

## **FORMATO DE DESCRIPCIÓN DE LA TESIS**

### **AUTOR**

Burbano Muñoz Nathaly

### **TÍTULO**

Análisis comparativo de la Política Social en Colombia y Venezuela en el periodo 2001-2005

### **CIUDAD Y AÑO DE ELABORACIÓN**

Bogotá, 2005

### **NÚMERO DE PÁGINAS**

102 páginas

### **FACULTAD**

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

### **PROGRAMA**

Maestría en Estudios Latinoamericanos

### **TÍTULO OBTENIDO**

Magístra en Estudios Latinoamericanos

### **DESCRIPTORES**

- Estado en el modelo neoliberal
- Políticas de ajuste en América Latina
- Política social en América Latina
- Exclusión social
- Desarrollo Humano y Pobreza
- Región Andina
- Gobierno de Hugo Chávez Frías
- Leyes Habilitantes
- Política Social del gobierno Chávez
- Misiones
- Gobierno de Álvaro Uribe Vélez
- Política de Seguridad Democrática
- Gasto Público del gobierno Uribe
- Política Social del gobierno Uribe
- Comparación de la Política Social de Colombia y Venezuela

## **RESUMEN DEL CONTENIDO**

Los objetivos que se plantea la investigación son los siguientes: primero, establecer las características de los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela y Álvaro Uribe en Colombia con énfasis en la política económica y social que vienen implementando. Segundo, examinar el contraste entre los respectivos programas y políticas de gobierno, haciendo énfasis en los sectores de salud y educación. Y tercero, analizar cuál ha sido la incidencia de estas políticas en términos de indicadores sociales y calidad de vida de la población en los respectivos países.

Como hipótesis se plantea que una implementación eficaz de políticas sociales que coadyuven al mejoramiento del Índice de Desarrollo Humano estará determinada por un cambio de enfoque con relación al modelo económico y social imperante, entendido el último como una serie de elementos conjugados (voluntad política, redefinición presupuestal, ejecución de programas consecuentes y a largo plazo) y a una extensa respuesta en términos de participación de la sociedad civil respecto a estas políticas.

La metodología es del tipo de análisis cualitativo (consulta de fuentes primarias y secundarias), igualmente se realiza trabajo de campo en las ciudades de Caracas y Bogotá, donde se recopila información documental y se hacen entrevistas a personajes vinculados con el tema de política social.

Como resultado de la investigación se concluye que los principales desafíos de la democracia en América latina, radican en la necesidad de avanzar desde la democracia política formal a una democracia participativa e incluyente, recuperar la política y los partidos políticos, avanzar en la consolidación de los derechos sociales y económicos y en el desarrollo de políticas sociales efectivas, que en términos paulatinos permitan ir asumiendo el déficit social, y básicamente mejorar la articulación entre las dinámicas económicas y las expectativas nacionales de un desarrollo más integral en nuestros países. En este sentido, el gobierno Chávez ha tratado de diseñar una alternativa al inequitativo modelo neoliberal, y no hay duda de que sus políticas son un importante referente para quienes buscan un nuevo modelo en otras partes del continente.

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA Y  
VENEZUELA EN EL PERIODO 2001-2005**

**NATHALY BURBANO MUÑOZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS  
BOGOTÁ  
2005**

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA Y  
VENEZUELA EN EL PERIODO 2001-2005**

**NATHALY BURBANO MUÑOZ**

**Directora:  
Consuelo Ahumada Beltrán Ph.D**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS  
BOGOTÁ  
2005**

A mi madre María del Socorro por la paciencia, comprensión y amor incondicional que constituye la mayor seguridad de mi vida, a mi padre Luis Alberto por la confianza y apoyo que me han permitido perseguir y alcanzar mis sueños, a mis hermanos Diego Fernando y Fabián Andrés por ser el faro que ilumina y acompaña el camino a seguir; a toda mi familia por el gran afecto que me brindan.

A mis amigos: Marce, Miriam, Chiqui, Javier, Juan y Jaime por ser mi compañía en estos años de feliz aprendizaje, gracias mil por los recuerdos que han dejado en mi memoria y en mi corazón.  
A Mario por llenar mis días de sonrisas e ilusión, justo cuando más lo necesitaba.

A todos...GRACIAS, los amo y los llevaré siempre en lo más profundo de mi ser.

## **AGRADECIMIENTOS**

A Consuelo Ahumada por sus valiosas apreciaciones y orientaciones que permitieron desarrollar y llevar a buen término la presente investigación; igualmente al programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos por el soporte académico de los últimos dos años, muy especialmente a Martha Lucía Márquez por el invaluable aporte conceptual en este proceso.

Agradecimiento al Licenciado José Nicolás Rojas, Consejero de la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Colombia y al Licenciado Juan Medina, Coordinador General del Despacho del Alcalde de Caracas quienes brindaron un enorme apoyo para realizar el trabajo de campo en Venezuela y por medio de quienes se logró hacer contacto con las Misiones Barrio Adentro, Robinson y Sucre; gratitud especial con los líderes comunitarios Carmen Álvarez, Jacqueline Gutiérrez, Omar González, Jorge Bejarano y todas las personas que prestaron su colaboración para adelantar el proceso de observación de las Misiones en los diferentes barrios del Municipio Libertador.

## CONTENIDO

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	6
<b>II. MARCO TEÓRICO</b>	13
La función del Estado en el modelo neoliberal, Las políticas de ajuste y la política social en América Latina, Exclusión social, Desarrollo humano y pobreza.	
<b>III. CONTEXTO REGIONAL ANDINO</b>	27
<b>IV. VENEZUELA</b>	34
La historia reciente; La situación económica, política y social en el gobierno Chávez; Ley de Hidrocarburos, Ley de Tierras, Ley de Espacios Acuáticos y Ley de Pesca; Ley de Creación del Fondo Único Social; La política social del gobierno de Hugo Chávez; Política social en los sectores salud y educación.	
<b>V. COLOMBIA</b>	68
La historia reciente; La situación social en el gobierno Uribe; La Política de Seguridad Democrática, El gasto público; La política social del gobierno de Álvaro Uribe; Política social en los sectores salud y educación.	
<b>VI. COMPARACIÓN</b>	89
<b>CONCLUSIONES</b>	96
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	99

## **ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA Y VENEZUELA EN EL PERIODO 2001-2005**

### **INTRODUCCIÓN**

El estallido de la crisis de la deuda externa en los países latinoamericanos en la década de los ochenta constituye un importante precedente para ser considerado al momento de estudiar los antecedentes del modelo de desarrollo adoptado y que se encuentra en curso actualmente. El modelo neoliberal, implementado sistemáticamente a partir de 1990 como consecuencia de la crisis fiscal por la que atravesaban la mayor parte de Estados en América Latina, fortaleció la injerencia de las instituciones financieras internacionales sobre los procesos políticos y económicos de estos países.

En el plano social, las reformas al Estado impulsadas por estos organismos que se concretan básicamente en ajuste fiscal por la vía del recorte del gasto público y la descentralización, han provocado una serie de resultados en el nivel de vida de los ciudadanos latinoamericanos. Esta situación ha incidido en el incremento considerable de los niveles de exclusión social, concentración del ingreso y de la riqueza, pobreza, desempleo y una creciente precariedad en el acceso a servicios sociales y a la protección social; esta situación se expresa en que a nivel de América latina, alrededor de 227 millones de personas se ven afectadas por la pobreza, igualmente es el continente con la brecha de ingreso más amplia del mundo: el 10% más rico gana 48% del ingreso total, mientras el 10% más pobre se queda con un 1.6% del mismo<sup>1</sup>.

Además de lo anterior, es importante considerar que al modelo se suma una coyuntura particular para inicios del nuevo siglo. Se trata de los acontecimientos de septiembre de 2001 en Estados Unidos que imprimen características adicionales más allá de lo económico; se trata del énfasis militar adoptado

---

<sup>1</sup>CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2004*. Disponible en: <http://www.eclac.org>. (Consulta 2005: marzo 10). p. 11



como respuesta a los ataques en su territorio, situación que implica una redefinición en las coordenadas de la política exterior norteamericana hacia la región.

Lo anterior se expresa en el giro de la agenda norteamericana hacia la región andina que desde los años ochenta se centraba en el tema del tráfico ilegal de narcóticos, y que a partir del año 2000 con la llegada al poder del sector más conservador del Partido Republicano y sumado a las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre del 2001 implica la incorporación y preponderancia del componente antiterrorista en la agenda norteamericana con respecto a la región andina.

En este contexto, el presente trabajo tiene por objetivo presentar un análisis de la política social durante el periodo 2001- 2005 en Venezuela y Colombia, en el contexto de la ejecución del modelo neoliberal en América Latina y específicamente en el escenario de la implementación en la región andina de los preceptos del Nuevo Orden Mundial que de acuerdo con Consuelo Ahumada se expresan en “la puesta en práctica de las políticas relacionadas con la lucha contra el narcotráfico, la liberalización económica y comercial y la cruzada mundial contra el terrorismo”<sup>2</sup>; es decir, en un escenario que muestra claro énfasis en la integración económica (ALCA, TLC), y en la injerencia militar (IRA, Plan Colombia).

Lo anterior tiene como fin determinar en qué medida las reformas y las políticas que concretan estas estrategias han incidido en el nivel de vida de la población de estos países considerando que de acuerdo con el *Panorama Social de América Latina* publicado por la CEPAL para el 2003<sup>3</sup>, se concluye que el proceso de superación de la pobreza se encuentra estancado en la región desde 1997, incluso con un leve deterioro en el 2003. Con respecto a la distribución del ingreso, como ya se mencionó, América Latina sigue siendo la región a nivel mundial con peores indicadores, lo que se ve agravado por que en algunos países se observa un incremento en los niveles de la concentración del ingreso como en el caso Colombiano donde de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, “el ingreso está concentrado en una mínima proporción de la población; mientras que en 2004 el 20% más pobre percibe el 2.3% del ingreso total, en el otro extremo, el 20% más rico obtiene cerca de las dos terceras partes de este ingreso. Pero es más grave aún que la distribución del ingreso ha

---

<sup>2</sup>Ahumada, Consuelo, Et. Al. *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 2004. p. 9

<sup>3</sup>CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2003*. Disponible en: <http://www.eclac.org> (Consulta 2005: Marzo 15). p. 5

venido deteriorándose; el país no ha reducido los niveles de desigualdad imperantes hace cerca de una década y por el contrario, hoy es mayor<sup>4</sup>.

Para analizar el impacto de las reformas y políticas implementadas en el contexto anteriormente reseñado; el estudio se centra en el caso de Venezuela en el periodo 1999-2005 del gobierno de Hugo Chávez Frías (1998-2001, 2001-2007 ) a partir de la implementación de las medidas contempladas en las leyes habilitantes y la puesta en marcha del plan de gobierno “Una Revolución Democrática” que refleja un marcado énfasis social a partir del reconocimiento explícito de que las políticas de ajuste han agudizado el conflictivo escenario social, y las recomendaciones de los organismos financieros internacionales no aportan soluciones acordes con la realidad nacional. Lo anterior refleja que el proyecto político de Chávez pretende distanciarse de las premisas del modelo neoliberal y de la injerencia norteamericana en la región.

En el caso colombiano el estudio se centra en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) que, contrario al caso venezolano, presenta un proyecto político acorde con la prioridad militarista que identifica el nuevo escenario mundial aplicado al plano interno caracterizado por la persistencia del conflicto armado y por el fracaso en el año 2002 del proceso de negociación adelantado durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) con la guerrilla de las FARC, situación que antecede e incide definitivamente en la llegada al poder de Álvaro Uribe y su discurso militarista contemplado en su Plan de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario”.

El proyecto de gobierno de Uribe se expresa básicamente en la estrategia de Seguridad Democrática\* que además representa la punta de lanza de la estrategia norteamericana para la región, debido a que articula fielmente las prioridades económicas y militares que caracterizan el nuevo orden mundial,

---

<sup>4</sup>Departamento Nacional de Planeación. 2004. “Coyuntura económica e indicadores sociales”. En: *Boletín SISD*. No. 30. Bogotá. Disponible en <http://www.cursopobreza.ucab.edu.ve>. (Consulta 2005: mayo 26). p. 28-29

\*Contraloría General de la República. *Informe sobre las finanzas del Estado 2003*. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co>. (Consulta: 2005, marzo 20). La Contraloría General de la República, plantea en este documento que “la estrategia central del Plan gubernamental es la llamada política de seguridad democrática. De acuerdo con los lineamientos del Plan de Desarrollo, se trata fundamentalmente del fortalecimiento de la fuerza pública para recuperar el control del territorio, ejercer el monopolio de la fuerza y proteger la infraestructura nacional. Los objetivos específicos son a) recuperar gradualmente las zonas de violencia por parte de las Fuerzas Militares; b) garantizar la presencia efectiva de la Policía Nacional donde no la hubiere; y c) consolidar la acción gubernamental con base en la coordinación interinstitucional.

relegando a un segundo plano la conflictiva realidad que a nivel político, económico y social se presenta en Colombia.

Partiendo de lo anterior es posible plantear que la importancia de realizar este análisis comparativo de la política social en el periodo 2001-2005 en Venezuela y Colombia radica principalmente en el contraste que se presenta en la conducción política y económica que hacen los respectivos gobiernos de estos países en el periodo citado, considerando que el énfasis en cada plan de gobierno incide directamente en la política social implementada en cada país y por tanto, en la calidad de vida de sus ciudadanos.

Desde el punto de vista académico, con este análisis se pretende identificar la coherencia entre las propuestas y el plan de gobierno de los actuales mandatarios, con respecto a las medidas adoptadas en los planos económico y social. Lo anterior por medio del estudio de las particularidades sociales, políticas y económicas de cada país, partiendo del reconocimiento de que las políticas sociales que se vienen implementando y que surgen de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales se muestran poco capaces de incorporar las demandas reales y los viejos y nuevos problemas que presentan estas sociedades nacionales, tal como lo muestran los indicadores sociales y económicos que se mencionan a continuación.

En el caso colombiano, es importante considerar que de acuerdo con el informe más reciente sobre la Situación de las Finanzas del Estado del 2003 publicado por la Contraloría General de la República de Colombia, existe un importante déficit en los gastos de funcionamiento del Estado que son el rubro para el cual se destina la mayor parte del presupuesto de la nación, al igual que para el pago de la deuda interna y externa; y es importante también, la destinación para defensa.

De acuerdo con el informe, “Los mayores niveles de gasto público en 2003, por \$4,7 billones, se destinaron en su mayoría (64%) al pago de intereses y comisiones de la deuda, de manera que ese incremento no contribuyó a mejorar el bienestar de la sociedad. Ello ha sido norma en los últimos años y como consecuencia se tiene una falta de correspondencia entre la composición del gasto

público y el cumplimiento de los postulados del Estado Social de Derecho consagrados en la Constitución Política”<sup>5</sup>.

Según este mismo informe,

A pesar del déficit persistente de las finanzas públicas y del creciente endeudamiento del Gobierno Nacional Central, subsisten altos niveles de desigualdad y pobreza, que se reflejan en que existe una gran proporción de la población en calidad de vinculados al sistema de salud, por no estar afiliados a ninguno de los regímenes contributivo y subsidiado. Asimismo, las coberturas en educación básica secundaria son precarias porque la prioridad de buena parte de los adolescentes en edad escolar es subsistir. La concentración del ingreso es alta y se ha acentuado. La iniquidad, sumada al desempleo y la ocupación precaria, impone además barreras a la movilidad social, generando un círculo de pobreza. Esta dinámica de desigualdad y pobreza contrasta con una creciente evolución de gasto funcionamiento, destacándose el gasto militar y el endeudamiento. El resultado es una creciente participación del pago de intereses, que desplaza la inversión en capital humano o en infraestructura<sup>6</sup>.

En el caso venezolano, el primer año de gobierno Chávez, es decir el año 1999 momento en el que los precios del petróleo sufrieron una dramática caída, y acorde con el *Plan Económico de Transición*, el gobierno aplica medidas de ajuste fiscal entre las que se encuentran la reforma del Estado, el aumento de los impuestos y las medidas tendientes a usar los recursos petroleros para reducir el costo de la deuda que se plantea como una prioridad del gobierno.

En el marco de la segunda Ley Habilitante del 2001, se sientan las bases para un desarrollo alternativo en Venezuela que supone profundas reformas sociales como las que pretenden hacerse en el marco de la Ley de Tierras y la Ley de Hidrocarburos; estas reformas están sustentadas en las disposiciones de la nueva Constitución aprobada en 1999 y además porque el año 2000 fue de recuperación económica debido al repunte en los precios del petróleo por la gestión de Venezuela para fortalecer la OPEP y mejorar los precios del crudo, que propiciaron un crecimiento del PIB de 3.8 que garantizó importantes recursos destinados a realizar inversión social.

Considerando el panorama anteriormente descrito es importante profundizar en el estudio de la política social que se viene adelantando en Colombia y Venezuela en el periodo 2001 a 2005,

---

<sup>5</sup> Ibid. p. 18

<sup>6</sup> Ibid. p. 19

igualmente realizar un balance de la efectividad de la misma en términos de los objetivos y alcances de los programas y su incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos de estos países.

Para este fin, el presente trabajo será desarrollado a lo largo de seis capítulos distribuidos de la siguiente manera: en el primer capítulo se realiza la presentación y justificación para realizar este estudio; en el segundo capítulo se presenta el marco teórico que sustenta el análisis, el cual se construye a partir de dos consideraciones, una de tipo teórico que hace referencia básicamente a la redefinición de la función del Estado en el modelo neoliberal, y las consecuencias de esta situación en términos de la nueva relación entre las políticas de ajuste en América Latina y la política social en este escenario; la segunda parte es de tipo conceptual en la cual se desarrollan las categorías de exclusión social, y desarrollo humano y pobreza.

El tercer capítulo muestra el contexto de la región andina en materia política, económica y social, insertado en el escenario de América Latina como región ampliada. El cuarto capítulo centraliza el estudio sobre política social en Venezuela en el periodo 2000-2005 y el contexto nacional en el cual se implementa; el quinto capítulo presenta similar análisis para el caso colombiano en el periodo 2002-2005. Finalmente, en el sexto capítulo se articula la comparación y finalmente se establecen conclusiones con respecto a las consideraciones que justifican el estudio; es decir sobre el posible contraste que se presenta en la conducción política y económica que hacen los respectivos gobiernos de estos países en el periodo citado, y básicamente sobre la incidencia de la política social implementada en cada país en la calidad de vida de sus ciudadanos.

## **Metodología**

Los objetivos específicos que se plantearon fueron los siguientes: primero, establecer cuáles son las características de los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela y Álvaro Uribe en Colombia con énfasis en la política económica y social que vienen implementando. Segundo, examinar el contraste entre los respectivos programas y políticas de gobierno en materia económica y social, haciendo énfasis en los sectores de salud y educación considerando su importancia para mejorar las

condiciones de vida en los países en desarrollo. Y tercero, analizar cuál ha sido la incidencia de estas políticas en términos de indicadores sociales y calidad de vida de la población en los respectivos países.

La hipótesis que orienta esta investigación involucra la consideración de que una implementación eficaz de políticas sociales que coadyuven al mejoramiento del Índice de Desarrollo Humano estará determinada por un cambio de enfoque con relación al modelo económico y social imperante, entendido el último como una serie de elementos conjugados (voluntad política, redefinición presupuestal, ejecución de programas consecuentes y a largo plazo) y a una extensa respuesta en términos de participación de la sociedad civil respecto a estas políticas. Esto para los casos colombiano y venezolano entre los años 2001 y 2005.

La metodología es del tipo de análisis cualitativo y de estudio de caso, por medio de la consulta de fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras, se recopilan documentos gubernamentales relevantes al tema expedidos por los gobiernos de Venezuela y Colombia, analizados a partir del uso de fichas resumen. Con respecto a las fuentes secundarias, se trata de información de prensa y páginas web que contienen información o indicadores de política social relevantes para el estudio de los países en el periodo 2001-2005, igualmente mediante la participación en eventos académicos como foros y conferencias en los que se aborda con rigurosidad el tema.

El trabajo de campo se hace mediante una visita a la ciudad de Caracas en Venezuela realizada entre el 16 y el 28 de junio de 2005; y el desarrollo de actividades en la ciudad de Bogotá en Colombia. En estos lugares se recopila información documental y se hacen entrevistas a personajes vinculados con el tema de política social, en Venezuela se entrevista al Director de la Oficina de Gestión Comunitaria y a una promotora comunitaria de la *Misión Barrio Adentro* de esta misma entidad; a tres líderes comunitarios del municipio Libertador, y a una enfermera y una médica cubana que prestan sus servicios en esta localidad; además, se realiza observación *in situ* de la implementación de los programas sociales, específicamente en los sectores de educación y salud con el fin de lograr apreciaciones de la comunidad sobre la pertinencia y efectividad de dichos programas. Las entrevistas no son estructuradas y parten de la pregunta inicial sobre la experiencia de cada uno en la misión y de su opinión sobre la efectividad de la misma y su incidencia en la calidad de vida de los venezolanos.

## II. MARCO TEÓRICO

### La función del Estado en el modelo neoliberal

A mediados de los años setenta América Latina retomó el proceso de definición de su modelo de desarrollo económico y social. El giro desde el modelo Estado céntrico con énfasis en el mercado interno, hacia uno mercado céntrico y orientado a la exportación; tiene como consecuencia la transformación reciente de sus modelos de prestación y protección social. Sistemas de políticas sociales centralizados, sectorializados, con aspiración de universalidad, y administrados estatalmente están dando lugar a modelos de políticas sociales descentralizados, integrales, focalizados y con delegación de funciones en el sector privado.

La viabilidad política de estas reformas y de las estrategias de descentralización y focalización, su impacto distributivo, su potencial rol en la incorporación ciudadana, y su impacto más general en la redistribución de recursos políticos son hoy temas abiertos al debate.

Sobre el tema se presentan en medios académicos, técnicos y políticos dos posiciones que parecen claramente delineadas. Por un lado desde las agencias internacionales y las corrientes liberales se evidencia un fuerte apoyo a estas medidas y se critica duramente el modelo anterior. De acuerdo con estos sectores entre los cuales se destaca la banca multilateral como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; las nuevas propuestas permiten corregir inequidades distributivas en que incurría el anterior modelo, favorecen una mayor eficiencia en la asignación y prestación de recursos, y promueven la incorporación y participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de los programas sociales<sup>7</sup>. Estos modelos se apoyan fuertemente en la idea que es el mercado a través del crecimiento económico a quien le cabe el rol fundamental de incorporación social.

Una segunda perspectiva, si bien acepta algunas de las críticas al modelo anterior, defiende sus principios retóricos de incorporación universalista y de fuerte institucionalización. En algunos casos,

---

<sup>7</sup> Banco Mundial. "El Estado en un mundo cambiante". *Informe sobre Desarrollo Mundial 1997*. Disponible en <http://www.bancomundial>. (Consulta: 2005, abril 12). p. 46

especialmente desde círculos políticos, ello se traduce en una defensa de viejos programas, desconociendo las importantes ineficiencias y desigualdades producidas o mantenidas por ellos.

Las transformaciones de la economía mundial a partir de la década de los setenta cuando inicia el posicionamiento del capitalismo financiero involucraron una profunda redefinición de las relaciones entre Estados y mercado; sobre este tema Carlos Vilas plantea que, en este contexto el debate sobre el papel del Estado en la economía es, en el fondo, un debate respecto del modo en que los recursos sociales serán asignados, apropiados y ejecutados; bajo qué criterios, y sobre las condiciones en que los actores participan en este proceso, por lo tanto el desenvolvimiento de esta discusión impactará severamente en las perspectivas de desarrollo y bienestar de las sociedades del capitalismo neoliberal<sup>8</sup>.

Sobre el papel del Estado desde los años noventa, Vilas considera que en este nuevo rol, el Estado apoya la reestructuración capitalista impulsando la apertura asimétrica de la economía doméstica al mercado internacional, apelando a la privatización de activos públicos, construyendo nuevos espacios para las inversiones externas, redistribuyendo ingresos, y reorientando la intervención pública hacia la infraestructura económica y algunas variables fiscales y financieras. Se presenta un retroceso de la intervención estatal de tipo microeconómico que es paralelo a una reformulación de la intervención en el nivel macroeconómico: tipos de cambio, políticas crediticias e impositivas, tasas de interés, regulación del mercado de trabajo, reforma del escenario institucional de los flujos externos de capital, trabas legales a la circulación internacional de la fuerza de trabajo, etc.

En síntesis, Vilas propone que el resultado de estos cambios, en lo que toca a la relación entre Estado y mercado, no es menos Estado y más mercado, sino otro tipo de Estado y otro tipo de mercado, esta afirmación se aleja del discurso académico y político que afirma que el Estado ha dejado de ser el punto central de referencia de los actores económicos y sociales, y que dicho referente se ha desplazado hacia el mercado.

---

<sup>8</sup> Vilas, Carlos. "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado". En: *Estado y políticas sociales después del ajuste*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad. 1995



Lo anterior, más que la superación de la figura estatal, muestra que el Estado en el modelo neoliberal, retrocede en ámbitos de intervención microeconómica directa al tiempo que incrementa su intervención en las definiciones macroeconómicas por lo cual los actores del mercado mundial se convierten en el punto de referencia de la acción estatal dirigida a la promoción de las condiciones de competitividad, acumulación y rentabilidad de estos actores para fortalecer su posición de mercado; lo anterior se expresa institucionalmente en un Estado cautivo de la especulación financiera.

Como consecuencia de lo anterior, desde mediados de la década de los noventa comenzaron a percibirse los primeros efectos sociales negativos de las políticas de estabilización y ajuste; según la CEPAL, en este periodo lo social sufrió los llamados "costos sociales" del ajuste, que acompañaron a las políticas de estabilización -orientadas a recuperar los equilibrios macroeconómicos perdidos-, y de ajuste, que buscaban introducir reformas estructurales para colocar a las economías en situación de enfrentar un nuevo modelo caracterizado por la apertura al exterior, con un nuevo Estado que ya no sería empresario e interventor, sino regulador<sup>9</sup>.

