

La Construcción de Representaciones Sociales en Torno a la Política Social en el Marco de los Procesos de Globalización Actuales(1)

Thais Gutiérrez Briceño

Universidad del Zulia

Maracaibo, Venezuela

e-mail: thagu@telcel.net.ve

Papel de trabajo preparado para ser presentado en el XXIII International Congress of the Latin American Studies Association
September 6-8, 2001
Washington, D.C., USA

Resumen

En el presente trabajo se estudian las representaciones sociales y los discursos que sobre la política social existen en América Latina y, en particular, en Venezuela. Se parte de la premisa de que la idea de política social se construye en el marco de las relaciones y la trama de poder de actores globales, nacionales y locales, e incide en las agendas sociales de los programas de desarrollo de los países latinoamericanos.

Introducción

A partir de la segunda guerra mundial irrumpe en el escenario internacional la preocupación por el desarrollo de los llamados países del “Tercer Mundo” o “Subdesarrollados”, y se inicia en América Latina la discusión sobre el tema. La visión que contruyó la realidad y las estrategias de desarrollo de estos países se caracterizó por su apego a la concepción que tenían los Estados Unidos y Europa. Así, a partir de ese momento comienza a implantarse un modelo universal-evolucionista de desarrollo, el cual

supone que todos los países avanzan linealmente de acuerdo al modelo occidental basado en los principios de la razón instrumental moderna, y que obviamente toma como referencia a los llamados países desarrollados.

En este contexto, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) -organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas-, en el marco de uno de los objetivos de su creación, promover el "desarrollo" de los países del área, diseña la propuesta "desarrollista", la cual es asumida e implantada por los gobiernos de la región. En esta estrategia de desarrollo se asume que el Estado, deliberadamente, a través de la planificación, puede impulsar el desarrollo económico-social y alcanzarse así los niveles que, según indicadores específicos, son propios de los países desarrollados; y se sustenta en los siguientes pilares: la incorporación de la ciencia y la tecnología, la industrialización y la democratización. Pero bien, por una parte, interesa destacar que los modelos o estrategias de desarrollo contienen un tratamiento acerca de "lo social", que se traduce en el conjunto de lineamientos o acciones a través de los cuales se interviene el llamado ámbito social de las sociedades, y que engloban lo que se denomina políticas sociales. Y por otra, que en consonancia con las estrategias implantadas fueron haciéndose dominantes diversas representaciones de ideas de políticas sociales, que orientaron las acciones (agendas) sociales ejecutadas.

A partir de la década del ochenta, la mayor parte de los países de América Latina, ante el fracaso del modelo desarrollista traducido en sus limitaciones para alcanzar los niveles de los países considerados económicamente avanzados y, en una situación de profunda crisis económica, evidenciada en la llamada crisis del endeudamiento, comienzan a aplicar

políticas de estabilización y ajuste estructural, que se enmarcan en un nuevo modelo de desarrollo de tendencia neoliberal. Estas políticas persiguen regular los desequilibrios macroeconómicos y modernizar la economía, y se centran en la instauración de la economía de libre mercado, la reducción del Estado al mínimo y la transferencia a los ciudadanos de las responsabilidades económicas y sociales. En un primer momento (1982-1984), durante el período llamado de "ajuste sin crecimiento", las políticas se direccionaron hacia el control de la inflación y la estabilización macroeconómica, como medidas que garantizarían el pago de las acreencias externas. En un segundo momento, a partir de 1985, se inicia el período llamado de "ajuste con crecimiento", en esta segunda fase se plantea que las políticas deben resguardar el crecimiento económico, la salud y la educación y asegurar la satisfacción de las necesidades de los grupos más pobres de la sociedad.

A fines de los ochenta, en 1989, estas recomendaciones de políticas económicas se resumen en el llamado "Consenso de Washington"⁽²⁾, el cual describe las reformas que los gobiernos de América Latina deberían encarar en un intento de restablecer un manejo económico racional en medio de las crisis de endeudamiento, y condensa la idea de desarrollo de funcionarios del gobierno de Estados Unidos y de los organismos financieros multilaterales: Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

En lo que respecta al tratamiento de la cuestión social, según este nuevo modelo de desarrollo de tendencia neoliberal, habría que esperar el llamado "efecto derrame"; esto es, que los frutos del crecimiento económico se reviertan sobre la población y eleven sus condiciones de vida. Sin embargo, tanto el requerimiento de invertir en capital humano para elevar la productividad y la competitividad, como los costos sociales y políticos de las

medidas aplicadas, impulsaron la construcción de una nueva representación de la idea de políticas sociales por parte de los actores mencionados (FMI y BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que apunta a compensar los efectos sociales de la aplicación de las medidas económicas. Esta nueva representación de la idea de políticas sociales se centra en la focalización de las acciones sociales hacia los grupos poblacionales más pobres, la privatización de los servicios sociales y en la transferencia de responsabilidades a la sociedad civil en lo que se refiere la prestación de servicios sociales; manteniéndose el carácter subsidiario de este tipo de política con respecto a la política económica. Estas recomendaciones son recogidas en las estrategias, programas y acciones sociales que se diseñaron e implantaron en los diferentes países de América Latina y, en Venezuela.

Como se observa, las representaciones de la idea de políticas sociales de los actores sociales transnacionales y globales (FMI, BM, BID), influyen en las representaciones sociales que sobre esta cuestión social tienen algunos actores sociales nacionales y locales, como por ejemplo, la burocracia encargada de los programas gubernamentales, y algunas ONGs, organizaciones de base, iglesia, universidades, entre otras. Pues, en el marco de las relaciones entre estos actores se construye transnacionalmente una idea de políticas sociales que orienta las prácticas sociales. Es de aclarar que en la trama de relaciones que establecen, las vinculaciones no son de imposición, los diferentes actores sociales participan en la discusión, intercambio, confrontación y negociación de representaciones de ideas de políticas sociales, lo que lleva a su resignificación y/o reelaboración. Además, en este escenario, en el proceso de interpelación se constituyen actores, pues se crean, refuerzan y rehacen identidades (Mato,1996a,1999a, 1999b, 2000c).

