

**Yolanda D'Elia; Thais Maingon**

**El FONVIS: su trayectoria institucional  
en el contexto sociopolítico venezolano  
de 1980 a 2004**



**OneWorld Perspectives**



Working Papers 01 / 2006

**Yolanda D'Elia; Thais Maingon**

# **El FONVIS: su trayectoria institucional en el contexto sociopolítico venezolano de 1980 a 2004**

Verantwortlich: Ana María Isidoro Losada  
Kordinatorin von OneWorld Perspectives

Umschlaggestaltung: Ralf Rohde, grafik@ralfrohde.de  
Satz: Ana María Isidoro Losada

[www.oneworld-perspectives.uni-kassel.de](http://www.oneworld-perspectives.uni-kassel.de)

ISSN: 1863-0928

Dieses Arbeitspapier entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Internationale Mehrebenenpolitik: Die Sozialfonds in Lateinamerika“ in Kooperation mit dem Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg und mit freundlicher Unterstützung der Volkswagen-Stiftung.



**INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE**  
Alsterglaci 8, 20354 Hamburg  
[www.duei.de/iik](http://www.duei.de/iik)



**VOLKSWAGENSTIFTUNG**  
Kastanienallee 35, 30519 Hannover  
[www.volkswagenstiftung.de](http://www.volkswagenstiftung.de)



**UNIVERSITÄT KASSEL**  
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften  
Nora-Platiel-Straße 1, D-34127 Kassel  
[www.international.uni-kassel.de](http://www.international.uni-kassel.de)



**El FONVIS: su trayectoria institucional  
en el contexto sociopolítico venezolano de 1980 a 2004**  
**Yolanda D'Elia; Thais Maingon**

Centro de Estudios del Desarrollo – CENDES  
Universidad Central de Venezuela

## Índice

A.	Índice de abreviaturas.....	2
B.	Índice de Gráficos.....	4
C.	Índice de Tablas.....	4
1	Introducción .....	5
2	El FONVIS antes de 1999.....	7
2.1	El contexto entre 1980 y 1998: crisis económica, exclusión e ingobernabilidad.....	8
2.2	El FONVIS y la política social del ajuste.....	13
2.2.1	Los programas sociales de transferencia directa .....	15
2.2.2	La inversión social y el fortalecimiento de la descentralización .....	18
2.2.3	La cogestión de programas sociales con la sociedad civil y el sector privado .....	22
2.3	La arquitectura y trayectoria del FONVIS (1990-1998) .....	24
2.3.1	Diseño y políticas del FONVIS .....	26
2.3.2	El Programa de Inversión Social (PROINSOL) y el Programa de Inversión y Desarrollo Social (PROINDES) .....	30
2.3.3	El Programa de Apoyo a las Iniciativas y Gestión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (PAIS) .....	33
3	El FONVIS después de 1999 .....	35
3.1	El contexto entre 1999 y 2004: expansión de expectativas, liderazgo y gasto social.....	36
3.2	El FONVIS en la política social bolivariana .....	37
3.2.1	El Programa para el Fortalecimiento de la Gestión e Inversión Social Pública (PROINDUR reformulado) .....	43
3.2.2	El PAIS y la Misión Barrio Adentro .....	44
3.3	El escenario de FONVIS a futuro .....	45
4	Bibliografía .....	48
5	Anexos .....	55
5.1	Metodología .....	55
5.2	Entrevistas .....	56
5.3	Cuadros estadísticos .....	57



## A. Índice de abreviaturas

<b>BANDES</b>	Banco de Desarrollo Económico y Social
<b>BANMUJER</b>	El Banco de Desarrollo de la Mujer
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAF</b>	Corporación Andina de Fomento
<b>CASA</b>	Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>CONASSEP</b>	Consejo Nacional para el Seguimiento y Supervisión de los Programas Sociales
<b>CONAVI</b>	Corporación Nacional de la Vivienda
<b>COPEP</b>	Comisión Nacional para la Superación de la Pobreza
<b>CORDIPLAN</b>	Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República
<b>CVP</b>	Corporación Venezolana de Petróleo
<b>ENELVEN</b>	Empresa de Energía Eléctrica de Venezuela
<b>FIDES</b>	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
<b>FIV</b>	Fondo de Inversiones de Venezuela
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>Foncofin</b>	Fundación Fondo de Cooperación y Financiamientos de Empresas Asociativas
<b>FONDEMI</b>	El Fondo de Desarrollo Microfinanciero
<b>FONDESPA</b>	El Fondo Especial para el Desarrollo Económico y Social de Petróleos de Venezuela
<b>FONVIS</b>	Fondo Venezolano de Inversión Social
<b>FUNDACOMUN</b>	Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal
<b>FUNDAPREESCOLAR</b>	Fundación para la Ampliación de Cobertura de la Educación Preescolar
<b>FUS</b>	Fondo Único Social
<b>INAGER</b>	Instituto Nacional de Geriatría
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>IVSS</b>	Instituto Venezolano de los Seguros Sociales
<b>MERCAL</b>	Mercado de Alimentos
<b>MSDS</b>	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
<b>NUDES</b>	Núcleos de Desarrollo Endógeno
<b>OTC</b>	Oficina Técnica Coordinadora
<b>PAIA</b>	Proyecto de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes
<b>PAIS</b>	Programa de Apoyo a Iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil
<b>PAMI</b>	Programa Ampliado Materno Infantil
<b>PDS</b>	Proyecto de Desarrollo Social

<b>PDVSA</b>	Petróleos de Venezuela
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PROAL</b>	Programa de Alimentos Estratégicos
<b>PROINDES</b>	Programa de Inversión y Desarrollo Social
<b>PROINDUR reformulado</b>	Programa para el Fortalecimiento de la Gestión e Inversión Social Pública
<b>PROINSOL</b>	Programa de Inversión Social
<b>PROMUEBA</b>	Programa de Mejoramiento de Barrios
<b>SENI FA</b>	Servicio Nacional Autónomo de Atención a la Infancia y a la Familia



## B. Índice de Gráficos

Gráfico 1: Ingresos Laborales Reales 1950-1990 (en miles a precios de 1984) ....	9
Gráfico 2: Distribución factorial del ingreso 1950-1980 (porcentajes) .....	10
Gráfico 3: Gasto social real 1986-1980 (en miles de millones a precios de 1984) .....	11
Gráfico 4: Abstención en Elecciones Presidenciales de Venezuela, 1958-2000 (porcentajes) .....	12
Gráfico 5: Abstención en Elecciones Regionales y Locales de Venezuela, 1979-2000 (porcentajes) .....	12
Gráfico 6: Tasa Crecimiento PIB 1998-2004 .....	36
Gráfico 7: Gasto Social/PIB 1998-2004 (porcentajes) .....	37
Gráfico 8: Desempleo, Sector Informal y Pobreza 1998-2004 (porcentajes) .....	42

## C. Índice de Tablas

Tabla 1: Programas de Enfrentamiento a la Pobreza. Ministerio de la Familia/Banco Mundial (PDS) .....	16
Tabla 2: Programas Sociales de la Agenda Venezuela. Ministerio de la Familia ..	21

# 1 Introducción

Los fondos sociales aparecen con fuerza en América Latina durante la década de los años 80. Varios países latinoamericanos adoptaron la estrategia de constituir fondos de emergencia social y de inversión social para atender la pobreza en un marco de políticas económicas que, a corto plazo, implicaban impactos negativos en los ingresos familiares y en el empleo y, a largo plazo, prometían un futuro de progreso económico y social a partir de la reactivación de la economía interna y la disminución de las dependencias administrativas o de las burocracias del Estado, lo cual sería resultado de una creciente apertura hacia los mercados internacionales.

El surgimiento de los fondos sociales coincide con un escenario de profunda descomposición social, crisis y deslegitimación de los sistemas políticos, económicos e institucionales de la región. En este escenario, los fondos se constituyen en instancias político-financieras promovidas desde sectores internacionales a fin de construir nuevas reglas internas de coordinación social y distribución de recursos favorables a la globalización. Esto hacía necesario recomponer las bases de legitimidad, respaldo y sustentación financiera de los países.

En este sentido, los fondos sociales conforman un mecanismo para aliviar la pobreza y el declive de los sistemas públicos de protección social, por efecto de las medidas económicas, así como para incentivar y generar nuevas alianzas entre actores financieros internacionales y actores nacionales. En términos generales, "Los Fondos Sociales han sido un buen instrumento para llegar a la población, a un amplio número de empresas del sector privado y organizaciones no-gubernamentales proveedoras de servicios, y a las organizaciones locales mismas"<sup>1</sup>.

Venezuela también fue escenario de estas iniciativas, pero de manera tardía, tanto en lo que se refiere a la instrumentación de las políticas de reestructuración económica como a las medidas de alivio a la pobreza. El Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS) es, en el país, la principal figura con estas características, cuya creación en 1990 respondió, por un lado, a una estrategia de globalización de las políticas públicas, y por el otro lado, de alianzas en la dinámica de las relaciones internas entre agencias internacionales, gobiernos regionales y locales, sector privado y organizaciones de la sociedad civil<sup>2</sup>, que participan en la cogestión de los recursos, a objeto de reducir las barreras de resistencia y conflictos frente a la disminución de las funciones sociales y económicas del Estado, en un país donde éste ha mantenido un puesto central dentro de la economía y la sociedad.

---

<sup>1</sup> En <http://www.oas.org/udse/español/documentos/resumenejecutivord.doc>

<sup>2</sup> En un estudio sobre el tema, Gutiérrez (2005: 3) expone lo siguiente: "Algunos actores sociales del mundo académico e institucional jugaron un papel preponderante en la adopción y generalización de los programas de ajuste estructural. En el primer lugar, a nivel de la producción y circulación de las ideas que los sustentaron y; en el segundo lugar, por los intercambios simbólicos globales/locales entre los actores transnacionales Fondo Monetario Internacional (FMI), BM y BID con actores nacionales, como los gobiernos nacionales y locales, sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil".