Considerando esta situación, es posible afirmar que esta redefinición de la función del Estado en materia económica repercute directamente en el desarrollo social, sobre lo anterior la CEPAL plantea que el modelo actualmente vigente indica que el crecimiento económico constituye un requisito necesario (aunque no suficiente) del desarrollo social; igualmente que la evolución de las economías latinoamericanas evidencia que se están generando menos empleos que los necesarios para absorber de manera productiva a la fuerza de trabajo, a la vez que no se perciben cambios progresivos en la distribución del ingreso expresados en la implementación de políticas sociales y de programas eficientes y eficaces<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup>CEPAL. "Pobreza, modelos de desarrollo y políticas sociales en América Latina". En: *Serie Políticas Sociales* No. 26. Chile, 1998. p.10

<sup>10</sup>Ibid. p.12

## **Las políticas de ajuste y la política social en América Latina**

Como se menciona anteriormente, durante la década de 1990, todos los países latinoamericanos emprendieron reformas económicas, políticas y sociales, auspiciadas por los organismos financieros internacionales y la banca mundial como respuesta frente a la crisis económica por la que atravesó la región en la década de los ochenta, acentuada de manera considerable por el problema de la deuda externa.

De acuerdo con Consuelo Ahumada, estas reformas, enmarcadas en los llamados programas de ajuste estructural, buscaban, fundamentalmente reducir la función económica y social del Estado a favor del sector privado, disminuir el déficit fiscal y eliminar los subsidios sociales, abrir las economías a los mercados y al capital internacional y, en general, establecer un clima más propicio para la inversión extranjera. Este conjunto de medidas que se sustentan en la reducción del gasto público y por tanto de la inversión social, ha incidido de manera significativa en el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes de la región<sup>11</sup>.

Sin embargo las experiencias de los países latinoamericanos con relación a las reformas de primera generación han resultado en una revisión del consenso de Washington y el surgimiento de un nuevo consenso en torno de un marco conceptual que enfatiza en mayor medida los aspectos institucionales de las reformas. En este sentido, el investigador Jorge Castro plantea que “la segunda generación de reformas tienen como finalidad reconstruir el aparato estatal y fortalecer las instituciones de gobernabilidad, a partir de una nueva concepción del Estado en el proceso reformador”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Ahumada, Consuelo. “Crisis social, nueva política social y nuevos actores en América Latina”. En. *Descentralización andina .Memorias del primer curso regional andino sobre descentralización*. Bogotá: CEJA.. 2000. p. 231

<sup>12</sup> Castro, Jorge. *Reformas de segunda generación, integración regional y descentralización política*. Buenos Aires: CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer. 2001. p. 137-138

Sobre el tema de las reformas de segunda generación María Antonieta Huerta plantea que “ya en 1997 el Banco Mundial reconoce el agotamiento del Consenso de Washington y propone una segunda generación de políticas que tengan como centro el fortalecimiento del Estado”<sup>13</sup>.

En este escenario se presentan como condiciones para las reformas de segunda generación la descentralización y la gobernabilidad por medio de la estrategia de hacer partícipes a los sectores involucrados mediante la negociación y la búsqueda de consenso para la implementación y desarrollo exitoso de estas reformas.

Frente a esta situación, se ubica la política social entendida como el conjunto de planes, programas y proyectos orientados a cumplir con la función social del Estado en el sentido de garantizar los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los ciudadanos. Sin embargo, esta percepción amplia, choca con la noción que en la práctica está orientando el accionar de los estados en materia social, de acuerdo con Bustelo y Minujín<sup>14</sup>, la política social continúa caracterizándose predominantemente por una modalidad asistencial-clientelista, supuestamente “compensadora” de los ajustes económicos y “altamente sensible” al ciclo electoral. Este tipo de política social destaca, de acuerdo con los autores, el carácter incompleto del desarrollo en América Latina al continuar esquivando el punto de lo que debería constituir su preocupación central: la concentración de la riqueza y el ingreso.

Este aspecto es sumamente relevante en el estudio propuesto de la política social en Venezuela y Colombia, debido a que en este estudio se ha privilegiado el análisis de aspectos relacionados con la distribución del ingreso como son la salud y la educación, debido a que se considera, en armonía con lo expuesto por Bustelo y Minujín, que estos aspectos (a los que se suma el tema del empleo), son cruciales para el logro de sociedades en las que la mayor parte de sus integrantes estén incluidos socialmente y puedan ejercer sus derechos ciudadanos.

---

<sup>13</sup> Huerta, María Antonieta. *Déficit y desafíos de la democracia en América latina y la región Andina*. CEJA. Bogotá: 2003. p.131

<sup>14</sup> Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto. “Los ejes perdidos de la política social”. En: *Papel Político*. No. 14. Septiembre de 2002. p. 59-84

Sobre el tema de la política social en el marco del modelo neoliberal, Consuelo Ahumada plantea que es importante considerar que incluso en las instituciones financieras internacionales se ha suscitado una preocupación cada vez mayor ante los posibles efectos de una situación social tan explosiva lo que las ha llevado a incluir en sus recomendaciones actuales el llamado componente social con el fin de tratar de mitigar las condiciones de miseria de los sectores más empobrecidos por medio de la asignación de recursos para proyectos específicos en algunos países, este es el origen de la llamada *nueva política social* que irrumpe en la agenda neoliberal<sup>15</sup>.

El efecto político-económico de los niveles crecientes de pobreza llevó al Banco Mundial y a los bancos regionales de desarrollo a otorgar mayor importancia a los problemas sociales en el marco del ajuste estructural. De acuerdo con este enfoque, los organismos internacionales apoyan estrategias para la lucha contra la pobreza desde principios de los años noventa, y que se extiende hasta la actualidad. La crítica a esta visión plantea que dichas estrategias siguen subordinadas al ajuste estructural y quedan reducidas a medidas sociales que operan como amortiguadores de corto plazo de los costos sociales del ajuste.

Sobre este tema, Carlos Vilas afirma que más que combatir la pobreza, el propósito es “administrarla” o, más bien, gerenciarla mediante programas de empleo de emergencia —en el mejor de los casos— y la distribución de bienes y servicios. En lugar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los grupos más pobres mediante la generación de empleo estable, de lo que se trata es de mitigar los efectos más graves de la pobreza<sup>16</sup>.

Esta política social, no tiene por objetivo poner en práctica políticas redistributivas, como lo señala Ahumada, se trata más bien de aminorar las tensiones ante la eventualidad de estallidos sociales, a fin de garantizar el clima pacífico que requieren las políticas de ajuste y, sobre todo la inversión extranjera, proporcionando al Estado la legitimidad necesaria para adelantar las reformas<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Ahumada, Consuelo. Op. Cit. p. 234

<sup>16</sup> Vilas, Carlos. Op.Cit. p. 26

<sup>17</sup> Ahumada, Consuelo. Op. Cit. p. 234

Este es un contexto de consolidación de las recetas de ajuste estructural de las economías, al tiempo que se produce una reducción sistemática del gasto público social y su focalización en grupos vulnerables. En este escenario de acuerdo con Adriana Delgado, la política social será entonces, esa abstracción que sirva para nombrar un conglomerado de programas que exhiben resultados muy limitados, dispersos y desarticulados de las dinámicas económicas y sociales, sectoriales y territoriales<sup>18</sup>.

De acuerdo con el texto antes reseñado, la reflexión conceptual y metodológica acerca del problema social y las políticas sociales se divide en dos vertientes: la de los fines que postula la necesidad de una política social estratégica articulada al desarrollo económico por medio del cumplimiento de los requisitos de integralidad, complementariedad y coordinación intersectorial y territorial de políticas sociales; y la vertiente que considera los medios y se muestra básicamente instrumental, apelando a los modelos de gestión institucional, gerencia pública, y la planeación y evaluación de procesos resultados e impactos de los programas sociales bajo el criterio de la eficiencia.

En el marco de esta dualidad, la región sigue sin resolver las profundas disparidades y las diversas expresiones de desigualdad social; y más aún, el problema está siendo resuelto mediante una modalidad de política social asistencialista con el fin de compensar los efectos de los ajustes económicos orientada de acuerdo con tres estrategias fundamentales que integran aspectos de las reformas de primera y segunda generación: de la primera focalización y privatización y de la segunda, descentralización y participación comunitaria.

La focalización consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa con el que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha. Esta estrategia se plantea como sustitutiva del principio de cubrimiento universal por parte del Estado, y se defiende como la búsqueda de eficiencia en la asignación de recursos cada vez más escasos. No obstante, dado que los recursos de que se dispone para este objetivo son muy reducidos en comparación con la magnitud de los problemas y su

---

<sup>18</sup> Delgado Gutiérrez, Adriana. *Política social. Desafíos y utopías*. Bogotá: Edición de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Javeriana. 2000. p. 6

complejidad, se genera una competencia extrema entre los beneficiarios, dando lugar al surgimiento de formas renovadas de clientelismo<sup>19</sup>.

Sobre el punto de la privatización de los servicios sociales Ahumada señala que esta estrategia implica el abandono del criterio de servicio público y la introducción del criterio motor de la empresa privada al sector social: la maximización de ganancias. Así, de un modelo basado en el concepto de servicios sociales básicos se pasa a uno centrado en el cliente y en su capacidad de pagar. Con respecto a las reformas de segunda generación que se concretan en la promoción de la descentralización y la participación comunitaria, Consuelo Ahumada señala en la agenda neoliberal la descentralización ha significado trasladarle responsabilidades a los niveles regional y local, con el fin de debilitar al Estado central, liberarlo de sus obligaciones en materia social y traspasárselas a los municipios y a las organizaciones comunitarias. Las organizaciones no gubernamentales —ONG— han desempeñado un papel crucial en cuanto al cumplimiento de estas labores asistencialistas, con las que se buscan fines políticos: ampliar la base de apoyo a las distintas reformas de mercado<sup>20</sup>.

La promoción de la participación se relaciona con el cambio de enfoque de la banca multilateral, en el que se incorpora a la sociedad civil en sus operaciones de préstamos como una forma de dar legitimidad a los programas implementados. Las prácticas participativas se ubican parcialmente en proyectos sociales compensatorios, sin embargo esta posibilidad queda restringida a las diferentes agencias del gobierno y a ciertas ONG afines, lo que permite plantear que el proceso participativo a nivel de estrategias fundamentales es ambiguo y limitado, y la decisión queda definitivamente en manos de los gobiernos y los bancos quienes son los que deciden en última instancia los objetivos, prioridades y proyectos valiéndose de algunos sectores de la sociedad civil para legitimar sus políticas y ejecuciones.

De esta manera se continúa con la implementación de políticas alejadas de las necesidades sociales que finalmente no contribuyen a la solución de la conflictiva realidad que se presenta en el

---

<sup>19</sup>Ahumada, Consuelo. Op. Cit. p. 234

<sup>20</sup>Ibíd. p. 234-235

continente, por el contrario se acentúa la desigualdad y la exclusión. Sobre este último punto se hará referencia a continuación.

## **Exclusión social**

De acuerdo con Luis Jorge Garay, la exclusión social es un fenómeno multidimensional que expresa la situación de una sociedad fragmentada, dual, caracterizada por la negación o inobservancia de los derechos sociales, económicos y culturales de un conjunto de la población. Esta problemática de inoperancia del Estado, como garantizador de derechos básicos de la sociedad, tiene su reflejo en la fractura de la cohesión social<sup>21</sup>.

Como resultado del proceso de exclusión sobresale la inhabilidad o incapacidad de un grupo importante de ciudadanos para participar protagónica y activamente en las instituciones sociales, apartados de actividades económicas, políticas, sociales y culturales.

Sobre las aproximaciones al concepto de exclusión social, Garay destaca tres vertientes principales: la primera aproximación teórica a la exclusión entiende fundamentalmente la problemática social a partir de una visión de insuficiencia o privación de bienes, servicios y de participación en procesos políticos de un conjunto de la población. Es la aproximación más cercana a los conceptos de pobreza y desigualdad económica, complementada con una visión de desenvolvimiento social y político, apuntando como argumento principal a la capacidad de la sociedad para proveer un acceso a bienes, servicios y procesos políticos sin exclusiones de origen étnico, económico, político o cultural.

Desde este punto de vista, los excluidos son el conjunto de la población que no está integrada al consumo y a la producción, sin conexión con circuitos o redes sociales, económicas, y políticas; es decir, marginados de dos elementos sustanciales de la sociedad: el acceso a bienes y servicios y a la deliberación social. La exclusión, bajo esta aproximación, esta relacionada con la desigualdad en términos de concentración del ingreso, condiciones y calidad de empleo, acceso a las cadenas

---

<sup>21</sup> Garay, Luis Jorge. "Colombia. Una sociedad excluyente". En: *Colombia entre la exclusión y el desarrollo: Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*. Colombia: Contraloría General de la República - ALFAOMEGA. 2002. p. 3

productivas y de consumo, y garantía de disfrute de bienes públicos, ya que estas desigualdades son creadoras de desventajas sociales, origen de la exclusión social.

En este sentido, la diferenciación entre la exclusión social y la desigualdad estaría en que la primera es un fenómeno social-cultural y la segunda un fenómeno socioeconómico; la primera tendría un carácter de diferencia y la segunda uno de carácter de igualdad. La desigualdad sería un elemento sustancial de la exclusión, creadora de desventajas. Sin embargo, la exclusión es un concepto amplio centrado en la capacidad y la disponibilidad de hacerse y construirse en una sociedad, donde los derechos sean garantizados y donde la inclusión deba ser de carácter permanente, dinámico y constante.

La segunda aproximación, de acuerdo con Garay, referencia a la ciudadanía y a los derechos como ejes centrales de la problemática social, al existir un conjunto de la población al que no se le garantiza en igualdad de condiciones, el acceso a los derechos sociales, económicos y políticos. Desde esta perspectiva, se entiende la exclusión como: "la no habilidad para acceder a los derechos sociales sin ayuda, sufriendo de autoestima, inadecuación de las capacidades para cumplir las obligaciones, riesgo de estar relegado largo tiempo a vivir del asistencialismo y la estigmatización"<sup>22</sup>. En este sentido, se supera el concepto de pobreza, involucrando una multidimensionalidad conjugada con el apartamiento y la falta de capacidades que se dan en diferentes ámbitos no centrados únicamente en variables como las de pobreza o insuficiencia y que reflejan más un problema de ciudadanía como eje central. En otras palabras, la exclusión se entendería como la no incorporación de un conjunto de la población a la comunidad social y política, negando sistemáticamente sus derechos de ciudadanía.

La tercera aproximación ve la exclusión social como una forma de ser y estar en la sociedad, ligada a una concepción del orden social y a una interpretación específica del devenir social. Esta interpretación puede ser entendida como el apartamiento, voluntario e involuntario, de las relaciones sociales, la marginación y la segregación. Todas entendidas como formas simbólicas de una determinada estructura social. La exclusión sería vista como la carencia estructural de empleo, ingreso, bienes materiales, formas de asociación, participación, capacidades, etc.

---

<sup>22</sup> Velásquez, Fabio. *Exclusión social y gestión urbana*. Citado por Luis Jorge Garay. En Op. Cit. p. 5



La exclusión bajo esta vertiente significa una ruptura de lo social, lo político, lo económico, en el sentido de pertenencia, subordinándose a un orden simbólico común que impide el disfrute de los derechos. La exclusión sería un fenómeno económico, social, político y cultural, que bloquea la naturaleza humana del ser y el estar en sociedad de los individuos, y que impide que los hombres se conviertan en sujetos de su devenir social; este análisis de la exclusión social permite determinar el grado de cohesión social (sentimiento de pertenencia a la sociedad), la fragmentación de la sociedad, identificando los grupos de la sociedad integrados (a los mercados, a los procesos políticos y a las instituciones) y no integrados, y medir la importancia de las poblaciones afectadas por este fenómeno en sus diferentes dimensiones.

Las anteriores aproximaciones conciben la exclusión social como un fenómeno multidimensional, que abarca instancias económicas, sociales, políticas y culturales. La exclusión social es un fenómeno complejo, que se desarrolla en la interacción social y en los posicionamientos estratégicos de los actores particulares al vincularse en el espacio de lo público. La exclusión sería propiciada por sectores sociales poderosos que se apoyan en prácticas rígidas y excluyentes, de pertenencia social y de segregación condicional, que produzcan la marginalización de una parte de la sociedad en posición desventajosa (privación de recursos) con respecto a aquellos que detentan el poder.

Considerando lo anterior, es posible establecer de manera general, que los excluidos son el conjunto de la población que sufre de desventajas en términos de educación, habilidades, empleo, vivienda y recursos financieros y de participación en procesos políticos, teniendo dificultades en el acceso a la instituciones y a los mercados que distribuyen estos bienes y servicios.

### **Desarrollo humano y pobreza**

El desarrollo del concepto de exclusión social arriba expuesto se aproxima a la propuesta que se viene desarrollando por parte del Programa de las Naciones para el Desarrollo PNUD, en respuesta a la obsolescencia de la noción de desarrollo implementada desde la época del proceso de reconstrucción del orden internacional después de la segunda guerra mundial; en la cual prevalecía una visión del

desarrollo como un proceso estrechamente asociado al crecimiento económico. La idea de que el desarrollo basado en el crecimiento solucionaría los problemas sociales es cuestionada”<sup>23</sup>.

La propuesta de las Naciones Unidas, plantea que el desarrollo “va mucho más allá del ingreso y el crecimiento económico. El objetivo básico del desarrollo humano consiste en ampliar las oportunidades y opciones de la gente para lograr un desarrollo más democrático y participativo. La formación de la capacidad humana es el soporte a partir del cual las personas pueden tener acceso a oportunidades y opciones de educación, atención médica, empleo e ingreso, y abarcando el espectro total de las opciones humanas, desde un entorno favorable hasta libertades políticas y económicas que les permitan ser actores de su propio desarrollo. El desarrollo humano es el resultado de un proceso complejo que incorpora factores sociales, económicos, demográficos, políticos, ambientales y culturales, en el cual participan de manera activa y comprometida los diferentes actores sociales. Es el producto de voluntades y corresponsabilidades sociales”<sup>24</sup>.

Desde esta perspectiva, la pobreza aparece como “la ausencia, la denegación del desarrollo humano. Por consiguiente, su causalidad y los rasgos principales de su caracterización se encuentran íntimamente relacionados con la carencia de oportunidades y opciones esenciales en la vida de una persona y con fallas en las capacidades básicas. Allí se ubican la carencia de recursos, la insatisfacción de necesidades básicas y la escasa participación de los pobres vinculada con la ausencia de voz, poder y representación”<sup>25</sup>.

En el análisis de este concepto pueden distinguirse tres aspectos. El primero de ellos, el que más se destaca como objetivo del desarrollo humano, se refiere a la ampliación de las opciones de que dispone la gente, el segundo aspecto se refiere a las oportunidades que debe tener la persona para poder elegir y ejercer sus opciones; el tercer aspecto da una idea de la amplitud del concepto: el espectro total de las opciones humanas.

---

<sup>23</sup> PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000*. Disponible en: <http://www.pnud.org.ve>. (Consulta: 2005, marzo 20). p. 18

<sup>24</sup> *Ibíd.* p. 19

<sup>25</sup> *Ibíd.* p. 20

El aumento de las capacidades humanas es el factor generador de la dinámica principal del desarrollo humano: capacidades, oportunidades y opciones. Esta perspectiva supone una visión más amplia que la del la capital humana, relacionada en las nuevas teorías sobre el crecimiento económico con la capacidad productiva de la fuerza de trabajo y muy generalizada en los planteamientos de lo que se denomina la *nueva política social* como se menciona anteriormente.

En una acepción más amplia, inspirada en los planteamientos del Premio Nobel de Economía Amartya Sen, las capacidades de una persona reflejan el poder de elegir y actuar, su libertad para hacer o ser; si se vincula con la idea de una libertad positiva, refleja la capacidad de la persona para realizar sus metas y alcanzar su propio bienestar. Respecto al enfoque sobre las capacidades dice Sen: “El enfoque se basa en una visión de la vida en tanto combinación de varios quehaceres y seres, en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos”<sup>26</sup>.

El concepto de desarrollo humano ha sido objeto de periódicas revisiones con el fin de ampliarlo y profundizarlo. En tal sentido, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* presenta una visión más avanzada a partir de las funciones y la capacidad humana: “el desarrollo es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas. De esta manera el desarrollo humano representa un proceso a la vez que un fin”<sup>27</sup>.

Avanzando en el sentido anterior, el más reciente *Informe sobre Desarrollo Humano* presentado en 2004 reafirma los principios básicos del Desarrollo Humano, y busca completar el análisis, haciendo énfasis en que “los derechos culturales inherentes deben sobrepasar a los derechos políticos y económicos”<sup>28</sup>.

En este sentido encontramos que la noción de desarrollo humano comprende varias dimensiones: productividad, equidad, aumento de la capacidad humana, sostenibilidad y seguridad. Considerando

---

<sup>26</sup> Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Citado en *Ibíd.* p. 20

<sup>27</sup> PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. *Ibíd.* p. 20

<sup>28</sup>*Ibíd.* p. V

Lo anterior se define la pobreza como un fenómeno heterogéneo y multidimensional, es una situación social que se identifica a partir de la comparación con la riqueza o el bienestar alcanzable. Se habla de pobreza relativa cuando existe una situación de retraso con respecto al resto de la población, y de pobreza absoluta cuando la magnitud de la carencia es tal que está por debajo de un nivel o patrón de necesidad mínima, dificultando severamente la subsistencia.

Dada la naturaleza multidimensional de la pobreza, se busca una definición amplia que vincule la dimensión socioeconómica, reflejada en el consumo de bienes y servicios, y la dimensión política, donde es relevante la apertura de canales de participación. Así mismo, desde el punto de vista de los motivos de la pobreza, las definiciones deben tomar en cuenta el efecto de las limitaciones de los derechos y oportunidades de la persona en las dimensiones de la privación.

En la línea de una definición de este tipo se ubica la conceptualización de la pobreza en el enfoque del desarrollo humano. La pobreza “significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos para tener un nivel de vida decente”<sup>29</sup>.

De acuerdo con el PNUD, la pobreza es una situación que denota falta de equidad en relación con las capacidades básicas y las oportunidades de acceso a medios de vida esenciales como el ingreso, el empleo, los activos productivos y los servicios sociales de salud, educación, saneamiento básico e infraestructura social. Así mismo, la pobreza conlleva falta de potenciación, condición que se manifiesta, primeramente, en las deficiencias de las capacidades básicas y, en segundo lugar, en la baja participación de los pobres en aquellos procesos y decisiones que pueden influir en su situación.

Las orientaciones, dimensiones y relaciones expuestas anteriormente proporcionan un marco teórico y conceptual para el análisis de la política social durante el periodo 2001- 2005 en Venezuela y Colombia, en el contexto de la implementación del modelo neoliberal en la región y específicamente en el reciente escenario de replanteamiento de los preceptos del Nuevo Orden Mundial.

---

<sup>29</sup> PNUD. 1997. Citado en *Ibíd.* Pág. 24

### III. EL CONTEXTO REGIONAL ANDINO

La región andina entra al siglo XXI en medio de una profunda crisis que se expresa en niveles muy bajos de crecimiento económico y en un incremento notorio de las cifras de pobreza, miseria y desempleo. Así lo evidencia los informes periódicos de entidades internacionales como la CEPAL, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo.

De acuerdo con Martha Ardila, los países que integran la región andina enfrentan una serie de problemas, entre los que es importante resaltar aspectos principalmente políticos pero también económicos. “Esto a pesar de que a simple vista, la región parece mucho más homogénea que otras del continente en términos económicos, políticos y estratégicos, con una democracia consolidada en cuanto a elecciones, algo participativa, con un proceso de integración que lleva más de treinta años, y con una crisis económica mucho menos drástica que la de los miembros del Mercosur. No obstante, la crisis del modelo de desarrollo impulsado a partir del Consenso de Washington es preocupante -con excepción de Perú- y, con ello, la profundización de la crisis política, con sus particularidades en cada país. A lo anterior se suman una serie de políticas cada vez más militaristas, solicitadas por los propios gobiernos, principalmente el estadounidense y el colombiano”<sup>30</sup>.

Bajo los imperativos del nuevo Orden Mundial, los países de la región experimentan el aumento generalizado de sus condiciones de pobreza y marginalidad social, al tiempo que se someten a la injerencia cada vez mayor de Estados Unidos en sus asuntos económicos, políticos y militares internos.

Los países de la región se encuentran además, afrontando la crisis económica y social resultante de la experiencia neoliberal que afecta a la mayor parte de sus cerca de 105 millones de habitantes. Estos países presentan índices de extrema pobreza superiores al 55%, tasas de desempleo e informalidad elevadas, y un estancamiento cuando no se presenta descenso del PIB.

---

<sup>30</sup> ARDILA, Martha. “Viabilidad de la seguridad regional en el área andina”. En: *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: FESCOL-CEREC. 2003. p. 232

Encontramos entonces que en la región los asuntos políticos, económicos y sociales interactúan en un clima de creciente degradación, considerando que en ninguno de estos aspectos se presentan señales de un desarrollo positivo, salvo excepciones parciales producto de experiencias nacionales aún en desarrollo. Lo anterior provoca un fuerte descontento en la población latinoamericana que se refleja tanto en el incremento de la protesta social como en el giro evidente de los resultados electorales en ciertos países a favor de propuestas alternativas al modelo neoliberal que ha predominado durante la última década en la región.

Por todo lo anterior se percibe que los gobiernos elegidos democráticamente no llenaron las expectativas de los ciudadanos, y como si este panorama no fuera suficiente, políticas auspiciadas por Estados Unidos, como el Plan Colombia, han ocasionado temor y desconfianza en países vecinos como Brasil y Venezuela que hablan de manera reiterada sobre la regionalización de conflicto colombiano.