En este trabajo, sobre este proceso se generaliza para el caso de América Latina, pues como se señaló antes, la mayor parte de los países de la región aplican las medidas de ajuste estructural, lo que conlleva a la renegociación y redefinición de las representaciones de la idea de políticas sociales; sin embargo, en cada país el proceso ha tenido sus particularidades en atención a las especificidades de cada contexto nacional (a la situación económica, política y social, a los actores sociales y sus relaciones de poder, entre otras variables).

La panorámica descrita lleva a plantearnos la siguiente proposición conceptual que opera como generadora de este estudio: en el contexto de los procesos de globalización actuales, las representaciones sociales de la idea de políticas sociales se construyen en el marco de las relaciones y la trama de poder que se establece entre actores transnacionales, globales, nacionales y locales, e inciden en las agendas sociales de los programas de desarrollo de los países latinoamericanos(3).

Este trabajo se circunscribe al papel que desempeñan en la construcción de la representación de la idea de políticas sociales algunos organismos multilaterales como el BM, FMI y BID, por ser los actores sociales que más influencia han tenido en el diseño y ejecución de las políticas públicas de los países latinoamericanos, desde los años ochenta, fecha en la cual inician sus recomendaciones para la aplicación de los programas de estabilización y ajuste estructural.

Sin embargo, existen otras representaciones de la idea de desarrollo y, consecuentemente, de políticas sociales, de otros actores transnacionales y nacionales, en las cuales se resignifican sus contenidos. Estas surgen y se construyen sobre la base de las limitaciones de las concepciones implantadas para superar la condición de "subdesarrollo" y el deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población en la región; y se vinculan y discuten con la predominante (implantada). Entre ellas se encuentran la propuesta de Transformación Productiva con Equidad de la Cepal; el Enfoque del Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Ajuste con Rostro Humano del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); e inclusive las mismas ideas del llamado "Consenso de Washington", que revisadas y replanteadas en el "Post-Consenso de Washington", incorporan hoy otras preocupaciones como la equidad, el medio ambiente, los derechos humanos, la democracia.

1. Algunas precisiones teóricas.

En esta parte expongo el sentido que se otorga a algunos conceptos claves de la investigación: procesos de globalización, actores sociales y representaciones sociales.

Sobre los procesos de globalización

En los últimos años ha proliferado la construcción teórica sobre "globalización". Una gran parte de estas teorizaciones se caracteriza por su carácter reduccionista bien sea económico, político o tecnológico. Además, por eso que Mato (1999b, 2000c) denomina la "fetichización de la globalización", que significa, otorgarle vida propia, animizarla, y

presentarla como la causa o solución de los problemas del mundo actual. Esto es, naturalizarla, y ocultar el papel de las prácticas de los actores sociales. En este marco, y de acuerdo al autor señalado, se habla de procesos de globalización para referir a los múltiples procesos sociales (económicos, políticos, culturales) producidos por las prácticas de actores sociales en el contexto de las interrelaciones que construyen a nivel planetario.

Sobre los procesos de globalización interesa destacar dos aspectos. El primer aspecto se refiere a las relaciones asimétricas de poder que se expresan en las redes de interconexión entre los actores sociales. Estas relaciones asimétricas derivan de la variedad de actores que participan en las redes de interconexión y las relaciones que establecen en los espacios en los cuales despliegan sus prácticas. Generalmente, los actores transnacionales y globales, por las posiciones institucionales que ocupan y por los recursos que movilizan, tienen mayor ascendencia en los procesos de construcción, conflicto y/o negociación de representaciones sociales.

En el caso de la construcción de representaciones sociales de ideas de políticas sociales, en las relaciones que establecen actores globales como el FMI, BID y BM, con actores nacionales como los Ministerios y otros organismos gubernamentales, los actores globales ocupan una posición privilegiada y tienen un peso preponderante en atención a los recursos que movilizan (políticos, institucionales, financieros). Obviamente, ello no significa que las relaciones que ocurren sean de imposición, pueden ser de apoyo, rechazo, colaboración, conflicto, negociación.

El segundo aspecto se refiere a la discusión sobre la tendencia hacia la homogeneización y la heterogeneización. Esta se mueve a lo largo de un amplio espectro dadas las posiciones de algunos autores que colocan el acento bien sea hacia la homogeneización o hacia la heterogeneización que produce el despliegue de estos procesos globalizadores. Así, el debate se recoge en una serie de categorías opuestas como homogeneización/heterogeneización, universalización/particularización, etc., en razón de las formas de pensar los procesos de manera antinómica. Esta manera resulta estéril para la comprensión de fenómenos sociales multidimensionales. Algunos autores aportan pistas que permiten abandonar las oposiciones mencionadas y buscar salidas a esta tensión conocida como la tensión global/local. Plantean la ocurrencia simultánea de procesos de homogeneización y heterogeneización. Tal es el planteamiento de García Canclini (2000:2), quien introduce el concepto de hibridación, entendido como los *"procesos socioculturales en los que estructuras o prácticas discretas, que existían en forma separada, se combinan para generar nuevas estructuras, objetos y prácticas"*.

Es cierto que han sido dominantes las representaciones de desarrollo de acuerdo a los dictados de los llamados "países desarrollados", y que éstas han "moldeado" las representaciones sociales y las prácticas sociales de los llamados países "subdesarrollados", lo que encierra la tendencia hacia la implantación de un patrón único de desarrollo (Escobar, 1990), subsumiendo las diferencias en la unidad. Sin embargo, se están abriendo actualmente los denominados por García Canclini (1999) espacios de intermediación cultural, en los cuales se observa la presencia de diversos actores sociales que se ubican sobre los límites de los compartimientos tradicionalmente establecidos (lo global-lo local, países desarrollados-países subdesarrollados, etc.), y expresan la emergencia de

representaciones que se confrontan con las dominantes. Sobre el desarrollo, tal es el caso de algunos movimientos vinculados con la ecología y la propuesta de desarrollo sustentable.

