

INT-0688



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

RLA/86/029

Misión CEPAL-ILPES-UNESCO
(RLA/86/029-PNUD/ILPES)

Caracas, abril de 1989



APoyo A LA ELABORACION Y SEGUIMIENTO DEL VIII PLAN
DE LA NACION DE VENEZUELA EN EL AREA DE
DESARROLLO SOCIAL

Proyecto PNUD/ILPES: "Elaboración y Difusión de Nuevas Técnicas en la Planificación y Programación de Políticas Públicas"

Project UNDP/ILPES: "Elaboration and Dissemination of New Techniques in Public Policy Planning and Programming"

Projet PNUD/ILPES: "Elaboration et Diffusion de Nouvelles Techniques pour la Planification et Programmation des Politiques Publiques"

7. El Gobierno de Venezuela ha decidido profundizar los esfuerzos para elaborar y poner en práctica una política integrada de desarrollo social, cuyo soporte institucional principal estará radicado en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social. Estas nuevas funciones le imponen al Ministerio un reto enorme, ya que debe realizar las tareas requeridas para la elaboración y aplicación tanto de políticas de emergencia como de estrategias y planes de desarrollo social a mediano y largo plazo.

8. Dicho reto se ha visto aumentado por la necesidad de responder de manera inmediata a los efectos sociales negativos de las políticas de ajuste aplicadas. En efecto, debido a la existencia de importantes desequilibrios en el sector externo, el gobierno decidió aplicar una política de ajuste cuyas consecuencias recesivas han tenido un impacto inmediato sobre las condiciones de vida de la mayoría de la población. Para enfrentar esta situación, el Ministerio del Trabajo y Desarrollo Social ha diseñado y comenzado a poner en práctica una política de emergencia, que constituye su primera respuesta a los desafíos que implica el desarrollo social.

9. Las principales medidas de la política de ajuste ya han sido aplicadas y es voluntad decidida del gobierno el mantenerlas; del mismo modo, los principales programas de la política social de emergencia están diseñados y su puesta en práctica ya ha comenzado.

10. La aplicación de programas de emergencia en una escala masiva presenta, como es sabido, considerables obstáculos sobre todo cuando no existe mucha experiencia acumulada; es dable esperar que la eficiencia de los mismos aumente a medida que se fortalezca la capacidad de gestión de los organismos

responsables de su realización. Para mejorar dicha capacidad de gestión es imprescindible realizar, entre otras, un conjunto de acciones de reestructuración institucional y capacitación de recursos humanos, en el Ministerio del Trabajo y Desarrollo Social, a las cuales se hace referencia más adelante.

11. De todos modos, la misión considera que política de emergencia mejor concebida y realizada constituye sólo una parte, y no la más importante, de una política de desarrollo social. En efecto, el desarrollo social no se logrará mediante medidas de emergencia ni tampoco por la sola reorientación de los servicios sociales, por más necesaria que ésta sea. El desarrollo social depende tanto de la política económica como de la social, las que deben combinarse para superar los obstáculos estructurales que impiden el mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población. No es concebible una estrategia de desarrollo social que no ponga énfasis en la recuperación del crecimiento económico, pero tampoco cualquier tipo de crecimiento económico resolverá de manera espontánea los desafíos del desarrollo social. Por ello, al diseñar un plan de desarrollo social, resulta imprescindible esclarecer el tipo de desarrollo, económico y social, que se desea impulsar.

12. Venezuela está realizando un gran esfuerzo para superar, a corto plazo, algunos importantes desequilibrios macro-económicos. Durante esta etapa, la preparación del VIII Plan de la Nación constituye una excelente oportunidad para elaborar una estrategia de desarrollo donde se armonicen objetivos tales como el crecimiento económico, el logro y consolidación de los equilibrios macro-económicos, la equidad distributiva y la profundización de la democracia.

13. La crisis actual ha obligado a todos los países de América Latina a prestar una atención especial al desequilibrio externo y a hacer ingentes esfuerzos para superarlo. En muchos de ellos, resulta evidente la necesidad de reestructurar el aparato productivo para impulsar las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones. Sin embargo, ello no debería oscurecer el hecho de que dicho ajuste estructural no necesariamente resolverá los problemas del desarrollo social; estos problemas deben ser afrontados mediante medidas que, en especial, promuevan la absorción productiva de fuerza de trabajo, la redistribución del ingreso y una creciente igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios sociales.