Sobre este último punto, Martha Ardila, plantea que

A pesar de que el conflicto armado y el Plan Colombia se consideran algo interno, cuando sus efectos sobrepasan las fronteras preocupan a los países vecinos. Por su parte, para Estados Unidos el gobierno colombiano genera confianza, aún más después de su apoyo a la guerra contra Irak, lo que no sucede con los de Ecuador y Venezuela, el primero de los cuales se percibe como un país inestable que se encuentra bajo la presión de los movimientos populistas e indigenistas que eligieron -y derrocaron recientemente- al presidente Lucio Gutiérrez (2002-2005), y que en el plano económico, pese a superar la crisis de 1999 y a su dolarización exitosa, aún es vulnerable y enfrenta la pérdida de competitividad creciente<sup>31</sup>.

Esta situación pone en evidencia un importante contraste a nivel político, entre los países que han optado por la vía alternativa como es el caso de Brasil, Argentina o Venezuela y aquellos que han decidido profundizar el modelo de desarrollo imperante y alinearse por completo a las directrices de Washington, como sucede en el caso de Colombia. A nivel de la región andina, esta situación incide en la polarización cada vez más marcada entre la puesta en práctica de los objetivos estratégicos de Estados Unidos compartidos por Colombia, Perú y Ecuador (en el periodo del depuesto presidente

---

<sup>31</sup> *Ibíd.* p. 233

Lucio Gutiérrez 2003-2005) principalmente y las posiciones adoptadas por el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela.

En este contexto crítico “lleno de obstáculos estructurales e incoherencias políticas”<sup>32</sup>, se vislumbra que América Latina se encuentra frente a una encrucijada, en uno de sus períodos más difíciles en las últimas décadas, donde el deterioro del escenario económico internacional está poniendo bajo presión la capacidad de ajuste fiscal de los países, situación que posiblemente aumentará el descontento social y la insatisfacción con la democracia como se ratifica en las encuestas más recientes en la región como las del Latinobarómetro, que muestran que más de la mitad de la población se encuentra descontenta con la situación económica y con la democracia, por su falta de capacidad de gestión.

Una contradicción fuerte en la democracia hoy está en el tema de los partidos políticos, su debilitamiento y desplazamiento como pilar de la democracia que pareciera orientarse a una forma de democracia sin partidos, lo cual unido al fortalecimiento del presidencialismo y a otras características políticas actuales, pone en dificultades la estabilidad de los sistemas políticos en la región considerando la fuerte presencia de demandas sociales insatisfechas y crecientes, crisis económica, reducción de la capacidad de respuesta institucional del Estado y aplicación de medidas recesivas que generan una tensión entre los objetivos económicos y los objetivos de consolidación de la democracia.

Es importante resaltar que en el ámbito social, la región presenta un nivel alarmante de inestabilidad, se considera que la exclusión, la marginalidad y la pobreza son sistémicas en la región, con distinta relevancia de acuerdo a las épocas; sobre este tema María Antonieta Huerta plantea que “uno de los temas nuevos es la ‘movilidad descendente’ que afecta ahora a gran parte de los sectores medios. Las cifras muestran que en la mayoría de los países de la región la proporción de trabajadores con empleos seguros ha descendido mientras la informalidad aumenta”<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Ahumada, Consuelo y otros. *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá: CEJA. 2004. p. 44

<sup>33</sup> Huerta, María Antonieta. *Déficit y desafíos de la democracia en América latina y la región Andina*. Bogotá: CEJA. 2003. p. 132

En síntesis encontramos que en la región andina se presenta una crisis política, social y económica sostenida, la cual se ha incrementado a partir de la última década lo que ha significado una profunda crisis del ejercicio político que ha derivado a una crisis de gobernabilidad, y una crisis de frustración de expectativas derivada de la falta de soluciones a los problemas básicos de sus habitantes.

De acuerdo con el PNUD en el informe sobre la Democracia en América Latina, la región “presenta actualmente una extraordinaria paradoja. Por un lado, puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias –expresada en muchos lugares por un extendido descontento popular–, generando en algunos casos consecuencias desestabilizadoras”<sup>34</sup>.

Como sostiene el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, la democracia no sólo es un valor en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo. Para el PNUD, la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas<sup>35</sup>.

Considerando que el panorama pone en evidencia que la situación social y económica en la región se encuentra en una situación crítica, se presenta la necesidad de implementar medidas que permitan corregir las marcadas disparidades que subsisten entre los distintos grupos socioeconómicos; sobre la anterior, la CEPAL ha enfatizado reiterativamente en el tema del mejoramiento de la distribución del ingreso como un factor de gran eficacia para permitir a la región cumplir con las metas de reducción de la pobreza, particularmente en un escenario en el que las tasas de crecimiento requeridas para garantizar condiciones de vida adecuadas, son de difícil consecución.

Sobre este punto es interesante resaltar que en el Foro “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la situación actual de la pobreza en Colombia”, realizado en marzo de 2005 por el PNUD, el tema de la *distribución de los ingresos* es prioritario y en torno a su incidencia favorable en la superación de la

---

<sup>34</sup> PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Perú: 2004. p.10

<sup>35</sup> *Ibíd.* p. 23



difícil situación social en Latinoamérica, confluyen los delegados de la academia, la iglesia, el gobierno y de organismos internacionales.

Al respecto Jorge Iván González plantea que sólo con distribución se rompe la trampa de la pobreza, aunque teme que esta se restrinja a la distribución de subsidios y se deje de lado el tema del ingreso y la tierra que son los que realmente se relacionan con el problema de la incidencia de la pobreza en Colombia<sup>36</sup>.

En este mismo sentido Eduardo Bustelo y Alberto Minujín, ubican el tema de la distribución del ingreso y la riqueza como el punto central de la agenda económica y social de la región, considerando que históricamente América Latina ha presentado una distribución del ingreso altamente inequitativa, de manera concreto plantean “que salvo que se efectúen modificaciones cualitativas en la orientación de las políticas económicas y sociales de modo que no continúen ‘esquivando’ explícitamente la redistribución del ingreso y la riqueza, la desigualdad social se mantendrá en sus niveles actuales o aumentará y, la vulnerabilidad social continuará incrementándose y alejando las posibilidades de construir sociedades integradas en términos del ejercicio de derechos y ciudadanía”<sup>37</sup>.

En el más reciente Panorama Social de América Latina publicado por la CEPAL para el 2004<sup>38</sup>, se concluye que el proceso de superación de la pobreza se encuentra estancado en la región desde 1997, y además se presenta un leve deterioro en el 2003. Con respecto a la distribución del ingreso, América Latina sigue siendo la región del planeta con peores indicadores.

El informe indica que las cifras más recientes sobre pobreza e indigencia en América Latina, correspondientes al año 2002, muestran que en la región vivían 221 millones de personas pobres (44,0% de la población), de las cuales 97 millones se encontraban en condiciones de pobreza extrema o indigencia (19,4%).

---

<sup>36</sup> González, Jorge Iván. “Tendencias recientes en el tema del capital humano y visiones en torno a las políticas de erradicación de la pobreza en Colombia”. Ponencia en el Foro: *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la situación actual de la pobreza en Colombia*. Bogotá: Marzo de 2005

<sup>37</sup> Bustelo, Eduardo y Minujín Alberto. *Los ejes perdidos de la política social*. En: Papel Político. No. 14. Bogotá. 2002. p. 73-74

<sup>38</sup> CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2004*. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org) (Consulta 2005: Marzo 15). p.5

Siguiendo con el informe, la CEPAL plantea que los datos confirman que América Latina es una región con niveles altos y crecientes de concentración del ingreso, por lo que mejorar su distribución no solo es un imperativo ético sino que, además, favorecería una mayor tasa de crecimiento y la reducción de la pobreza. La mala distribución del ingreso de América Latina se destaca en el contexto internacional, especialmente por el elevado porcentaje de recursos que concentra el 10% de los hogares de más altos ingresos. Los efectos negativos que ejercen en el crecimiento la mala distribución del ingreso y, especialmente, la muy desigual distribución del patrimonio, se ven potenciados en la región por el inadecuado funcionamiento de los mercados, que dificulta el acceso al crédito y al conocimiento.

En lo que va de la presente década, el crecimiento del PIB de América Latina, condición necesaria más no suficiente para la reducción de la pobreza, no ha logrado alcanzar un ritmo suficiente para compensar el crecimiento poblacional. Aun cuando en el 2000 se logró una tasa de crecimiento del 3.7%, los años posteriores presentaron un rendimiento menos favorable.

En 2003, el PIB per cápita de los países mostró tendencias diversas dentro del cuadro regional; por ejemplo, tras exhibir por cuatro años consecutivos tasas de variación negativas, el producto por habitante de Argentina presentó la mayor tasa de crecimiento en la región (7.7%), mientras que Venezuela –que había sufrido una importante retracción en 2002– presentó la caída más fuerte (11.3%). Bajas del producto por habitante se registraron también en Brasil (-1.8%) Guatemala (0.5%), México (-0.2%) y –después de más de una década de crecimiento continuo– República Dominicana (2.0%). A su vez, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay mostraron un buen desempeño, con tasas de crecimiento del producto por habitante de 2% o más.

La CEPAL plantea que para 2004, “gracias a un contexto internacional favorable, a políticas económicas internas de mayor control monetario y fiscal, y a tipos de cambios competitivos, se estima un escenario más propicio, con un incremento del PIB en torno al 5.3%, equivalente a una expansión de 3.7% del producto por habitante. A su vez, el control de la inflación –clave para defender el poder adquisitivo de las personas pobres– tuvo buenos resultados en 2003, ya que el ritmo

de crecimiento de los precios en la región se redujo en casi cuatro puntos porcentuales respecto del año precedente (desde 12.1% a 8.5%)”<sup>39</sup>.

En el contexto económico anteriormente descrito, la pobreza continúa representando un desafío de enorme magnitud para los países de América Latina. En 2002, 221 millones de personas, es decir el 44.0% de la población total, vivían en situación de pobreza. A su vez, 97 millones de personas, correspondiente al 19.4% de los habitantes de la región, se encontraban en condiciones de pobreza extrema o indigencia.

La CEPAL plantea que para los años 2003 y 2004, de acuerdo con la evolución esperada del producto por habitante de los respectivos países, no cabe esperar variaciones muy significativas de sus incidencias de pobreza e indigencia. Las mayores reducciones proyectadas corresponden a Argentina y Uruguay, que continuarían con su tendencia a la recuperación, particularmente hacia 2004. A su vez, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú podrían mostrar reducciones en sus tasas de pobreza, en magnitudes cercanas a los 2 puntos porcentuales. Por otra parte, República Dominicana y Venezuela están en riesgo de sufrir un deterioro en su situación social, de no atenuarse el impacto sobre la población más vulnerable que tienen las fluctuaciones macroeconómicas adversas; sin embargo, es importante afirmar que en el caso venezolano el manejo riguroso del negocio petrolero es un importante avance en este sentido.

Finalmente cabe destacar que, a pesar del estancamiento del proceso de reducción de la pobreza en la región, una amplia variedad de indicadores sociales, tales como la esperanza de vida al nacer, las tasas de mortalidad infantil y de los menores de 5 años y el analfabetismo, ha seguido mejorando en los años recientes, según indica el Informe sobre Desarrollo humano 2004 del PNUD.

Por otra parte, es importante recalcar que más allá de los promedios, los indicadores sociales varían considerablemente según el nivel de ingreso y la localización geográfica de las personas al interior de cada país. Esta evidencia muestra que el largo camino a recorrer en la región en términos de desarrollo humano no debe dejar de lado las consideraciones sobre equidad, con miras a corregir las marcadas disparidades que subsisten entre los distintos grupos socioeconómicos en América Latina.

---

<sup>39</sup> *Ibíd.* p. 34

## IV. VENEZUELA

### La historia reciente

Venezuela, país petrolero por excelencia en América Latina, presenta un desarrollo nacional ligado directamente a su condición de país exportador de crudo lo que le ha permitido a nivel económico una relativa estabilidad a pesar de las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo que si bien han resultado críticas en periodos determinados, también le han permitido contar con una importante liquidez que ha sustentado históricamente el desarrollo nacional; por esta situación los expertos en el tema catalogan a la venezolana como una economía rentista haciendo referencia al papel central que cumplen los recursos provenientes de la industria petrolera en el desarrollo económico y social del país.

Sin embargo, la crisis de los años ochenta en América Latina también sacudió a Venezuela que había entrado en la corriente del endeudamiento. Desde finales de los años setenta la deuda pública externa de Venezuela creció de manera espectacular, por esta razón el modelo económico para la primera mitad de los años ochenta daba señales de agotamiento y en los años noventa de acuerdo con la CEPAL, el crecimiento *per cápita* en Venezuela fue ligeramente negativo pues los niveles de producción anual, después de tomar en cuenta el crecimiento de la población, fueron negativos: -0,1%, decayendo así por segunda década consecutiva, rompiendo con la tendencia regional que registró un aumento en el PIB del 1,5%; además, por primera vez en la historia moderna, el país sufrió una inflación galopante que llegó a 100% en 1996<sup>40</sup>.

Esta situación se extiende al ámbito político en el cual la concertación del Punto Fijo en la cual los partidos tradicionales llegaron a un acuerdo en el año de 1958 para interactuar en el poder, se vio dificultada y las reformas económicas acentuaron la precarización de las condiciones de vida de la población en general. Esta situación provocó aireadas reacciones una de las cuales es el Caracazo (27 de febrero de 1989), este estallido social violento y generalizado fue una de las respuestas frente a los

---

<sup>40</sup> CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2000*. Disponible en: <http://www.eclac.org> (Consulta 2005: mayo 24) p. 12

efectos negativos de la política económica de corte neoliberal del gobierno de Carlos Andrés Pérez que respondió de manera brutal de cara a los acontecimientos.

Sobre este acontecimiento Marta Harnecker plantea que “La adopción por parte de Carlos Andrés Pérez del paquete de ajuste neoliberal en febrero de 1989 provocó una explosión popular de gran envergadura. Los pobres bajaron de los cerros, asaltaron supermercados y toda clase de tiendas. La fuerza armada puso orden en medio de la metralla. Miles de personas murieron bajo las balas asesinas. Una parte del pueblo comenzó a despertar”<sup>41</sup>.

De esta manera en la década de los noventa se sientan las bases de la crisis del sistema de partidos en Venezuela, sobre esta situación Medófilo Medina plantea que “la corrupción facilitada por el manejo estatal de la renta petrolera, columna vertebral de la economía venezolana, se convirtió de manera creciente en la causa de descontento de los sectores mayoritarios de la población con el establecimiento político venezolano y en factor crucial de la pérdida de prestigio de los partidos políticos”<sup>42</sup>.

También sobre este punto el historiador Steve Ellner anota que “durante los años noventa, las expresiones de descontento general fueron más allá de los disturbios espontáneos, las movilizaciones y la insurgencia, y llevaron a una transformación radical del viejo sistema de partidos políticos que imperaba en el país. Tanto AD como COPEI fueron derrotados en las elecciones presidenciales de 1998, rompiendo así una tendencia que se remontaba a 1958”<sup>43</sup>.

En este contexto se generan las condiciones para la irrupción de Hugo Chávez en la escena política del país, esto inicia con el intento de golpe del 4 de febrero de 1992 en el que el movimiento conspirativo de los militares bolivarianos fracasa pero deja en la opinión pública la expectativa de confrontación del régimen en curso, la referencia más importante a esta expectativa la constituye el

---

<sup>41</sup> Harnecher, Marta. “Venezuela pos referendo. Los nuevos desafíos”. Ponencia preparada para el *Encuentro Internacional Civilización o Barbarie. Desafíos del mundo contemporáneo*. Portugal, 2004

<sup>42</sup> Medina, Medófilo. *El elegido presidente Chávez*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2001. p. 31

<sup>43</sup> Ellner, Steve; Hellinger, Daniel (Editores). *La política Venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 2003. p. 23-24

famoso “por ahora” promulgado por Chávez en el discurso pronunciado para reconocer el fracaso del golpe, frase que en términos del imaginario político de los venezolanos significa una promesa de futuro para unos, o una turbadora amenaza para otros<sup>44</sup>.

Esta expectativa se cumple el 6 de diciembre de 1998 con el triunfo en primera vuelta del ex teniente coronel Hugo Chávez Frías con un 56% de los votos, sobre este punto el historiador Medófilo Medina plantea que se produjo no un simple cambio de administración sino la sustitución revolucionaria de un sistema político por otro. Igualmente plantea que los componentes ideológicos y programáticos del movimiento Bolivariano que llegó al poder se pueden sintetizar en el antineoliberalismo, traducido como oposición a la apertura petrolera y las privatizaciones, la convocación de la Constituyente para la elaboración de una nueva carta, la lucha contra la corrupción, el ajuste de cuentas con el sistema político y la superación del sindicalismo dirigido por los líderes obreros de Acción Democrática.

En el ámbito internacional, el presidente Chávez es conocido por su rebeldía y distanciamiento de los lineamientos estadounidenses, se declara amigo de Fidel Castro y otorga facilidades a Cuba para el suministro de petróleo, se opone al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y al neoliberalismo, e intenta formar un frente unido de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Estas características convierten al gobierno de Venezuela en una "amenaza" para los intereses de Estados Unidos.

Entre los aspectos más sobresalientes de las divergencias de la política exterior venezolana con la agenda estadounidense es importante resaltar las manifestaciones en torno a la posibilidad de crear un polo de poder y un ejército latinoamericano; la oposición a la globalización y al neoliberalismo; el desplazamiento de aliados tradicionales como Estados Unidos y Colombia; y el acercamiento político a los países miembros de la OPEP.

---

<sup>44</sup> Medina, Medófilo. Op. Cit. p. 18

Sobre el rechazo generalizado al modelo neoliberal, Ellner plantea que

La ola neoliberal después de 1989 nunca suscitó el mismo entusiasmo popular que las políticas intervencionistas estatales del pasado. Mientras el intervencionismo había encontrado su expresión máxima en la nacionalización del petróleo en 1976, aplaudida por el país entero y una fuente de orgullo nacional, el periodo neoliberal presenció la transferencia a gran escala de industrias enteras a manos extranjeras. Las elecciones presidenciales de 1988, 1993, 1998 y 2000 constituyeron mandatos populares para evitar políticas neoliberales, los cuales fueron ignorados por Pérez y Caldera. La decepción popular con Caldera debida a su cambio de rumbo en 1996, cuando adoptó la neoliberal “Agenda Venezuela”, recordó las actitudes de los venezolanos hacia Pérez como consecuencia de su “gran viraje” en política económica en 1989. Chávez, aunque no lograba diseñar una política económica alterna coherente, condenó el neoliberalismo y su tendencia a exacerbar las desigualdades<sup>45</sup>.

De esta manera con el triunfo de Chávez se sentaron las bases para la superación de una larga crisis política que se había iniciado en los años ochenta. Después de electo la prioridad número uno de Chávez fue la de abrir el proceso de elaboración y aprobación de una nueva constitución, lo cual terminó con la aprobación de la misma el 15 de diciembre de 1999. Con arreglo a esta última fue revocado el mandato de Chávez quién se sometió a nuevas elecciones, en las cuales triunfó con un apoyo mayoritario del 57% de la votación contra el 37% de su rival más cercano.

Sin embargo, la polarización y politización de la sociedad venezolana sigue constituyendo una realidad insoslayable en el contexto político lo que se demuestra con dos hechos contundentes que muestran esta conflictiva realidad política y social, se trata del fallido golpe de Estado de abril de 2002 dirigido por un sector de la fuerzas armadas, apoyado por los sectores más pudientes de la sociedad venezolana y secretamente auspiciados por las agencias de inteligencia norteamericanas que ven una amenaza en el discurso antiimperialista del presidente Chávez.

Producto de esta amenaza a la estabilidad democrática del país, bajo el amparo de la Constitución de 1999 y con plenas garantías por parte del ejecutivo, se presenta el segundo hecho político que ha marcado la escena política en Venezuela en años recientes, se trata del referendo revocatorio del mandato promovido por la oposición, realizado el 15 de agosto de 2004.

---

<sup>45</sup> Ellner, Steve. Op. Cit. p. 31

El referendo y la dinámica de realización del mismo constituyen una interesante posibilidad para caracterizar la tensión presente en la sociedad venezolana en relación con el gobierno Chávez. Considerando que la oposición al gobierno está encabezada por los sectores más privilegiados de Venezuela, principalmente asociados a los grandes medios de comunicación del país, es claro que esta tensión se expresa fundamentalmente en una carrera mediática con la cual se busca deslegitimar la gestión presidencial y sobre todo, agitar las emociones de los ciudadanos por la vía de desprestigiar todas las acciones emprendidas desde el ejecutivo, con el objetivo final de restar apoyo al mismo y de esta manera acabar con el mandato de Chávez.

Sobre esta carrera mediática, el politólogo norteamericano Daniel Hellinger plantea que

Venezuela, en línea con la tendencia universal de finales de siglo, había visto declinar los partidos capaces de movilizar votantes a través de contactos cara a cara por los comités de base, y surgir las campañas a través de los medios. Chávez, con su agudeza intelectual y conocimiento de la cultura popular, demuestra ser un excelente comunicador social. Por esta razón, sus oponentes buscan limitar su autoridad para usar la televisión estatal y lograr acceso a todo el sistema de radiodifusión nacional. Muchos otros debates belicosos sobre la regulación legal de los medios despertaron preocupaciones internacionales sobre la libertad de prensa en Venezuela, pero en el fondo había una lucha básica entre el presidente, para preservar su principal canal de comunicación con su base de apoyo, y el deseo de la oposición de limitar esa capacidad<sup>46</sup>.

Esta situación constituye un aspecto importante a la hora de analizar el actual proyecto de gobierno en Venezuela, pues la tensión obliga a realizar una aproximación crítica frente a las dos posiciones en conflicto, esto por medio de una revisión bibliográfica pero también mediante la observación *in situ* del escenario político venezolano que concentra en su capital, Caracas, la expresión máxima de esta conflictiva situación.

---

<sup>46</sup> Hellinger, Daniel. “Visión política general: la caída del puntofijismo y el surgimiento del chavismo”. En: *La política Venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 2003. p. 69



## **La situación económica, política y social en el gobierno Chávez**

Sobre el tema económico, Martha Lucía Márquez plantea que para comprender las políticas económicas del gobierno Chávez, es preciso reconocer que efectivamente hay una ruptura entre las medidas económicas anunciadas en el Plan Económico de Transición 1999-2000 e implementadas a través de la Ley Habilitante de 1999, y aquellas leyes del año 2001, promulgadas en el marco de la Ley Habilitante del año 2000<sup>47</sup>.

Sobre esta situación, propone la hipótesis de que la Ley del año 1999 estuvo orientada a reorganizar el Estado y sus finanzas, en momentos en que esto era absolutamente necesario pues el PIB había crecido frente al año anterior sólo un 0.7 por ciento, la inflación se había incrementado el mismo año un 29.9 por ciento y la tasa de variación de formación bruta de capital había caído 3.3 por ciento, este punto es muy importante pues explica la relativa continuidad que los venezolanos atribuyen a los primeros años de la gestión de Chávez.

Las Leyes del 2001, por el contrario, ponen la base de un modelo de desarrollo distinto para Venezuela, que supone profundas reformas sociales como las que pretenden hacerse en el marco de la Ley de Tierras. Estas medidas eran posibles no sólo porque en 1999 se aprobó una nueva constitución que permitía tales cambios, sino porque el año 2000 fue de recuperación económica debido al repunte en los precios del petróleo que ocasionaron un crecimiento del PIB de 3.8 por ciento.

En este capítulo se hará énfasis en las reformas implementadas a partir del 2001, cuando en virtud de las facultades recibidas de la Asamblea Nacional por la Ley Habilitante el presidente sancionó por decreto, 49 leyes de naturaleza predominantemente económica y social; de éstas, los contenidos más importantes los constituyen los decretos de Ley de Tierras, Ley de Hidrocarburos Líquidos y la Ley de Pesca y Acuicultura.

---

<sup>47</sup> Márquez, Martha Lucía. “Neopopulismo y chavismo”. En: *La región andina: entre los nuevos populismos y la movilización social*. Bogotá: Observatorio Andino Pontificia Universidad Javeriana, 2003. p. 67-123

Esta segunda Ley Habilitante posterior a la aprobación de la Constitución Bolivariana presenta un enfoque más social; en el ámbito financiero, la Ley facultaba al Presidente para dictar medidas relativas al financiamiento agrícola, que permitieran el desarrollo sustentable del sector. También le permitía tomar medidas relativas al fomento y desarrollo de la pequeña y mediana industria que buscaban garantizar el financiamiento oportuno, la capacitación, asistencia técnica, y las preferencias en las compras del sector público, en la reestructuración de sus deudas, en la capacitación del recurso humano y en la investigación que sea útil para su desarrollo.

En el ámbito económico y social, el presidente recibió autorización para reglamentar el régimen de tenencia y uso de la tierra, buscando con esto impulsar el desarrollo rural. También se le facultaba para dictar medidas para facilitar la constitución de cooperativas, para proteger y mejorar las condiciones de vida de las comunidades pesqueras y sus asentamientos, para unificar y ordenar el régimen legal de los hidrocarburos con el fin de armonizar las distintas actividades del sector y de mantener la propiedad del país sobre los yacimientos de hidrocarburos. En relación con este aspecto también se le permitía al presidente reformar el impuesto de explotación y regalías sobre la explotación petrolera, buscando garantizar mayor eficacia en el control fiscal, incrementar la recaudación de ingresos y regular el aprovechamiento eficiente de los hidrocarburos.

Con respecto a lo anterior Martha Márquez plantea que “en el marco de esta Ley Habilitante se dictan algunas de las medidas más revolucionarias y controversiales de la administración de Hugo Chávez”<sup>48</sup>. Igualmente es preciso mencionar que estas medidas constituyen un referente central para el análisis a nivel político sobre el gobierno Chávez pues en estas reformas se fundamenta la discusión sobre el carácter populista del gobierno, discusión que se desarrollará más adelante. A continuación se revisarán las principales medidas.