Sobre los actores sociales

Con la categoría actores sociales se designa "a todos individuos y organizaciones que accionan en la producción de procesos sociales" (Mato, 2000b:3). Esta categoría se asume en esta investigación ya que permite incorporar actores como el gobierno, los ministerios y demás organizaciones encargadas del diseño y ejecución de las políticas sociales, que otras matrices teóricas llaman "actores políticos". Como se observa, lo social se entiende en sentido amplio, referido a societal. De esta manera se superan las posiciones parceladas sobre las disciplinas, que llevan a algunos autores a reducir el término "social" sobre la base de una separación, al llamado ámbito social de la sociedad y, así, diferenciarlo de lo económico, lo político, lo cultural.

Mato (1996a:14; 1996b:47) sobre la base del alcance de las prácticas que desarrollan los actores que participan en los procesos de globalización construye la siguiente tipología que se operacionaliza en este trabajo: a) actores nacionales, aquellos cuyas prácticas se desenvuelven en el contexto de las sociedades nacionales. b) actores locales, aquellos cuyas prácticas se circunscriben en el nivel local que les sirve de base. c) actores transnacionales, aquellos cuyas prácticas se despliegan a través de las fronteras de varios países. No son desterritorializados, puesto que tienen su base en algún territorio. d) actores globales, subclase de los transnacionales, aquellos cuyas prácticas son desarrolladas a escala mundial.

La categoría actores sociales interesa a nivel analítico y operativo. Sobre todo, para hacer visible el papel que juegan en la construcción de la realidad social. En este sentido interesa indagar, en estos tiempos de globalización, acerca de las condiciones en las cuales algunos actores sociales transnacionales y nacionales producen las representaciones de ideas de políticas sociales y, cómo estas representaciones sociales han orientado la formulación de las agendas sociales implantadas en Venezuela en los últimos años. Lo que siguiendo a Mato (2000c) significa hacer una "microfísica de los procesos de globalización", pues implica centrarse en el estudio de aspectos específicos de prácticas y acciones sociales contemporáneas. Este tipo de estudio permite poner de relieve las dinámicas sociales que producen las transformaciones sociales, lo que hace factible develar aquellas representaciones sociales que contribuyen a reafirmar relaciones asimétricas de poder en el escenario mundial y, de esta manera, imaginar o inventar otras formas de representar nuestras realidades que orienten nuevos programas de acción y rompan con las viejas representaciones o "visiones" predominantes.

Sobre las representaciones sociales

La categoría representaciones sociales es clave en esta investigación, y dentro de los variados significados que se le otorga, se entienden como "enunciados verbales, imágenes, o cualesquiera otras formulaciones sintéticas de sentido descriptibles y diferenciables, producidas por actores sociales como formas de percepción y simbólicación de aspectos claves de la experiencia social" (1999b:153). Estas representaciones sociales orientan las prácticas de los actores sociales.

Las representaciones sociales seleccionadas para ser identificadas y analizadas son las de aquellos actores globales y nacionales relevantes que se considera han participado en el diseño e implantación de las políticas sociales del Estado venezolano a partir del año 1989. Estas representaciones se caracterizan por haber contribuido a la construcción de una realidad social moldeada de acuerdo a las representaciones de desarrollo de los llamados países occidentales, y expresan relaciones asimétricas de poder entre los actores transnacionales y nacionales involucrados:

1. La de los actores globales: BM, FMI y BID, debido a la ascendencia política, financiera y a nivel de principios normativos que estos actores han tenido en la formulación y aplicación de las políticas económicas y las políticas sociales en la región, las cuales expresan una idea de eso que llaman "desarrollo".
2. La de los actores nacionales: 1) Ministerio de Salud y Desarrollo Social, por ser el organismo rector del diseño y ejecución en el país de las políticas sociales del Estado.
2) Fondo Único Social, por ser el actor que ejecuta las acciones sociales.

Se considera que en los enunciados escritos y verbales (discursos) se encuentran unidades de sentido, tales como palabras u otras unidades discursivas, imágenes, etc., que expresan las formas de simbolización de la realidad que los actores sociales producen. Por ello, se plantea que en los discursos se expresan representaciones sociales. Por lo tanto, se revisan los discursos que sobre el desarrollo y la política social han construido los actores sociales globales y nacionales considerados significativos .

Es de aclarar que las representaciones sociales se manifiestan de variadas formas, algunas de las cuales traspasan el ámbito de lo verbal y lo escrito. Pero, por razones operativas se trabajará con estos tipos de enunciados.

2. Las representaciones de la idea de políticas sociales y las agendas sociales en Venezuela (1989- (2001)

2.a. Procesos de ajuste, pobreza y política social (1989-1998)

El plan de enfrentamiento a la pobreza

En el año 1989, con la llegada al poder de Carlos Andrés Pérez, se introducen cambios sustanciales en la estrategia de desarrollo a seguir. La profundización de la crisis económica y el deterioro de las condiciones sociales existentes en el país hicieron impostergables las redefiniciones efectuadas. El programa de ajuste estructural instrumentado(4), se dirigía a enfrentar la inflación, el estancamiento, la baja productividad, la creciente deuda externa, el desempleo, los elevados niveles de pobreza, entre otros indicadores que evidenciaban la crítica situación socioeconómica.