A medida que se agudizó la crisis social, política y económica en Venezuela y los actores emergentes (nacionales e internacionales) no mostraron capacidad para darle salida, el FONVIS fue presentando signos de agotamiento tanto en su papel y desempeño dentro de la política social como en el respaldo de los actores que participaron en su gestión. En la actualidad, el FONVIS ha pasado a un segundo plano en un contexto y marco político diferente, en el que existen nuevos referentes de modelos social, económico y político dentro de un escenario de fuertes tensiones y contradicciones que la sociedad venezolana aún no ha logrado resolver.

## 2 El FONVIS antes de 1999

La idea de constituir fondos sociales en Venezuela, se materializa con la creación del Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS) en el año 1990. Este fondo fue concebido como uno de los componentes de un amplio programa de cooperación internacional con agencias financieras multilaterales que comprendía una serie de planes y proyectos sociales dirigidos a mitigar los efectos negativos de las medidas económicas implementadas por el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez en los sectores más pobres de la sociedad. Estos sectores fueron protagonistas de fuertes protestas sociales que marcaron un momento de quiebre en la gobernabilidad del país.

En 1990, Venezuela comienza a recibir por primera vez un flujo importante de fondos externos a través de préstamos de agencias financieras multilaterales<sup>3</sup>, principalmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para aliviar el impacto negativo de las medidas del ajuste macroeconómico. Hasta ese momento el país no había hecho uso sistemático de estos recursos, dado su relativa mejor posición económica respecto a otros países de América Latina. La abundancia de recursos provenientes del petróleo sumado a un sentimiento social de país rico, no permitieron el debido reconocimiento del problema de la pobreza ni la definición de políticas específicas para su atención (Silva y Montiel 1990).

La crisis de la deuda y el descenso brusco de los precios del petróleo a finales de la década de los años setenta<sup>4</sup>, principal motor del desarrollo económico del país

<sup>3</sup> De acuerdo con su misión, las Agencias de Financiamiento Multilateral son organismos fundamentalmente financieros cuyo propósito es apoyar el crecimiento económico y el desarrollo de las naciones. Estos organismos están integrados por países que se asocian a nivel mundial, regional o sub-regional con el interés de encontrar mejores condiciones de acceso al crédito en los mercados de capital internacional y adquirir fondos externos para respaldar procesos nacionales de desarrollo económico y social cuando los ahorros internos están restringidos o no son suficientes. El financiamiento que proporcionan estas agencias para contribuir al desarrollo de países las hace ser consideradas Agencias para el Desarrollo; pero también el mecanismo que ofrecen para tener acceso a sus fondos por medio de operaciones de crédito similares a las de una entidad bancaria, les ha ganado el nombre de Bancos Multilaterales de Desarrollo. Para ser miembros activos de estos organismos es obligatorio hacer suscripciones a su capital accionario en forma de aportes en efectivo y de garantías pagaderas a futuro, en caso de exigirse. Cumplidos estos compromisos los países se convierten en socios accionistas con poder de voto en las decisiones sobre las que está facultado cada organismo y en candidatos a programas de financiamiento y asistencia técnica para llevar a cabo políticas y proyectos dentro de sus territorios. Estas agencias no desempeñan únicamente una función de ayuda. Los países desarrollados son los que aportan los mayores préstamos y por tanto son los mayores financistas, y sus intereses económicos y políticos en la geografía mundial se manifiesta en el tipo de productos y servicios que proporcionan a los países miembros prestatarios. Por su parte, los esfuerzos que dedican los países en proceso de desarrollo para pertenecer a estas agencias, en las que actúan como principales usuarios, se deben a necesidades imperiosas de incrementar su participación en la economía exterior y formar parte de movimientos internacionales de globalización, integración económica e intercambio comercial fuera de sus fronteras. Además, la participación de estos países no es del todo voluntaria. La elevada deuda externa que han mantenido éstos con acreedores internacionales obliga a utilizar los fondos multilaterales para realizar ajustes y cambios exigidos en las políticas y programas económicos internos. El Fondo Monetario Internacional (FMI) trabaja en conjunto con las agencias financieras multilaterales y, de hecho, en algunas de estas agencias como por ejemplo el Banco Mundial (BM) sólo pueden participar aquellos países que sean también miembros del FMI. Las cuotas suscritas por los países miembros al FMI funcionan como un indicador de la solidez de sus economías y guardan relación con los aportes al capital accionario del BM.

<sup>4</sup> La crisis de la deuda, fenómeno que afectó en forma global a los países de América Latina a principios de la década de los años ochenta, se manifestó en Venezuela como un fenómeno paradójico de imposibilidad de pago ante acreencias externas públicas y privadas, después de un período de abundancia fiscal y crecimiento económico a principios de la década de los setenta. Una estrategia de endeudamiento para



y fuente de riqueza de la cual el Estado es propietario, colocaron al país en una situación difícil de caída del salario interno, desempleo, inflación y una reducción considerable de las reservas internacionales. De este modo, Venezuela acuerda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) el acceso a préstamos internacionales en el marco de un programa económico de ajuste para transformar la economía y el papel del Estado.

Los primeros recursos externos recibidos por el país se destinaron a una política social de emergencia para mitigar los efectos negativos del ajuste macroeconómico en los sectores más pobres de la población, siguiendo la orientación y los criterios de la banca multilateral. Se diseñó entonces una estrategia de préstamos para desarrollar programas de enfrentamiento a la pobreza, entre los cuales se encontraban planes de inversión de pequeña escala en infraestructura social para las localidades que presentaban mayor pobreza. Dentro de estos últimos se inserta el FONVIS, como la primera figura de financiamiento dentro del sector social venezolano con la tarea de captar, administrar y transferir fondos desde entidades internacionales hacia organizaciones públicas y privadas nacionales.

El FONVIS inicia sus operaciones en el año 1992, momento en el que el gobierno nacional aprueba la negociación de un convenio préstamo con el BID para la ejecución de un programa de inversión social. El manejo de estos recursos requería una instancia contraparte en Venezuela con experticia y capacidad para manejar las normas y procedimientos que la banca internacional imponía. La configuración del préstamo sirvió de plataforma a la organización del FONVIS y a la formulación de las políticas para la ejecución de los proyectos. Los recursos recibidos para el desarrollo de este programa se convirtieron en la mayor fuente de financiamiento del FONVIS entre los años 1992 y 1998.

Esta particular característica le valió el nombre de fondo-programa (Álvarez 1998). Al terminarse estos recursos, el FONVIS entró en una situación de gran inestabilidad financiera que fue parcialmente resuelta con la negociación de dos nuevos préstamos con la banca internacional que fueron aprobados en 1998. El primero de estos préstamos fue otorgado por el BID y el segundo por la Corporación Andina de Fomento (CAF), con estos préstamos el FONVIS pudo afrontar las exigencias del nuevo contexto social, político y económico que se abría para Venezuela a partir de 1999

## **2.1 El contexto entre 1980 y 1998: crisis económica, exclusión e ingobernabilidad**

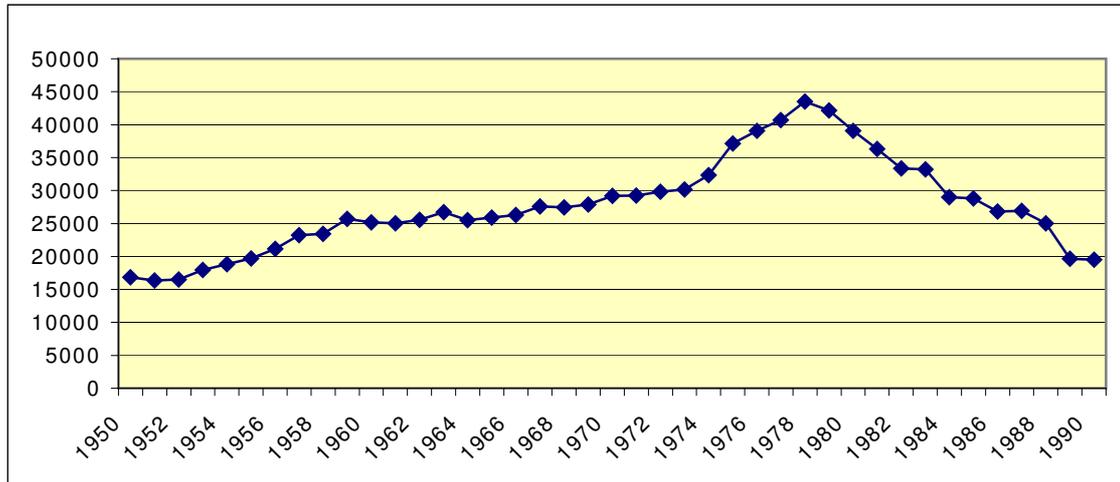
El contexto en el que aparece el FONVIS es de una extensa crisis en los órdenes económico, social y político de la vida nacional, que venía produciendo profundas secuelas en las condiciones de vida de la población. A finales de la década de los 70, Venezuela comienza a presentar una creciente pobreza, exclusión y síntomas de desintegración social. Entre 1980 y 1998, la sociedad venezolana se enfrenta a un modelo socioeconómico y político excluyente y conflictivo tanto política como

---

cubrir el déficit fiscal internos que dejaba la expansión del consumo del gobierno y del sector privado, en tiempos de bonanza petrolera, llevó a que la deuda externa se duplicara en el año 1980. La caída posterior de los precios del petróleo generó para el país una situación de insolvencia ante los acreedores internacionales, lo cual se resolvió a través de un plan de refinanciamiento de la deuda acordado con el FMI.

socialmente, cuyo quiebre se observa, entre otros, en las tasas de crecimiento económico del PIB que llegaron a valores cercanos a cero, en las cifras de desempleo en ascenso, en el incremento del sector informal y en el aumento de la inflación.