**Ley de Hidrocarburos.** A partir de los años setenta la política petrolera en Venezuela era manejada por la Estatal de Petróleos de Venezuela S.A. PDVSA, la cual contaba con amplio poder para coordinar la exploración, extracción, refinación y distribución del crudo, además de manejar la política petrolera otorgando contratos y licencias, quitándole estas competencias al Ministerio de Energía y Minas.

---

<sup>48</sup> Ibid. p. 96

Bernard Mommer asesor del Ministerio de Minas y Energía de Venezuela y de la Secretaría General de la OPEP, señala que

Después de la nacionalización de la industria petrolera en 1976, PDVSA se convirtió en algo así como un Estado dentro del Estado. Sus ejecutivos venezolanos compartían los puntos de vista de las compañías petroleras internacionales, para las que habían trabajado durante muchos años. Además, los sucesivos gobiernos de Acción Democrática AD y del COPEI, durante y después del auge petrolero de los años 70, no lograron crear un nuevo y eficiente régimen fiscal y regulatorio, a la vez que implementaron desastrosas políticas de desarrollo, caracterizadas por una planificación exigua y por el despilfarro. Después de 1989, esto condujo finalmente a la "política petrolera de apertura" (o simplemente "la apertura"), que colocó el país en la senda hacia la reprivatización de la industria y la minimización de los ingresos fiscales petroleros<sup>49</sup>.

Con la apertura petrolera, la Junta Directiva de la Empresa pasa a manejar a su discreción la política petrolera, sin ninguna regulación estatal, sin que hubiera claridad sobre los contratos de explotación de crudo que pactaba y que incluso lesionaban las finanzas del Estado. Este manejo dudoso de la política petrolera por parte de PDVSA, era una cuestión sobre la que Hugo Chávez había puesto los ojos desde la época de su candidatura presidencial, debido a que la empresa dentro de un esquema liberal, propugnaba por su privatización y por la salida de Venezuela de la OPEP.

Como parte de la apertura de la economía venezolana al mundo exterior en general, PDVSA fue encargada de la apertura petrolera. El Ministerio de Energía, que con anterioridad a la nacionalización había sido responsable de las relaciones legales, contractuales y fiscales con las compañías extranjeras, fue reducido a un estatus de organismo refrendatario; igualmente impulsó el discurso de la competitividad, alegando la necesidad de reducción de las regalías y los impuestos para atraer a los inversionistas extranjeros.

Además PDVSA abrió a la inversión privada acuerdos conocidos como "contratos de servicios operativos", que para 2001 llegaron a producir alrededor de 500.000 barriles/día. La mayor parte de

---

<sup>49</sup> Mommer, Bernard. "Petróleo subversivo". En: *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 2003. p. 167

esa producción no está sujeta a la cuota OPEP y se le impone un bajo gravamen. En ese proceso, de nuevo se recortó la producción de PDVSA sujeta a altos niveles impositivos.

Aún más, en estos contratos PDVSA actúa como un escudo que protege el capital privado frente al Estado, garantizando una indemnización de la compañía estatal a sus socios si se produjera algún cambio legislativo en detrimento de éstos. Estos contratos, por lo demás, incluyeron el arbitraje internacional, un arreglo que Venezuela nunca había aceptado hasta entonces. Por último, pero no menos importante, en caso de disputas, las exportaciones de PDVSA están sujetas a embargo. No obstante, el Congreso aprobó todos estos contratos, renunciando la compañía nacional contractualmente a sus privilegios de empresa pública.

Lo directivos de PDVSA insistieron también en una baja imposición para la empresa que se expresa en una Ley de Impuesto sobre la Renta con generosas exenciones por inflación. Además, el poder discrecional del Gobierno sobre el impuesto a las exportaciones, creado en 1970 para permitir la recaudación de ganancias extraordinarias en periodos de altos precios fue suprimido progresivamente, desapareciendo por completo en 1996. Estas medidas contribuyeron a una significativa caída del ingreso fiscal petrolero.

Por lo anterior el gobierno emite en el 2002 la Ley de Hidrocarburos, planteando que el petróleo es un recurso público que debía ser administrado por el Estado para el bien público. De esta manera se devuelve el manejo de la política petrolera al Estado, no sin el descontento de los altos directivos de la empresa. Por esta razón PDVSA juega un papel importante en la resistencia al gobierno de Chávez, como es el caso de la huelga que realizó en abril de 2002.

Sobre la Ley General de Hidrocarburos, Martha Lucía Márquez señala que en términos generales, la Ley plantea lo siguiente:

Amparada en el artículo 156 de la Constitución, la Ley otorga la competencia de formular, regular, seguir, planificar y controlar las actividades en materia de hidrocarburos al Ministerio de Energía y Minas, excluyendo de esta función a PDVSA y devolviéndola a la función de empresa explotadora sin atribuciones para celebrar contratos o concesiones.

Se establece un piso para las regalías de un 20 por ciento para el gas natural y de un 30 por ciento para los hidrocarburos líquidos, incluyendo el crudo pesado del Orinoco. Esto se compensa con una disminución en la carga impositiva sobre el petróleo de un 67.7 por ciento a un 50 por ciento.

Se devuelve al Estado la función de actuar como socio mayoritario en los negocios petroleros aunque se incluye también la obligación por parte del Estado de apoyar la participación en el negocio del petróleo del capital privado venezolano.

Se plantea como objetivo primordial del Estado la variación de la composición de la cesta petrolera que de estar compuesta por 60 por ciento de petróleo crudo y 40 por ciento de productos elaborados, debe aumentar el porcentaje de los productos elaborados<sup>50</sup>.

La política petrolera del gobierno, y en especial su decisión de quitarle poder a la empresa causaron malestar entre los altos directivos de la misma, hecho que se profundizó con los frecuentes cambios en el cargo de presidente de la entidad. Por esta razón, PDVSA jugó un papel importante en la resistencia al gobierno Chávez. Tal reforma petrolera ha tenido hasta el momento importantes consecuencias en Venezuela, en especial en el plano político, como pudo verse en el golpe al gobierno de Chávez del 11 de abril de 2001 y en el papel que jugó la empresa en el paro contra el gobierno de Chávez decretado a fines del año 2002.

**Ley de Tierras.** Considerando que el sector agrario en Venezuela ha sido descuidado históricamente debido al énfasis en el modelo de crecimiento hacia fuera basado en la exportación de petróleo, y también debido al esquema de posesión de tierras donde prima el latifundio improductivo lo que arroja como resultado la escasa producción y los altos niveles de importación de alimentos; las medidas implementadas por los gobiernos a partir de 1980 consistían en ayudas internas con el propósito de frenar las importaciones de alimentos.

Sobre este tema Martha Lucía Márquez plantea que “sin embargo, estos planes no impulsaron el sector agrícola venezolano ni se logró ampliar la participación de la agricultura en el PIB, que se mantiene cercana al 5 por ciento. Este fracaso de la política agrícola venezolana no sólo debe atribuirse al modelo de desarrollo hacia fuera fundado en el petróleo ni a la discontinuidad de las políticas de diversificación de la economía y de apoyo al campo, básicamente son consecuencia de la

---

<sup>50</sup> Márquez, Martha. Op. Cit. p. 98-99

estructura de posesión de la tierra en el vecino país, en la que predomina el latifundio improductivo”<sup>51</sup>.

Para enfrentar esta situación, el gobierno implementa un conjunto de estrategias que involucran un programa integral de fomento del desarrollo rural y mejora de la seguridad alimentaria, denominado “*Programa de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural para Venezuela* que tendrá una duración de tres años y cuenta con un presupuesto de 34.4 millones de dólares, de los cuales 32.5 millones provienen del gobierno venezolano, 1.6 millones de la FAO y 35 mil dólares al gobierno de Cuba”<sup>52</sup>.

A lo anterior se suma la iniciativa más importante para este sector, se trata de la Ley de Tierras que promulga el presidente Chávez a fines de 2001, cuyo objetivo es impulsar la agricultura, y garantizar la justa distribución de la tierra acabando con el latifundio que de acuerdo con la Constitución de 1999 se considera contrario a la ley.

De manera general, la Ley de Tierras propone 4 procedimientos para acabar con la tendencia hacia el latifundio improductivo: la clasificación de las tierras con vocación agrícola, el rescate de las tierras del Estado, la creación de nuevos organismos y la creación de fondos colectivos, por ejemplo el instituto Nacional de Tierras, la Corporación Venezolana Agraria y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural.

Esta ley, al igual que la de hidrocarburos, han sido los principales motivos de descontento para los grandes propietarios en Venezuela que plantean que estas leyes atentan contra los derechos de propiedad, argumento con el cual justifican el intento de golpe de abril de 2002. Por el contrario para los sectores tradicionalmente marginados tanto en las grandes ciudades como en el campo, constituyen la expresión más contundente del compromiso del gobierno con la reactivación productiva del país sin perder su carácter social y reformista.

---

<sup>51</sup> *Ibíd.* p.103

<sup>52</sup> *Ibíd.* p. 104

**Ley de Espacios Acuáticos y Ley de Pesca.** Estas dos leyes están orientadas a proteger la soberanía de Venezuela sobre sus espacios acuáticos así como asegurar el desarrollo sustentable de la industria pesquera nacional. La ley restringe el acceso a los mares nacionales venezolanos, y pone límites a las grandes empresas pesqueras que usan el método de arrastre con el cual lesionan la sostenibilidad de esta industria. Para contrarrestar esta situación la intención de las reformas es impulsar la pesca artesanal.

Lo anterior se hará bajo la dirección de un nuevo organismo, se trata del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura que además de regular en la materia, se encarga de crear mecanismos para que los pescadores artesanales participen en el diseño de políticas de pesca y de garantizar el cubrimiento en materia de seguridad social de todo el subsector pesquero.

Considerando la importancia de la industria pesquera venezolana, las grandes empresas pesqueras se vieron afectadas por la regulación y por la ley de protección social lo que implica una reducción de sus ingresos netos.

**Ley de creación del Fondo Único Social.** El Presidente Hugo Chávez decreta en el año 2001 la creación del Fondo Único Social, adscrito al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, cuyo fin es “coordinar los procesos de captación, administración e inversión de recursos para optimizar el desarrollo y ejecución de las políticas, planes y programas destinados a favorecer y fortalecer el desarrollo social, la salud integral y la educación, así como impulsar la economía popular, promover la creación y el desarrollo de microempresas y cooperativas como formas de participación popular, en la actividad económica y en la capacitación laboral de jóvenes y adultos”<sup>53</sup>.

Esta reforma es prevista en el marco de la primera Ley habilitante pero reglamentada por la segunda; los recursos del Fondo provienen de los aportes presupuestarios que le asigna anualmente el Ejecutivo Nacional, así como de los recursos provenientes del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica.

---

<sup>53</sup> República Bolivariana de Venezuela. “Decreto con Fuerza de Ley de Creación del Fondo Único Social”. 2001. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ve>. (Consulta 2005: Julio 2)

Además es importante mencionar que en desarrollo del proyecto de fomento del desarrollo social integral se promulgó una Ley especial de asociaciones cooperativas que sustenta una serie de programas orientados a la constitución de empresas gestionadas de forma participativa por sus trabajadores y por los usuarios de los servicios que prestan.

### **La política social del gobierno de Hugo Chávez**

Considerando que al inicio de la gestión de Chávez en el año 1999 se consideraba de acuerdo con Martha Márquez que los lineamientos del *Programa Económico de Transición 1999-2000* parecían ubicar la política social del gobierno Chávez en la misma línea de la Agenda Venezuela de Rafael Caldera, es decir, sometiendo la política social a los recortes que también afectaban otras esferas; esta gestión recibió aireadas críticas por parte de la oposición que destacaba la continuidad de los programas lo que preocupó a los sectores que se expresaron electoralmente en contra del modelo anterior, sin embargo estas apreciaciones son superficiales como se muestra a continuación.

En términos generales el programa del nuevo gobierno planteaba mejorar el gasto social optimizando su focalización en la población más vulnerable, tal como se concibió en la *Agenda Venezuela* con los 14 planes básicos de ayuda social. Sin embargo, es preciso anotar que estas medidas iniciales aprobadas en el marco de la Ley Habilitante de 1999, incluyen algunas de carácter social y con una propuesta reformista como la normativa de creación de un Fondo Único Social y la Ley de Reforma de la Seguridad Social que se mencionan anteriormente.

Sin embargo en este primer periodo debido a la falta de recursos estatales como consecuencia de la caída del ingreso petrolero, la política social se ejecutaba a través del Plan Bolívar 2000<sup>54</sup> que aprovechaba los recursos de que disponían las Fuerzas Armadas.

---

<sup>54</sup> El Plan constaba de tres fases: el *Proyecto Propaís*, con el cual se pretendía atender a los sectores más vulnerables por medio de la construcción o reconstrucción de centros de salud y de escuelas en las que los miembros de las fuerzas armadas servían como personal de salud y como maestros; el *Proyecto Propatria*, en el que se vinculaba a los desempleados a los antes mencionados trabajos de recuperación de la infraestructura; y el *Proyecto Pronación*, que bajo la dirección de Cordiplán (institución coordinadora), buscaba impulsar las industrias derivadas del petróleo y la agricultura. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Caracas. Mayo de 2004. p. 65



Este Plan es un programa asistencial para atender las necesidades básicas y más urgentes de la población más pobre y además es particularmente emblemático del gobierno Chávez, considerando que está orientado a los sectores donde se concentra la mayoría de apoyo electoral; porque es dirigido por los militares, desarrolla el postulado de la unión del pueblo con la fuerza Armada, mediante la incorporación de los militares, sus instalaciones y sus equipos a trabajos con la comunidad; y responde a principios autogestionarios por cuanto involucra la organización de las comunidades para la realización de las labores aprobadas.

Las acciones realizadas mediante el Plan Bolívar 2000 consistían en campañas de vacunación masiva, la construcción de escuelas y centros de salud, la atención médica de urgencia, la apertura de tramos cortos de carreteras, la restauración de vías, la provisión a precios bajos de víveres para la población necesitada.

Sin embargo, a pesar de algunos resultados positivos que puedan atribuírsele al Plan Bolívar 2000, éste ha sido bastante criticado por su forma de ejecución: “por no haberse encargado a alguno de los ministerios sino al Presidente quien lo ejecuta a través de la acción del ejército, institución a la que está estrechamente ligada su imagen. De esta manera, también las acciones sociales aparecen vinculadas directamente a la imagen del presidente, quien además de hacer periódicamente balance de la gestión social en el Programa *Aló Presidente* que se difunde semanalmente a nivel nacional, recoge quejas de a comunidad y pacta compromisos de atención inmediata en cada caso”<sup>55</sup>. Lo anterior le permite al presidente consolidar su imagen de líder popular a pesar de las críticas sobre el manejo del programa social.

Sobre la efectividad del mismo, el PNUD plantea que hubo una leve mejoría en el índice de Desarrollo humano igualmente plantea que hubo un incremento en indicadores tales como la expectativa de vida nacer, el índice de expectativa de vida y la tasa de alfabetización lo que podría llevar a concluir que ha surtido algún efecto la intervención que el Plan Bolívar 2000 ha realizado en las áreas de salud y educación<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Márquez, Martha. Op.cit. p. 94

<sup>56</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Venezuela 2001. Disponible en <http://www.pnud.org.ve>. (Consulta: 2005, mayo 11)

El periodo posterior a la aprobación de la nueva Constitución, es decir el año 2002, se inicia con un recorte del presupuesto debido de acuerdo con el estudio de Martha Márquez, a las consecuencias económicas del atentado del 11 de septiembre y la crisis económica argentina, produciendo un desfase de 5.874 billones de bolívares.

Para compensar este desfase el gobierno utilizó dinero del Fondo de Inversión y Estabilización Macroeconómica, del Banco Central de Venezuela, así como la reducción en gastos de administración y en el endeudamiento; igualmente recortó el gasto en salud. Este recorte se compensó con la ampliación de programas como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), que planea atender a cerca del 28 por ciento de la población infantil entre 0 y 14 años (2 millones cuatrocientos mil niños); y el Programa Alimentario Estratégico que busca atender a cerca de ocho millones de beneficiarios en una población total de 26 millones de habitantes.

De igual manera, el gobierno mantiene los gastos destinados a sostener las iniciativas incluidas en las leyes del 2001, entre las que se encuentran el fortalecimiento de las Pymes, la construcción de escuelas bolivarianas, el empleo a los aprendices y el apoyo a las cooperativas. Para atenuar los efectos que pudieran tener el recorte del gasto y la crisis nacional en el empleo, el gobierno decretó la inamovilidad laboral de los trabajadores del sector público y del sector privado que recibieran remuneraciones hasta por 633.000 bolívares mensuales. Esto fue acompañado de un incremento del salario mínimo en un 20 por ciento, cifra por encima de la inflación acumulada para el año 2001 que se ubicó en 12,3 por ciento.

Lo anterior pone en evidencia el cambio entre los programas y las políticas económicas de los años 1999- 2000, y los programas y las medidas consignadas en la segunda Ley Habilitante. Sin embargo los indicadores no muestran resultados positivos a nivel de inflación, crecimiento del PIB y empleo, resultados que rompen con la modesta recuperación que venía teniendo el país desde el 2002, deben atribuirse no sólo a la crisis mundial ocasionada por el 11 de septiembre y la crisis argentina, sino a los costos económicos del golpe de Estado de abril del 2002.

De manera sintética, estas medidas anunciadas por el presidente desde la Ley Habilitante de 1999 y reglamentadas en la ley habilitante del 2001 muestran una propuesta alternativa al modelo neoliberal,

pero justamente esta propuesta hacía necesarios los ajustes económicos que se aplicaron durante el primer año de gobierno. Las medidas que proponen un orden alternativo al imperante son fundamentalmente el apoyo al cooperativismo, sobretodo en los sectores agrícola y pesquero, a través de las leyes de tierras y de pesca.

La primera de estas leyes puede considerarse también como un intento de romper con la propiedad monopólica de la tierra, afirmando el principio que sostiene que la propiedad debe cumplir una función social de lo cual se deduce, como está consagrado en el artículo 307 de la Constitución Bolivariana, que el latifundio es contrario al interés social.

Es importante anotar que estas medidas presentan también un corte nacionalista para controlar los recursos naturales como la restitución al Estado del control sobre la política petrolera y la defensa de la propiedad estatal de algunas empresas rentables, en especial en el sector minero. En el manejo de la política internacional venezolana, en especial en sus posiciones bastante soberanas y contestatarias frente a los hegemones mundiales, se hace evidente la misma posición.

Chávez ha propuesto el fortalecimiento de los países de la periferia no sólo a través del impulso de la OPEP, sino de sus relaciones con países marginados, como es el caso de Cuba, con quien el 30 de octubre de 2000 Venezuela firmó un acuerdo intercambio de 53 mil barriles de petróleo diarios contra asistencia médica, asesoría deportiva y venta de genéricos.

También ha sido fuerte la oposición de este gobierno frente al ALCA, proponiendo la creación de la ALBA, la Alianza Bolivariana de las Américas que debe promover la integración latinoamericana impulsando la creación de compañías de propiedad comunal de los países de la zona, como sería el caso de Petroamérica, empresa alrededor de la cual debería construirse una especie de OPEP regional.

Refiriéndose a las búsquedas de alternativas que hace el gobierno de Hugo Chávez frente al orden neoliberal, el profesor Medófilo Medina destaca que el mérito del presidente venezolano consiste precisamente en aprovechar ese estrecho margen de autonomía que tiene un país dependiente como el suyo, para de esta manera buscar estrategias que redunden en el beneficio nacional, es el caso de las políticas económicas puestas en marcha en un campo decisivo para Venezuela como es el petrolero, e

igualmente en ramas de importancia como el aluminio y el oro, esta situación le ha permitido manejar importantes recursos para ser destinados en las obras de carácter social que constituyen la base de su gestión y el sustento de su imagen y liderazgo en los sectores menos favorecidos de Venezuela.

De acuerdo con el Plan Operativo Anual Nacional diseñado para los años 2004 y 2005, en donde constan los Programas Estratégicos del gobierno; se presenta un conjunto de aspectos sociales, de inversión, desarrollo productivo, regulación, gestión de políticas públicas y promoción de lo nacional en el marco del proceso de integración económica a nivel regional y del reforzamiento de relaciones bilaterales con una serie de países en otros continentes<sup>57</sup>.

La política de Desarrollo Económico con miras a la estabilización y diversificación de la economía interna del país se considera de vital importancia en el propósito de fortalecer el mercado interno, para este fin la política de Estado consiste en minimizar la evasión fiscal, defender el precio justo del petróleo y redistribuir los ingresos. Dentro de esta política, el Modelo de Desarrollo Endógeno Sustentable permite al Estado normalizar y asegurar la estabilización de la economía considerando las iniciativas internas regionales y locales.

La política de defensa de los precios del petróleo permite que el Ejecutivo Nacional disponga de recursos para promover e impulsar programas de desarrollo integral, especialmente en los sectores educativo, sanitario, agrícola, habitacional y de infraestructura. En este mismo sentido, la Oficina Nacional de Presupuesto destaca que “el contexto económico de Venezuela a partir de 2004 muestra un crecimiento del aparato productivo, decrecimiento del índice de inflación y disminución del desempleo; esto a partir de la consolidación de la industria petrolera”<sup>58</sup>.

Es importante mencionar además que la política social del gobierno se maneja principalmente desde el ejecutivo y se adelanta desde los ministerios por medio de las *Misiones* que son los programas presidenciales para desarrollar la agenda social, en el marco de las cuales se desarrollan medidas específicas en la lucha contra la pobreza. En este escenario se realiza por ejemplo, la promoción de

---

<sup>57</sup> Oficina Nacional de Presupuesto. *Resumen de la Ley de presupuesto 2004*. Ministerio de Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas. Febrero de 2004. p. 19

<sup>58</sup> *Ibid.* p. 20

las cooperativas de producción tanto agrícola, como artesanal, industrial, comercial y de servicios. La *Misión Mercal* efectúa la comercialización permanente al mayor y detal de productos alimenticios y otros rubros de primera necesidad, manteniendo la calidad, bajos precios y fácil acceso, mediante un alto compromiso social.

La *Misión Vuelvan Caras* incorpora la fuerza creativa de la población para producir riqueza y bienestar y consolida la economía social, garantiza la participación de los más desposeídos mediante la Educación para el Trabajo y generación de empleo productivo; la *Misión Barrio Adentro* fortalece a nivel nacional la red de atención de salud para todos aquellos que anteriormente no tenían acceso a la misma, elevando de esa manera la calidad de vida e ingreso real de ese segmento de la población y la generación directa e indirecta de empleo productivo y consecuente reestructuración del régimen de remuneraciones, como efecto de la ejecución de estas y otras *Misiones Sociales* establecidas.

Existen actualmente *12 misiones* que se mencionan a continuación; sin embargo, en vista del objetivo de la investigación que es analizar de manera específica los sectores más sensibles para los países en desarrollo como son salud y educación se hará particular énfasis en tres misiones, se trata de *Misión Barrio Adentro* (salud) y *Misiones Robinson, Ribas y Sucre* (educación).

*Misión Robinson* (Programa Nacional de Alfabetización); sumada a la misión *Robinson II* por medio de las cuales se adelanta la política de ampliación de la cobertura educativa.

*Misión PIAR* (Plan Integral de Desarrollo Sustentable de las Comunidades Mineras); el gobierno a través del Ministerio de Energía y Minas desarrolla la Misión Piar para lograr el desarrollo sustentable de las comunidades mineras y dignificar la calidad de vida de los pequeños mineros.

*Misión MERCAL* (Mercado de Alimentos); tiene por objetivo efectuar el mercadeo y comercialización, permanente, al mayor y detal de productos alimenticios y otros productos de primera necesidad, manteniendo la calidad, bajos precios y fácil acceso, para mantener abastecida a la población venezolana, especialmente la de escasos recursos económicos, incorporando al grupo familiar, a las pequeñas empresas y a las cooperativas organizadas, mediante puntos de comercio fijos y móviles; para garantizar la seguridad alimentaria.

*Misión Guaicaipuro*; es una iniciativa del gobierno en el marco del reconocimiento contenido en la Constitución venezolana, en cuanto a la existencia de los Pueblos y Comunidades Indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida, el disfrute y la restitución de esos derechos y en general elevar su calidad de vida.

*Misión Ribas*, es un programa educativo alternativo que proporciona a los ciudadanos que no han podido culminar el bachillerato, la oportunidad de ingresar al sistema educativo para continuar los estudios de bachillerato mediante un régimen adecuado a la condición de adulto, que facilite su incorporación al aparato productivo nacional y al sistema de educación superior.

*Misión Sucre*; el Plan Extraordinario Mariscal Antonio José de Sucre, es una iniciativa que tiene por objeto garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los bachilleres sin cupo y transformar la condición de excluidos del subsistema de educación superior.

*Misión Barrio adentro*; surge en el año 2003 en el marco del Convenio Venezuela-Cuba, como respuesta del estado venezolano para la solución de las principales necesidades sociales y de salud, constituyéndose como el punto de partida para el desarrollo de la Red de Atención Primaria Integral, prevista en la Constitución de Venezuela y en el Proyecto de Ley Orgánica y Sistema Público Nacional de Salud.

*Misión Hábitat*; se plantea la justa redistribución social de la riqueza, el objetivo es la la satisfacción progresiva de los Derechos Humanos en cuanto a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluya un hábitat que humanice las relaciones vecinales comunitarias.

*Misión Vuelvan Caras*, tiene como objetivo transformar el modelo económico a un modelo de economía social, incorporando a los ciudadanos, particularmente a los sectores excluidos en el desarrollo endógeno y sustentable, mediante la formación y el trabajo integral, hasta lograr una calidad de vida digna de los ciudadanos.

*Misión Identidad*, tiene como objetivo dotar de la cédula de identidad a todos los venezolanos y legalizar la situación de los residentes no nacionales.

*Misión Miranda*, tiene como objetivo organizar la reserva de la Fuerza Armada Nacional con la finalidad de contribuir con la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional.

*Infocentro*; es una estrategia cuya finalidad es garantizar el acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación a fin de impulsar y fortalecer los procesos de organización y desarrollo de las comunidades.

