad para cristalizar esfuerzos conjuntos entre el Ministerio de Salud y Desarrollo Social y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Aunque, aparentemente se ha llegado a acuerdos entre ambos ministerios, los Multihogares no cuentan todavía con una asesoría ininterrumpida de educadores, ni han sido creadas alianzas en las comunidades entre los centros de enseñanza preescolar y los Multihogares. Algo

---

<sup>52</sup> En este mes se realizó el acto de instalación, lo cual permite suponer que los planificadores todavía no cuentan con el apoyo de un sistema de información estadístico integrado, ni con registros estandarizados.

similar está sucediendo en el campo de la salud. Siendo lo social un tema presente en las agendas del Ejecutivo —es decir, es tarea de todos— no hay una figura visible de coordinación de la ejecución de la política social, con la salvedad del Presidente de la República.

- En principio, se rechaza la focalización en la formulación de políticas sociales, pero, en la práctica, opera una selectividad que se le parece. La búsqueda de estrategias inclusivas para superar la pobreza y otras formas de exclusión sociocultural y política vinculadas a discriminaciones de índole étnica, sexual y cultural, y a la falta de poder de determinados grupos sociales, termina siendo más selectiva que la focalización. Eso podría atribuirse, fundamentalmente, a dos factores: a) la carencia de metodología e instrumentos para delimitar las brechas de inequidades y para establecer prioridades en el corto y el mediano plazo; b) la utilización de los programas sociales como medios para reforzar alianzas y conseguir apoyos políticos, por ejemplo, estableciendo los proyectos-piloto de Multihogares en zonas favorecidas políticamente por el gobierno.
- El Estado se ha colocado a sí mismo como garante de la equidad. También ha planteado la urgencia de construir una sociedad democrática, participativa y protagónica. La participación social hace referencia a distintos mecanismos e instancias de la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas. Debe recordarse que la democracia participativa es el conjunto de mecanismos e instancias que están a la disposición de ciudadanos y comunidades para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas, sin requerir necesariamente de representación partidista o gremial. A diferencia de la democracia representativa, no se trata aquí de que las decisiones las tomen individuos representantes de partidos o movimientos políticos (como parece estar sucediendo en el caso de los Multihogares); es más bien el proceso de involucrar grupos sociales en la coadministración de políticas públicas. Dentro de esta perspectiva, y aunado a la ruptura con el pasado, se explica el menosprecio de la participación de las organizaciones sin fines de lucro intermediarias para la ejecución del Programa de Multihogares, sobretudo si estas han manifestado públicamente sus diferencias con la gestión del Gobierno; y se explica, asimismo, el establecimiento de nuevos agentes de mediación social, sin ninguna experiencia en la gestión de programas sociales, pero favorecidos en virtud de su lealtad política.
- La política social planteada es una política de propagación de la ciudadanía, pero entendida como aquella que haga efectivos todos los derechos humanos; y las disposiciones constitucionales de 1999 amplían considerablemente la extensión de estos derechos. Ahora, esa misma amplitud diversifica en tal magnitud las posibles demandas sociales, que dificultan la capacidad de fijar prioridades en la solución de los problemas que afectan a todos. Es indispensable operacionalizar esos derechos y contar con mecanismos que faciliten la determinación y distribución de las prelación en el tiempo, a fin de no dispersar los escasos recursos institucionales y presupuestarios.
- Las acciones de la política social se han orientado más a la supresión de limitaciones políticas (falta de poder y de contextos para participar) y culturales (ausencia de reconocimiento y desvalorización de los estilos de vida), que a la remoción de obstáculos de naturaleza económica (pobreza e inequidad). Desde ese punto de vista, no parece enrumbarse la política social a subsanar las privaciones de libertad o limitaciones que ocasionan las injusticias socioeconómicas. Esto es debido a



que la pobreza, desde la perspectiva del actual gobierno, es producto no de las condiciones de productividad, sino de las relaciones sociales de dominación y explotación.