**Gráfico 1: Ingresos Laborales Reales 1950-1990 (en miles a precios de 1984)**



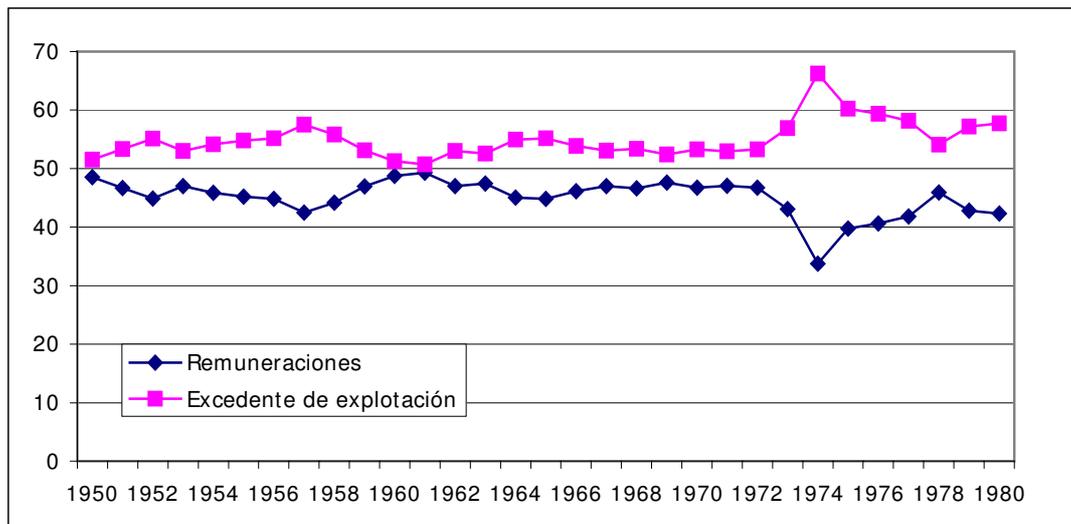
**Fuente:** Banco Central de Venezuela (varios años)

Predomina una lógica donde el capital influye de manera determinante en la dinámica social y económica afianzada en una cultura “rentista” de las relaciones Estado-Sociedad. Ello trae como consecuencia la inestabilidad y el deterioro de las condiciones materiales y la calidad de vida de grandes mayorías, la dislocación de valores sociales y el debilitamiento de las instituciones. La política social, que transitaba en la década de los años 40 y 50 hacia la construcción de un Estado Social, fue decayendo con los fracasos del modelo de desarrollo y la incapacidad de la élite gobernante para generar un marco institucional de protección social acorde con los niveles de riqueza del país. La actividad económica se sustenta sobre la densificación del capital antes que en la generación de capacidades productivas y redistribuidoras, trayendo desigualdad, un limitado desempeño económico y gran inseguridad hacia el futuro. Este debilitamiento se acentuó con el desmantelamiento progresivo de las funciones del Estado durante la década de los 80 como producto de los sucesivos ajustes y reajustes macroeconómicos y la pretensión, por parte de los gobiernos de turno, de asumir las tesis neoliberales<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> A decir de Lima/Marquez (2000: 11), “El Estado luego de 1979, ha carecido de una estrategia de desarrollo socioeconómico que atienda las diversas necesidades de los diferentes sectores de la sociedad. Después de los primeros 20 años de régimen democrático, en los que se materializaron algunos de los objetivos sociales contemplados en el Pacto de Punto Fijo y que fueron incorporados posteriormente en la Constitución Nacional de 1961, especialmente referidos al seguro social, la universalidad de la educación y la protección de la salud, el Estado quedó sin un proyecto de mediano y largo plazo que le diera coherencia a su gestión”.

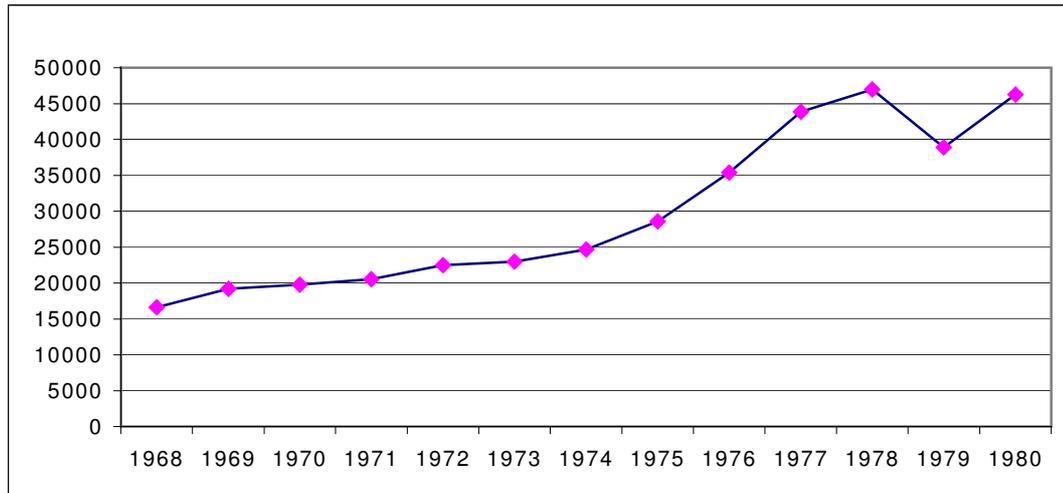


Gráfico 2: Distribución factorial del ingreso 1950-1980 (porcentajes)



Fuente: Baptista 1997 y Banco Central de Venezuela (varios años)

Desde la instauración de la democracia representativa en 1958, la renta como producto de la exportación del petróleo, sirvió como atenuante de los conflictos sociales, mientras que los partidos políticos se erigían en los únicos canales de participación y exclusivos intermediarios entre la sociedad y el Estado. La crisis que vive Venezuela desde los años 70, se asocia con la incapacidad del Estado para continuar utilizando el reparto de la renta como mecanismo de coordinación social, entendido el reparto como la distribución de abundantes recursos fiscales producto de la exportación petrolera de acuerdo con la capacidad de demanda de los diferentes sectores de la sociedad, antes que por intermedio del aumento de las capacidades productivas, la seguridad económica y social de la población y la redistribución de la riqueza por la vía de políticas fiscales progresivas. Esto se evidencia en las deficiencias de la gestión de los servicios de públicos, las prácticas clientelares y de corrupción, y la falta de credibilidad en los partidos políticos, que produjeron altos grados de malestar social, creciente inseguridad personal y sensación de no gobierno.

**Gráfico 3: Gasto social real 1986-1980 (en miles de millones a precios de 1984)**

**Fuente:** Salvato y García 2005.

Frente al desgaste en las relaciones entre la sociedad política organizada (partidos políticos), fundada en un sistema de conciliación de intereses, y la sociedad en general, los actores no lograron instrumentar opciones institucionales, tanto al modelo de desarrollo como al de hegemonía. Una marcada apatía ciudadana caracterizó los procesos electorales entre 1973 y 1988 respecto al sistema político, que se expresó en el aumento de las cifras de abstención electoral. De 3,5% de abstención en las elecciones de 1973 se pasó a 12,4% en 1978 y de este valor se pasó a 18% en las elecciones de 1988. En 1993, las cifras se incrementaron llegando a 39.8 y en 1998 (36.6%) aunque bajaron 3.3 puntos porcentuales, continuaron siendo altas.

Aún cuando la democracia no aparentaba correr peligro, se inició el agotamiento del rito democrático y Venezuela entro en la autopista de las democracias en crisis, es decir en la involución del sistema democrático debido a la disolución de las imbricaciones entre el orden político y el económico social. (Maingon/Sonntag 1990). Paulatinamente se hicieron más evidentes los síntomas de la crisis económica y el derrumbe del consenso en torno al sistema institucional y al modelo de desarrollo sin que aparecieran alternativas creíbles y factibles. De esta manera, se produce la ruptura entre los actores fundadores del pacto tácito, especialmente entre las Fuerzas Armadas y lo que quedaba de los partidos políticos tradicionales, los cuales se habían distanciado de sus bases de militancia, de la población, de las autoridades gubernamentales y también de los sectores económicos (García Reyes/De Latapí 1997).



Gráfico 4: Abstención en Elecciones Presidenciales de Venezuela, 1958-2000 (porcentajes)

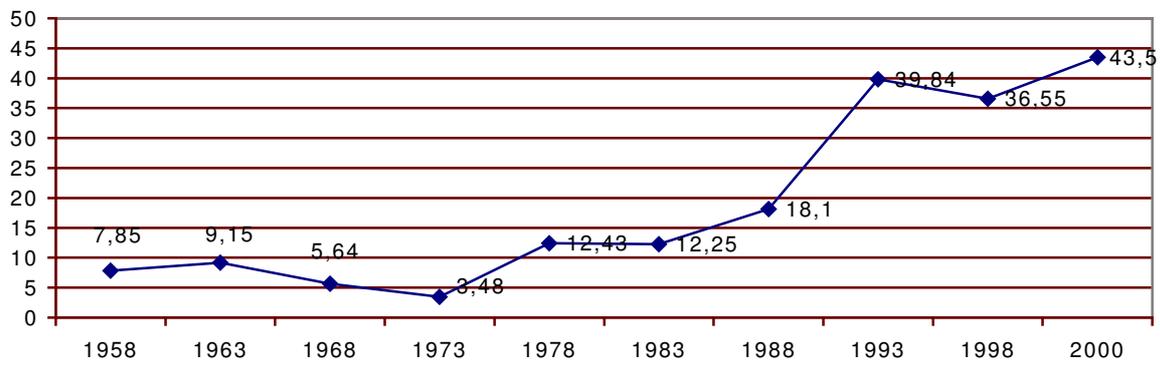
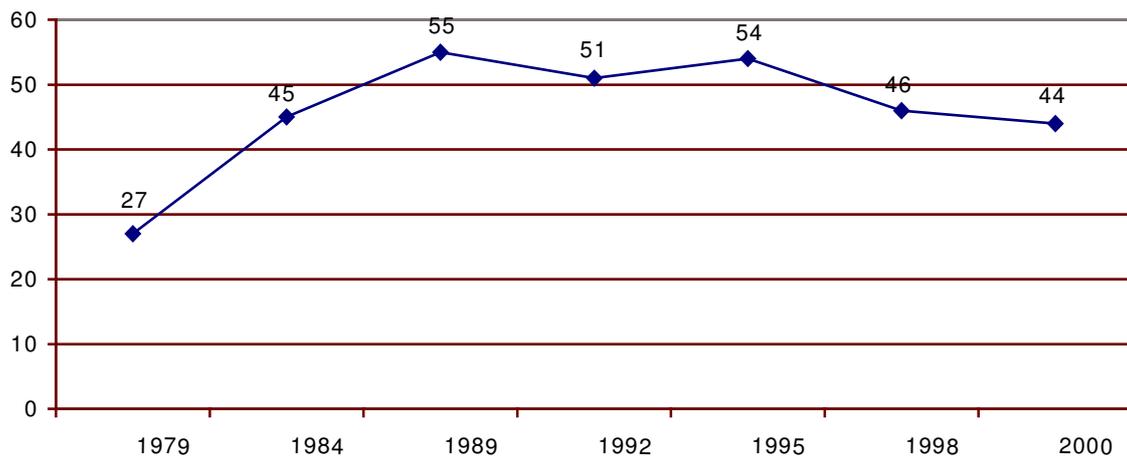