Es importante anotar que en vista de la polarización que presenta la sociedad venezolana en términos de la calificación del gobierno de Chávez y debido también a que aún no existe un balance pormenorizado del impacto de las *Misiones*; los resultados positivos que son evidentes al realizar la observación y de acuerdo con los comentarios y las cifras preliminares que maneja el gobierno, éstos son frecuentemente criticados por parte de la oposición que las califica como insuficientes, además de rechazar el apoyo cubano en el desarrollo de las misiones de educación y salud, bajo el argumento de que lo que se pretende es implantar el socialismo cubano en Venezuela, desconociendo el invaluable apoyo que prestan estos profesionales para el país.

## **Política social en los sectores educación y salud**

El presupuesto total para el año 2005 en Venezuela de acuerdo con la Ley de Presupuesto para el año 2005 se sitúa en 69.326.522,6 millones de bolívares (30.9% del PIB), los cuales están asignados en su mayoría a los Ministerios de Finanzas (27.1%), Interior y Justicia (18.4%), Educación y Deportes (11.8%), Educación Superior (7.5%), Salud y Desarrollo Social (5.8%), Trabajo (5.5%), y Defensa e Infraestructura, cada uno con el 4.8%.

El *Ministerio de Educación y Deportes* participa con 8.172.901,1 millones de bolívares que significa el 11,8% del total y un 3,6% del PIB. Su política presupuestaria está enmarcada en la Justicia Social prevista en el artículo 102 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el Capítulo IV "De los Derechos Culturales y Educativos", del cual se desprende que "la educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria".

En el Sector Educación, el objetivo es garantizar el acceso y la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo por medio del incremento de la cobertura y la calidad de los procesos y la capacidad institucional de formación y capacitación integral de la fuerza laboral que demandan los sectores productivos; para ello se ofrece adecuada atención a la planta física de planteles oficiales para garantizar espacios funcionales y confortables.

Para alcanzar los objetivos establecidos, este ministerio ejecutará programas en el nivel de Educación Preescolar, Educación Básica, Educación Media Diversificada y Profesional, Proyecto Simoncito, Proyecto Escuelas Bolivarianas, Programa Alimentario Escolar, Huertos Escolares, Programa Nacional de Pasantías, Escuelas Productivas, Educación Especial, Educación de Adultos, Educación Rural y Liceos Bolivarianos entre otros.

El *Ministerio de Educación Superior* recibe asignaciones presupuestarias por un monto de 5.201.355,4 millones de bolívares, que representa el 7,5% del total y el 2,3% del PIB. Es el ente rector del sistema educativo universitario y su objetivo es la producción y transmisión del conocimiento para la formación del talento humano, en función de los requerimientos del desarrollo nacional y en la búsqueda permanente de la excelencia académica de las instituciones de la educación

superior, la dotación y creación de infraestructura de espacios educativos en el marco de la universalización al derecho de la Educación Superior. Para responder a este mandato constitucional se creó la Fundación Misión Sucre, con el propósito de erradicar la exclusión educativa y social caracterizada por el desigual acceso a los mecanismos de selección instrumentados por las diferentes instituciones de educación superior, y para la cual se estima 154.400,0 millones de bolívares.

Se prevé para el 2005 la construcción de 50 aldeas universitarias, la habilitación de 3.000 aulas a través de todo el territorio nacional, para la incorporación de 500.000 nuevos bachilleres sin cupo al Programa de Iniciación Universitaria (PIU), la consolidación de la Universidad Bolivariana de Venezuela, el fortalecimiento de los Postgrados y Unidades de Investigación, la dotación de bibliotecas y la modificación del Sistema Nacional de Admisión a la Educación Superior.

En el caso del *Ministerio de Salud y Protección Social*, este constituye el garante del cumplimiento de los derechos sociales de forma universal y equitativa, que constituyen el marco de la política presupuestaria de este ministerio. En cumplimiento de la Constitución Nacional, se concibe la salud como un derecho humano fundamental y universal; su protección y defensa representa la conquista de la calidad de vida. Para ello se plantean acciones que orienten la transformación de las determinantes del entorno socio económico, cultural y geográfico que se manifiesta en la salud del pueblo como un resultado de la realidad de la región donde se determinan estos indicadores. La suficiente producción de insumos y suministros de medicamentos, así como el desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica en materia de salud, la atención hospitalaria oportuna con calidad a los pacientes con problemas de salud de alta complejidad médica a nivel de las entidades descentralizadas y la atención y protección de beneficiarios de los diferentes programas de Salud y Desarrollo Social representan las metas prioritarias de este ministerio.

De acuerdo con la Ley de Presupuesto para el año 2005, el enfoque del gasto público “dará prioridad a la asignación de recursos en educación y salud, tal como la ampliación y mejoramiento de las redes de acceso a la educación, a la vivienda, a los servicios de salud, recreación y cultura; además, se crean



oportunidades de obtener empleos e ingresos que permitan el mejoramiento de los niveles de vida de la población”<sup>59</sup>.

En tal sentido, se destina para este objetivo 28.220.927,7 millones de bolívares equivalentes al 40,7 % del total del Presupuesto. Se da prioridad a la asignación de recursos en educación y salud, participando con el 43,2 % y el 15,2 % respecto del total asignado a los sectores sociales, respectivamente. Igualmente, se observa una participación importante del Sector Seguridad Social (23,6% del total sectores sociales).

Para el logro de estos objetivos la implementación y consolidación de las *Misiones Sociales* se considera como “un instrumento estratégico a fin de alcanzar de forma masiva y acelerada la inclusión social, particularmente en la dimensión educativa y de salud, para enfrentar las situaciones extremas de desigualdad y pobreza”<sup>60</sup>.

En este sentido el proyecto de gobierno hace énfasis en las acciones dirigidas hacia aquellos programas y proyectos que contribuyen a mejorar la calidad de vida, como la atención integral de niños y jóvenes no escolarizados; la disminución de los índices de analfabetismo a través de la *Campaña Bolivariana de Alfabetización*, en especial el desarrollado a través del *Plan Robinson*; la ejecución de este plan esta a cargo del Instituto Nacional de Cooperación Educativa; asimismo, a través del *Plan Robinson II*, se busca consolidar los conocimientos adquiridos durante el proceso de alfabetización y ofrecer oportunidades para su inserción en oficios varios; la ejecución esta a cargo del Ministerio de Educación y Deportes.

Otros objetivos importantes son: el *Programa Alimentario Escolar Bolivariano*, con el fin de elevar el nivel nutricional, el rendimiento académico y la permanencia en las escuelas; en este mismo sentido se pretende dar continuidad a los programas de abastecimiento a la población en extrema pobreza de productos de alto valor nutricional a precio inferior a los del mercado, en desarrollo de la *Misión MERCAL*. Igualmente habrá continuidad en los programas de subsidios y distribución gratuita

---

<sup>59</sup> Oficina Nacional de Presupuesto. *Resumen de la Ley de presupuesto 2005*. Ministerio de Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas. Febrero de 2005. p. 56

<sup>60</sup> *Ibid.* p. 57

de medicamentos, incrementando las redes de boticas populares como mecanismo efectivo de distribución de medicamentos.

<b>LEY DE PRESUPUESTO 2005 (Millones de Bolívars)</b>		
<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>MONTO</b>	<b>%</b>
Educación,	12.184.890,6	43,2
Vivienda, Desarrollo Urbano y Serv. Conexos	1.263.766,2	4,5
Salud	4.288.150,0	15,2
Desarrollo Social y Participación	2.566.389,3	9,1
Seguridad Social	6.667.599,5	23,6
Cultura y Comunicación Social	627.756,8	2,2
Ciencia y Tecnología	622.375,3	2,2
<b>TOTAL</b>	<b>28.220.927,7</b>	<b>100,0</b>

**Fuente: ONAPRE. Ley de Presupuesto 2005**

Es preciso mencionar que toda esta estructura está basada en las nuevas leyes, como la de hidrocarburos, en lineamientos del ejecutivo nacional, en el esfuerzo conjunto entre el pueblo venezolano, su gobierno y la industria petrolera cuya producción se traduce en bienestar para toda la nación. Los recursos generados por los hidrocarburos, se traducen ahora en mejores escuelas, más viviendas, desarrollo integral en el campo, y logros en el deporte; la prueba está en el éxito de las misiones.

## **SECTOR EDUCACIÓN**

Con el fin de garantizar el derecho de todo ciudadano al acceso de la educación e información, según lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en sus artículos 102 y 103, donde expresa la obligatoriedad y gratuidad de la educación como derecho humano, y específicamente el derecho que tiene toda persona a una educación integral de calidad, se hace particular énfasis en la cobertura educativa a todo nivel.

En este sentido, la política en materia de educación busca garantizar el acceso y permanencia en el sistema de educación integral, gratuita y de calidad para todos los ciudadanos mediante el incremento en la cobertura, la satisfacción de necesidades alimentarias y de salud de la población escolar, desarrollo y dotación de plantas físicas, y la articulación entre el sistema educativo y el sistema de producción.

Para lograr lo anterior se desarrolla la *Campaña Bolivariana de Alfabetización* que es una operación cívico-militar, expresada en la *Misión Robinson*, la cual está dirigida al desarrollo de acciones que permitan reducir la tasa de analfabetismo a nivel nacional, mediante la capacitación de facilitadores y la producción de material de enseñanza y su distribución. La entidad encargada de esto es el Instituto Nacional de Cooperación Educativa INCE. La meta es de un millón de venezolanos a nivel nacional por año, la cual se cumplió a cabalidad para el año 2004 considerando que el proyecto inició en el 2003 y la receptividad de la comunidad indica que esta cifra también será alcanzada en el 2005.

En el área de la educación preescolar se destaca el *Proyecto Simoncito*, orientado al desarrollo integral de los niños, desde los cero años hasta los seis años, igualmente se prevé la creación del primer grado en los preescolares.

Uno de los proyectos prioritarios que adelanta el Ejecutivo Nacional, como política de Estado en el sector educación lo constituyen las *Escuelas Bolivarianas*, siendo este un proyecto a largo plazo, que busca extenderse a todas las escuelas venezolanas, previéndose para este año la obtención de planta física, dotación de equipos y materiales de enseñanza, incorporar personal calificado, y la extensión hacia estas de los programas de alimentos y salud para toda la población escolar. En tal sentido, se conforman cooperativas de madres procesadoras de alimentos de desarrollo endógeno y autogestión.

El programa de alimentación escolar propende por elevar el nivel nutricional, el rendimiento académico, la permanencia y la prosecución de estudios en el sistema escolar del niño. Consiste en el suministro de alimentación diaria de acuerdo a los requerimientos nutricionales a los alumnos de educación preescolar, básica, escuelas técnicas y educación especial. La población a atender es a través del *Proyecto de Alimentación Escolar Bolivariano*; del *Proyecto de Alimentación Escolar*

*Modalidades*; a los niños incorporados al *Proyecto Simoncito*; y los adolescentes de los *Liceos Bolivarianos*.

En relación a la educación media diversificada y profesional el esfuerzo está concentrado en la formación de docentes adicionales; dotar de equipos, herramientas y recursos a las escuelas técnicas, de comercio y agropecuarias; reactivar el proyecto pedagógico comunitario y actualizar los currículos de los planteles; así como el desarrollo de escuelas productivas a este nivel educativo y mejorar el programa de pasantías a nivel nacional.

La política presupuestaria en la educación superior tiene como objetivos mejorar la equidad en el acceso y desempeño para todos los aspirantes que califiquen al subsistema; fortalecimiento institucional del sistema de educación superior que articule todas las instituciones y sus instancias; lograr mayor equidad y calidad con pertinencia social, a fin de que todas las actividades y programas satisfagan las necesidades y demandas de la sociedad.

Por otra parte, un proyecto que adquiere una dimensión importante en este subsistema de educación superior, y basado en el propósito de reducir la deuda social acumulada y que responde a un mandato constitucional, es el relacionado con la *Misión Sucre*. Definida como una iniciativa del gobierno venezolano, su ámbito de acción es flexible y está dirigido a aquellos bachilleres que están sin cupo desde el año 1990. Con ello se elimina la exclusión educativa marcada, entre otras cosas, por la desigualdad en los mecanismos de acceso y selección instrumentados por las diferentes instituciones de educación superior. Para el año 2005 el balance es positivo e indica el cumplimiento de las metas fijadas<sup>61</sup>; además ingresan nuevos estudiantes a la misión; por otra parte, una actividad que coadyuva al éxito de la misión es la construcción de las denominadas *Aldeas Universitarias*, como espacios

---

<sup>61</sup> Metas de cobertura de la Misión Sucre al momento de su creación en el año 2003: “Este primer listado se elaboró considerando los registros procesados hasta el 7 de Octubre de 2003. En él se garantiza que ingresarán: Todos los bachilleres de sectores socioeconómicos muy pobres; todos los bachilleres graduados en 1990 o en años anteriores, independientemente de su nivel socioeconómico. Todos los bachilleres de los municipios con menos de 200 aspirantes registrados; Todos los bachilleres que son sostén de familia y no trabajan, trabajan ocasionalmente o a medio tiempo y pertenecen a los sectores de clase media-baja o pobres. En la segunda fase que atiende un segundo listado elaborado considerando los registros procesados hasta el 30 de Octubre del 2003 ingresarán: Todos los bachilleres que pertenecen a los municipios con menos de 600 censados y todos los bachilleres que cumplen con los requisitos y no fueron seleccionados en el primer listado”. Ministerio de Educación Superior de la República Bolivariana de Venezuela. *Balance de la Misión Sucre*. Caracas. 2004. p. 33

académicos alternativos en el ámbito de acción de la *Universidad Bolivariana*, proyecto bandera del gobierno Chávez.

Se desarrolla también un programa de fortalecimiento y ampliación del financiamiento del crédito educativo a través de diversas modalidades. Asimismo, se estima una importante cantidad de recursos destinados al sector a través del *Programa Social Especial* que será centralizado en el Ministerio de Finanzas y ascenderán a 12.184.890,6 millones de bolívares.

De acuerdo con el Ministerio de Educación, “se ha revertido la tendencia de las últimas décadas a la disminución del presupuesto público dedicado a la educación, pasando de 3.2% del PIB en 1998 a 5.9% en el año 2005, la cual es una proporción significativa en comparación con el conjunto de América Latina que destina en promedio 4.4% del PIB a la educación; aun cuando queda un amplio trecho por recorrer para alcanzar niveles de inversión como los de Estados Unidos y los países de la Unión Europea”<sup>62</sup>.

Encontramos que la prioridad de la agenda social está destinada al sector educativo situación que se ha traducido, entre otras realizaciones, en:

- La eliminación del cobro de matrícula en los planteles oficiales y la consiguiente disminución de trabas para el acceso a la educación obligatoria.
- El aumento de cobertura en la educación inicial, básica, media y superior.
- La creación de las *Escuelas Bolivarianas*.
- La recuperación de la infraestructura de las escuelas básicas y la construcción de nueva infraestructura educativa.
- El *Plan Simoncito* dirigido a garantizar el acceso universal a la educación inicial.
- El *Plan Nacional de Lectura*, como parte del cual se han distribuido cientos de miles de Bibliotecas Familiares.
- La *Misión Robinson* que ha logrado alfabetizar hasta ahora a un millón de personas.

---

<sup>62</sup> Ministerio de Educación Superior de la República Bolivariana de Venezuela. *Fundamentos conceptuales de la Misión Sucre*. Caracas. 2004. *Ibíd.* p. 9

- La *Misión Robinson II*, dirigida a todas aquellas personas que ya saben leer y escribir, para que culminen la primera y segunda etapa de educación básica.
- La *Misión Ribas*, concebida para la incorporación de todos aquellos que no lograron culminar sus estudios de tercera etapa de educación básica y educación media diversificada.

Igualmente se han creado a partir del año 2002, nuevo centros de educación superior como la *Universidad Experimental de Yaracuy* (creada por decreto en el gobierno de Rafael Caldera y abierta en la gestión del presidente Chávez); la *Universidad Marítima del Caribe*; la *Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada*; la *Universidad Nacional Experimental del Sur del Lago* y la *Universidad Bolivariana de Venezuela* (punta de lanza de la *Misión Sucre*).

Además se han creado cuatro nuevos *Institutos Universitarios de Tecnología*, como son: el IUT del Estado Bolívar, el IUT del Estado Apure, el IUT del Estado Barinas y el IUT en la Fría, Estado Táchira. Estos ejemplos son una muestra del énfasis que tiene el tema de educación en la agenda social a pesar de que todavía existe un aproximado de más de 500.000 bachilleres excluidos del sistema de educación superior en Venezuela, de acuerdo con cifras de la *Misión Sucre*<sup>63</sup>.

Por lo anterior es importante anotar para finalizar que si bien la política social se encuentra en la base de la gestión del gobierno Chávez, aún los indicadores sociales muestran que la situación de pobreza y exclusión de la población venezolana no está resuelta y que si bien los avances son notables, las medidas se encuentran en una fase muy temprana para valorar de manera integral sus alcances.

## **SECTOR SALUD**

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela la salud es un derecho social fundamental y el Estado es el encargado de organizar el *Sistema Público Nacional de Salud* con carácter intersectorial, descentralizado y participativo; igualmente el Ministerio de Salud y Desarrollo Social es el encargado de diseñar e implementar estrategias, directrices y políticas tendientes a maximizar la eficiencia, eficacia y efectividad en el desarrollo integral de la salud de la población,

---

<sup>63</sup> Misión Sucre. *Visión y misión*. Disponible en <http://www.misionsucre.gov.ve/Vision>. (Consulta: 2005, mayo 11)

ejerciendo el mismo rol en el bienestar general y particular de las familias y de los individuos, haciendo énfasis en los grupos de la población más desasistidos.

Dentro de las directrices estratégicas a ser desarrolladas para este sector se describen las siguientes: Garantizar el derecho a la salud de manera universal y equitativa a toda la población, promoviendo y privilegiando la salud, la calidad de vida del ciudadano y el desarrollo humano permanente; se da prioridad a la atención oportuna en las áreas más sensibles y vulnerables de la sociedad en lo que se refiere a la atención integral del ciudadano, impulsando la educación para la salud la prevención de enfermedades en los espacios territoriales y tomando en cuenta la forma de vida donde se desenvuelve; asegurar la profesionalización de la gestión pública y el rescate del rol político y social de los trabajadores de salud y desarrollo social; fortalecimiento de los sistemas de información y estadística; el desarrollo de estudios e investigaciones científicas para incrementar la capacidad de respuesta en salud, y dar cumplimiento oportuno y continuo a los programas nutricionales, farmacéuticos, geriátricos, hospitalarios y juveniles.

Los recursos destinados a este sector ascienden a 4.288.150,0 millones de bolívares, los cuales se incrementan por los aportes que realizan los Estados y Municipios; asimismo, se estima una importante cantidad de recursos destinados al sector a través del Programa Social Especial que esta centralizado en el Ministerio de Finanzas.

Uno de los objetivos más importantes es el fortalecimiento de las redes ambulatorias y hospitalarias, y la atención de las emergencias sociales de la población principalmente a través de la *Misión Barrio Adentro* que tiene como objetivo garantizar los servicios de salud integrales a la población más excluida a nivel nacional. Es un modelo de gestión participativo que responde a las necesidades directas de la población más vulnerable, a través de los sectores populares organizados, y cuya expresión concreta son los consultorios y clínicas populares, cuyo objetivo es el logro del mejoramiento de la calidad de vida.

De acuerdo con Silfredo Zambrano, Coordinador de Gestión Comunitaria de la alcaldía de Caracas,

*Barrio Adentro* consiste en una iniciativa para dar respuesta a las necesidades sociales más urgentes de la nación, y contempla la participación de las comunidades para lograr mejores condiciones de vida. Integra profesionales de la medicina provenientes de Cuba, así como

venezolanos que brindan asistencia médica a los ciudadanos. Tiene en su campo de acción, las zonas de más difícil acceso de los municipios Libertador y Sucre del área metropolitana de Caracas, y se desarrolla hacia los municipios Paz Castillo, Guaicaipuro e Independencia a nivel nacional. Se perfila como el primer programa de Atención y Participación Social para las regiones más necesitadas del país.

Tiene como objetivos: promover el desarrollo de la salud, educación, cultura y deportes en las comunidades más necesitadas del país; lograr la identidad, el sentido de pertenencia del espacio local, elevar la conciencia que se tiene sobre los problemas del barrio y de las posibilidades que tienen las mismas comunidades para superarlos con la cooperación solidaria; brindar atención médica gratuita en estas zonas las 24 horas del día y con atención domiciliaria y suministrar medicinas de forma gratuita.

La modalidad de ejecución involucra: atención médica gratuita domiciliaria las 24 horas, distribución gratuita de medicamentos y lo más importante, la articulación con las comunidades organizadas para la resolución de problemas y dificultades de índole logística lo cual se traduce particularmente en Caracas, en la instalación de pequeños centros de atención diseminados por los barrios marginales de la ciudad gracias a que en su fase inicial la *Misión Barrio Adentro* tuvo como centros de atención casas vecinales dentro de las cuales se acondicionaron consultorios médicos y se dio alojamiento a los médicos cubanos. Después de su entrada en vigencia comenzaron a construirse las *Casas de la Salud* que son kioscos de dos pisos en los cuales funciona el consultorio y sirven de alojamiento a los médicos cubanos que prestan sus servicios en las zonas marginadas<sup>64</sup>.

A mayo del 2004 presenta como metas, la atención médica integral gratuita a más de 1.4000.000 personas, 583.548 consultas en los lugares menos accesibles, 701 vidas salvadas como resultado de una atención oportuna y eficaz. A pesar de las limitaciones y gracias a las comunidades, el programa esta alcanzando las metas propuestas que consisten en que para 2004 habrá un médico por cada 250 familias o por cada 1200 habitantes<sup>65</sup>.

Sobre este punto, el Ministro de Salud Roger Capella señala que;

Todas estas transformaciones pasan por una redefinición integral y por el fortalecimiento de las políticas a nivel preventivo y ambiental en el marco de la Ley de Seguridad Social. La tarea que tenemos por delante es difícil y compleja, entre otras cosas, porque compromete grandes intereses económicos. El Estado contrataba y sigue contratando con la empresa

---

<sup>64</sup> ENTREVISTA con Silfredo Zambrano, Coordinador de Gestión Comunitaria de la alcaldía de Caracas. Realizada el 14 de junio de 2005 en la ciudad de Caracas, Venezuela.

<sup>65</sup> Mota, Gioconda. "Programas Sociales Nacionales" (Fichas descriptivas). En: *Serie Cuadernos técnicos No.19*. Fundación Escuela de Gerencia Social. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Caracas. Mayo de 2004. p. 95



privada de seguros para garantizar la salud a sus afiliados, aún cuando estos recursos deberíamos invertirlos en el sistema público de salud; sin embargo, para que esto no suceda debemos recuperar la confianza sobre el mismo, construyendo un régimen público nacional de salud confiable y con capacidad de respuesta, entendiendo que no se trata de un sistema para los excluidos, sino de un sistema de salud para toda la sociedad venezolana.

En el 2004, se tiene previsto continuar con las políticas coyunturales, consolidar *Barrio Adentro*, iniciar una redefinición de los hospitales con fortalecimiento económico y presupuestario, re diseñar el papel del Ministerio de Salud y Desarrollo Social en materia de prevención, de higiene ambiental y en la recuperación y reinserción de nuestra población en el proceso productivo del país. Con la Revolución Bolivariana la salud no debe ser un privilegio, sino un patrimonio de todo nuestro pueblo<sup>66</sup>.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en 1999 hace énfasis en el derecho a la salud y en la obligación que tiene el Estado de preservarla y construirla, entendiéndola de manera integral trascendiendo de esta forma el reduccionismo que relaciona la salud exclusivamente con asistencia médica. Esta nueva concepción de la salud hace énfasis en el papel que el médico y los equipos de salud deben jugar con relación al componente preventivo, ambiental y de agente transformador de la realidad socioeconómica del individuo y su comunidad. La Constitución hace hincapié en los principios de corresponsabilidad, solidaridad, protagonismo y participación que implican una nueva relación Estado-Sociedad, en la que las comunidades recuperan su papel en la “formación, ejecución y control de la gestión pública”.

Esta nueva relación Estado-Sociedad es la base del *Plan Barrio Adentro* el cual surge el 16 de abril de 2003, en el marco del convenio Venezuela-Cuba, como respuesta del Estado venezolano para la solución de las principales necesidades sociales y de salud, constituyéndose como el punto de partida para el desarrollo de la *Red de Atención Primaria Integral*, prevista en la Constitución y en el Proyecto de Ley Orgánica y Sistema Público Nacional de Salud.

*El Plan Barrio Adentro* se ha desarrollado en varias fases. Una primera de experimentación entre abril y junio de 2003 que consistió en medir el impacto y el apoyo de las comunidades, la constitución de los primeros *Comités de Salud*, la adaptación de los médicos y médicas cubanas y la evaluación de las enfermedades más frecuentes en cada localidad. Esta fase piloto se desarrolló en el

---

<sup>66</sup> Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la República Bolivariana de Venezuela. *Democratizando la salud integral para nuestro pueblo. Barrio Adentro. Pueblo y gobierno bolivariano, avanzan*. Caracas. 2004

Municipio Libertador a través del Instituto de Economía Local (IDEL) de la alcaldía de dicho municipio.

Una segunda fase entre junio y agosto de 2003 que consistió en la expansión del *Plan Barrio Adentro* hacia diversos estados del territorio nacional. Y una tercera fase, entre septiembre y diciembre de 2003, que consistió en la extensión masiva del Plan hasta alcanzar todos los estados y el distrito capital, llegando a un total de 10.179 médicos y médicas en todo el territorio nacional, cada uno de los cuales realiza 26 actividades médicas diarias que incluyen consultas, educación para la salud, actividades de preparación de líderes comunitarios, promoción de salud, visitas directas a pacientes enfermos, es decir todo tipo de actividades relacionadas con la salud integral de las 250 familias que están a su cargo<sup>67</sup>.