El llamado "Paquete Económico", de naturaleza ortodoxa, anunciado el 16 de febrero de 1989, como resultado del compromiso con el FMI, traduce su patrón de estabilización y ajuste. Y contemplaba las siguientes políticas:

"a. restricción del gasto fiscal; b. restricción de los niveles salariales ; c. unificación del régimen cambiario con paridad unitaria y flotante; d. tasas de interés flexibles y aumento inmediato de los niveles de las tasas de interés reguladas, eliminación de los créditos a tasas preferenciales para

la agricultura, establecimiento de tasas de interés por el mercado tan pronto como fuera posible; e. reducción de los controles de precios; f. posposición de programas de inversión de baja prioridad; g. reducción de los subsidios; h. introducción de un impuesto sobre la venta; i. ajuste de las tarifas de los bienes y servicios provistos por empresas estatales, incluyendo los precios de los productos petroleros en el mercado interno; j. reforma en el régimen comercial, incluyendo la eliminación de la mayor parte de las excepciones en las tarifas y liberación de las importaciones; k. levantamiento a las restricciones de las transacciones internacionales, incluyendo la inversión extranjera y la repatriación de dividendos"

(López Maya y Lander, 2000: 19)

El alza de los precios de la gasolina y del transporte, ocasionaron 11 días después los hechos de violencia social que expresaron la resistencia popular a las medidas implantadas, conocidos como el "caracazo" o los sucesos del 27 y 28 de febrero de 1989. Estos sucesos obligaron al gobierno a diseñar un conjunto de medidas sociales para contrarrestar los efectos desencadenados ante el anuncio de las medidas económicas en la población. En este contexto se diseñó el Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (PEP), que recoge las directrices de la nueva representación de la idea de políticas sociales.

El Plan de Enfrentamiento a la Pobreza lo constituyeron los siguientes programas sociales: Programa Ampliado Materno Infantil, Beca Alimentaria, Beca Láctea, Bono de Cereales, Uniformes y Útiles Escolares, Beca Estudiantil de Transporte (Medio Pasaje Estudiantil), Programa Especial para Niños no Escolarizados, Vaso de Leche Escolar, Comedores Escolares, Merienda Escolar, Lactovisoy al Escolar, Plan de Extensión de Hogares de Cuidado Diario, Ampliación de Cobertura del Pre-escolar, Atención Integral al

Niño Preescolar del Sector Rural, Programa de Apoyo y Promoción a la Economía Popular, Seguro de Paro Forzoso, Plan Especial de Empleo e Inversión Social, Atención a la Salud, Educación Comunitaria, Compensación Socio-Pedagógica y Cultural, Ley de Política Habitacional. (Alvarado, 1993: 98-101)

Como señala Silva Michelena (1999:97): *"Este Plan marcó toda la acción de su gobierno, y antecedió al VIII Plan de la Nación, que solo se diseñó en 1990"*. En efecto, estas medidas están incorporadas en el VIII Plan de la Nación (1990-1993), donde se plantean los lineamientos del llamado "El Gran Viraje", que expresa las modificaciones en la política económica y social.

En las nuevas representaciones de la idea de políticas sociales se introducen cambios sustantivos: su objetivo pasa a ser la compensación de los efectos negativos de los ajustes macroeconómicos en los sectores más vulnerables de la población, efectos derivados de la distribución asimétrica de los recursos. Definiéndose como población vulnerable a aquellos grupos poblacionales conformados por familias de menores ingresos, mujeres embarazadas y en período de lactancia y niños en edad preescolar y escolar, en los cuales las consecuencias de la crisis y del período recesivo del ajuste pueden provocar situaciones irreversibles, a menos que se tomen medidas puntuales. Entre sus características destacan: la orientación hacia grupos meta (focalización) identificados como los más vulnerables de la población, la privatización de los servicios sociales, el carácter transitorio, la transferencia de responsabilidades a la sociedad civil y la descentralización en la prestación de los servicios sociales.

En estas prácticas sociales el horizonte temporal que se maneja es el corto plazo. La transitoriedad de las acciones sociales deviene del hecho de asumir que su aplicación se mantendrá mientras duren los efectos recesivos del plan de ajuste, es decir, hasta que se produzca el crecimiento económico y la población pueda incorporarse al proceso productivo (efecto derrame). Esto explica su desvinculación con una política social de mediano y largo plazo articulada a una estrategia de desarrollo social de largo plazo. Aspecto este, que como plantean Lacabana y Maignón (1997), estuvo presente en la representación del desarrollo que se instrumentó en América Latina hasta fines de la década del setenta.

El plan de solidaridad social y el componente social de la agenda venezuela

En 1994, con la llegada al poder del presidente Caldera, se diseña el Plan de Solidaridad Social, el cual sustituye al PEP e implica ligeros cambios en la estructura de los programas contenidos en el Plan anterior. Tiene como objetivo la lucha contra la pobreza, a partir de la construcción de una economía sana que permita superar el desempleo, la remuneración insuficiente y las situaciones de miseria.

Sin embargo, la agenda social que caracterizó este período se anuncia en 1996, cuando se aplica en el país un nuevo programa de ajuste de naturaleza ortodoxa, luego de los intentos infructuosos del presidente Caldera de diseñar una estrategia económica desvinculada del paradigma neoliberal. La situación económica, en la cual destaca la crisis financiera-bancaria, hacen impostergable la concreción de un nuevo acuerdo con los actores sociales: FMI y BM. Se presenta la Agenda Venezuela para enfrentar los efectos de la crisis financiera y acelerar el proceso de crecimiento económico. Ésta se dirige a diez (10) áreas

de atención prioritaria: 1) Reducción gradual del déficit fiscal. 2) Flexibilización del control de cambios. 3) Fortalecimiento del sector financiero. 4) Reforma estructural del sistema de seguridad social. 5) Expansión de los programas sociales. 6) Dinamización del aparato productivo. 7) Ampliación del régimen competitivo de precios. 8) Nueva política de tasa de interés. 9) Capacitación para el empleo. 10) Reforma de la administración pública y privatización.

Los programas sociales conocidos como el Componente Social de la Agenda Venezuela son: Subsidio Familiar; Dotación de Uniformes y Útiles Escolares; Programa Alimentario Escolar; Programa Alimentario Materno Infantil; Desayuno, Merienda y Comedores Escolares; Suministro de Medicamentos; Subsidio al Pasaje Estudiantil; Capacitación y Empleo Joven; Hogares y Multihogares de Cuidado Diario; Programa de Alimentos Estratégicos; Fondo de Fortalecimiento Social; Incremento de Pensiones de Vejez, Dotación de Material Médico-Quirúrgico y Atención Integral al Anciano.