14. Por ello la misión desea subrayar que uno de los principales desafíos que enfrenta la elaboración del Plan de la Nación, consiste en armonizar aquellos objetivos económicos, sociales y políticos. La diversidad de América Latina pone de manifiesto que cada situación nacional presenta sus peculiaridades y que debe tenerse mucha cautela en la aplicación de fórmulas de supuesta validez general. Más bien al contrario, la elaboración del Plan requiere una alta dosis de adecuación a la realidad nacional y de flexibilidad teórica y doctrinaria. En otras palabras, resultaría muy beneficioso que el Plan partiera del supuesto de que el crecimiento y los ajustes macro-económicos son condiciones necesarias pero no suficientes para el desarrollo social al cual debe prestársele una atención directa y específica.

15. Contribuir a la elaboración y puesta en marcha de una estrategia de esa naturaleza será una tarea principal del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social. Sin embargo, éste carece en la actualidad de los recursos necesarios para realizarla. La misión considera, entonces, imprescindible que el mismo

cuenta lo antes posible con dichos recursos para que pueda incorporarse de lleno a la preparación del VIII Plan de la Nación. Dicha preparación ya está en marcha en CORDIPLAN y ésta institución espera entregar los lineamientos preliminares del mismo en el próximo mes de junio y finalizarlos aproximadamente dentro de una año.

III. APOYO A LA GESTION DE LA POLITICA SOCIAL

16. La realización de los programas sociales de emergencia y de las actividades vinculadas al desarrollo social a mediano y largo plazo requiere que la multiplicidad de organismos, programas y otras formas institucionales encargadas de ellos logren un nivel adecuado de articulación, a fin de constituir un sistema capaz de orientar el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

17. Un sistema de esta naturaleza debe asegurar el cumplimiento de las múltiples decisiones del Estado referidas, como se ha dicho, a los programas de emergencia y a la estrategia de desarrollo social que surja del VIII Plan de la Nación.

18. La misión considera que la conformación de dicho sistema dentro del aparato estatal, requiere considerar los siguientes aspectos:

i) En primer lugar y en forma prioritaria, se requiere una estrecha articulación institucional entre las propuestas y decisiones sociales y económicas, de manera que constituyan respuestas conjuntas, provenientes de una común racionalidad política y técnica. Sólomente una concepción y práctica

Integradas de ambas dimensiones puede permitirse una vertión programada y conjunta de los aspectos vinculados al crecimiento económico y al ajuste, con otros vinculados más directamente al desarrollo social tales como el empleo productivo, la distribución del ingreso, la expansión de la movilización y participación, el mejoramiento de niveles de los salarios reales, la superación de la informalidad urbana, la expansión del acceso a la vivienda, el fomento de pequeñas unidades productivas y formas asociativas de producción y la atención focalizada hacia los grupos de menores ingresos o más vulnerables, entre otros.

ii) En segundo término, junto a la articulación efectiva de las decisiones económicas y sociales, la misión destaca la necesidad de mantener o ampliar también esas vinculaciones agregadas hacia los niveles operativos y desagregados de la administración, con el objeto de alcanzar en los plazos más reducidos el acceso difundido de la población, en especial los sectores sociales que han sufrido mayor deterioro, a los bienes y servicios básicos. En relación a los servicios esenciales puede tener efectos positivos adicionales la utilización de la infraestructura organizativa y material de los servicios de educación y de salud como medio de incrementar la capacidad redistributiva no monetaria de los servicios sociales.

iii) En tercer lugar conviene destacar la necesidad de intensificar la coordinación operativa entre los propios servicios sociales y de éstos con los programas y proyectos de similar naturaleza, con las conocidas ventajas de ampliación de cobertura, economías de escala, incremento de la "presencia" de la acción pública, gestión concertada de recursos adicionales de fuentes nacionales e internacionales para programas de emergencia, entre otras.