En la implementación y desarrollo de la *Misión Barrio Adentro* juega un papel fundamental la comunidad organizada, quien participa activamente a través de los *Comités de Salud*, entre otras organizaciones; además la *Misión Barrio Adentro* se basa en el concepto de “Salud Integral”, el cual trasciende la visión tradicional que asocia la salud exclusivamente con la asistencia médica. Para la *Misión Barrio Adentro* la salud se relaciona con la economía social, la cultura, el deporte, el ambiente, la educación y la seguridad alimentaria, de allí la importancia de la organización comunitaria y la presencia de los médicos y médicas que cotidianamente viven con las comunidades.

Es interesante anotar que en desarrollo del trabajo de campo para la presente investigación se realizó la observación del desarrollo del proyecto en barrios del Municipio Libertador tales como El Calvario y 23 de Enero; este municipio es el de mayor concentración poblacional y complejidad urbana, aloja la estructura institucional del Estado, centro de la actividad política y cultural del país, donde se produce la más diversa actividad comercial. Sin embargo, se caracteriza por la forma anárquica en que se produjo su desarrollo urbanístico y el estado de pobreza y miseria en que se desenvuelve la vida de sus ciudadanos.

De acuerdo con la promotora comunitaria, Carmen Álvarez, “*Barrio Adentro* se origina en la actuación de personal médico cubano durante la tragedia del Estado Vargas al norte de Venezuela en

---

<sup>67</sup> Misión Barrio Adentro. Disponible en: <http://www.barrioadentro.gov.ve>. (Consulta 2005: abril 12)

diciembre de 1999, a partir de esta experiencia, la Alcaldía del Municipio Libertador suscribe un Convenio con la República de Cuba para implementar otra similar en los Barrios de Caracas, donde se encuentran las clases más desposeídas”<sup>68</sup>.

De allí surge la idea de *Barrio Adentro* como alternativa válida para satisfacer las necesidades de la población caraqueña, que más tarde se convierte en un *Plan Integral de Desarrollo Local* que conjuga un conjunto de políticas sociales orientadas a mejorar la calidad de vida, promoviendo la organización y participación social de los sectores populares. Este Plan se extiende al Municipio Sucre del Estado Miranda y al Estado Zulia, más tarde, al resto de los Municipios de Miranda, los Estados Barinas, Lara, Trujillo y Vargas inician la experiencia.

En Diciembre de 2003, el Presidente de la República Bolivariana, crea la *Comisión Presidencial "Misión Barrio Adentro"*, de conformidad con lo previsto en el Artículo 226 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en ejercicio de la atribución que le confiere el Artículo 71 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en Gaceta Oficial No. 37.865, de fecha 26 de Enero de 2004, Decreto Presidencial No. 2.745, que establece:

La Comisión Presidencial "*Misión Barrio Adentro*" tendrá como objetivo la implementación y coordinación institucional del Programa Integral de prestación e Atención Primaria de Salud, estimulación e implementación de expresiones de la economía social y transformación de las condiciones sociales, económicas y ambientales de las comunidades bajo un nuevo modelo de gestión basado en principios de interdependencia, coordinación, corresponsabilidad, cooperación y de participación activa y protagónica de las comunidades organizadas.

Con este compromiso se pretende dar un viraje profundo a las políticas sociales, brindando atención de calidad a los sectores más desposeídos de la población en el territorio venezolano; de esta manera la *Misión Barrio Adentro* a nivel nacional se ha convertido, en el gran acontecimiento de dimensiones y consecuencias para la construcción del nuevo modelo de atención y gestión como eje articulador de las políticas sociales. En el marco de esta política se desarrollan los siguientes programas:

---

<sup>68</sup> ENTREVISTA con Carmen Álvarez, Promotora Comunitaria de oficina de Gestión Comunitaria de la alcaldía de Caracas. Realizada el 14 de junio de 2005 en Caracas, Venezuela.

**Programa de Salud.** En desarrollo de este programa se crean los *Consultorios Populares* como *Nivel Primario de Atención*, que son establecimientos de salud que se dedicarán a la atención de sectores previamente establecidos, con una cobertura de un médico por cada 250 familias (1.250 personas aproximadamente), en un Equipo de Salud integrado además por un enfermero y un promotor comunitario. Haciendo énfasis en la Medicina Preventiva en general; en la Medicina Familiar, en la Salud Bucal y en la Salud Visual en particular.

Igualmente, por cada *Consultorio Popular* se establecerá un *Centro de Encuentro Comunitario* que se denominará "*Casa de la Vida y la Salud*", donde funcionará un *Comité de Salud*, que prestará apoyo al equipo de salud. Igualmente allí los miembros del comité recibirán formación y capacitación como *Promotores Comunitarios en Salud*, a fin de multiplicar los programas preventivos. Se procurará disponer de una *Botica Popular* en el área de influencia del consultorio, para el apoyo en el suministro de medicamentos a bajo costo a la población. En el 2004 se ha adelantado la construcción de 5.000 *Consultorios Populares* en todo el territorio nacional.

En el *Nivel Secundario de Atención* se establecerán las *Clínicas Populares*, que serán establecimientos de salud con una alta capacidad resolutive, que recibirán a los pacientes referidos de los *Consultorios Populares*, y donde laborarán médicos especialistas, odontólogos, y otros servicios de apoyo; se contará además con equipos de diagnóstico de alta tecnología. Prestarán atención de emergencia las 24 horas del día, y atención ambulatoria durante 12 horas.

En el *Nivel Terciario de Atención* está prevista la creación de los *Hospitales del Pueblo*, que serán los establecimientos de salud de mayor complejidad para recibir a los pacientes referidos de los *Niveles Primario y Secundario*. En ellos se prestará atención médica por parte de especialistas y sub-especialistas, con equipos de diagnóstico y tratamiento de alta tecnología.

**Programa de Alimentación.** En desarrollo de este programa se desplegará una política alimentaria a través del establecimiento de *Redes Cooperativas de Bodegas Solidarias*, *Redes Cooperativas de Comedores Populares*, *Redes Cooperativas de Producción Agrícola Urbana* y *Redes Cooperativas de Transporte de Alimentos*. También se implementarán acuerdos con la *Misión Mercal* para la creación de mercados que expendan alimentos a precios solidarios. De igual manera se apoyará la apertura de *Cocinas Comunitarias*. Asimismo se impulsará la instalación y desarrollo de cultivos organopónicos e hidropónicos.

**Programa de Educación Popular.** Como apoyo para el programa de salud, se crea la Escuela *de Formación de Promotores Comunitarios en Salud*, la cual pretende generar formas alternativas de comunicación e investigación desde lo popular, en las cuales los sujetos sociales cumplan un rol esencial en la transformación de la realidad social. También se procura trabajar en conjunto con las Escuelas Bolivarianas.

**Programa de Economía Social.** En el área de economía social se propone la creación de empresas asociativas en las diferentes comunidades involucradas en el *Programa Barrio Adentro*. Se propone que cada *Empresa Asociativa* desarrolle tres unidades con los siguientes componentes: Producción, Comercialización y Servicios. Se plantean que deberán incorporarse a los *Núcleos Endógenos de Desarrollo Sustentable* (NEDES) que hacen parte del sistema de fortalecimiento del desarrollo social que está representado en el *Fondo Único Social* y otro conjunto de instituciones.

**Programa de Deporte.** El *Programa Deportivo* tiene como objetivo la creación de redes deportivas comunitarias, que atenderán a los diversos grupos de edad en las zonas de alto índice de exclusión, para lo cual desarrollarán programas de formación y capacitación de promotores deportivos comunitarios; se creará la *Escuela Municipal de Promotores Deportivos Comunitarios*, además se formará un *Cuerpo de Entrenadores* para captar los talentos deportivos, que ingresarán al sistema deportivo nacional.

Retomando el tema de la experiencia de observación realizada en diferentes zonas de la capital Caracas, es preciso anotar que la valoración que hacen miembros de estas comunidades sobre la pertinencia y efectividad de los diferentes programas realizados en el marco de *la Misión Barrio Adentro* a nivel de salud y de las *Misiones Robinson y Ribas* en el sector educativo es sumamente favorable y da cuenta del carácter universalista y solidario de la política social en estos sectores considerando que todos los ciudadanos, de todos los niveles socioeconómicos y cualquier nacionalidad se pueden beneficiar de los programas sin ningún tipo de exclusión más allá de la auto infligida en razón de las desavenencias políticas presentes en la sociedad venezolana y suscitadas por el proyecto de gobierno encarnado por Hugo Chávez. Este planteamiento será desarrollado más adelante en los capítulos que presentan el ejercicio de comparación y formulación de conclusiones.

## **V. COLOMBIA**

### **La historia reciente**

Desde su constitución como república, la historia de Colombia se ha caracterizado por un conjunto de tensiones y desarrollos paradójicos que es necesario considerar para dar cuenta de su evolución social, política y económica. Esta inestabilidad ha sido generalmente atribuida a la incapacidad del Estado para cumplir mínimamente sus labores de integración social y como ente que monopoliza legítimamente el uso de la violencia legítima, además, por la presencia de instituciones que reemplazan al Estado en estos aspectos (los partidos políticos y la insurgencia armada); y finalmente por la relativa estabilidad económica contraria a las oscilaciones características del comercio mundial y su influencia en la mayoría de países de la región.

El contexto colombiano se caracteriza además, por condiciones de creciente desigualdad social, concentración del ingreso y la exclusión, que hacen parte esencial de la vida social, política, económica y cultural de los colombianos; en términos de sistema político y cultura política la situación es de descrédito hacia la institucionalidad en el marco de relaciones sociales, políticas y simbólicas fuertemente permeadas por el manejo clientelista; igualmente, es una coyuntura de exacerbación de la violencia interna, debido a la íntima relación del conflicto interno con las prioridades del Nuevo Orden Mundial y específicamente con la estrategia de seguridad norteamericana desplegada con posterioridad al 11 de septiembre de 2001.

Es importante considerar el contexto interno de Colombia que el investigador Alejo Vargas describe de la siguiente manera:

En la Colombia contemporánea la violencia se presenta en muchos ámbitos de la vida nacional y hay un conflicto interno armado que tiene ya casi cuatro décadas de duración, en proceso creciente de profundización. En esto inciden la presencia de actores que recurren a la utilización de la misma como recurso para solucionar conflictos o conseguir objetivos de diverso tipo y factores de orden estructural que hundeen sus raíces en la configuración histórica del país, que han dado como resultado estructuras socioeconómicas y políticas excluyentes que impiden el ejercicio de la ciudadanía para una buena parte de la población, los cuales diferenciamos de otros factores

posteriores que han contribuido a su reproducción y de los factores específicos que se encuentran en la base del surgimiento de las organizaciones guerrilleras<sup>69</sup>.

El autor señala que dentro de los factores de orden estructural se encuentran, además de la persistente tendencia histórica a utilizar la violencia para obtener objetivos políticos, las estructuras de exclusión socioeconómica, política y regional, junto con una cultura política autoritaria refractaria a los comportamientos democráticos, todos los cuales forman una especie de telón de fondo.

Así mismo es preciso considerar que además de las características antes mencionadas; la prioridad norteamericana de lucha contra el terrorismo implementada con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001, sumado a la exacerbación del conflicto interno como consecuencia del fracaso de las negociaciones entre el gobierno de Andrés Pastrana y la guerrilla de las FARC; constituyen los factores determinantes para la irrupción de Álvaro Uribe en la escena política colombiana quien representa en las elecciones presidenciales del año 2001 la frustración de algunos sectores de la ciudadanía con respecto a las iniciativas de paz; por lo anterior formula un discurso profundamente beligerante en el que prima la propuesta de “lucha frontal contra el terrorismo” que es la base de su propuesta de gobierno en consonancia con el discurso norteamericano que prima a partir del 2001.

Su proyecto de gobierno como presidente esta plasmado en El *Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario*, que contempla cuatro objetivos fundamentales: brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado<sup>70</sup>.

Cuando se habla de Estado Comunitario, el eje central es la participación ciudadana, el ciudadano debe recobrar para sí la intervención en los asuntos públicos del Estado; se transita de una "democracia representativa" a una aparente "democracia directa". Para que la comunidad se encargue de administrar y vigilar sus propios asuntos, se vincula a la población a asumir las responsabilidades sociales que le competen al Estado; se privatizan los servicios públicos, es la sociedad la que debe

---

<sup>69</sup> Vargas, Alejo. “El conflicto armado colombiano y su incidencia sobre la región andina”. En: *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA. Memorias del Observatorio Andino*. CEJA. Bogotá. 2003. p. 153-154

<sup>70</sup> Contraloría General de la República de Colombia. *Evaluación del Proyecto de Ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”*. Bogotá. Marzo de 2003. p. 5

prestarlos y asumir su costo en el mercado; en la ejecución de recursos públicos se promueve la participación comunitaria en la prestación de servicios como educación, salud, vivienda, obras de infraestructura como: acueductos rurales, pavimentación local y construcción de baterías sanitarias, entre otras.

De esta manera, el Estado se desentiende de la obligación de garantizar la prestación de los servicios públicos y la plena efectividad de los derechos colectivos, mientras descarga esta responsabilidad en los ciudadanos que son quienes verdaderamente soportan las embestidas del desequilibrio social, el ajuste fiscal y la militarización de la sociedad.

### **La Política de Seguridad Democrática**

El programa más importante es el correspondiente a la Seguridad Democrática para la cual se formuló un Plan específico que contempla cinco ejes<sup>71</sup>, cada uno de ellos desagregado en las estrategias y acciones que se propone llevar a cabo. Los más significativos son: el fortalecimiento del aparato judicial; la participación activa de los ciudadanos en la administración de justicia; el control territorial por parte de la Fuerza Pública, pero con la ayuda de unidades compuestas por soldados regulares y campesinos; la continuación de programas en zonas de rehabilitación, así como un plan de seguridad integral de fronteras; estrategias antinarcóticos basadas en la interdicción, la erradicación con glifosato, el monitoreo aéreo y la creación de redes de cooperación ciudadana; la cooperación "patriótica" en la prevención del terrorismo y otras formas de "cooperación solidaria" como las redes de cooperantes en zonas rurales y urbanas y el programa de recompensas; y, finalmente, a nivel internacional, el cumplimiento de todos los compromisos internacionales en la lucha antiterrorista adquiridos luego del 11 de septiembre, así como una mayor cooperación regional para trabajos de inteligencia y de acciones de las fuerzas de seguridad.

---

71 Los ejes son: 1. Control del territorio y defensa de la soberanía nacional; 2. Combate al problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado; 3. Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto; 4. Protección y promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario; 5. Política de relaciones exteriores y cooperación internacional.



Sobre este último punto, es claro que los problemas de las drogas y el terrorismo pasan a ser tratados de manera conjunta, como se hace actualmente en el marco del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina. Además es evidente la cooperación con las grandes multinacionales estadounidenses que hacen presencia en la región. En este sentido, es posible afirmar que al interés antiterrorista se suma el interés por la búsqueda de fuentes de petróleo y el acceso a rutas para controlar importantes territorios en términos de biodiversidad.

La Política de Seguridad Democrática, es definitivamente la política más importante del gobierno pues además de estar a tono con las prioridades norteamericanas se convierte de acuerdo con los investigadores Néstor Ramírez y Javier Sánchez, “en una especie de *show* con el propósito de mantener e incrementar la popularidad del presidente Uribe. Sin embargo, los resultados reales de su aplicación, lejos de ser un espectáculo, son más bien una tragedia con profundas implicaciones que trascienden las fronteras, dinamizando procesos de carácter internacional cuyas consecuencias o se velan o no se perciben con la suficiente claridad debido a las inconsistencias de los enfoques y perspectivas con las que predominantemente se ha mirado el problema”<sup>72</sup>.

Con la política de Defensa y Seguridad Democrática, el Gobierno insiste en la necesidad de la plena vigencia de los derechos humanos civiles y políticos, y simultáneamente insiste por diferentes vías en el recorte de libertades fundamentales, como la de movilización, privacidad, presunción de inocencia, debido proceso, mediante las zonas de rehabilitación, el proyecto de ley estatutaria para la adopción del Estatuto Nacional para enfrentar el terrorismo, las facultades de policía judicial para las Fuerzas Armadas y la criminalización de la protesta social con sus consecuencias en términos de violaciones de derechos humanos a líderes sociales, como detenciones arbitrarias, atropellos, persecución, judicialización, entre otras.

---

<sup>72</sup> Ramírez, Néstor y Sánchez, Javier. “La Política de Seguridad Democrática y su incidencia en la zona andina”. En: *Las políticas de seguridad y sus implicaciones para la región andina*. Observatorio Andino de la Universidad Javeriana. Bogotá. 2005. p. 153

## El gasto público

En el más reciente Informe sobre la situación de las Finanzas del Estado del 2003 publicado por la Contraloría General de la República de Colombia, se señala que existe un importante déficit en los gastos de funcionamiento del Estado que son el rubro para el cual se destina la mayor parte del presupuesto de la nación, al igual que para el pago de la deuda interna y externa; y es importante también, la destinación para defensa considerando que como lo plantea el documento de la Contraloría,

El aumento de la capacidad operativa de la fuerza pública ha requerido la destinación adicional de importantes recursos para el sector defensa y seguridad. Los indicadores evidencian dichos esfuerzos: en 1995, los recursos destinados a los sectores mencionados representaron el 13,6% con respecto al total del presupuesto nacional, y el 2,2% con respecto al PIB, mientras que en 2003, dichas relaciones fueron de 17,1% y 2,8%, respectivamente. No obstante, la proporción observada de 2,8% del gasto en defensa en relación con el PIB en 2003, resulta por debajo del promedio que estableció el Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por su sigla en inglés) de 4,5% del PIB para 24 países con conflicto similar al colombiano, entre 1990 y 1999<sup>73</sup>.

De acuerdo con el Informe, los mayores niveles de gasto público en 2003, por \$4,7 billones, se destinaron en su mayoría (64%) al pago de intereses y comisiones de la deuda, de manera que ese incremento no contribuyó a mejorar el bienestar de la sociedad.

La Contraloría señala igualmente que,

Ello ha sido norma en los últimos años y como consecuencia se tiene una falta de correspondencia entre la composición del gasto público y el cumplimiento de los postulados del Estado Social de Derecho consagrados en la Constitución Política. A pesar del déficit persistente de las finanzas públicas y del creciente endeudamiento del Gobierno Nacional Central, subsisten altos niveles de desigualdad y pobreza, que se reflejan en que existe una gran proporción de la población en calidad de vinculados al sistema de salud, por no estar afiliados a ninguno de los regímenes contributivo y subsidiado. Asimismo, las coberturas en educación básica secundaria son precarias porque la prioridad de buena parte de los adolescentes en edad escolar es subsistir<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup>Contraloría General de la República. *Informe sobre la situación de las Finanzas del Estado 2003*. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co> (Consulta 2005: febrero 20) p.85

<sup>74</sup>Ibíd. p. 33

La asistencia escolar, permanece estancada e incluso tiende a reducirse en algunos grupos, especialmente jóvenes, lo cual ha resultado asociado a la recesión económica, pues mientras en 2001, el número de estudiantes matriculados en básica secundaria se redujo en -12,5%, en los dos años siguientes creció apenas 2,1% y 6,2%, lo que significa que no se ha recuperado el terreno perdido dos años atrás.

La afiliación a la seguridad social en salud también retrocedió en 2003, debido al desempleo, el subempleo y una disminución de los recursos orientados al régimen subsidiado, tanto desde los aportes de solidaridad (régimen contributivo), como desde el presupuesto público.

Esta dinámica de desigualdad y pobreza contrasta con una creciente evolución del gasto de funcionamiento, destacándose el gasto militar y el endeudamiento. La Contraloría indica que los gastos generales están concentrados en el sector Defensa, en una proporción que para 2003 supera 74% de todos los gastos que se hacen por este concepto. La variación entre 2002 y 2003 en el mismo sector es de 11,8%, muy lejos del comportamiento de los demás sectores, que, como en los casos del gasto social, como en el caso de infraestructura y sector agropecuario, es negativo.

Igualmente en el terreno de inversiones se encuentra que del total de la inversión realizada en 2003 (\$2,4 billones), la participación más alta (33,9%) correspondió al sector de defensa; la segunda fue en gestión pública y la tercera en infraestructura. Es interesante anotar que en el presupuesto aprobado para el año 2005 se encuentra plasmado que la inversión aprobada para el ministerio de defensa será de casi 656.000 millones de pesos mientras la inversión del Ministerio de Educación será de 350.000 millones, casi la mitad<sup>75</sup>.

En gestión pública, la inversión en el año 2003 se realizó principalmente desde la Presidencia de la República, por un monto de \$505.000 millones (copando el 85% de la inversión en el sector) en los programas desarrollados a través del Fondo de Inversión para la Paz (\$406.000 millones) y la Estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia (\$81.000 millones). La mayor parte de estos recursos fue obtenida de préstamos de destinación específica.

---

<sup>75</sup> Congreso de la República de Colombia. *Ley no. 921 del 23 de diciembre de 2004* “Por la cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2005”. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.co> (Consulta 2005: julio 20)

**Inversión GNC**  
2002-2003

	2002	2003	2002	2003	Variación
	millardos	millardos	%	%	2003-2002
Defensa	630	815	30,2	33,9	3,73
Infraestructura	513	335	24,6	14,	(10,63)
Gestión pública	274	591	13,1	24,6	11,50
Social	272	248	13,0	10,3	(2,68)
Agropecuario	189	199	9,1	8,3	(0,77)
Minas y energía	102	48	4,9	2,0	(2,89)
Justicia	81	96	3,9	4,0	0,14
Medio ambiente	27	69	1,3	2,9	1,59
<b>Total</b>	<b>2.088</b>	<b>2.402</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Fuente: CGR; CDEF

### La política social del gobierno Uribe

Al igual que los demás países latinoamericanos, Colombia viene experimentando a inicios del siglo XXI un deterioro en su tradicionalmente inequitativa distribución del ingreso. De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano 2004 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, en el país un 64% de la población se encuentra bajo el umbral de la pobreza (ingresos diarios de menos de un dólar); esto considerando que el 10% más pobre de la población recibe sólo un 0.8% de participación en los ingresos de la nación, el 20% de la población más pobre percibe el 2.7% de estos ingresos mientras el 10% más rico se queda con el 46.5% del mismo y el 20% más rico con el 61.8% del mismo<sup>76</sup>.

Para enfrentar esta situación crítica se han puesto en marcha programas de asistencia social cuyo instrumento central son los Fondos de Inversión Social FIS, diseñados como mecanismos para contrarrestar de manera temporal los efectos de las medidas de ajuste, básicamente de la reducción del gasto social. Igualmente se han conformado redes de seguridad social para atender a los sectores más marginados en desarrollo de la acción social del Estado que está orientada según la Consejería Presidencial para la Política Social de acuerdo con el criterio de entender “La política social como el

<sup>76</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2004. Disponible en: <http://www.pnud.org.co>. (Consulta 2005: marzo 28) p. 112

conjunto de acciones dirigidas a la población con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, reducir la pobreza y proporcionar las condiciones para la formación de capital humano”<sup>77</sup>.

Sin embargo es claro que la política de Estado en materia social es de corte netamente asistencialista y compensatorio planteando una solución parcial a la crítica situación social que presenta Colombia donde hay 23.430.000 pobres y de estos, 7.691.000 son indigentes en una población estimada de 40 millones de habitantes.

Esta situación se presenta porque como se anota anteriormente el desarrollo económico y social ha sido tradicionalmente inequitativo, y los ingresos de la nación no son adecuadamente distribuidos. Sobre este punto La Misión de Pobreza, creada por el gobierno en diciembre de 2004, concluyó en uno de sus informes más recientes que por lo menos la mitad del gasto social -unos 12 billones de pesos- no les llegan a los más pobres, como sería el ideal<sup>78</sup>.

A pesar del balance anterior, el ejecutivo nacional adelanta una serie de programas en el marco de la Política Social del gobierno; como se menciona anteriormente esta política es básicamente asistencialista, y se centra en cuatro estrategias principales: focalización, descentralización, participación ciudadana y privatización.

Esta política se implementa bajo el modelo de transferencias condicionadas a la realización de inversiones en capital humano; este tipo de programas se insertan en el contexto de una nueva generación de políticas sociales, que se orientan al manejo, la administración o gestión de riesgos sociales.

Este es el mecanismo de las redes de protección social, que de acuerdo con la CEPAL son el conjunto de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición económica.

---

<sup>77</sup> Política social, pobreza y desarrollo. La política social 1998-2002. Presidencia de la República. Colombia 2002. p.15

<sup>78</sup> Departamento Administrativo de Planeación Nacional. *Misión Pobreza*. Disponible en <http://www.dnp.gov.co>. (Consulta 2005: mayo 24)

Este tipo de programas se adelantan en Colombia por medio de la “Acción Social” de la Presidencia de la República organismo que es parte de la estrategia del gobierno, desarrollada a través de diversas entidades y programas, para atender a la población más vulnerable del país, ya sea por situaciones de violencia o de pobreza, en el marco de las Siete Herramientas de Equidad contempladas en el Plan de Desarrollo: revolución educativa, protección social, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, país de propietarios y calidad de vida urbana. Considerando el objetivo de la investigación, las políticas relacionadas con la revolución educativa y la estrategia de protección social serán desarrolladas con mayor especificidad más adelante.

La inversión de esta Acción Social, se realiza a través del Plan Colombia, de la Red de Solidaridad Social (RSS) y con apoyo de recursos aportados por otros países y agencias internacionales, canalizados a través de la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional (ACCI). Simultáneamente, la Presidencia de la República viene coordinando la acción interinstitucional de varias entidades del Estado, de organismos internacionales y de la empresa privada, para intervenciones sociales en áreas críticas por condiciones de desplazamiento forzado, de cultivos ilícitos, presencia de grupos armados ilegales o por la escasa presencia institucional.

Desde el Plan Colombia, se ejecutan programas como Familias en Acción, que tiene como meta atender con subsidios de nutrición y educación a un millón de menores de 18 años, pertenecientes a las familias más pobres del país; Familias Guardabosques, con una meta de 50.000 familias vinculadas de manera voluntaria a la erradicación de cultivos ilícitos y a programas de desarrollo alternativo; e Infraestructura, que ejecuta obras que van desde centros de salud, polideportivos, puentes y vías hasta proyectos de electrificación.