Como señalan Márquez y Lima (1991:91), el componente social de la Agenda Venezuela tiene como objetivo:

"...compensar la caída del ingreso debido al largo período de recesión que afecta al aparato productivo desde hace dos décadas, y al programa de ajuste económico que el gobierno ve en la necesidad de acometer, con el fin de reestablecer los equilibrios macroeconómicos y crear un ambiente favorable al crecimiento sano de la economía nacional"

Estos programas sociales no difieren de manera significativa de los contenidos en el PEP, pues se intentó mantener aquellos programas considerados más exitosos (eficientes). Sin embargo, es de resaltar las diferencias en los contextos en que se aplicaron. La Agenda Venezuela se aplicó en un clima de consenso social, lo que explica el asentimiento que tuvo en la población y, obviamente, que no se desatara la resistencia social que produjo el anterior proceso de ajuste (el de 1989).

Si se realiza un balance del impacto que tuvieron estos programas sociales sobre la población a la que fueron dirigidos (los sectores más vulnerables), resalta el deterioro de las condiciones de vida de la población, evidenciado en el incremento de los niveles de pobreza. Así, Silva Michelena (1999: 95-97) citando a Silva y Schliesser expone los siguientes datos:

- El poder adquisitivo de las familias venezolanas se ha deteriorado aproximadamente 71%, entre 1980 y 1996.
- La tasa de desempleo aumentó de 6% en 1993 a 12% en 1997.

Y retomando cifras de la Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República (OCEI), señala:

- El porcentaje de hogares en situación de pobreza se incrementó de 41% en 1993 a 65% en 1997.

Tal y como plantea Alvarado (1993), hubo años en los que se elevaron las condiciones de vida de la población, como lo es el bienio 1991-1992. Sin embargo, esta situación no fue producto del derrame de los frutos del crecimiento económico en la población, sino de los

efectos que a partir de 1991 tuvo el PEP sobre la población, dada la magnitud de las acciones y de los recursos transferidos a las familias.

2.b. Hacia el desmantelamiento de la política social y la desarticulación de los programas sociales (1999-2001)

A partir de 1999, con la llegada al poder del actual presidente Hugo Chávez Frías, se comienzan a vislumbrar cambios en el ordenamiento socio-político de la sociedad. En el marco de su proyecto de refundación del país e instauración de la V República, se elabora y sanciona una nueva Constitución, la de 1999.

En lo que se refiere al modelo de desarrollo a seguir, destaca hasta la fecha la inexistencia de la definición de las estrategias económicas y sociales a implementar. Esto significa la ausencia de un proyecto de desarrollo. También explica el porqué las acciones sociales diseñadas y puestas en práctica se presentan desarticuladas.

El eje de la agenda social del actual gobierno es el Plan Bolívar 2000, anunciado en febrero de 1999. Este se define como un Plan cívico-militar a ser ejecutado por las Fuerzas Armadas Nacionales, el gobierno y la comunidad organizada, con el propósito de combatir la pobreza crítica y el cuadro social que vive el país. Contempla la intervención de las áreas: salud, educación, desempleo, alimentación, infraestructura y seguridad.

El Plan está dividido en tres (3) etapas: 1) Proyecto País, consiste en brindar asistencia a la población más necesitada. 2) Proyecto Patria, consiste en incorporar a los empleados

públicos y desempleados a las actividades de atención a la sociedad, y a organizar a las comunidades para el trabajo productivo. 3) Proyecto Nación, consiste en el desarrollo de proyectos estructurales a nivel socio-económico; así como, en el desarrollo de un proyecto de educación masiva.

Tal como se indica la exposición de motivos, el Plan fue diseñado para enfrentar la crítica situación país, expresada en los indicadores sociales que se muestran: 80% de pobreza (39% de pobreza extrema y 14% de indigencia), 15% de desempleo, 50% de empleo informal, 37% de desnutrición infantil, 21 por mil mortalidad infantil y 30% de deserción escolar.

Es de destacar que el Plan Bolívar 2000, se caracteriza por su carácter asistencialista, compensatorio y focalizado, aspectos éstos que definieron la política social de los anteriores gobiernos.

Además, es menester tener presente que se ha presentado a la opinión pública la continuación de Plan Bolívar en el año en curso, bajo la denominación de Plan Bolívar 2001, lo que es indicativo de que se tiene previsto continuar interviniendo la cuestión social a través de planes coyunturales y en este caso anuales, sin vinculación con una imagen objetivo a alcanzar en lo mediano, y sin tomar en cuenta acciones que apunten a provocar cambios estructurales, a invertir en lo social, a fortalecer el recurso humano.

Otra acción resaltante es la reestructuración de la administración pública, en este proceso se eliminó el Ministerio de la Familia, ente que anteriormente se encargaba de la

coordinación de las actividades relacionadas con las políticas sociales y se creó el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, y adscrito a éste el Fondo Único Social, que en la actualidad es el organismo encargado de ejecutar algunos programas sociales que se mantienen de las administraciones anteriores y otros de nuevo diseño. Entre las redefiniciones realizadas se encuentra la tendencia a la centralización de las instituciones sociales a nivel administrativo y financiero.

Entre otras medidas sociales ejecutadas resaltan:

- El Acuerdo de Caracas, firmado con Cuba, mediante el cual el mencionado país suministra cooperación a Venezuela en las áreas de salud, deportiva y agrícola a cambio de petróleo. Dentro de este acuerdo se envían pacientes a recibir tratamiento médico especializado en instituciones de salud pública cubana. Ello ante el deterioro de la prestación del servicio de salud en los centros hospitalarios del país.
- La creación del Banco del Pueblo. Organización financiera del estado que atiende a un segmento específico, a los microempresarios.
- La creación del Banco de la Mujer. Con el objetivo de abrir una plaza financiera para otorgar créditos a la población del sexo femenino excluida del sistema bancario. Y forma parte de la política del gubernamental que se orienta a brindar mayor atención a los sectores productivos marginados por años.