- Las expectativas sembradas en los discursos de los gobernantes –y especialmente los del Presidente de la República– sobre las transformaciones radicales, no han podido ser cubiertas aún por logros concretos. Diversos estudios alertan sobre el incremento de la pobreza y el deterioro general de las condiciones de vida de la población. Tampoco hay seguridad de que la cantidad de recursos asignados al área social se haya traducido en un aumento significativo del universo y de la cobertura de los programas sociales. Las cifras oficiales son inexactas y además, escasean los análisis sobre la calidad e impactos de los programas sociales.
- Además, no deja de ser alarmante el que, si bien se aspira a una “sociedad contratadora de lo público” -posiblemente por causa de los conflictos políticos- prácticamente, se ha restringido el acceso a la información, oficial y pública, sobre los avances de los programas sociales. Todo parece indicar que las probabilidades de conseguir información están sujetas a la afiliación o inclinación política del solicitante.
- La racionalidad tradicional de los organismos y funcionarios de la Administración Pública sigue preponderante. Como siempre, el populismo, las relaciones clientelares y la burocracia atentan contra el manejo eficiente y eficaz de los recursos. La visión de las función pública y de las políticas como instrumentos de poder y de defensa de una causa política, entorpece los avances para la cristalización de la equidad y la universalidad de los derechos.
- Por último, cabe insistir en que con frecuencia se olvida que la política social es permanente, en el sentido de que sobrepasa los límites de un mandato de gobierno. Debe ser más una política de Estado que de gobierno. Al sujetar una buena parte de la política social actual a la afinidad política de los organismos (Fuerzas Armadas, alcaldías, gobernaciones, organizaciones de base comunitaria, etc.) se desmiembra innecesariamente la política social. Los logros anteriores correspondientes a tres gobiernos difíciles –uno de ellos transitorio por las circunstancias políticas– se han visto coartados en el gobierno actual. Sin lugar a dudas, existían grandes déficits en las gestiones precedentes, pero no era indispensable el desmontaje de programas e instituciones; más bien, debían ser reforzadas y, finalmente, acompañadas con políticas públicas orientadas al empleo productivo, el control de la inflación y el mejoramiento de la política social estructural (educación, salud y vivienda).

## Referencias bibliográficas

- ARANDA, S.  
1992 "América Latina 1991: ¿Pausa en el retroceso o inicio de recuperación?". *Cuadernos del Cendes*, 19. Enero-Abril
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
2002 *Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2003*
- BRESSER, L.  
1993 "Economic Reforms and Cycles State Intervention". *World Development*, Vol. 21, Nro. 8
- CARIOLA y otros  
1992 *Sobrevivir en la pobreza: el fin de una ilusión*. Caracas: Cendes-Editorial Nueva Sociedad.
- CARTAYA, V. y D'ELIA, Y.  
1997 *Pobreza en Venezuela: realidades y políticas. Enfoque Social*. Caracas. CESAP-CISOR
- COLCLOUGH, C y MANOR, J (eds.).  
1991 *State or Markets? Neoliberalism and the Development Policy Debate*. New York: Oxford University Press
- COMISION PRESIDENCIAL PARA EL ENFRENTAMIENTO DE LA POBREZA  
1989 *Plan para el enfrentamiento de la pobreza*. Caracas, mayo (Mimeo)
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
s.f. *Informe definitivo de la evaluación selectiva de aspectos de formulación, ejecución y resultados del "Proyecto de Acción e Integración Social (PROPAIS) del "Proyecto Bolívar 2000" (Mimeo)*
- CORDIPLAN  
s.f. *Lineamientos generales del VII Plan de la Nación*. Caracas  
1974 *IV Plan de la Nación. 1970-1974. El desarrollo social y cultural*, Vol. 2. Caracas  
1975 *Lineamientos Generales del V Plan de Desarrollo Económico y Social*. Caracas  
1981 *VI Plan de la Nación. 1981-1985*. Caracas  
1985 *VI Plan de la Nación 1981-1985. Desarrollo Sectorial*. Vol. II. Parte 3. Caracas  
1990 *El Gran Viraje: Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación*  
1995 *IX Plan de la Nación 1994-1999*. Caracas