Gráfico 5: Abstención en Elecciones Regionales y Locales de Venezuela, 1979-2000 (porcentajes)



Fuente: Maingon 2002. (a) Elecciones nacionales y municipales celebradas conjuntamente

## 2.2 EL FONVIS y la política social del ajuste

Durante las décadas de los 80 y 90´ s se adopta una concepción de Estado donde los objetivos económicos están primero que los sociales. Se expresa preocupación por un modelo económico dependiente de las exportaciones petroleras que puede sucumbir en un contexto global de recesión económica. La visión según la cual el país se encontraba frente a un crisis estructural de grandes dimensiones que empeoraría las condiciones internas a medida que avanzaba el proceso de globalización, abrió las puertas al establecimiento de programas de ajuste macroeconómico acompañando así al resto de los países latinoamericanos. Es así como Venezuela entra en la ola económica de corte neoliberal que se extendía por todo el mundo, a través de negociaciones entre los gobiernos y los organismos financieros internacionales, y no como producto de negociaciones internas entre los diferentes actores del país.

Basándose en una sólida base petrolera y de otros recursos naturales, y en presencia de un contexto internacional favorable a la integración económica mundial, Venezuela realiza negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para tener acceso a préstamos internacionales bajo la condición de aplicar medidas de ajuste<sup>6</sup> que permitieran equilibrar las cuentas macroeconómicas (eliminación de subsidios indirectos, liberalización de precios y tasas de interés, desregulación de los mecanismos de protección laborales y otorgar mayores facilidades a las inversiones externas). Los objetivos de esta estrategia eran, entre otros, los de modernizar la economía pasando de un modelo rentista y proteccionista a un modelo de mercado, alcanzar la competencia interna y apertura internacional, y reformar la estructura del Estado, privatizando parte de las empresas públicas e incorporando la eficiencia privada al manejo de los servicios sociales a fin de liberar suficientes recursos estatales para dinamizar y diversificar la economía.

Sobre las negociaciones de las medidas económicas con el FMI, incluyendo las sociales, Gutierrez (2005: 22) señala lo siguiente:

“En lo referente a los procesos de negociación del gobierno con los actores transnacionales, tenemos que, el llamado ‘Paquete Económico’ instrumentado en 1989 reproduce los requerimientos y sugerencias del FMI. Pero bien, al tratar de tipificar cómo fueron las relaciones que estos actores establecieron y que dieron lugar a la firma de la Carta de Intenciones con el FMI (el 27 de febrero de 1989), Luis Pedro España, experto en el área de la política social y coordinador del Proyecto Pobreza elaborado por la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) señala que, más que imposición hubo una traducción o transferencia de ese conjunto de prescripciones de políticas que integran acciones para distintos ámbitos, en momentos en que los equipos negociadores del gobierno no presentan otras alternativas, y no tienen experiencia en este tipo de negociación.

<sup>6</sup> Sobre las negociaciones con el FMI, Gutiérrez (2005: 25) señala: “Por una parte, sin un acuerdo previo con el FMI, donde el país deudor se compromete a seguir las políticas contempladas en los programas de ajuste, no se tiene acceso a otras fuentes de financiamiento públicas o privadas. Por otra parte, aceptada la carta de intenciones, los desembolsos son condicionados al logro de predeterminados objetivos macroeconómicos. Condicionamientos que rigen también para los desembolsos de los préstamos del BM y del BID. En el caso venezolano, se firmaron dos (2) Cartas de Intención con el FMI, en 1989 y en 1996, que corresponden con los programas de ajuste instrumentados en esas fechas.”



En referencia al equipo técnico encargado de la negociación de los planes de ajuste, en Venezuela al igual que en el resto de América Latina, estas reformas contaron con el apoyo intelectual de una generación de jóvenes tecnócratas que ocupaban altos cargos en el gobierno, formados muchos de ellos en Estados Unidos, en escuelas de pensamiento con proclives orientaciones hacia el mercado (Babb 2003)”.

En el discurso oficial, la nueva política económica se planteaba como el rumbo inevitable y la única vía posible para insertar a Venezuela en las nuevas corrientes económicas mundiales que constituían la base para potenciar los cambios económicos y tecnológicos que requerían el progreso y el desarrollo del país, aunque se reconocía que en el corto plazo tuvieran altos costos sociales<sup>7</sup>. La estrategia instrumentada en 1989 consistía en lograr un crecimiento económico sostenido sin inflación, para lo cual era necesario reducir los gastos fiscales, construir y desarrollar un parque industrial moderno con capacidad para competir, desarrollar una amplia estructura de apoyo a la producción en todas las regiones del país, desarrollar el potencial humano, cambiar los valores socioculturales y construir un consenso social básico que garantizara legitimidad a los procesos de ajuste en un escenario de descrédito de los partidos políticos y del sistema político en general.

La aplicación del programa de ajuste, en los términos negociados con el FMI, conllevaba a una nueva concepción de la intervención del Estado en la dinámica social. Tal concepción pasaba por reorientar el marco de reglas en las que se aseguraba ciertas formas de protección social a la población. Bajo esta óptica, la política social se concibe bajo tres grandes criterios:

- Concentrar los esfuerzos públicos en quienes serían los más afectados por los impactos económicos, es decir, aquellos en situación de pobreza, específicamente en su componente de ingresos<sup>8</sup> y seleccionar como beneficiarios entre los pobres a los más vulnerables, principalmente mujeres y niños.
- Generar un mecanismo alterno de distribución de los recursos por la vía de la adjudicación directa, en dinero y bienes imprescindibles (básicamente alimentos y vestido), para eliminar el gasto en subsidios generalizados sobre estos rubros. Surgen así los criterios de focalización, compensación, transitoriedad y pobreza absoluta extrema.
- Cambiar la orientación de los servicios tradicionales, incorporando una mayor eficiencia, entendida ésta como racionalidad económica o introducir dentro de los servicios sociales el criterio de mercado. En este sentido se

---

<sup>7</sup> Al respecto, Cartaya y D’Elia (1991: 11), señalan: “La concepción dominante se basa en la consideración de que, a largo plazo los pobres estarán mucho mejor con el programa de ajuste que sin él. Pero, a corto plazo, es esperable que ocurran efectos negativos de magnitud considerable en la situación social, especialmente una agudización de la pobreza. En consecuencia, se proponen medidas de carácter compensatorio y aplicación transitoria para atenuar estos impactos”.

<sup>8</sup> Bajo el lema “la mejor política social es la política económica” se inaugura en Venezuela, durante los años 80 y 90 un cambio radical en la concepción de política social (D’Elia 2004). La llamada “nueva política social” cuya pretensión era sustituir la “política tradicional” de las décadas pasadas, tenía como único centro de atención a los más pobres, es decir, a los que no contaban con ingresos suficientes para cubrir un consumo mínimo, dejando al resto de la población a cargo del mercado, es decir, a cargo de sí mismos (García 1993).

promueven la filosofía de la gerencia privada, la autonomía institucional, la implementación de formas de pago y las ayudas subsidiarias.

### 2.2.1 Los programas sociales de transferencia directa

El anuncio y primera instrumentación de las primeras medidas provocó una revuelta popular de grandes dimensiones en Caracas en febrero de 1989. Luego, más adelante se acentuó la caída general de los salarios, el aumento del empleo informal y el descenso sostenido de las condiciones materiales de vida de la población. Para mitigar los efectos no deseado de estas medidas, el gobierno diseñó un conjunto de programas dirigidos a enfrentar la pobreza, en el marco de un contrato-préstamo con el Banco Mundial que se denominó Proyecto de Desarrollo Social (PDS) por un monto total de 320 millones de dólares, a ser ejecutados en un período de 6 años y dentro del cual se estableció un aporte local de 24%<sup>9</sup>. El PDS financiaría 14 de los 18 programas sociales previstos y se enfatizaron los programas de transferencia directa en dinero y/o especies a las familias más pobres.

Cada uno de estos programas sería ejecutado por distintos organismos públicos, pero la coordinación general del PDS quedaba a cargo del Ministerio de la Familia como ente rector de la política social de lucha contra la pobreza, en términos de lineamientos, seguimiento y evaluación<sup>10</sup>, con el apoyo de la Comisión Nacional para la Superación de la Pobreza (COPEP) compuesta por las máximas autoridades de los ministerios y organismos del sector social y representaciones a nivel de cada entidad federal. El manejo de los recursos del PDS fue tarea asignada a una Oficina Técnica Coordinadora (OTC) que reportaba informes al Ministerio de la Familia y al Banco Mundial. Poco después, esta atribución es transferida a la Oficina sede en Venezuela del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a fin de agilizar los trámites y procedimientos necesarios y requeridos para hacer efectivo estos préstamos.