- El anuncio referido al hecho de que la banca pública (Banco del Pueblo, Banco de la Mujer y el Banco Industrial de Venezuela) no cobrará intereses a los microcréditos otorgados a las clases populares, cuyas acreencias sean menores al millón de bolívares.

Estas acciones han sido anunciadas en diferentes fechas. Obedecen, más bien, a la solución de problemas sociales coyunturales y muy puntuales. De esta panorámica se deduce que no existe una representación definida de la idea de desarrollo y de políticas sociales. No sólo porque el horizonte temporal que se diseñan es el presente, el inmediatismo, sino porque no se enmarcan en una estrategia de desarrollo a seguir, pues no está delineada. En todo caso resalta, en el presidente de la República, un discurso con un marcado acento nacionalista, que demoniza al neoliberalismo.

Con respecto a la seguridad social no puede dejar de mencionarse la situación de indefinición reinante. Se ha mantenido en *vacatio legis* desde enero de 1999. Situación presentada por los siguientes acontecimientos: en un primer momento, ante la aprobación de la Ley de Seguridad Social en octubre de 1998 (por el presidente Caldera dos meses antes de dejar el cargo) se aplicó una *vacatio legis* de un año, hasta el mes de enero del año 2000. Con el cambio de gobierno este período se prolongó hasta la revisión de la Ley, a tal efecto se nombró una Comisión Presidencial de Seguridad Social para que diseñara un nuevo proyecto de Ley de Seguridad Social, el cual recientemente fue entregado al presidente de la República y a la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación.

En este proyecto se contemplan cinco subsistemas: salud, pensiones, riesgos laborales, empleo y desarrollo laboral y el subsistema de viviendas. Con respecto al subsistema de

pensiones, uno de los más criticados del proyecto anterior por su carácter privatista, se prevee sea un sistema mixto con dos pilares, uno solidario y otro de capitalización individual, y que los fondos sean administrados por el sector público y el privado, bajo control estatal.

Como se deduce de lo antes planteado, las representaciones de la idea de políticas sociales que han moldeado las agendas sociales en Venezuela desde 1989, están vinculadas con la representación del desarrollo de tendencia neoliberal que comenzó a tener peso en el escenario internacional y en América Latina desde la década del ochenta. En la región, las reformas económicas y sociales llevadas a cabo a partir de la aplicación de las políticas de estabilización y ajuste, han seguido los lineamientos de orientación neoliberal que los actores sociales globales BM, FMI y BID, han promovido en América Latina desde la llamada crisis del endeudamiento (1982), como condición para la obtención de préstamos y la renegociación y refinanciamiento de la deuda externa.

En este escenario, donde el mercado comenzó a ser el nuevo código ordenador de la sociedad, se redujo el papel del Estado, iniciándose el desmantelamiento del Estado de Bienestar. Las medidas aplicadas han apuntado al saneamiento y crecimiento de la economía. Lo social pasó a ser subsidiario de lo económico. Así, a partir de los noventa, las políticas sociales diseñadas se han dirigido a paliar los efectos sociopolíticos de la aplicación de las medidas económicas. De allí su carácter compensador, focalizado, transitorio, y la tendencia a la privatización de la prestación de los servicios sociales y el traslado de responsabilidades sociales a la sociedad civil.

Señala Filgueira (1997:78-79), que la influencia de los actores transnacionales sobre el diseño e instrumentación de las políticas públicas en América latina se efectúa a través de los siguientes mecanismos: 1) Del apoyo y la asistencia técnica. Los equipos técnicos de las organizaciones multilaterales, a través de paquetes técnicos que contienen cursos, seminarios y/o talleres en temas puntuales (metodologías de formulación, seguimiento y evaluación de programas sociales, técnicas de focalización, metodologías de medición de la pobreza y construcción de indicadores sociales, entre otros) y del apoyo que prestan para realizar proyectos introducen la deseabilidad de ciertas orientaciones de políticas públicas en estos países. 2) La participación con capitales en proyectos conjuntos de reforma social con los gobiernos nacionales. La participación de los técnicos de las organizaciones multilaterales en el diseño, ejecución y evaluación de los programas es una de las vías de introducir sus representaciones de ideas de políticas públicas. 3) La condicionalidad económica y social exigida para otorgar préstamos. El desarrollo de préstamos está supeditado al comportamiento de ciertas variables macroeconómicas (como índices de inflación, niveles de gastos, déficit fiscal) y a la instrumentación de reformas sociales.

Reflexiones Finales

Como se observa, en el contexto de los procesos de globalización actuales, en la construcción de representaciones de ideas de políticas sociales, intervienen diversos actores globales y nacionales, destacándose el hecho de que las representaciones de algunos actores sociales relevantes como el BM, FMI y BID, juegan un papel preponderante en las relaciones y la trama de poder que se establece. Situación que se evidencia, desde la década del ochenta, en la influencia que tienen sus representaciones de ideas de políticas sociales

en la elaboración de las agendas sociales diseñadas y ejecutadas en los países latinoamericanos y, en el caso revisado en este trabajo, en Venezuela.

En el marco del balance que presenta el panorama social latinoamericano, la preocupación sobre el desarrollo y las políticas sociales continua siendo central en los círculos intelectuales, económicos y políticos de la región. Si se realiza un análisis crítico al respecto, se tiene que los esfuerzos realizados no se han concretado en los logros esperados como crecimiento económico, industrialización, equidad social, bienestar social, entre otros. Ahora bien, la importancia dada en los últimos años al tema del desarrollo y la política social abre nuevos itinerarios para su estudio.