- 2002 "Tendencia y Análisis del Gasto Social (1988-1998)". En: Silva Michelena, Héctor. *Estudios selectivos para un análisis de la pobreza en Venezuela*. Caracas: Faces-UCV
- D'ELIA, Y.  
2002 "El Fondo de Asistencia Médica del IVSS" En: *Seguridad Social. Aportes para el Acuerdo*. Caracas: UCAB, Proyecto Pobreza. 2002.
- DE GONZALO, M.  
1973 *Proyecto Cooperación de UNICEF con Fundación del Niño. Subproyecto Documentación sobre el Proceso de Masificación de los Hogares de Cuidado Diario de la Fundación del Niño*. Caracas: Gygnus Editores.
- DE NEGRI, A. y otros  
2002 *El Desarrollo de un pensamiento estratégico en las políticas públicas por la calidad de vida y la salud*. Caracas: Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Instituto de Altos Estudios en Salud Pública "Arnoldo Gabaldón", Programa de Salud Permanente en Salud y Desarrollo
- DELGADO, A y GÓMEZ, L.  
2001 "Concepciones de la ciudadanía social en las Constituciones Venezolanas de 1947, 1961 y 1999" En: *Cuadernos del Cendes*, año 18, N° 46.
- DORNBUSH, R. y EDWARDS, S. (ed.)  
*The Macroeconomics of Populism in Latin America*. (mimeo)
- ENLACE 3 COMUNICACIONES  
s.f. *Programa de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario*. Caracas: Ministerio de la Familia, SENIFA.
- ESPAÑA L. P. y VIVANCOS F.  
1990 *El Ajuste Estructural y la Política Social*. Caracas: ILDIS
- FERRERO, M (Ed.)  
2002 *Chávez, la Sociedad Civil y el Estamento Militar*. Caracas: Alfadil Editores.
- GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA  
1976 *V Plan de la Nación*. Caracas, 11 de marzo. Nro. 1860. Extraordinario
- GÓMEZ, L.  
1987 *Los Movimientos Sociales: Democracia emergente en el Sistema Político Venezolano*. Caracas: Cendes-ILDIS

- 1997 "La redefinición del Estado social: el caso de Venezuela". En: *El cambio del papel del Estado en América Latina*. Vellinga, M. (coord.) México: Siglo XXI
- GONZÁLEZ, L.
- 1996 "La Política Social en Venezuela". *Curso de Formación Sociopolítica*, 35. Caracas: Fundación Centro Gumilla
- GONZÁLEZ de PIÑANGO, N.
- s.f. *24 años de Historia. Los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario*. 1974-1998. Caracas: Ministerio de la Familia, SENIFA.
- ILDIS. INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
- 2002 *Venezuela. Informe Social 7*. Caracas, septiembre
- INGHAM, B.
- 1993 "The Meaning of Development: Interactions Between New and Old Ideas". *World Development*, Vol. 21, Nro. 11
- LANDER, L. E. y LÓPEZ, M.
- 2000 "Venezuela: la hegemonía amenazada" En: *Nueva Sociedad*, 167. Mayo-junio
- MÁRQUEZ, G.
- 1993 "Pobreza y políticas sociales en Venezuela". Trabajo presentado en: *Simposio: Los Pobres la Mayoría Desaprovechada*. IESA, Caracas
- MARTÍNEZ de CORREA, L.M.
- 1993 "La Política Social. Fines y Medio". En: *Cuestiones Políticas*. Nro. 10. CIEPA-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas-LUZ
- MARTÍNEZ, R. y VICIANO, R.
- 2001 *Cambio Político y Proceso Constituyente en Venezuela (1998-2000)* Valencia: Vadell Hermanos Editores
- MAZA ZAVALA, D.
- 1988 *Crisis, Ajustes y Espacios Reales para Acción Estatal en la Reactivación y el Desarrollo*. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- MIDGLEY, J.
- 1993 "La política social. El Estado y la participación de la comunidad". En: *Pobreza un tema impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial*. Caracas: Fondo de Cultura Económica
- MINISTERIO DE LA FAMILIA
- 1994 *Manual de Normas y Procedimientos para el Funcionamiento de los Hogares de Cuidado Diario*. Caracas, enero.
- MINISTERIO DE LA FAMILIA y UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO

- 1994 *Sistema de Seguimiento y Evaluación del Programa de Hogares de Cuidado Diario en la modalidad MULTIHOGAR. Memoria del Proceso de Implantación y Resultados. Tomo I. Caracas*
- MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL
- s.f. *Plan Estratégico Social 2001-2007, Documento Base.*
- 2002 *Plan Estratégico Social. Febrero (Mimeo)*
- PAZOS, F.
- 1991 *Medio Siglo de Política Económica Latinoamericana. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas. Tomo I.*
- PNUD. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
- 2000 *Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela*
- PURROY, M.
- 1983 *Estado e Industrialización en Venezuela. Valencia: Vadell*
- 1994 "Balance 1993 y Perspectivas 1994". *SIC. Enero-febrero*
- ROJAS, J. A.
- Sobre las estrategias sectoriales de desarrollo en Venezuela y el proceso de transformación estructural: el caso de la Política Industrial. Caracas: UCV. Escuela de Economía. Departamento de Métodos Cuantitativos (Mimeo)*
- RODRÍGUEZ, C. T. (Coord.)
- 1970 "Nuevas Estrategias para el Desarrollo Social. Papel del Servicio Social". Ponencia presentada en la *XV Conferencia Internacional de Bienestar Social. Manila, septiembre 6-12*
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
- 2001 *Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación. 2001-2007. Caracas (Mimeo)*
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO.
- 2001 Programa Económico 2001. Caracas: División de Publicaciones y Artes Gráficas, Dirección de Promoción y Servicios de Información del Instituto Nacional de Estadísticas, INE
- RIUTORT M. y BALZA R.
- 2001 "Salario real, tipo de cambio real y pobreza en Venezuela 1975-2000" En: *Temas de Coyuntura, diciembre*
- SALAMANCA, L.
- 1992 "El Sistema Político Venezolano: una lectura desde la sociedad civil". Ponencia presentada en la *Conferencia Internacional La Democracia Bajo Presión: Política y Mercado en Venezuela. Caracas, noviembre 9-11*
- SCARPATI, R y GAMUS, E.

- 1969 *Problemática del Desarrollo de la Comunidad en Venezuela*. Caracas: Cendes-UCV. Fondo Editorial Común.
- SELOWSKY, M.
- 1990 "Stages in the Recovery of Latin America's Growth". *Finance & Development*. June
- SHAPIRO, H. y TAYLOR, L.
- 1990 "The State and Industrial Strategy". *World Development*, Vol. 18, Nro, 6
- SILVA, H.
- 1984 "El cuadro surrealista de una crisis" En: *Gaceta Internacional*. Vol. I. N° 3. Enero-marzo. Pág. 57-67
- TERÁN de RUESTA, M.C. y otros
- 1993 *Programa Hogares de Cuidado Diario. Plan de Extensión Masiva Venezuela. Estudio de Caso*. Caracas: Ministerio de la Familia, Fundación del Niño
- UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
- 1998 *Proyecto Pobreza*
- URBANEJA, D. B.
- 1997 "La política Venezolana desde 1958 hasta nuestros días". *Curso de Formación Sociopolítica*, 7. Caracas: Fundación Centro Gumilla
- VALECILLOS, H.
- El reajuste neoliberal en Venezuela*. Caracas: Monte Ávila, 1992