<sup>9</sup> Los contratos préstamos con la banca multilateral exigen un porcentaje de aportes del país o "pari-passu". El aporte local varía de acuerdo al tipo de proyecto. Los fondos aprobados no se trasladan a manos del usuario inmediatamente. Por el contrario, todo proyecto debe seguir una planificación de gastos en función de un cronograma de inversiones con una duración aproximada de entre 5 y 6 años. Esta forma programada de transferir los recursos financieros se llama desembolsos, los cuales se depositan en cuentas especiales de Bancos Centrales u otras instituciones designadas por el gobierno, siguiendo el cronograma acordado y conforme los proyectos vayan ejecutándose, para luego ser canalizados a los organismos pertinentes. El aporte local se calcula como un porcentaje global sobre el monto total del proyecto y se programa al igual que los desembolsos. Los gobiernos pueden retrasar estas erogaciones a condición de hacerlo antes del último desembolso, que marca la finalización del proyecto, pero usualmente las agencias no trasladan fondos hasta garantizar que los compromisos financieros del gobierno sean incluidos en las leyes de presupuesto correspondientes. En Venezuela, las Leyes de Crédito Público aprobadas por el Congreso Nacional son el mecanismo legal para asignar los fondos de contrapartida local a los proyectos con financiamiento externo. A través de este instrumento también se autoriza a fijar un límite máximo de endeudamiento, se señalan fuentes alternativas de recursos y se establecen condiciones tales como paridad cambiaria, formas de pago y control de desembolsos. Cuando se producen retrasos en la ejecución de los desembolsos programados, los bancos penalizan al prestatario con el cobro de "comisiones de compromiso" entre 0.25 y 0.75% del monto aprobado, lo cual se establece en las condiciones iniciales de la operación.

<sup>10</sup> A saber, el Ministerio de la Familia, que se anunciaba se convertiría en el Ministerio de Desarrollo Social, asumía en la política social las atribuciones de centro de planificación para regir, coordinar y concertar las grandes estrategias de desarrollo social con los Ministerios y organismos sectoriales, monitorear el avance de los programas y proyectos, formar a los nuevos gerentes sociales y encargarse de las estadísticas, así como apoyar los objetivos de descentralización regional y participación de la sociedad civil en los planes y programas sociales.



El presupuesto asignado a estos programas entre 1989 y 1991 representó en promedio el 20% del gasto social total y el 1,5% del Producto Interno Bruto (PIB). Pero, de acuerdo con Salvato y García (2005), entre 1981 y 1990 el peso del gasto social sufrió una caída de 37% ocasionada por la inflación, para luego crecer en términos reales en un 12% entre 1991 y 2000. Según estas autoras, "...las décadas de los ochenta y noventa revelan una caída del gasto real per cápita en educación (...). En lo que respecta al sector salud la trayectoria del gasto muestra resultados más dramáticos. De representar en la década de los setenta un promedio del 2.3% del PIB, se redujo drásticamente en los ochenta hasta el 1,4% del PIB..." (Salvato y García 2005: 10).

**Tabla 1: Programas de Enfrentamiento a la Pobreza. Ministerio de la Familia/ Banco Mundial (PDS)**

Programas	Montos en millones Bs.			Organismos ejecutores
	1989	1990	1991	
<b>Transferencias Directas</b>	<b>3.450</b>	<b>13.240</b>	<b>32.920</b>	
Beca Alimentaria	3.450	9.520	13.425	Ministerio Educación
Beca Láctea	-	1.020	5.697	Ministerio Educación
Bono de Cereales	-	-	5.118	Ministerio Educación
Uniformes y útiles escolares	-	2.500	4.000	Ministerio Educación
Pasaje estudiantil	-	-	700	Ministerio Educación
Niños no escolarizados	-	-	3.500	Ministerio Educación
Cestas de comida (CASA)	-	200	480	Empresa CASA
Programas Nutricionales	2.432	6.396	17.749	
Vaso de leche	1.700	1.700	2.075	Ministerio Educación
Merienda escolar	525	1.963	7.311	Ministerio Educación
Comedores escolares	-	563	793	Ministerio Educación
Lactovisoy al escolar	207	207	259	Ministerio Educación
Programa Ampliado Materno Infantil (PAMI)	-	1.963	7311	Fundación PAMI <sup>1</sup> -Ministerio de Sanidad y Asistencia Social
<b>Programas de capital humano</b>	<b>268</b>	<b>1.314</b>	<b>6.139</b>	
Hogares cuidado diario	268	1.150	2.890	Servicio Nacional Autónomo de Atención a la Infancia y a la Familia (SENIFA)/Ministerio de la Familia
Compensación socio-pedagógica y cultural	-	164	223	Ministerio de la Familia
Ampliación Pre-escolar	-	-	3.026	Instituto Autónomo Biblioteca Nacional
				Fundapreescolar <sup>2</sup> /Ministerio de Educación
<b>Programas de empleo y protección social</b>	<b>20.000</b>	<b>2.812</b>	<b>1.676</b>	
Seguro de Paro Forzoso	-	2.136	880	Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)
Apoyo y promoción a la economía popular	-	676	796	Fundación Fondo de Cooperación y Financiamiento a la Economía Popular (FONCOFIN) <sup>3</sup>
Plan especial de empleo e inversión social	20.000	-	-	Gobernaciones, Alcaldías, Ministerio de Infraestructura, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Ministerio de Transporte y Comunicaciones
<b>TOTAL*</b>	<b>26.150</b>	<b>23.762</b>	<b>58.484</b>	
<b>% Gasto Social Total*</b>	<b>25.2%</b>	<b>13.8%</b>	<b>20.4%</b>	
<b>% del PIB*</b>	<b>1.73%</b>	<b>1.04%</b>	<b>1.92%</b>	

**Fuente:** Cartaya y D'Elia (1991). (\*) Cálculos propios

<sup>1</sup> La Fundación PAMI se creó en 1990 adscrita al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, con el propósito de ejecutar el Programa Ampliado de Atención Materno-Infantil (PAMI). Este programa consiste en el suministro de productos lácteos a mujeres embarazadas, madres y lactantes, así como a niños hasta los 6 años de edad. En realidad es un programa compensatorio canalizado a través de las redes de salud. El programa concluyó en 1999.

<sup>2</sup> La Fundación para la Ampliación de Cobertura de la Educación Preescolar (FUNDAPREESCOLAR), creada en y adscrita al Ministerio de Educación, con el objetivo de determinar las necesidades de cobertura e infraestructura en educación preescolar, así como planificar, coordinar y gestionar proyectos de construcción, ampliación y dotación de escuelas preescolares, a través de convenios con instituciones públicas y privadas. Es un programa de infraestructura educativa, que tuvo una muy baja ejecución. El programa concluyó en 1997.

<sup>3</sup> La Fundación Fondo de Cooperación y Financiamientos de Empresas Asociativas (FONCOFIN), creada en 1986 y adscrita al Ministerio de la Familia, se encargaba de la ejecución del Programa de Promoción de la Economía Popular.

Aunque estudios oficiales y académicos mostraron un impacto sustantivo de las transferencias directas en el presupuesto familiar de los sectores más pobres, equivalente a 29% en el año 1991 (Cartaya y D´ Elia 1991), la estrategia no tuvo mayor importancia cuantitativa respecto a lo que ello significó en reducción del gasto social. Al respecto, González (1999: 42) advierte que: “(...) se logró compensar solo parcialmente la caída de los ingresos de la población producida por la crisis de la década de los ochenta y agudizada aún más por la eliminación de los subsidios indirectos en 1989”.. Asimismo, las transferencias sociales ocurrieron a destiempo de los impactos económicos y se aplicó de manera muy desigual en cuanto a cobertura. Las familias con niños y adolescentes escolarizados fueron las más atendidas, alcanzando cerca de 2 millones de personas. Según González (1999: 42): “...fueron realmente pocos los programas que lograron un impacto masivo en la población vulnerable (...) Sólo los programas basados en la red escolar pudieron atender proporciones importantes de su población objetivo”.

En encuestas hechas a la población, FECS (1998: 26) encontró que: “Los entrevistados aprecian de los programas sociales aquello para qué les sirve, es decir, el ahorro que implica para el consumo familiar los subsidios, los precios bajos o las transferencias en productos o dinero. No obstante, los beneficiarios parecen calificar mejor a los programas sociales que entregan servicios...”. Igualmente en entrevistas hechas por Mateo (1995: 16) a beneficiarios del Programa Beca Alimentaria, se consideraba “...un engaño que pretendía demostrar la preocupación del gobierno por el pueblo, pero que no compensa los efectos económicos de las otras medidas gubernamentales; una limosna humillante, una burla, un acuerdo con los empresarios para que continúen aumentando sus ganancias”<sup>11</sup>.

La disminución del gasto social acentuó el deterioro institucional de los servicios de educación, salud y seguridad social que se mantenían en una permanente crisis de escasez de recursos. Aumentó el gasto social privado y se vieron afectadas las coberturas de educación y salud<sup>12</sup>. De acuerdo con Lacruz y Parra (2002: 12) la misma política social compensatoria lucía dispersa y des-coordinada entre una gran cantidad de organismos ejecutores, se carecía de metodologías de diseño e implementación así como también de sistemas de evaluación y monitoreo.

A esto se añade, la ausencia de una visión de largo plazo para la inserción de la población en puestos de trabajo productivos y bien remunerados. El sector menos atendido fueron los desempleados, según González (1999: 16): “...el Programa Nacional de Beca Salario no llegó a cubrir el 3% de los jóvenes desempleados y el Programa de Apoyo a la Economía Popular no fue capaz de crear empleos para

---

<sup>11</sup> Las propuestas planteadas por los beneficiarios eran: utilizar el dinero invertido para mejorar los servicios sociales y comedores escolares, bajar el costo de los alimentos esenciales, organizar cooperativas de consumo, crear programas de becas de estudio, considerar la situación familiar, aumentar los salarios, desarrollar una política de atención integral hacia la infancia (Mateo 1995).