América Latina debe enfrentar el reto de romper con la alternativa eurocéntrica de pretensiones universalizante y construir representaciones propias de su devenir que reivindicquen lo autóctono, la diferencia, la pluralidad, la fragmentación social. El desafío es de magnitud considerable, significa abandonar la tendencia (enquistada en las ciencias sociales) de representarse a América Latina con ideas construidas para estudiar otras realidades, que se sustentan en los cuerpos teóricos de la modernidad y marginan la experiencia histórica. Se nos impone reinventar o imaginar alternativas de desarrollo o, al desarrollo (Escobar, 1996), que abandonen el reduccionismo economicista y tomen en consideración las particularidades de la región en el marco de los procesos de globalización actuales.

Notas

1. El tema que presento en esta ponencia forma parte de los avances de la investigación que desarrollo en el Grupo de Trabajo "Globalización, cultura y transformaciones sociales", de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia (LUZ), el cual está vinculado al Grupo de Trabajo del mismo nombre adscrito al Centro de Investigaciones Postdoctorales (CIPOST) y al Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela (UCV); y es dirigido por el Dr. Daniel Mato (UCV). Estos grupos de trabajo desarrollan una línea de investigación que estudia la importancia de los aspectos simbólicos en los procesos sociales en estos tiempos de globalización.

2. Según el Consenso de Washington las reformas de políticas consideradas necesarias para América Latina son: 1) Disciplina fiscal. Reducir el déficit presupuestario a niveles que pueda ser financiado sin recurrir al impuesto inflacionario. 2) Priorizar el gasto público. Dirigir el gasto público hacia áreas generadoras de altos rendimientos económicos y que mejoren la distribución de los ingresos. 3) Reforma tributaria. Ampliar la base tributaria. 4) Liberación financiera. Permitir que el mercado establezca las tasas de interés. 5) Tipo de cambio. Establecer tipos de cambio unificados y competitivos. 6) Liberación del comercio. Eliminar las restricciones al comercio internacional. 7) Inversiones extranjeras. Eliminar las barreras que impiden la entrada de capital extranjero. 8) Privatización. Avanzar en la privatización de las empresas del estado. 9) Desreglamentación. Suprimir las regulaciones que impidan la libre competencia. 10) Derechos de propiedad. Garantizar los derechos de propiedad.

3. Esta proposición conceptual es desarrollada por Daniel Mato en el marco de sus investigaciones: "...en estos tiempos de globalización ciertas representaciones sociales que juegan importantes papeles en la orientación de las prácticas de los actores sociales sociopolíticamente significativos son producidas en el marco de las relaciones transnacionales tanto de tipo global-local, como de tipo local-local, y que estas relaciones inciden en algunas características de dichas representaciones" (Mato, 2000c: 73-74)

4. Es de aclarar que este no fue el primer programa de ajuste estructural que se intentó implantar en el país. Durante el gobierno de Luis Herrera Campins (1979-1984) la política económica tuvo una orientación de

tendencia neoliberal, la cual no fue aplicada consistentemente por el alza de los precios del petróleo en 1979-1980. Posteriormente, durante el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989) se intentó la aplicación de un programa de políticas de ajuste, de corte heterodoxo, que se interrumpió en 1986. (Véase López Maya y Lander, 2000)

Referencias Bibliográficas

AGUDO, Ximena y MATO, Daniel (2000a). "Cultura y transformaciones sociopolíticas en tiempos de globalización: una perspectiva analítica en desarrollo", en : D. Mato, X. Agudo e I. García (coords.) *América Latina en tiempos de globalización II*. UNESCO-CIPOST-UCV, Caracas. pp. 15-56.

AGUDO, Ximena (2000b). *Globalización, tiempo, espacio y poder*. CEP-FHE-UCV, Venezuela.

AGUDO, Ximena (2000c). "La negociación del tiempo, del espacio y del poder en tiempos de globalización", en: D. Mato, X. Agudo e I. García (coords.) *América Latina en tiempos de globalización II*. UNESCO-CIPOST-UCV, Caracas. pp. 117-150.

ALVARADO CHACIN, Neritza (1993). *Evaluación del impacto del gasto social sobre la pobreza en Venezuela. 1979-1992*. Ediluz, Venezuela.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Informes anuales*. Varios años.

BANCO MUNDIAL. *Informes anuales*. Varios años.

BECK, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización?* Editorial Paidós, Barcelona.

BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas (1979). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu editores, Argentina.

CARVALLO, Moisés (1999): "Los nuevos programas sociales: notas para un balance", en: Alvarez y otros (coords). *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis-Cendes- Ildis-Nueva Sociedad, Venezuela. p.p. 142-163.

CHÁVEZ FRÍAS, Hugo. *La propuesta de Hugo Chávez... para transformar a Venezuela. Una revolución democrática*.

(http://www.cordiplan.gov.ve/prog-gob/prog_gob.htm)

CORAGIO, José Luis (1999). "¿Es posible pensar alternativas a la política social Neoliberal?". *Nueva Sociedad*. No. 164 (Noviembre-Diciembre):95-105.

CORDIPLAN. 1999. *Proyecto Bolívar 2000*. (<http://cordiplan.gov.ve/Prog-B-2000.htm>)

ESCOBAR, Arturo (1990). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Editorial Norma, Bogotá.

FILGUEIRA, Fernando (1997). "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina", en: Andrés Pérez (editor) *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Nueva Sociedad, Caracas, pp. 67-96.

FOUCAULT, Michel (1980). *El orden del discurso*. Tusquets editores, Barcelona.

FRANCO, Rolando (1992). "Las nuevas orientaciones de la política social en América Latina". *Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social*. No. 3, Fundación Escuela de Gerencia Social, Ministerio de la Familia, Venezuela.

FRANCO, Rolando (1993). "Política social. Significado y contenidos del desarrollo social y de las políticas sociales". Trabajo presentado en el Seminario de Políticas de Desarrollo Social. Universidad Católica de Chile/ILPES/APSAL, Santiago de Chile, 14 págs.

GARCIA CANCLINI, Néstor (1999). *La globalización imaginada*. Ediciones Paidós, México.