Al respecto, conviene destacar la importancia de que el Ministerio del Trabajo y Desarrollo Social coordine un "gabinete" o "autoridad" social. Este mecanismo institucional, requiere para su consolidación, efectividad y perfeccionamiento de un sistema de formación o capacitación sistemática de cuadros en la administración de programas sociales. En este sentido, la misión considera muy conveniente continuar los esfuerzos en marcha para mejorar el desarrollo de capacidades gerenciales mediante la formación de una escuela de gerencia social.

iv) En cuarto lugar, la misión desea poner énfasis en la necesidad de incrementar la articulación entre las decisiones públicas y los organismos locales, que pueden ser la base de acciones de descentralización y desconcentración en la "base"; tales organismos debieran incrementar su participación en las gestiones de los propios servicios, proyectos o acciones de la comunidad, incorporando su decisión, trabajo y control. Este tema se vincula además con la necesaria ampliación de las formas de participación de agentes no-públicos en la gestión y financiamiento de acciones de apoyo social, incluyendo, entre ellos organizaciones poblacionales, ONGs, empresas, etc., de acuerdo al tipo y magnitud del apoyo requerido.

IV APOYO A LA PARTICIPACION Y DEMOCRATIZACION

19. La misión pudo constatar la importancia que le asignan las diversas instancias del Gobierno venezolano con quienes se tuvo contacto, a la participación como elemento fundamental en el fortalecimiento de la democracia y sociedad civil.

20. Estas inquietudes fueron expresadas en anteriores ocasiones por el Presidente Pérez, quien durante su intervención en el seminario sobre "Participación, democracia y desarrollo" organizado por la UNESCO (Quito, junio 1988) indicaba la necesidad de: "potenciar a la sociedad civil para que puedan corregirse las dificultades de nuestra democracia y para que puedan consolidarse y profundizarse en el camino de la democracia latinoamericana (...) Nuestras sociedades democráticas son endebles y muy débiles si no se logra la participación de la sociedad civil" y más adelante afirmaba que "Hay una sociedad latinoamericana que no admite el modelo, el patrón paternalista del Estado, ni admite tampoco sustraerse de toda forma de toma de decisiones. Este es un reclamo que vemos manifestarse en distintas maneras en cada una de estas sociedades". La misión ha podido percibir que estas ideas han impregnado la orientación de los responsables de la política social del Gobierno.

21. En este sentido, la misión ha percibido una clara orientación hacia la definición de una estrategia social que cuente con el apoyo de los beneficiarios, que resuelva efectivamente sus problemas y que permita un fortalecimiento de la democracia; para lo cual se considera indispensable la movilización y participación de los organismos de la sociedad civil, representativos de los beneficiarios de las políticas a impulsar desde el Estado

22. Como se ha dicho, dada la urgencia de los problemas que enfrentan los sectores más vulnerables de la población venezolana como consecuencia de las políticas de ajuste, se han debido impulsar programas de compensación social que disminuyan los efectos más evidentes de esas políticas. Sin embargo se ha podido constatar que existe una evidente preocupación por reorientar dichos programas de manera que promuevan la movilización de la población y su participación, facilitando de esta manera la promoción de una política social a mediano plazo que se base en esos elementos.

23. La misión comparte plenamente la preocupación de las autoridades gubernamentales en el sentido de aumentar la participación de la población en la definición, instrumentación y seguimiento de la política social, ya que ello implica las ventajas siguientes:

i) Eficacia: que se manifiesta en un mejor diseño de los programas por el conocimiento que los interesados tienen de sus problemas, en una mejor utilización de los recursos (generalmente escasos) que asigna el Estado al ser manejados directamente por los beneficiarios; en un uso más racional de dichos recursos al reducir las complicaciones administrativas que implica la ejecución directa por parte del Estado; y en un mejor seguimiento de los proyectos en la medida que los beneficiarios pueden identificar de inmediato los correctivos que deben ser incluidos en la ejecución de los mismos.

ii) Efecto multiplicador: que se produce por la potenciación de los recursos asignados que permiten un impulso a la creatividad de los beneficiarios, los cuales los utilizan como "capital semilla" para satisfacción de necesidades colaterales a aquellas a las que se dirige específicamente el programa. De esta

manera se producen programas integrales que a partir de un problema específico permiten mejorar las condiciones en otros ámbitos de necesidades de la población en cuestión.

iii) Democratización: que debe ser visto como el resultado más importante de estas actividades. Con la participación se refuerza la integración social, se disminuye la posibilidad de conflictos sociales y se profundiza la capacidad de decisión de la población en los problemas que le competen. Todo esto confluye hacia un fortalecimiento de la democracia por prácticas que se generalizan desde la base de la sociedad.