<sup>12</sup> Como ejemplo, las autoras Salvato y García (2005: 86) refieren que: “El crecimiento del consumo de los hogares en salud es más acelerado a partir del año 1983, como consecuencia de la crisis cambiaria y la devaluación ocurrida en el período, en el lapso 1980-1984 muestra un incremento real del 25%. Como consecuencia del crecimiento del consumo de los hogares en salud se generó un cambio en la composición del gasto nacional en salud, aumentando la participación de los hogares al 63.4% y reduciendo la participación del gasto público al 36.6%”.



más del 3% de la población en cada año”. De hecho, se sostuvo una política de “no intervención” en el empleo y los salarios (García 1993).

Efectivamente, los primeros programas contra la pobreza incluían un Plan Especial de Empleo e Inversión social cuyo propósito era, según lo recogen Cartaza y D’Elia (1991: 168): “...la generación y mantenimiento de empleo e ingresos en aquella población activa de baja calificación, la cual se consideró más vulnerable a las eventuales reducciones de la demanda de fuerza de trabajo, a consecuencia del reajuste económico”. La ejecución de este plan fue muy deficiente para los objetivos de emergencia social, lo cual condujo prácticamente a su pronta eliminación. Justamente, la consideración de las debilidades institucionales del Estado para accionar de manera rápida en esta área, es lo que lleva a pensar en un complemento de fondos multilaterales, especialmente por parte del BID, para proyectos de empleo e inversión social que se convertirían en el mecanismo de creación del FONVIS, como ente encargado de la recepción, administración y distribución de estos recursos.

### **2.2.2 La inversión social y el fortalecimiento de la descentralización**

En el año 1990 comienzan a negociarse otros dos programas con la banca multilateral dirigidos a la inversión social. Uno de estos programas, el Proyecto de Inversión Social Local (PROINSOL), sería el instrumento de creación del FONVIS. La negociación del PROINSOL se concretó en un contrato-préstamo aprobado en el año 1991 por el BID por un monto de 140 millones de dólares a ser ejecutado en 6 años, que incluía un aporte local de 40%. El otro, fue el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMUEBA) que consistía en un contrato-préstamo con el Banco Mundial aprobado en el año 1992, por un monto total de 85 millones de dólares y un aporte local de 52.9%, a ejecutarse en un plazo de 5 años. Este programa se asignó a la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), creada en 1961<sup>13</sup>. Ambos organismos, el nuevo FONVIS y el antiguo FUNDACOMÚN estaban adscritos al Ministerio de la Familia.

Con estos dos programas se esperaba generar empleos temporales mediante la construcción de pequeñas obras de infraestructura social de una manera más eficiente para poblaciones de bajos ingresos, objetivo que no se logró con los proyectos especiales de empleo e infraestructura social instrumentados entre 1989 y 1991. Esta labor comprendía, necesariamente, la construcción de alianzas con los gobiernos regionales y locales, que apenas en el año 1989 se habían constituido en ámbitos de gobierno descentralizados dentro de la estructura del Estado venezolano. La estrategia de fortalecimiento al proceso de descentralización gubernamental era una prioridad política, en un escenario de

---

<sup>13</sup> Este organismo se crea por Decreto 688 del 30-01-1962, después de una solicitud al ejecutivo nacional hecha por los participantes a la Segunda Convención Nacional de Municipalidades el 15-02-1961. El crecimiento acelerado de los barrios pobres de las principales ciudades obligó a poner en marcha un programa especial para su ordenamiento y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, establecido en el Decreto 332 del 13-08-74 que pasa a ser coordinado por FUNDACOMUN. El 14 de enero de 1975, por el Decreto N° 708 se reforma el acta constitucional de la fundación, volviendo a sus objetivos originales. En 1977 a través del Instructivo N° 29, el gobierno reafirma el papel coordinador de FUNDACOMUN en el programa de barrios. En 1989, por Decreto 478 sobre regionalización del país le es asignada la tarea a FUNDACOMUN de promover la designación de representantes municipales ante los Consejos Regionales de Desarrollo y una Asamblea de Participación. FUNDACOMUN es designada por el VI Plan de la Nación, coordinador del sector organización y participación comunal. Como organismo adscrito al Ministerio de la Familia, tuvo funciones importantes en los avances del proceso de descentralización política.

debilitamiento generalizado de las capacidades institucionales del Estado, para garantizar la coordinación social y la distribución de recursos.

Los programas de inversión social del FONVIS y FUNDACOMUN, son contemporáneos a la creación, en el año 1993, del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)<sup>14</sup>, órgano adscrito a la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) para apoyar proyectos de equipamiento urbano, vialidad, servicios públicos y sociales, así como proyectos productivos, con recursos provenientes de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA). La existencia de estos dos programas de inversión social dirigidos al mismo fin, entre FONVIS y FUNDACOMUN, producirá a la postre, duplicación de esfuerzos y generación de mayor burocracia. En cambio, el FIDES se convirtió en un potencial aliado del FONVIS para ejecutar PROINSOL, garantizando a los gobiernos regionales y municipales, acceso a los aportes locales para optar al financiamiento multilateral provisto por este programa.

1992 y 1993 fueron años marcados por una fuerte inestabilidad política. En febrero y noviembre del año 1992 se producen dos intentos de golpe militar, en el año 1993 la renuncia del Presidente y la instauración de un gobierno provisional hasta 1994, año en el cual se producen nuevas elecciones presidenciales. Tales acontecimientos afectaron de una forma negativa la programación de los financiamientos multilaterales y, por ende, hubo retrasos considerables en la ejecución de los proyectos. Asimismo, entre los años 1994 y 1996, período en el cual comenzaron efectivamente a ejecutarse los programas de inversión social, se enfrentaron serios obstáculos para cumplir con las metas establecidas, entre los cuales pueden destacarse: retrasos e incumplimientos de los aportes locales por parte del Estado venezolano; ausencia de coordinación, seguimiento y supervisión institucional; controles innecesarios y procedimientos equívocos de las instituciones financieras nacionales; así como complejos procedimientos de desembolsos y retrasos en su aprobación por parte de las propias agencias multilaterales.

Vista esta situación, en el año 1995, tanto las agencias como el mismo gobierno coincidían en que la ejecución y eficacia de los préstamos multilaterales en su conjunto no habían sido satisfactorios. Para este año apenas se había utilizado el 29% de los recursos programados y el Banco Mundial calificaba de riesgosos la casi totalidad de los proyectos debido a su escaso desempeño. Más que el pago de compromisos por fondos no ejecutados, el Banco Mundial lamentaba la pérdida de oportunidades del gobierno en el uso de estos fondos para atender a la población (Cordiplan 1995: 1996).

En 1996, se aplica una segunda fase de la política de ajuste económico que llevó por nombre Agenda Venezuela. Con esta política se esperaba implementar un programa de estabilización y cambio estructural dirigido a fomentar el crecimiento sostenido y reducir los niveles de inflación. A diferencia del aplicado en 1989, este programa económico se caracterizó por un proceso gradual de ajuste delimitado al sector de la economía petrolera, lo cual permitió su aplicación en un clima de menor tensión social. Las características de la política social para ese entonces la resume Carlos Altimari (1998), quien fuera Ministro de la Familia en los siguientes:

---

<sup>14</sup> Decreto-Ley N° 3265 del 25-11-93.



- Igual importancia al desarrollo social y al desarrollo económico, entendiendo el primero como un mecanismo para promover la cooperación social y el incremento de la productividad nacional a través de la capitalización del recurso humano.
- Una política social contributiva de seguridad social pública/privada para la clase trabajadora del sector formal, mediante servicios de salud, educación, seguridad social y vivienda, y focalizada para los pobres coyunturales, perfeccionando las metodologías de focalización para establecer prioridades de cobertura y programas.
- La modernización del rol del Estado, de intervención centralista y vertical a una descentralizada y democrática, con el fortalecimiento de las capacidades normativas y regulatorias del Estado y el apoyo a la labor municipal, la privatización, la participación de la sociedad civil, así como concertación y cooperación con el sector privado para la solución de los problemas sociales.
- El aumento del gasto social y su racionalización en términos de eficiencia y eficacia, mediante la responsabilidad compartida entre el Estado, los empresarios, la sociedad civil, la iglesia y la cooperación técnica internacional.

La evaluación no satisfactoria de la cartera de programas de inversión pública con financiamiento multilateral, dio pie a que el gobierno nacional junto con las agencias financieras multilaterales incluyendo el FMI, acordaran ejecutar un plan de acción para la reestructuración y mejoramiento de esta cartera, planteándose como primera medida reajustar los montos de financiamiento en aquellos proyectos con poca o nula capacidad de ejecución según su desempeño histórico en el pasado. Ello también implicaba la modernización y agilización de los procedimientos y trámites administrativos internos, específicamente la asignación de los aportes locales, el manejo de cuentas, desembolsos y adquisiciones de bienes y servicios. También se planteaba la reestructuración de las unidades de ejecución y el fortalecimiento de la coordinación institucional, el seguimiento y la evaluación. Dentro de estos acuerdos se decide, fijar nuevas prioridades de financiamiento multilateral:

- La reforma del sector financiero y estabilidad del programa macroeconómico aplicado por el gobierno, de acuerdo con las recomendaciones del FMI.
- Continuar el financiamiento a programas sociales focalizados en grupos de bajos ingresos, en las áreas de salud y nutrición, educación, microempresas e infraestructura de servicios básicos.
- La reestructuración y fortalecimiento del sistema de pensiones del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS).