GARCIA CANCLINI, Nestór (2000). "Noticias recientes sobre la hibridación". Texto presentado en la II reunión del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización, realizada en Caracas, Venezuela, del 9 al 11 de noviembre.

GÒMEZ SÀNCHEZ, Irey (2000). "La política social en la agenda latinoamericana: algunas perspectivas para América Latina". *Espacio Abierto*. No. 3 ((julio-Septiembre):319-339.

IBAÑEZ GRACIA, Tomás (1996b). "Teoría de las representaciones sociales", en: *Fluctuaciones conceptuales en torno a la postmodernidad y la psicología*. UCV, Caracas. pp. 129-145.

JODELET, Denise (1988). "La representación social: fenómenos, concepto y teoría", en: S. Moscovici, *Psicología social*. Editorial Paidós, Barcelona.

KORNBLITH, Miriam (1994): "La crisis del sistema político venezolano". *Nueva Sociedad*, No. 134 (Noviembre-Diciembre): 83-99.

LACABANA, Miguel y MAIGNON, Thais (1997): "La focalización: políticas sociales "estructuralmente ajustadas"". *Cuadernos del Cendes*, No. 34:193-218.

LOPEZ MAYA, Margarita y LANDER, Luis E. (2000): "Ajustes, costos sociales y agenda de los pobres en Venezuela: 1984-1998". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No. 3: 185-206.

MAIGNON, Thais (1992). "Las políticas sociales: Discusión teórica, conceptual y metodológica". *Cuadernos del CENDES*. No. 19: 57-76.

MAIGNON, Thais (1993). "La política social y el nuevo rol del Estado". *Espacio Abierto*. No. 3 (julio-diciembre): 71-113.

MAIGNON, Thais (2000): "Los organismos multilaterales y la concepción de política social para América Latina: El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo". *Revista Politeia*. No. 24:125-142.

MARQUEZ, Trino y LIMA, Boris (1999): "La política social: pasado reciente y futuro inmediato". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. No. 1:89-110

MATTELART, Armand (1998). *La mundialización de la comunicación*. Paidós, España.

MATO, Daniel (1995). *Crítica de la modernidad, globalización y construcción de identidades en América Latina y el Caribe*. Universidad Central de Venezuela, Caracas.

MATO, Daniel (1996a). "Procesos culturales y transformaciones sociopolíticas en América "Latina" en tiempos de globalización", en: D. Mato, M. Monter y E. Amodio (coords.), *América Latina en tiempos de globalización*. UNESCO-LAS-UCV. pp. 11-47.

MATO, Daniel (1996b). "Relaciones internacionales y transnacionales, las luchas por los derechos de los indígenas en América Latina y la transformación de las sociedades nacionales abarcentes". *Sociotam*. No. 1: 45-62.

MATO, Daniel (1997). "Globalización, organizaciones indígenas de América Latina y el "Festival of American Folklife" de la Smithsonian Institution". *Revista de Investigaciones Folklóricas*. Vol. 12: 112-119.

MATO, Daniel (1998). "Pueblos indígenas y democracia en tiempos de globalización: la experiencia del Fondo Indígena". *Cuadernos del CENDES*. No. 38: 31-44.

MATO, Daniel (1999a). "Globalización, representaciones sociales y transformaciones sociopolíticas". *Nueva Sociedad*, No. 163 (Septiembre- Octubre): 152-163.

MATO, Daniel (1999b). "Sobre la fetichización de la "globalización" y las dificultades que plantea para el estudio de las transformaciones sociales contemporáneas. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. No. 1(enero-junio): 129-147.

MATO, Daniel (2000a) "Des-fetichizar la "globalización": basta de reduccionismos, Apologías y demonizaciones: mostrar la complejidad y las prácticas de los actores". Texto presentado en la II reunión del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre cultura y transformaciones sociales en de globalización, realizada en Caracas, Venezuela, del 9 al 11 de noviembre.

MATO, Daniel (2000b). "Miami en la transnacionalización de la industria de la telenovela: sobre la territorialidad de los procesos de globalización". Papel presentado en la presentado en la reunión de Latin American Studies Association, celebrada en Miami, marzo 16-18.

MATO Daniel (2000c). "Prácticas transnacionales, representaciones sociales y orientaciones de la acción en la (re)organización de las "sociedades civiles" en América Latina", en: D. Mato, X. Agudo e I. García (coords.) *América Latina en tiempos de globalización II*. UNESCO-CIPOST-UCV, Caracas. pp. 73-91.

MÉNDEZ, Absalón (1994). *Estado y política social en Venezuela*. Faces-UCV, Venezuela.

PIÑANGO, Ramón (1999): "La política social en las últimas dos décadas", en: Alvarez y otros (coord.) *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años Noventa*. Fonvis-Cendes- Ildis-Nueva Sociedad, pp. 115- 122.

PULIDO DE BRICEÑO, Mercedes (1999): "El impacto de los programas sociales. Balance y perspectivas", en: Alvarez y otros (Coords.) *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis-Cendes- Ildis-Nueva Sociedad, Venezuela, p.p. 131-139.

SILVA MICHELENA, Héctor (1999): "La política social en Venezuela durante los años ochenta y noventa", en: Alvarez y otros (Coords.) *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*. Fonvis-Cendes- Ildis- Nueva Sociedad, Venezuela, p.p. 85- 114.

STAHL, Karin (1994). "La política social en América Latina. La privatización de la crisis *Nueva Sociedad*. No. 131 (Mayo-Junio): 48-71.

VAN DIJK, Teun (1999). *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Editorial Gedisa, España.

VILAS, Carlos (1995): "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado"; en: Carlos Vilas (Coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*. UNAM-Nueva Sociedad, Venezuela. pp. 9-29.

WILLIAMSOM, John (1998). "Revisión del consenso de Washington", en: L. Emmerij y J. Nuñez del Arco (comp.) *El desarrollo económico o y social en los umbrales del siglo XXI*. BID, Washington. pp. 51-65.