24. La misión considera pertinente centrar el apoyo futuro referido a la promoción de la participación, en la Unidad de Participación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, tomando en consideración que esta Unidad será la encargada de diseñar y promover los aspectos participativos de la política social. Las actividades concretas que podrían realizarse se mencionan en el perfil de proyecto que acompaña este documento.

IV. REFORZAMIENTO DE LAS BASES DE INFORMACION PARA EL DISEÑO, IMPLEMENTACION Y SEGUIMIENTO DE LAS POLITICAS SOCIALES

25. En las exposiciones de los funcionarios de los distintos organismos del Estado venezolano surgieron un conjunto de problemas vinculados a la disponibilidad de información apropiada, los que, a juicio de los miembros de esta misión señalan la conveniencia de iniciar a la brevedad una serie de actividades orientadas a reforzar las bases de información disponibles para el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas incluidas dentro del programa

social de gobierno. Ello obedece al convencimiento de que una asignación eficiente de los recursos relativamente escasos que dispone el Estado para estas tareas requiere de diagnósticos precisos basados en información confiable, válida y oportuna, así como de comprobaciones regulares de la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los programas que se financian con tales recursos.

26. A tal efecto, y como primeros pasos hacia la progresiva constitución de un andamiaje sólido de información sobre el cual apoyar los programas sociales, se sugieren las actividades siguientes:

i) Identificación de los requerimientos de información de los distintos subprogramas sociales

ii) Examen de las fuentes de información existentes en las áreas cubiertas por los programas a través de una descripción exhaustiva de características tales como la oportunidad, cobertura y calidad de los datos.

iii) Elaboración de recomendaciones que permitan: a) ajustar las fuentes a los requerimientos de información de los programas; b) homogeneizar los datos que solicitan diferentes instituciones correspondientes a características generales de la población y de los hogares (edad, educación, ocupación, etc.); c) promover la adopción de las mismas categorías -o de agregados compatibles- cuando la misma variable es investigada en fuentes diferentes; d) avanzar en la formulación de indicadores críticos en cada área.

iv) Aprovechamiento exhaustivo de los avances realizados en el país en distintas áreas de la información social, continuando y reforzando tales iniciativas (Ejemplos: Sistema de indicadores sociales para un Diagnóstico Social Permanente, DIASPER; Problemas del Subsistema de Estadísticas laborales de Venezuela y Proposiciones para corregirlos. Héctor Valecillos T., Octubre 1988).

v) Participación activa en la formulación del contenido temático y armado de tabulados correspondiente al Censo de Población de Venezuela de 1991. Esta actividad tiene por objeto reforzar la investigación de los niveles de satisfacción de necesidades básicas de los hogares venezolanos, facilitar la ubicación territorial de las concentraciones de hogares con carencias críticas y el examen de los perfiles de las poblaciones afectadas. Todo ello contribuye a la localización de los segmentos de población sobre los que se desea focalizar los programas así como al diseño e implementación de los mismos. La preparación anticipada de las tabulaciones y de los correspondientes programas de procesamiento permitirá obtener con rapidez la información deseada.

vi) Coordinación con la OCEI para el acceso fluido y oportuno a los archivos del programa de encuestas de hogares. Por su características de continuidad, de cobertura territorial y de diversificación temática, la encuesta de hogares tiene una gran potencialidad para contribuir al diseño, a la ejecución y al seguimiento de resultados de la puesta en marcha de políticas sociales. En particular, con respecto a los programas para enfrentar a la pobreza, es conveniente explorar la posibilidad de construir indicadores de aquellas situaciones que suelen alimentar los anillos de reproducción de la pobreza (altos niveles de hacinamiento, niños de hogares incompletos con jefatura

femenina, deserción y rezago escolar, incorporaciones tempranas al mercado de trabajo, etc.) y que, por lo tanto, se constituyen en puntos claves de intervención de las políticas dirigidas a quebrar tales mecanismos.

vii) ~~Constitución~~ de grupos de trabajo para estas actividades que incorporen con participación plena a funcionarios de los organismos productores de estadísticas.

V. CONCLUSIONES

27. La misión considera que los aspectos señalados en los párrafos anteriores constituyen una parte principal de las tareas que debe llevar a cabo el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, en especial las vinculadas al proceso de formulación del VIII Plan de la Nación.

28. A fin de contribuir a su realización, la misión ha elaborado el esquema preliminar de un proyecto de cooperación internacional (adjunto) que posibilite la continuación de las actividades que han dado comienzo con esta misión preparatoria.