Para atender y prevenir el desplazamiento de comunidades vulnerables, la Red de Solidaridad Social, por su parte, se concentra en las estrategias de desarrollo en zonas Deprimidas y de conflicto, así como de promoción y protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, enmarcadas dentro del objetivo de brindar seguridad democrática.

Esta “Acción Social” realizada bajo la coordinación directa de la Presidencia de la República, adelanta los siguientes programas: Atención Integral a la Población Desplazada, Atención a Víctimas

de la Violencia, Atención Integral a Municipios Afectados por la Violencia, Reconstrucción de Municipios, Programa de Donaciones, Proyectos Productivos, Familias Guardabosques, Familias en Acción, Obras para la Paz, Red de Seguridad Alimentaria, Gestión Comunitaria, Vías para la Paz, Asistencia Técnica en Cooperación, Evaluación de Proyectos de Cooperación, Asesoría en Cooperación Internacional, Negociación con las fuentes de financiación, Administración de Recursos de Cooperación e Información sobre programas educativos.

*El Fondo de Inversión para la Paz FIP*, fue creado por el gobierno con el propósito de cofinanciar programas y proyectos que ayuden a generar condiciones para recuperar la paz en el país. Así, se canalizan los aportes a los programas y proyectos sociales del Plan Colombia. El FIP es un sistema de manejo de cuentas que busca “agilizar y garantizar la transparencia en la ejecución de los recursos de contrapartida nacional para el Plan Colombia y de los bonos de paz. Está adscrito a la Presidencia de la República, y la administración del presupuesto está a cargo de un Consejo Directivo, integrado por representantes de la sociedad civil, el sector privado y altos funcionarios del Gobierno”<sup>79</sup>.

Con recursos del FIP se financian los programas de Desarrollo Alternativo, Infraestructura Social y la Red de Apoyo Social (RAS). Son todos programas enmarcados dentro de las “Siete Herramientas de Equidad”.

El Consejero Presidencial para la Acción Social, Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, quien está a cargo de todo el componente social que depende directamente la Presidencia de la República y que conforma el Plan Colombia, la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional; presentó recientemente un balance de los programas sociales del gobierno, en el cual señala que “en los últimos tres años han beneficiado a cuatro millones de personas marginadas y víctimas de la violencia, con una inversión que a la fecha supera los 2.5 billones de pesos. En lo que tiene que ver con las actividades de la Red de Solidaridad Social, es claro que aunque falta mucho por hacer para la lograr la atención integral de todos los ciudadanos desterrados, la inversión en este

---

<sup>79</sup>Fondo de Inversión para la Paz. *Objetivos*. Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co>. (Consulta 2005: julio 20)

campo durante estos tres años es equivalente a lo que invirtieron los tres últimos gobiernos en 12 años”<sup>80</sup>.

Como se menciona anteriormente, los programas que desarrolla la agenda social del gobierno Uribe a través del Fondo de Inversión para la Paz, con la finalidad de paliar las consecuencias negativas de la recesión económica y de los ajustes de política fiscal en el bienestar de las poblaciones vulnerables son principalmente; Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Empleos en Acción y Familias Guardabosques, los que en conjunto cumplen funciones estratégicas de mitigación de la pobreza o vulnerabilidad estructural en Colombia.

El Programa *Familias en Acción* es un dispositivo de transferencias monetarias condicionadas, cuya asistencia estaba destinada inicialmente a aminorar el impacto de la recesión económica en los hogares pobres. Así, el objetivo explícito del programa es entregar subsidios de nutrición a los niños menores de 7 años y un subsidio escolar a los niños entre 7 y 18 años, que pertenezcan a las familias del nivel 1 del SISBEN.

Sobre Familias en Acción, la Contraloría señala que para la vigencia fiscal 2003 el programa no cuenta con indicadores de eficiencia y efectividad; adicionalmente se observa que el indicador de eficacia no se estructura correctamente, no permite establecer si las actividades previstas en el programa se lograron de manera oportuna y que guardan relación con sus objetivos y metas; no permite valorar las modificaciones de las variables tenidas en cuenta para su cálculo, pues hace referencia únicamente a las familias o niños inscritos que se han beneficiado por lo menos una sola vez, así que cualquier modificación negativa o de un menor cubrimiento, no permite ninguna modificación al indicador.

El Programa *Empleo en Acción* consiste en generar empleo transitorio para la mano de obra no calificada, a través de proyectos de infraestructura ejecutados en localidades y barrios en situación de pobreza. Beneficia a la población de los niveles 1 y 2 del SISBEN. El Fondo de Inversión para la Paz efectúa aportes para materiales hasta en un 60% cuando el municipio es menor a 500.000 habitantes y

---

<sup>80</sup>Consejería Presidencial para la Acción Social. “Cuatro millones de colombianos se benefician con programas sociales de la Presidencia de la Republica”. Disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/Comunicados>. (Consulta 2005: julio 20)



hasta en un 20% cuando es mayor a 500.000 habitantes, siempre y cuando el costo total del proyecto no supere los \$200 millones; sin embargo, recientemente el Fondo informo la decisión de no aprobar nuevos proyectos, hasta tanto se obtengan los resultados de la evaluación de impacto del programa que presenta un incumplimiento de las metas propuestas.

En el periodo 2000-2004, al programa le han sido apropiados en el presupuesto nacional recursos por \$283.799 millones. Ante la falta de ejecución de los recursos, es evidente la inadecuada gestión, reflejando la falta de direccionamiento y oportunidad. Lo anterior denota que la administración no realiza una planificación concreta y definida respecto del destino de estos recursos; estas deficiencias en la gestión afectan sustancialmente el normal desarrollo del programa en cuanto a la ejecución de los proyectos, y dilatan su ejecución y los beneficios esperados para la comunidad por la inversión social.

Se cuestiona el absoluto desprendimiento por parte del FIP, en lo relacionado con la vigilancia, control y evaluación del producto final de los proyectos individuales, especialmente en cuanto a la evaluación del cumplimiento de la ejecución de la obra, la calidad de la misma, el ejercicio de la interventoría y la supervisión.

La financiación del subprograma Empleo en Acción- Proyectos Comunitarios proviene de dos préstamos otorgados a la Nación por la banca multilateral por US\$110 millones suscrito en junio de 2000 con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por US\$100 millones, suscrito con el Banco Mundial (BIRF) en agosto de 2001.

En cuanto a la tipología de los proyectos, incluidos municipios focalizados y no focalizados, en el periodo comprendido entre noviembre de 2000 y octubre de 2003, se dio mayor participación al sector de vías urbanas, con el 49,58% del total de proyectos aprobados, una asignación de recursos de la nación por \$125.752,2 millones; una inversión total de \$289.763,2 millones en construcción de obras de acceso peatonal y pavimentación y una generación de 94.309 empleos transitorios. El segundo lugar lo ocupa el sector de servicios públicos, con un 15,30% de los proyectos aprobados, una asignación de recursos de la nación de \$36.173,8 millones, y una inversión total de \$86.319,6 millones en extensión o instalación de redes de acueducto y alcantarillado.

La inversión nacional programada correspondía al 80% de los recursos del programa en la financiación de proyectos en las 78 ciudades más importantes del país, donde se concentra el mayor porcentaje de población desempleada, y el 20% restante en las zonas urbanas del resto del país. Sin embargo, del total de 4.058 proyectos viabilizados y financiados, la mayor concentración de obras corresponde a municipios no prioritarios con 2.411 proyectos (59,41%).

El programa Empleo en Acción - Proyectos Comunitarios tenía como objetivo general brindar ocupación transitoria a mano de obra no calificada, de los niveles 1 y 2 del SISBEN que en el momento se encontraba desempleada, en la construcción de obras de infraestructura comunitaria en zonas urbanas de bajos ingresos, con la meta de generar 300.000 empleos temporales por cinco (5) meses y ejecutar con financiamiento parcial 5.000 proyectos en áreas urbanas marginales. A octubre del 2003 sólo se generaron 186.428 empleos y se aprobaron recursos a 4.058 proyectos a lo largo de todo el programa, que se inició el primero de noviembre de 2000 y se suspendió en marzo de 2003.

Los departamentos que más acceso tuvieron a los recursos del programa fueron: Antioquia, Cundinamarca, Huila, Tolima, Nariño y Bolívar con 1.782 proyectos por \$106.970,1 millones, que representan el 45,25% del total de aportes de la Nación aprobados. Cabe anotar que excepto Nariño, los demás departamentos no presentan mayor problemática en materia de cultivos ilícitos, sin embargo, fueron los más beneficiados en asignación de recursos.

En contraste con lo anterior, a los departamentos de Vichada, San Andrés, Chocó, Cauca, Guainía, Quindío, Norte de Santander, Guaviare, Putumayo, Meta y Caquetá, le fueron aprobados 405 proyectos por \$27.082,5 millones que equivalen al 11,45% del total aprobado. En estos departamentos a diciembre de 2003, de las 86.349 hectáreas de coca cultivadas en el territorio nacional se reportan 54.677 hectáreas que equivalen al 63%.

La Contraloría General de la República señala en el tercer informe de evaluación del Plan Colombia que “a los departamentos que más afectados se ven por la situación de cultivos ilícitos y que al

principio fueron objeto prioritario del Plan Colombia, son a los que menos proyectos y recursos se les han asignado”<sup>81</sup>.

El programa *Jóvenes en Acción* ofrece formación laboral de jóvenes desempleados de menores recursos, en oficios semi calificados, y está dirigido a jóvenes entre los 18 y 25 años de edad, pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN. El objetivo primordial es mejorar las oportunidades de inserción laboral y social de aproximadamente 105.000 jóvenes en 24 de los principales municipios del país, a través de acciones de formación laboral en oficios semi calificados y práctica laboral dirigida en empresas legalmente constituidas.

Desde su creación, el programa ha contado con \$144.772 millones y para la vigencia fiscal de 2003 se apropiaron \$94.415 millones. Está diseñado para mitigar el impacto de la crisis económica y el ajuste fiscal sobre la población más pobre del país.

A partir del mes de enero de 2003, se inicia el proceso de traslado del Programa al SENA. El 28 de abril de 2004 se firmó el convenio interadministrativo. La Contraloría señala que aún no existe un indicador que determine los beneficios e impacto dentro del número de jóvenes capacitados que lograron vincularse a la vida laboral del país y con ello demostrar la efectividad del mismo y mejoramiento del nivel de vida de los capacitados.

El programa *Familias Guardabosques* apoya a familias campesinas, indígenas o afrocolombianas, ubicadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, que se hayan visto vinculadas o están amenazadas por los cultivos ilícitos y que deseen erradicarlos y adelantar “alternativas productivas legales”. El Programa ofrece a estas familias, que derivan su sustento del trabajo de la tierra, un ingreso en dinero y apoyo técnico (social, productivo y ambiental) por un tiempo definido, para que emprendan proyectos productivos que hagan un uso alternativo legal y sostenible de la tierra y los recursos naturales, al tiempo que fortalecen sus organizaciones y mejoran su participación democrática.

---

<sup>81</sup> Contraloría General de la República. *Tercer informe sobre las acciones y avances del Plan Colombia*. Bogotá. 2002. p.54

Sobre este programa surgen críticas fuertes desde las mismas comunidades que reciben una asignación precaria que no les permite cubrir sus necesidades mínimas, razón por la cual el proceso de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos no tiene mayor acogida y las familias que lo han intentado reinciden en el cultivo de ilícitos pues no se brindan soluciones integrales de reactivación del agro que les permitan hacer uso lícito de sus tierras.

Los anteriores constituyen los programas abanderados por el Ejecutivo en el marco de implementación del Plan Colombia; es importante anotar que la receptividad y eficacia de los mismos es ampliamente discutida por los organismos de control del Estado en vista de las situaciones que se describen anteriormente, además se conciben en términos de la opinión pública, en paliativos insignificantes para solucionar efectivamente la difícil situación económica y social de la mayoría de colombianos ubicados en zonas marginadas y marcadas por situaciones de pobreza extrema. A continuación se hará referencia particular a la política social para los sectores de salud y educación que se desarrolla desde los ministerios respectivos pues no constituye prioridad que justifique su manejo desde el ejecutivo.

Además de lo anterior, y considerando que la prioridad en este estudio se concentra en los sectores de educación y salud, se abordarán a continuación las políticas gubernamentales en la materia.

## **SECTOR EDUCATIVO**

La Revolución Educativa es la política gubernamental que tiene como propósito facilitar el acceso a la educación, para este fin se han definido tres políticas educativas básicas: 1. Ampliar la cobertura educativa, 2. Mejorar la calidad de la educación y 3. Mejorar la eficiencia del sector educativo<sup>82</sup>.

El Plan propone la meta ambiciosa de reducir la ausencia escolar en tres cuartas partes de su déficit actual, considerando que la educación es una condición necesaria para disminuir la inequidad, mejorar las oportunidades de las generaciones futuras y elevar la competitividad del país. Entre 2003

---

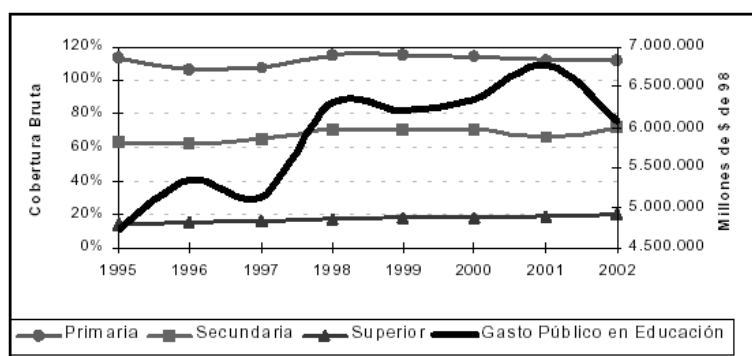
<sup>82</sup> Ministerio de Educación Nacional de la República de Colombia. *Plan sectorial 2002-200*. Disponible en <http://www.presidencia.gov.co>. (Consulta 2005: julio 18). p. 8

y 2004 se crearon 734.413 nuevos cupos de básica y media, lo que representa un avance de 49% frente a la meta del cuatrienio de ampliar la matrícula en 1,5 millones. En educación básica y media se pasó en términos generales de 82% en 2002 a 85% en 2004, y en educación superior de 20,9% a 22,6% en el mismo periodo, según datos del Ministerio<sup>83</sup>.

A nivel de educación preescolar, básica y media, la iniciativa se basa en el fortalecimiento del proceso de reorganización del sector a partir del mejoramiento de la gestión en las entidades territoriales y de las instituciones educativas, mediante la mejor distribución y utilización de los recursos físicos, humanos y financieros, y una optimización de la capacidad instalada.

En Educación Superior, el gobierno tiene como meta la implementación de tres programas para la creación de 400.000 nuevos cupos. 1. Crédito; 2.Modernización de la gestión de las instituciones públicas de educación superior y, 3. Promoción de la educación técnica y tecnológica. De acuerdo con el Ministerio, esto permitiría incrementar la cobertura del país en educación superior del 20% al 25%, lo que llevaría al país a estar en el promedio de cobertura de América Latina<sup>84</sup>.

#### COBERTURA POR NIVEL Y GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (1997-2001)



Fuente: MEN-DANE

<sup>83</sup> MEN. Op. Cit. p. 23

<sup>84</sup> MEN. Op. Cit. p. 16

Como queda en evidencia en el gráfico anterior, el presupuesto destinado a educación viene desde el año 2001 en un proceso de franco deterioro, sumado a esta situación se impulsa una lógica de racionalización de recursos apelando a estrategias gerenciales.

El gobierno impulsa este proyecto mediante el mejoramiento de la asistencia técnica, la capacitación y la definición de estándares técnicos que faciliten las decisiones gerenciales de las secretarías de educación; sobre este tema del manejo gerencial por medio de estándares se presenta en el país un fuerte debate propuesto desde los docentes y administrativos de este sector que ven en esta orientación un claro detrimento de la función social y formativa del proceso educativo.

Además se presenta un marcado detrimento en las condiciones de los educadores colombianos pues bajo el argumento de que “el sistema de promoción automática de las categorías del escalafón docente ha tenido un impacto sostenido sobre la estructura de costos, sin que estas promociones hayan sido acompañadas por políticas sistemáticas de incremento de cobertura y mejoramiento de la calidad de los esquemas de aprendizaje y de las prácticas pedagógicas”<sup>85</sup>; se expide en junio de 2002, el nuevo Estatuto de Profesionalización Docente, en el cual se establece un sistema de incentivos cuyo fin, más que premiar el tiempo de servicio, es recompensar “la calidad del desempeño de los maestros para efectos de los ascensos”, en este marco se inscribe la política de estandarización de currículos y las evaluaciones docentes que apuntan a una valoración de las capacidades gerenciales de los docente más que a aspectos de tipo pedagógico.

De la misma manera, se expidió la Ley 715 de 2001, que sustituyó a la Ley 60 de 1993, y que constituye la herramienta fundamental del proceso de reforma del sector educativo en los niveles preescolar, básico y medio. Con la aplicación de esta Ley, se modifica el mecanismo y la estructura de incentivos para la asignación de los recursos de las transferencias de la Nación a las entidades territoriales que ahora se fundamenta en la asignación de recursos de acuerdo con los resultados de la gestión territorial en términos de cobertura y calidad, con el fin de promover el manejo gerencial de las entidades territoriales en los temas de salud y educación.

---

<sup>85</sup> MEN. Op. Cit. p. 33

Es preciso anotar en este punto que la política social del Estado colombiano coincide con la estrategia del Banco Mundial sobre *gerencia de recursos* que pretende hacer frente al desequilibrio entre oferta y demanda en temas como educación y salud, igualmente esta situación tiene cabida en el esquema propuesto en el Tratado de Libre Comercio –ahora Acuerdos de Libre Comercio-, propuesta que consiste en desclasificar el conocimiento como un bien intangible para que sea considerado un servicio y de esta manera pueda ser negociado en el marco de la OMC y por tanto sea susceptible de comercialización.

A nivel interno, y de manera concreta en el terreno de la educación, esta tendencia se refleja en la implementación de una lógica gerencial para el manejo de los recursos que se hace de acuerdo con indicadores de gestión, lo que promueve la competencia irracional entre las instituciones de educación tanto básica como superior que tienen que mostrarse eficientes (ampliar la oferta con los mismos recursos) lo que genera detrimento de la calidad en la educación<sup>86</sup>.

Esta misma lógica se traslada al proceso formativo donde se presenta una mercantilización y estandarización del conocimiento que pasa a ser visto como un servicio en función de las necesidades del mercado, por esta vía se pretende que países con escaso nivel de desarrollo como Colombia se especialicen en la formación para el trabajo dejando de lado la ciencia y el conocimiento que sólo serían desarrollados por países con altos niveles de desarrollo.

## **SECTOR SALUD**

La apropiación inicial del subsector salud en la vigencia 2003 sumó \$5,4 billones, de los cuales el 90% se utilizó en la prestación del servicio, mientras las administraciones central y descentralizada utilizaron el 10% restante (4% y 6% en cada caso). El desempeño del sector salud en la vigencia 2003 estuvo enmarcado en el Plan de Desarrollo: *Hacia un Estado Comunitario*, cuyo propósito sectorial fue la ampliación y el mejoramiento de la seguridad social en salud. Dentro de las estrategias, adquieren especial relevancia las de fortalecer el aseguramiento y mejorar la salud pública.

---

<sup>86</sup> Esta tendencia se conoce como *Toyotismo*; intensificar la producción con los mismos recursos.

Para finales de 2003 se registran logros parciales en materia de aseguramiento, particularmente en el objetivo de aumentar la cobertura mediante el recaudo efectivo de las fuentes de financiación y políticas de ajuste en la estructura de las mismas, con una meta de cinco millones de nuevos afiliados en el régimen subsidiado y 1,3 millones en el contributivo, durante el cuatrienio, es importante anotar que la población del país supera los 40 millones de habitantes.

En 2003 se logró incrementar la cobertura del régimen contributivo en cerca de 294.000 nuevos afiliados, con lo cual se alcanza una afiliación de 13,46 millones de personas y representa un avance de 22,59% frente a la meta. Cerca del 94% de los nuevos afiliados son asalariados y sólo 6%, independientes, lo que evidencia aún la inexistencia de medidas concretas que faciliten la afiliación de este grupo de trabajadores. En este régimen sigue incidiendo sobre sus finanzas la insuficiente reglamentación del proceso de compensación, lo cual dificulta el control sobre los recaudos y permite a las EPS conservar durante largos periodos saldos no compensados y realizar ilimitado número de declaraciones de giro y compensación.

En cuanto al régimen subsidiado, se lograron 328.200 nuevos subsidios de salud, para alcanzar 11,77 millones de afiliados. En consecuencia, el aumento de la cobertura en el régimen subsidiado alcanza apenas el 7% de la meta del cuatrienio, frente al 21,23% que figura en las fuentes gubernamentales<sup>87</sup>. Para el año 2004 el logro más destacable en ampliación y mejoramiento de la protección social, es la inclusión de 2,2 millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado en salud. Con este resultado, entre diciembre de 2002 y junio de 2004, el porcentaje de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas que se beneficia del régimen subsidiado pasó de 65,8% a 81,6%, lo que representa un aumento de 15,8 puntos porcentuales en cobertura. De esta manera, el número total de afiliados pasó de 10,7 en 2002 a 12,9 millones en el primer semestre de 2004, reflejando un avance de 73,3% frente a la meta de 3 millones de nuevos afiliados propuesta para el cuatrienio<sup>88</sup>.

De acuerdo con datos oficiales, se plantea que fruto de la combinación de acciones adelantadas por el gobierno y de los efectos de la economía, el régimen contributivo también aumentó en 600 mil afiliados durante el mismo periodo. Con este incremento, el número total de afiliados al Sistema

---

<sup>87</sup> Contraloría General de la República. *Informe sobre la situación de las finanzas del Estado*. Ibíd. p. 70-71

<sup>88</sup> Ramírez, Juan Carlos. "Bases del Plan de Desarrollo". En: *Los capítulos sociales del Plan: objetivos, alcances y limitaciones*. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co>. (Consulta 2005: mayo 22)



General de Seguridad Social en Salud aumentó en 2,8 millones, alcanzando un total de 26,1 millones de colombianos afiliados. Como resultado de lo anterior, la cobertura total en salud aumentó 4,3 puntos porcentuales entre 2002 y junio de 2004, llegando a 60,2% que en términos reales no constituye un gran avance hablando en términos de universalidad del derecho a la salud.

Se plantea que las limitaciones para incrementar en forma más dinámica las coberturas se relacionan con dos factores: problemas en el recaudo efectivo de recursos y la congelación de recursos en portafolios de inversión. Así las cosas, el déficit de cobertura actual del sistema es significativo (38,2%), lo que evidencia la insuficiencia de recursos para subsidios y la falta de estrategias para incorporar trabajadores independientes e informales al sistema ya sea porque se evade la obligación o porque corresponden a familias con insuficiente capacidad de pago para financiar las cotizaciones del régimen contributivo. Muchos de estos trabajadores tampoco acceden al régimen subsidiado porque la herramienta de focalización SISBEN los clasifica como no pobres.

En este punto es importante hacer alusión al tema del SISBEN que constituye el principal instrumento para identificar personas y comunidades beneficiarias con el fin de priorizar gastos públicos. El marco legal del SISBEN esta consignado en el artículo 94 de la ley 715 de 2001, donde se definen los elementos generales para la focalización del gasto social.

En la última década el país desarrolló la *estrategia de focalización* de los servicios sociales y, por ende, del gasto social. La ley 100 de 1993 la definió como “el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable”, concepto que ha tenido su mayor desarrollo y experiencia en el sector de la salud con la implantación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y dentro de éste, en el régimen subsidiado.

La focalización en el sistema de salud en Colombia constituye una modalidad de entrega de subsidios a la oferta es decir, a las instituciones que prestan los servicios, o con entrega de subsidios a la demanda, es decir, la asignación de éstos a las personas, como lo estableció la ley 100 del 93 para el régimen subsidiado de salud, suponen que las instituciones prestadoras reciben ingresos según las personas que atiendan y por la calidad con que presten el servicio.

La focalización de los servicios sociales para la aplicación del gasto social y el concepto de subsidios a la demanda, tienen como función, de acuerdo con Planeación Nacional, “permitir la libre elección y

la introducción de mecanismos contractuales de mercado para la prestación de los servicios, bien por los sectores público o privado, han modificado drásticamente el carácter de la prestación de los servicios, del acceso y del disfrute de los mismos. Estos han pasado de ser unos servicios de caridad, que dependían principalmente de la buena voluntad de los oferentes, sin incentivos para mejorar la calidad y eficiencia, a constituirse en la exigencia de un derecho fundamental con instrumentos para ponerlo en práctica”<sup>89</sup>.

Sin embargo, es muy evidente que este sistema presenta serias falencias en términos de efectividad y de control, a pesar de que se plantea que el propósito de esta política es, lograr la cobertura *universal* dándole prioridad a los más pobres; para este fin se aplica el criterio de focalización individual apoyado en el instrumento SISBEN.

Por lo anterior queda en evidencia que la aplicación del criterio de focalización constituye una dificultad para que en Colombia se garantice el acceso a servicios médicos de calidad a la mayoría de la población que se encuentra excluida del sistema considerando que la salud en Colombia más que un derecho fundamental es una mercancía a la que un reducido sector puede acceder en vista de las precarias condiciones de vida y laborales que impiden un acceso mínimo a este servicio fundamental; situación que se presenta también a nivel del sector educativo como expuso anteriormente.