Efectivamente, los programas sociales para enfrentar la pobreza continuaron hasta el año 1998, pasando de 18 a 14 programas financiados con recursos provenientes de las agencias multilaterales. El peso de estos programas sociales sobre el gasto social y el PIB, no fue mayor al que obtuvieron los que se llevaron a cabo entre 1989 y 1991. Entre 1994 y 1996, el promedio de los recursos asignados a estos programas sociales fue de 17, 7% sobre el gasto social total y

de 1,33% sobre el PIB. A propósito de mejorar la coordinación, ejecución y seguimiento de los programas sociales se crean tres instancias presididas por el Ministerio de la Familia: el Gabinete Social<sup>15</sup>, el Consejo Nacional para el Seguimiento y Supervisión de los Programas Sociales (CONASSEP) y el Sistema Nacional de Indicadores Sociales.

**Tabla 2: Programas Sociales de la Agenda Venezuela. Ministerio de la Familia**

Programas	Montos en millones Bs.			Organismos ejecutores
	1994	1996	1998	
<b>Transferencias Directas</b>	<b>65.066</b>	<b>242.379</b>	<b>257.182</b>	
Subsidio familiar (antes Beca Alimentaria)	48.205	173.261	167.436	Ministerio Educación
Útiles y uniformes escolares	11.927	39.092	48.045	Ministerio de Educación
Subsidio al pasaje estudiantil	4.934	17.976	27.010	Ministerio de Educación
Alimentario estratégico (CASA)	-	12.050	14.691	CASA
<b>Programas nutricionales</b>	<b>13.023</b>	<b>50.297</b>	<b>132.016</b>	
Alimentario escolar	-	15.000	49.221	Ministerio de Educación
Merienda, Comedores escolares y otros	9.440	25.865	55.692	Ministerio de Educación
Ampliado Materno-Infantil (PAMI)	3.583	9.432	27.103	Ministerio de Sanidad y Asistencia Social
<b>Programas de capital humano</b>	<b>15.291</b>	<b>69.891</b>	<b>287.854</b>	
Hogares cuidado diario	11.674	33.687	53.035	Servicio Nacional Autónomo de Atención a la Infancia y a la Familia (SENIFA)/Ministerio de la Familia
Protección al anciano	3617	11.087	18.749	Instituto Nacional de Geriátrica (INAGER)
Pensiones de Vejez	-	25.117	216.070	Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)
<b>Programas de empleo y protección social</b>	<b>20.000</b>	<b>2.812</b>	<b>1.676</b>	
Capacitación y empleo joven	1.393	9.078	8.028	Ministerio de la Familia
Red ambulatoria y hospitalaria	739	11.056	28.025	
Suministro de medicamentos (SUMED)	739	8.319	6.120	Ministerio de Sanidad y Asistencia Social
Dotación material médico-quirúrgico	-	2.737	21.905	Ministerio de Sanidad y Asistencia Social
Fortalecimiento social	-	10.850	7.370	FONCOFIN
<b>TOTAL*</b>	<b>114.119</b>	<b>387.285</b>	<b>714.123</b>	
<b>% Gasto Social Total*</b>	<b>17.1%</b>	<b>18.6%</b>	<b>17.4%</b>	
<b>% del PIB*</b>	<b>1.31%</b>	<b>1.31%</b>	<b>1.36%</b>	

**Fuente:** Carvallo (1998) y MINFAMILIA (1996-1997). (\*) Cálculos propios

Dado que había quedado un considerable número de proyectos de inversión social sin ejecución, el gobierno nacional realiza una negociación para un nuevo contrato-préstamo con la CAF ese mismo año, por un monto de 50 millones de dólares y una duración de 3 años. Este programa comienza a ejecutarse en el año 1999 y estaba orientado a mantener, por intermedio del FONVIS, un mecanismo nacional de transferencia financiera a gobiernos estatales, municipios y organizaciones de la sociedad civil para la ampliación del acceso a servicios públicos de la población de escasos recursos, apoyar los esfuerzos de racionalización de la inversión social y fomentar la articulación público-privada en la producción, administración y prestación de servicios, bajo un esquema de

<sup>15</sup> Decreto Presidencial 292 del 15-8-94.



cofinanciamiento de los proyectos con recursos del programa y aportes locales de alcaldías, gobernaciones y sector privado.

Asimismo, el FONVIS asume la administración delegada de dos programas negociados en 1994: el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica con el BM y el Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Educación Básica con el BID, que en conjunto sumaban un monto de 428.8 millones de dólares con una duración de 5 años, con el objetivo de fortalecer la educación básica y apoyar el proceso de descentralización del sector educativo. Los recursos de ambos proyectos pasaron a ser administrados por el FONVIS, sin incluir participación en la ejecución de los proyectos, función que estaba a cargo del Ministerio de Educación.

### **2.2.3 La cogestión de programas sociales con la sociedad civil y el sector privado**

En el año 1997 también surge un nuevo proyecto en el marco de una política social cogestionada con nuevos actores nacionales (ONG´s y sector privado). Esta política social se asocia con la explosión de numerosas organizaciones de la sociedad civil en el país entre 1989 y 1991, propiciado por el estímulo a la participación de ONG´s en la ejecución de los programas de enfrentamiento a la pobreza. Estimaciones del Ministerio de la Familia señalaban que para 1997 ya existían más de 2.000 organizaciones de este tipo involucradas en programas sociales públicos de diversa naturaleza. Muchas de estas ONG´s entraron en la gestión del gobierno a través del Programa de Hogares de Cuidado Diario para niños/as de madres trabajadoras, que ejecutaba directamente el Ministerio de la Familia desde 1989, y llegaron a manejar cerca de 43 millones de bolívares anuales (Ortegano 1998). A partir del año 1994 se hace explícita una política de cogestión con la sociedad civil por parte del gobierno. Esta política cambió el papel de ejecutoras que tenían las ONG´s antes de 1994, a un papel de cogestoras de programas y servicios públicos y agentes preponderantes del desarrollo social del país.

Según González (2004: 25): “La gran expansión de la sociedad civil en Venezuela se produce entre los años 1989 y 1999. La característica distintiva de este período es el hecho de que estas organizaciones buscaron relacionarse directamente con el Estado sin la intermediación de los partidos. Ello es facilitado por la política social de Carlos Andrés Pérez en el año 1989. Tal relación directa proviene del sentimiento de hostilidad que la sociedad civil mantuvo hacia las organizaciones partidistas durante muchos años, posiblemente asociado a sus tendencias colonizadoras en el caso de los sindicatos, los gremios y los sectores empresariales, durante el período anterior. Las organizaciones de este período participan activamente en la ejecución de las políticas sociales. Fueron ejemplos importantes aquellas organizaciones que participaron en el Programa de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario, en los Programas de Capacitación y Empleo Joven o en la Atención de Ancianos, primero en la gestión del Presidente Carlos Andrés Pérez y después en la del Presidente Rafael Caldera”.

Dentro del sector de las ONG´s se encontraban tanto fundaciones empresariales y filantrópicas, como organizaciones no gubernamentales de desarrollo social, grupos comunitarios y redes sociales. La justificación para incorporar a estas organizaciones era su reconocida trayectoria, su mayor cercanía a la población

necesitada, sus costos administrativos más bajos y más flexibles. Pero, una de sus mayores debilidades, de acuerdo con López (1996: 6) era su alta concentración en las áreas urbanas del país, principalmente en la ciudad capital. “En los últimos 10 años se han formado alrededor del 50% de las ONGs existentes en Venezuela. El 18% tiene origen en actividades religiosas, el 65 tiene como misión la oferta de servicios y más del 80% están ubicadas en zonas urbanas. No obstante, son todavía pocas las instancias de coordinación de las actividades de las distintas organizaciones urbanas y extraurbanas”.

Respecto a la empresa privada, el apoyo y participación de este sector representaba una fuente de financiamiento sostenible para las ONGs que ya tenía alguna tradición en el país. El principal obstáculo señalado por Ortegano (1998) a este esquema de asociación ONG’s-Sector Privado venía dado por el tipo de orientación particularista de la filosofía empresarial, que limitaba el acceso de muchas de estas organizaciones a las posibilidades de obtención de apoyo financiero.

Es así como un grupo de organizaciones no gubernamentales, fortalecidas a partir de los programas sociales con financiamiento multilateral implementados desde 1989, promueve ante las autoridades nacionales y a través del FONVIS, la negociación de un nuevo contrato préstamo con el BID. Este nuevo programa se denominó Proyecto de Apoyo a Iniciativas y Gestión de Organizaciones de la Sociedad Civil (PAIS), por un monto de 19.6 millones de dólares, dentro del cual se establecía un aporte local de 35,5%, y sus objetivos fueron el fortalecimiento de las ONG´ s en las actividades de desarrollo social implementadas por éstas, como solución a los problemas de exclusión y pobreza. El programa consistía en transferencias a pequeños proyectos de ejecución rápida que desarrollarían las ONG´ s dentro de un esquema financiero compartido entre los aportes del programa suministrados por el FONVIS, aportes de los gobiernos regionales o locales y del sector privado; y también de las propias ONG´ s.



## 2.3 La arquitectura y trayectoria del FONVIS (1990-1998)

Durante las negociaciones y preparación del PROINSOL, se había manifestado la necesidad de crear una nueva figura organizativa para manejar el contrato préstamo, conforme a la estrategia social y financiera implementada, así como actuar en forma independiente y al margen de las reglas tradicionales de gestión de los organismos del Estado, siguiendo las normativas y procedimientos del manejo del contrato préstamo fijadas por la banca multilateral. Se decreta entonces la creación del FONVIS en el año 1990<sup>16</sup>, como nuevo organismo que debía cumplir los siguientes requisitos:

- Capacidad técnica para la promoción, capacitación y asistencia especializada en proyectos sociales; y para el fomento de metodologías y sistemas de gestión que ayudasen a racionalizar la inversión y el gasto social.
- Agilidad y flexibilidad para el manejo de las operaciones financieras del préstamo, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la negociación y ceñidos a las condiciones del contrato.