---

<sup>89</sup> Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Social – Misión Social. *¿Quién se beneficia del SISBEN?. Evaluación integral*. Disponible en <http://www.dnp.gov.co>. (Consulta 2005:julio 2) p. 160-161

## **VI. COMPARACIÓN**

Partiendo de la reflexión sobre la importancia de analizar la política social en el periodo 2001-2005 en Venezuela y Colombia considerando el contraste que se presenta en la conducción política y económica que hacen los respectivos gobiernos de estos países en el periodo citado, y en vista de que el énfasis en cada plan de gobierno incide directamente en la política social implementada en cada país y por tanto, en la calidad de vida de sus ciudadanos, a continuación se propone una comparación con el fin de identificar la coherencia entre las propuestas y el plan de gobierno de los actuales mandatarios, con respecto a las medidas adoptadas en los planos económico y social.

Inicialmente es preciso considerar la situación crítica por la cual atravesaban los dos países en términos de gobernabilidad, es decir en la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas; esta situación se considera fundamental al analizar el contexto en el cual son elegidos tanto Chávez como Uribe. Como se señala en los capítulos respectivos, el contexto en el cual irrumpen en la escena política esta marcado por un claro detrimento de la confianza de los electores no sólo en la capacidad de las instituciones del Estado para tramitar y dar respuesta a sus requerimientos, sino también en la confianza en los partidos como canales de comunicación efectivos de estas demandas.

Por lo anterior es posible comprender que los dos gobernantes llegan al poder con un marcado discurso antipartido en el cual critican de forma vehemente la gestión de las instituciones tradicionales del sistema político, principalmente los partidos políticos; los argumentos son similares en ambos casos: corrupción y falta de representación de los intereses de la ciudadanía que en el caso venezolano se concreta en un rechazo al modelo neoliberal y las políticas de ajuste; y en el colombiano la preocupación por el conflicto armado persistente y su incidencia en las diferentes esferas de la vida social, política y económica del país. En los dos casos el proyecto político ha generado una gran polarización y politización de las diferentes esferas de la vida social en estos países.

Sobre este último punto es interesante anotar la marcada diferencia en la base de apoyo de los gobernantes pues mientras Chávez concentra su poder en los sectores marginados y es rechazado por

la alta sociedad venezolana, en la caso de Colombia la base de apoyo de Uribe la constituyen los empresarios y ganaderos representantes de los sectores más acomodados de la sociedad colombiana mientras el apoyo popular es ambiguo e incluso inconsistente como quedó demostrado con la derrota del referendo propuesto por su gobierno en el año 2004 con el fin de profundizar el ajuste, contrario a lo ocurrido en el gobierno de Chávez en el cual el referendo tuvo apoyo masivo con el fin de lograr la ratificación de su mandato.

Steve Ellner señala para el caso venezolano que después de su primer triunfo electoral, el presidente Chávez se apoyó cada vez más en los sectores marginales, como se puso de manifiesto durante el paro contra el Gobierno el 10 de diciembre de 2001, cuando solamente los miembros de la economía informal fueron a trabajar en números significativos. Es notable que las grandes marchas de apoyo a Chávez se organizan en la zona oeste de Caracas, donde están concentrados los sectores de menores recursos, mientras las marchas de la oposición tienen lugar en las urbanizaciones ubicadas en el este de la capital. Naturalmente, Chávez no es el primer presidente venezolano en apelar directamente a los estratos bajos de la población, pero es el primero en venir de los sectores no privilegiados y reforzar constantemente esta asociación<sup>90</sup>. Esta situación es contraria al caso colombiano pues Álvaro Uribe hace parte de la élite política y económica del país y es representante de los sectores más privilegiados de la sociedad colombiana.

Lo anterior está directamente relacionado con la opción política que representa cada uno de los gobernantes, situación que constituye el principal contraste entre Hugo Chávez y Álvaro Uribe. Como se menciona en el capítulo sobre Venezuela, los componentes ideológicos de la propuesta de Chávez y el Movimiento Bolivariano V República que llega al poder, se pueden sintetizar en el antineoliberalismo, traducido como oposición a la apertura petrolera y las privatizaciones, la convocación de la Constituyente para la elaboración de una nueva carta, la lucha contra la corrupción, el ajuste de cuentas con el sistema político; lo anterior refleja que el proyecto político de Chávez pretende distanciarse de las premisas del modelo neoliberal y de la injerencia norteamericana en la región.

---

<sup>90</sup> Ellner, Steve, Hellinger, Daniel (Editores). *La política Venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela. 2003. Pág. 36

Partiendo de esta última consideración es importante destacar que el ejercicio de gobierno de Chávez ha sido coherente con la propuesta de campaña, básicamente con el rechazo a la corrupción y el compromiso con la mejora de las condiciones de vida de la población venezolana tradicionalmente excluida. Esta situación se expresa a partir de la implementación de las medidas contempladas en las Leyes Habilitantes y la puesta en marcha del plan de gobierno “Una Revolución Democrática” que refleja un marcado énfasis social a partir del reconocimiento explícito de que las políticas de ajuste han agudizado el conflictivo escenario social, y las recomendaciones de los organismos financieros internacionales no aportan soluciones acordes con la realidad nacional.

En el caso colombiano, Álvaro Uribe ganó las elecciones con un discurso sustentado en la solución militar al conflicto interno y en la reactivación económica por la vía de generar un escenario propicio para aumentar la inversión extranjera en el país, igualmente planteó la necesidad inminente de realizar una reforma política con el fin de frenar la degradación del sistema político como consecuencia del tradicional clientelismo que caracteriza el sistema de representación en Colombia; en términos del ejercicio de gobierno se presenta coherencia en el tema de solución militar del conflicto pues como se señala en el capítulo correspondiente a Colombia, es claro el énfasis en esta materia lo que constituye la principal característica de este gobierno, otro tema importante y que sin embargo no fue explícito en su propuesta electoral fue el férreo compromiso con el discurso de los organismos financieros internacionales en términos de la profundización del modelo neoliberal por la vía de la aplicación de las reformas de segunda generación, sumado al compromiso con la agenda norteamericana en la región.

En este sentido es claro que el programa más importante es el correspondiente a la Seguridad Democrática para el cual se destina la mayor parte del presupuesto nacional, en detrimento del presupuesto asignado para realizar inversión social lo que se expresa en altos niveles de desigualdad y pobreza que contrastan con una creciente evolución del gasto de funcionamiento, destacándose el gasto militar y el endeudamiento.

Considerando el panorama anteriormente expuesto, es posible proponer la comparación en términos de los objetivos de la política social que se viene adelantando en Colombia y Venezuela en el periodo 2001 a 2005, teniendo en cuenta la efectividad de la misma en términos de los alcances de los

programas y su incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos de estos países.

Los resultados de la comparación que indican las diferencias sustanciales entre los dos gobiernos en materia de política social no pueden desligarse del proyecto político que encarnan sus gobernantes y de la consideración previa de que las políticas sociales que se vienen implementando en la región y que surgen de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales se muestran poco capaces de incorporar las demandas reales y los viejos y nuevos problemas que presentan estas sociedades nacionales, tal como lo muestran los indicadores sociales y económicos que se mencionan a lo largo de la investigación.

Además esta comparación permite corroborar la hipótesis que orienta esta investigación y que involucra la consideración de que una implementación eficaz de políticas sociales que coadyuven al mejoramiento del índice de desarrollo humano estará determinada por un cambio de enfoque con relación al modelo económico y social imperante, entendido el último como una serie de elementos conjugados (voluntad política, redefinición presupuestal, ejecución de programas consecuentes y a largo plazo) y a una extensa respuesta en términos de participación de la sociedad civil respecto a estas políticas. Esto para los casos colombiano y venezolano entre los años 2001 y 2005.

El balance de la política económica y social en el caso colombiano puede sintetizarse en los términos expuestos por la Contraloría que plantea que, a pesar del déficit persistente de las finanzas públicas y del creciente endeudamiento del Gobierno Nacional Central, subsisten altos niveles de desigualdad y pobreza, que se reflejan en que existe una gran proporción de la población en calidad de vinculados al sistema de salud, por no estar afiliados a ninguno de los regímenes contributivo y subsidiado. Asimismo, las coberturas en educación básica secundaria son precarias porque la prioridad de buena parte de los adolescentes en edad escolar es subsistir. La concentración del ingreso es alta y se ha acentuado. La iniquidad, sumada al desempleo y la ocupación precaria, impone además barreras a la movilidad social, generando un círculo de pobreza.

Esta dinámica de desigualdad y pobreza contrasta con una creciente evolución de gasto de funcionamiento, destacándose el gasto militar y el endeudamiento. El resultado es una creciente participación del pago de intereses, que desplaza la inversión en capital humano o en infraestructura; pues

el aumento de la capacidad operativa de la fuerza pública ha requerido la destinación adicional de importantes recursos para el sector defensa y seguridad.

Concretamente en términos de política social es preciso anotar que la diferencia más contundente entre Venezuela y Colombia radica en la orientación del gasto social en cada país, pues mientras en Venezuela se basa en criterios de universalidad y solidaridad, en Colombia el fundamento está en los principios de focalización y descentralización; esta situación incide definitivamente en los resultados de la política y por tanto en la calidad de vida de los ciudadanos de cada país.

En términos concretos, es posible anotar que la política social que se maneja desde el ejecutivo en el caso de los dos países presenta diferencias sustanciales en términos de efectividad; considerando el caso venezolano es claro que la prioridad presupuestal se encuentra en el gasto social, concretamente en los sectores de educación y salud para los cuales se destina la mayor parte de los ingresos provenientes de la actividad petrolera que constituye el sustento de la economía venezolana y que a partir de la redefinición de la política en este sector se ha logrado generar y destinar suficientes recursos para cumplir con la función social del Estado.

Un punto de comparación fundamental está en el terreno de la educación, sector para el cual el gobierno venezolano destina importantes recursos que constituyen un amplio porcentaje del PIB con el propósito específico de ampliar la cobertura que es el mayor problema que se presenta en este sector y está siendo contrarrestado con la construcción de nuevos planteles en todos los niveles de educación y en la capacitación de personal docente en desarrollo de las misiones de educación con apoyo del gobierno cubano, que presenta excelentes indicadores en términos de calidad; el tema de cobertura presenta igual importancia en el caso colombiano; sin embargo la destinación para la inversión en educación es mínima y la estrategia consiste en “optimizar al máximo los recursos existentes”, situación que se traduce en un aumento indiscriminado de estudiantes sin ampliar la infraestructura y menos la planta docente, con un impacto negativo en términos de calidad

A nivel de la educación superior, es importante destacar que mientras en Venezuela el objetivo primordial en esta materia es aumentar el ingreso de estudiantes menos favorecidos al sistema; en Colombia la tendencia es inversa y lo que se hace es privilegiar a los mejor favorecidos dejando por

fuera a los más necesitados, esta situación se presenta básicamente por el sistema de selección y admisión que se aplica a los estudiantes que aspiran a ingresar a la Educación Superior. El aspecto más cuestionable es la discriminación social que el procedimiento establece entre los aspirantes, evidenciándose que los resultados de las pruebas tienden a favorecer a los estudiantes de mayores recursos socioeconómicos provenientes de colegios privados de alto nivel.

Lo anterior explica por qué a partir de los años 80 la composición social de los bachilleres que ingresan a las universidades públicas, se conforma cada vez y en mayor medida por ciudadanos provenientes de los sectores medios y altos de la población, mientras que pocos de los bachilleres pertenecientes a los sectores menos favorecidos de la población logran integrarse al sistema de educación superior. Tendencia que contraviene el sentido de promoción social que ha de tener la educación y facilita el incremento de las brechas de inequidad que existen en el tejido social, situación que se está contrarrestando en el caso venezolano, y que se acentúa en el sistema educativo de Colombia donde el crecimiento de la economía beneficia desproporcionadamente a los no pobres.

A nivel del sector de la salud es importante anotar que la diferencia fundamental radica en que en Colombia tradicionalmente el sistema de salud ha sido concebido para tratar la enfermedad y a lo sumo para establecer algunas políticas de prevención; en el caso de Venezuela, el énfasis a partir de 1999 es la preservación de la salud entendiéndola de manera integral trascendiendo de esta forma el reduccionismo que relaciona la salud exclusivamente con asistencia médica. Esta nueva concepción de la salud hace énfasis en el papel que el médico y los equipos de salud deben jugar con relación al componente preventivo, ambiental y de agente transformador de la realidad socioeconómica del individuo y su comunidad. Todas estas transformaciones pasan por una redefinición integral y por el fortalecimiento de las políticas a nivel preventivo y ambiental en el marco de la Ley de Seguridad Social con la cual se garantiza el acceso al sistema de salud para todos los venezolanos.

En Colombia, se desarrolló durante la última década la *estrategia de focalización* de los servicios sociales y, por ende, del gasto social. En el sector salud, la Ley 100 de 1993 la definió como “el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable”, la focalización en el sistema de salud en Colombia constituye una modalidad de entrega de subsidios a la oferta es decir, a las instituciones que prestan los servicios, o con entrega de



subsidios a la demanda, las personas que acceden a este servicio son seleccionadas de acuerdo con su capacidad adquisitiva, sin embargo este criterio no permite una real cobertura pues muchas personas sin recursos se quedan por fuera del sistema lo que constituye su principal falencia.

Sumado a lo anterior, es importante anotar en términos metodológicos que en Colombia no existe un informe de presupuesto por sectores lo que impide realizar la comparación en términos cuantitativos de la inversión en ambos países, contrario a lo que ocurre en el caso venezolano, sin embargo en la destinación a los ministerios es claro que la asignación es mayor para el de defensa que para educación, el presupuesto no es detallado cosa que atenta contra los objetivos de rendición de cuentas y transparencia que constituyen los pilares sobre los cuales las políticas sociales pueden aportar decisiva y significativamente en la superación del marginamiento y la exclusión social.

Finalmente es importante reiterar que el contraste fundamental radica en que la política social del Estado colombiano se encuentra orientada por el criterio de la focalización, con el cual se atienden los problemas coyunturales con programas sociales de impacto restringido en aquellos grupos identificados como los más vulnerables, cuyo objetivo primordial es garantizar que se cubran las necesidades básicas para la subsistencia de la persona. En comparación, las políticas sociales del Estado venezolano producto del proceso constituyente y del uso apropiado de los recursos, reconocen necesidades sociales más allá de lo material o de la ubicación del individuo frente a una línea imaginaria de pobreza, este enfoque permite la construcción real de una sociedad más equitativa y justa, incrementado el nivel educativo y garantizando condiciones de vida dignas en términos de salud y alimentación, esta prioridad es la diferencia fundamental en los dos casos y sus consecuencias son definitivas en términos de la calidad de vida y mejoran las posibilidades para un ejercicio de la ciudadanía de forma soberana.

## CONCLUSIONES

Los principales riesgos y desafíos de la democracia en América latina, radican en la necesidad de avanzar desde la democracia política formal a una democracia participativa e incluyente, recuperar la política y los partidos políticos, consolidar la participación ciudadana, asumir la crisis social, avanzando en la consolidación de los derechos sociales y económicos y en el desarrollo de políticas sociales efectivas, que en términos paulatinos permitan ir asumiendo el déficit social, fortalecer la capacidad de gestión de la democracia frente a los problemáticas vitales de la sociedad, para lograr su calidad y por ende su legitimidad, mejorar la articulación entre las dinámicas económicas y las expectativas nacionales de un desarrollo más integral, *avanzar* en los esfuerzos por construir una gobernabilidad democrática, trabajar en la resolución de los déficits mencionados de la democracia y combatir la corrupción en sus distintas formas en nuestros países.

Estos son algunos de los temas vitales del proceso sociopolítico en América Latina. Están sobre el tapete y deben ser asumidos en sus distintos planos, recordando que los mayores riesgos de la democracia hoy en nuestros países, son internos y por tanto más relevantes que los enemigos externos de ayer. Los datos confirman que América Latina es una región con niveles altos y crecientes de concentración del ingreso, por lo que mejorar su distribución no solo es un imperativo ético sino que, además, favorecería una mayor tasa de crecimiento y la reducción de la pobreza. Los efectos negativos que ejercen en el crecimiento la mala distribución del ingreso

Con respecto a la distribución del ingreso, como ya se mencionó, América Latina sigue siendo la región a nivel mundial con peores indicadores, lo que se ve agravado porque en algunos países se observa un incremento en los niveles de la concentración del ingreso como en el caso Colombiano donde de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, “el ingreso está concentrado en una mínima proporción de la población; mientras que en 2004 el 20% más pobre percibe el 2.3% del ingreso total, en el otro extremo, el 20% más rico obtiene cerca de las dos terceras partes de este ingreso. Pero es más grave aún que la distribución del ingreso ha venido deteriorándose; el país no ha

reducido los niveles de desigualdad imperantes hace cerca de una década y por el contrario, hoy es mayor<sup>91</sup>.

El modelo de desarrollo no parece conducir ni exigir cambios progresivos en la distribución del ingreso, por esto es necesaria la implementación de políticas sociales adecuadas, sobre todo la difusión de una educación de buena calidad, puede contribuir a generar igualdad de oportunidades e influir en la mejora de la distribución del ingreso, más que intentos que vayan por la línea del aumento de impuestos.

Para mejorar la distribución del ingreso es necesario adoptar políticas públicas que apunten a los siguientes fines: i) facilitar el acceso a los activos (tierra, capital, conocimiento y tecnología); ii) lograr un desarrollo productivo con alta participación de pequeñas y medianas empresas y un desarrollo territorial equilibrado, y iii) aplicar políticas sociales basadas en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia; para ello se requieren recursos, lo que puede lograrse mediante un adecuado pacto fiscal y una asignación más eficiente de estos.

La equidad debe ser el fundamento de los modelos y de las políticas de desarrollo social. Los gobiernos deben, dentro de esta política estatal, diseñar las estrategias, las formas y los mecanismos más apropiados, eficaces y eficientes, para dirigir a los diferentes estamentos de la sociedad, oficiales y privados, a *dar* preferencia a los menos afortunados. En la operación de los programas se debe privilegiar la participación real de la ciudadanía en las decisiones de asignación de recursos, la exigencia de resultados y la rendición de cuentas, considerando que la exclusión no sólo significa una disminución de posibilidades para un óptimo desarrollo sino que incide en las perspectivas de futuro de cualquier sociedad.

Finalmente es importante anotar que los cambios políticos en Venezuela tienen implicaciones de largo alcance para Latinoamérica. La posición del Gobierno sobre la política económica, por ejemplo, puede influenciar el resto del continente, cuyos sacrificios en pro de las fórmulas neoliberales no han producido los resultados deseados. Chávez, más que cualquier otro presidente latinoamericano, ha

---

<sup>91</sup> Departamento Nacional de Planeación. 2004. *Coyuntura económica e indicadores sociales*. Boletín SISD. No. 30. Bogotá. Disponible en <http://www.cursopobreza.ucab.edu.ve>. (Consulta 2005: mayo 26). Pág. 28-29

criticado la política económica neoliberal, pero no llegó hasta adoptar las nacionalizaciones o el modelo de Estado centralista en general. El gobierno de Chávez ha tratado de diseñar una alternativa a ambas estrategias, y no hay duda de que sus políticas han sido observadas con mucho interés por quienes buscan un nuevo modelo en otras partes del continente.

## BIBLIOGRAFÍA

AHUMADA, Consuelo, Et. Al. *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Introducción. Centro Editorial Javeriano. Bogotá. 2004.

------. Crisis social, nueva política social y nuevos actores en América Latina. En. *Descentralización andina .Memorias del primer curso regional andino sobre descentralización*. CEJA.

ARDILA, Martha. *Viabilidad de la seguridad regional en el área andina*. En: La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos. Bogotá. FESCOL-CEREC. 2003.

BANCO MUNDIAL. Informe sobre Desarrollo Mundial 1997. "El Estado en un mundo cambiante".

BUSTELO, Eduardo y MINUJÍN, Alberto. "Los ejes perdidos de la política social". En: *Papel Político*. No. 14. Septiembre de 2002.

CASTRO, Jorge. Reformas de segunda generación, integración regional y descentralización política. CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires. 2001.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. *Encuesta de Hogares por Muestreo para los años 1999 a 2001*. Venezuela. Disponible en: <http://cursopobreza.ucab.edu.ve>. (Consulta 2005: mayo 12)

CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2004*. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org). (Consulta 2005: marzo 10).

------. *Panorama Social de América Latina 2003*. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)(Consulta 2005: Marzo 15).

------. *Pobreza, modelos de desarrollo y políticas sociales en América Latina*. Serie Políticas Sociales No. 26. Chile, 1998.

------. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2000*. Disponible en: <http://www.eclac.org> (Consulta 2005: mayo 24).

------. *Perspectivas de América Latina en el nuevo contexto internacional de 2001*. Santiago. 2001.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley no. 921 del 23 de diciembre de 2004* "Por la cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2005".

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL. “Cuatro millones de colombianos se benefician con programas sociales de la Presidencia de la Republica”. Disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/Comunicados>. (Consulta 2005: julio 20)

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Informe sobre las finanzas del Estado 2003”. Disponible en: [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co). (Consulta 2005: marzo 20).

-----, Evaluación del Proyecto de Ley por el cual se expide el *Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”*. Bogotá. Marzo de 2003.

-----, *Tercer informe sobre las acciones y avances del Plan Colombia*. Bogotá. 2002.

DELGADO GUTIÉRREZ, Adriana. Política social. Desafíos y utopías. Presentación. Edición de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Javeriana. Bogotá. 2000.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2004. *Coyuntura económica e indicadores sociales*. Boletín SISD. No. 30. Bogotá. Disponible en <http://www.cursopobreza.ucab.edu.ve>. (Consulta 2005: mayo 26).

ELLNER, Steve y HELLINGER, Daniel (Editores). *La política Venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela. 2003.

FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ. *Objetivos*. Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co>. (Consulta 2005: julio 20)

GARAY, Luis Jorge (Dir.). Colombia entre la exclusión y el desarrollo: Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho. Contraloría General de la República - ALFAOMEGA. Colombia. 2002

GONZÁLEZ, Jorge Iván. Tendencias recientes en el tema del capital humano y visiones en torno a las políticas de erradicación de la pobreza en Colombia. Ponencia en el Foro: “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la situación actual de la pobreza en Colombia”. Bogotá. Marzo de 2005.

HARNECHER, Marta. *Venezuela pos referendo. Los nuevos desafíos*. Ponencia preparada para el Encuentro Internacional Civilización o Barbarie. Desafíos del mundo contemporáneo. Portugal. 2004.

HELLINGER, Daniel. “Visión política general: la caída del puntofijismo y el surgimiento del chavismo”. *La política Venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela. 2003.

HUERTA, Maria Antonieta. En Déficit y desafíos de la democracia en América latina y la región Andina. CEJA. Bogotá. 2003.

MÁRQUEZ, Martha Lucía. “Neopopulismo y chavismo”. En: *La región andina: entre los nuevos populismos y la movilización social*. Observatorio Andino Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2003.

MEDINA, Medófilo. *El elegido presidente Chávez*. Ediciones Aurora. Bogotá. 2001.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Plan sectorial 2002-200*. Disponible en <http://www.presidencia.gov.co>. (Consulta 2005: julio 18)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Balace de la Misión Sucre*. Caracas. 2004.

------. *Fundamentos conceptuales de la Misión Sucre*. Caracas. 2004.

MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Democratizando la salud integral para nuestro pueblo*. Barrio Adentro. Pueblo y gobierno bolivariano, avanzan. Caracas. 2004

MISIÓN BARRIO ADENTRO. Disponible en: <http://www.barrioadentro.gov.ve>. (Consulta 2005: abril 12)

MISIÓN SUCRE. Visión y misión. Disponible en <http://www.misionsucre.gov.ve/Vision>. (Consulta 2005, mayo 11)

MOMMER, Bernard. “Petróleo subversivo”. En: *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela. 2003.

MOTA, Gioconda. “Programas Sociales Nacionales” (Fichas descriptivas). *Serie Cuadernos técnicos No.19*. Fundación Escuela de Gerencia Social. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Caracas. Mayo de 2004

OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO. *Resumen de la Ley de presupuesto 2004*. Ministerio de Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas. Febrero de 2004.

OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO. *Resumen de la Ley de presupuesto 2005*. Ministerio de Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas. Febrero de 2005.

PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Perú. 2004.

------. Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela 2004. Disponible en [www.pnud.org.ve](http://www.pnud.org.ve) (Consulta 2005, marzo 20)

------. Informe sobre Desarrollo Humano 2004. Disponible en: <http://www.pnud.org.co>. (consulta 2005: marzo 28)

----- Informe sobre Desarrollo Humano Venezuela 2001. Disponible en <http://www.pnud.org.ve>. (Consulta 2005. Mayo 11)

----- Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000. Disponible en: [www.pnud.org.ve](http://www.pnud.org.ve). (Consulta 2005. Marzo 20).

----- Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Disponible en <http://hdr.undp.org>. (Consulta 2005. marzo 20).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Colombia. Política social, pobreza y desarrollo. *La política social 1998-2002*. Bogotá. 2002.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política de Defensa y Seguridad Democrática. Colombia, 2003.

RAMÍREZ, Juan Carlos. “Bases del Plan de Desarrollo”. En: *Los capítulos sociales del Plan: objetivos, alcances y limitaciones*. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co>. (Consulta 2005: mayo 22)

RAMÍREZ, Néstor y SÁNCHEZ, Javier. “La Política de Seguridad Democrática y su incidencia en la zona andina”. En: *Las políticas de seguridad y sus implicaciones para la región andina*. Observatorio Andino de la Universidad Javeriana. Bogotá. 2005.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. “Decreto con Fuerza de Ley de Creación del Fondo Único Social”. 2001. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ve>. (Consulta 2005: Julio Velásquez, Fabio y Gonzales, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona, 2002.

TANAKA, Martín. “La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela”. Comisión andina de juristas. Lima. 2001. Disponible en: [www.observatorioandino.org.co](http://www.observatorioandino.org.co) (Consulta 2004: agosto 25)

VARGAS, Alejo. “El conflicto armado colombiano y su incidencia sobre la región andina”. En: *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA. Memorias del Observatorio Andino*. CEJA. Bogotá. 2003.

VELÁSQUEZ, Fabio y GONZALES, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona, 2002.

VILAS, Carlos. “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado”. En: *Estado y políticas sociales después del ajuste*. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela. 1995.