De esta manera, el FONVIS pertenecía a la generación de fondos sociales que surgieron a partir de la estrategia global de apoyo financiero multilateral a la instrumentación de los programas de ajuste en las economías de América Latina, como eslabones de transferencia de recursos externos que permitirían suavizar sus efectos. Según CESAP (1997: 12), el BID definía los fondos de inversión social como:

“...programas de financiamiento a corto plazo especialmente dirigidos al enfrentamiento de la pobreza. Su administración está a cargo de los gobiernos y financia la ejecución de obras de infraestructura en pequeña escala, programas de asistencia que protejan a los grupos más vulnerables y la creación de nuevas fuentes de empleo que beneficien a los segmentos de población más pobres”. Igualmente, el BM concebía los fondos sociales como “...programas que forman parte de operaciones de préstamo, cuya administración está a cargo de un organismo nacional del país prestatario. Representan un mecanismo para encauzar recursos hacia sub-proyectos de instituciones públicas, organismos privados y ONG's, dirigidos a suministrar servicios sociales, oportunidades de empleo y actividades generadores de ingresos para los sectores pobres”.

De acuerdo con Izaguirre (1997: 4): “Los Fondos, en especial los que se inician como transitorios, pueden definirse como mecanismos institucionales cuya principal virtud consiste en transferir, de manera rápida, racional y sistemática, a los grupos de bajos ingresos y a los más vulnerables de la población previamente identificados, una cantidad importante de recursos –provenientes en un alto porcentaje de fuentes externas tanto bilaterales como multilaterales bajo la figura de donaciones y préstamos blandos- mediante el financiamiento de proyectos de pequeña escala, generadores de empleo temporal e ingresos y de asistencia

---

<sup>16</sup> Decreto Presidencial N° 902 de fecha 17-05-90.

social, con el propósito de aminorar los efectos económicos recesivos y satisfacer necesidades básicas apremiantes”.

Sin embargo, entre una figura transitoria ideada para enfrentar situaciones de emergencia social y otra más estable y permanente en materia de inversión social, Venezuela escogió la segunda para el diseño de la arquitectura del FONVIS. Izaguirre (1997), Álvarez (1998) y Ortegano (1998) coincidían en afirmar que, a diferencia de los fondos de emergencia social que se aplicaron en América Latina, el FONVIS no era una figura de carácter compensatorio, aún cuando sus programas tuvieran una existencia temporal. Por lo tanto, el FONVIS se construyó como un organismo que debía permanecer en sus funciones más allá del tiempo establecido para la ejecución de los programas financieros.

Ello suponía dar un tratamiento más amplio al tema de la pobreza, no restringido a las implicaciones del ajuste; pero también comprendía la idea de instalar dentro del Estado una nueva configuración de relaciones políticas, sociales y económicas, en medio de una crisis de legitimidad institucional y ruptura de las formas en las que el sistema político se imbricaba con el social, para lo cual se consideraba necesario fortalecer el papel de agentes emergentes: los gobiernos estatales y municipales, las ONG´s y el sector privado. Esta característica del FONVIS, ocurre en dos circunstancias particulares para Venezuela:

- La aplicación tardía del programa de ajuste en el país en comparación con otros países de América Latina, sumado al retraso con el que arrancaron las operaciones del FONVIS en el año 1992 (3 años después de aplicar las primeras medidas de ajuste en el país), que dieron oportunidad para evaluar la experiencia de otros fondos de inversión social en países de América Latina<sup>17</sup> y adecuar la estructura institucional del FONVIS a los cambios que se estaban dando respecto a éstos<sup>18</sup>.
- Un proceso reciente de descentralización en el país que requería de múltiples apoyos para aumentar las capacidades de inversión de las autoridades regionales y locales, que afianzó al FONVIS como un fondo dirigido a la ampliación de la infraestructura urbana y social de los estados y municipios, urbanos y rurales, con mayores índices de pobreza.

En la práctica, una serie de factores restringieron las operaciones del fondo bajo este diseño entre los años 1992 y 1998. Por un lado, la no separación entre

<sup>17</sup> Esta figura más estable y permanente se fortalece a través de intercambios con otras experiencias latinoamericanas facilitados por la Red Social de América Latina y el Caribe, foro internacional creado en el año 1991 para el encuentro y la cooperación entre fondos sociales de la región (Ver <http://www.oas.org/udse/español/documentos/resumenejecutivord.doc>). Específicamente, el FONVIS participó en varios encuentros regionales convocados por la Red Social y en virtud de estos intercambios realizó visitas a Chile para conocer la experiencia del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), creado en el año 1991.

<sup>18</sup> Según relata Ortegano (1998; s/p): “En una entrevista realizada al Dr. Ricardo Halabí, Director Ejecutivo del FOSIS de Chile, él señaló... ‘Los fondos de inversión social deben trascender su origen compensatorio y afianzarse como verdaderos catalizadores de la participación ciudadana...’, esto es una gran verdad para el resto de los Fondos de Inversión Social de Latinoamérica, pero no una verdad absoluta para el FONVIS. Si analizamos el surgimiento del FONVIS, nos percatamos que éste, a diferencia de sus pares latinoamericanos, no surge como una institución cuyo fin primordial es la de administrar programas compensatorios, sino que por el contrario, constituye la estrategia por medio de la cual el estado venezolano operacionaliza una política pública, centrada no en acciones remediales a una situación sino en ‘Captar recursos técnicos y financieros, nacionales e internacionales, para dirigirlos al fortalecimiento de las capacidades de gestión de la Sociedad Civil Organizada y de los gobiernos regionales y municipales, así como para respaldar proyectos de infraestructura de bienes y servicios sociales básicos, en comunidades de escasos recursos’”.



FONVIS y PROINSOL condujo a una estructura organizativa inicial rígida y exclusivamente orientada a la operación del programa financiero, que limitó las posibilidades de avanzar hacia una figura institucional que lo pudiera trascender; por otro lado, las dificultades para cumplir con las condiciones que esta estrategia implicaba, en las cuales pesaban los procedimientos establecidos por el BID para la ejecución del programa, en un marco de amplias debilidades de gestión y capacidad financiera de los nuevos agentes gubernamentales y privados que serían fortalecidos con el programa; y finalmente, los conflictos sociales que la propia aplicación de la estrategia económica y social generaba, no permitieron acoplar los tiempos de ejecución del programa con los tiempos para la construcción de alianzas con los nuevos agentes emergentes.

### 2.3.1 Diseño y políticas del FONVIS

Desde el mismo momento que se diseñó en FONVIS, Álvarez (1998) señaló la dificultad para diferenciar al FONVIS del PROINSOL. Esta dificultad ocasionó, según Álvarez, que la estructura del FONVIS estuviera pensada más para avanzar en la ejecución de programas que para hacer avanzar la misión del organismo: “Normalmente, las consideraciones que originan una institución son revisadas y discutidas en el marco de su visión y misión para identificar fortalezas y definir estrategias para adaptarse a los cambios del entorno e incrementar su competitividad. En el caso del FONVIS, las implicaciones de ser un Fondo para un programa son múltiples: los diseños y crecimiento del Programa y del Fondo se han influido y reforzado mutuamente, de tal manera que parecieran uno...” (s/p). En este sentido, los criterios que prevalecieron en la ejecución del programa financiero, fueron los mismos que guiaron la acción del FONVIS, y por ende, el destino de uno fue determinante en el destino del otro.

Así, los propósitos formulados para FONVIS y PROINSOL fueron los de promover y financiar programas y proyectos sociales en correspondencia con las estrategias de desarrollo social y de descentralización del Ejecutivo Nacional, así como con los programas de inversión social, con el fin de contribuir a mejorar los niveles de vida de la población en situación de pobreza de las áreas urbanas y rurales. En este sentido, tanto el FONVIS como el PROINSOL fueron diseñados para intervenir sobre dos aspectos: la pobreza y la descentralización. En el primero, el fondo-programa serviría de mecanismo de transferencia rápida de recursos, utilizando la figura de los proyectos como instrumentos programáticos y financieros (no el presupuesto público); y, en el segundo, se concebía como un mecanismo de cooperación, cogestión y cofinanciamiento con otros actores gubernamentales y privados, para captar y diversificar las fuentes de financiamiento e inversiones en el campo social.

Dentro de esta arquitectura, el FONVIS orientó su acción a través de dos tipos de política:

La **política de focalización**: un elemento central en este sentido fue el desarrollo de metodologías que permitieran la cuantificación y localización de las poblaciones excluidas de la oferta de servicios sociales, así como aquellas poblaciones con menores recursos y en condición de desempleo. “Con el propósito de beneficiar exclusivamente a los más pobres, el fondo están estableciendo los criterios necesarios que permitan garantizar la exclusiva focalización de las inversiones del fondo a los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad”

(Silva y Montiel 1990). No obstante, dentro del diseño del PROINSOL existía una estructura multisectorial de trabajo en las áreas de salud, educación, empleo y seguridad social. Este carácter multisectorial le imprimió ciertas exigencias de coordinación de acciones con los organismos del Estado y contar con una plantilla diversa de profesionales y contratistas de obras.

**La política de no ejecución directa de proyectos por parte del FONVIS**, a través de dos estrategias: a) el cofinanciamiento de proyectos con gobernaciones y alcaldías, cuya ejecución es responsabilidad de estas instancias, así como la administración y mantenimiento posterior de las obras construidas; y b) el estímulo a modalidades de coejecución con instancias gubernamentales y otras organizaciones públicas o privadas que los destinatarios designen o con las que éstos acuerden proyectos de inversión social. Ambas estrategias definen al FONVIS como un mecanismo de intermediación financiera entre las agencias donantes y los agentes locales receptores. En este sentido, el FONVIS cuenta con recursos de fuentes internacionales y ayuda a convertirlos en proyectos de inversión para comunidades pobres o excluidas de las redes sociales existentes, según la demanda que hagan las gobernaciones y alcaldías. En este sentido, uno de los objetivos primordiales del FONVIS ha sido la promoción de una “cultura de proyectos” en los gobiernos regionales y locales, con la idea de generar capacidades de planificación, presupuestación y administración de recursos según prioridades sectoriales y espaciales compatibles con la estrategia económica y social.

Desde el punto de vista formal, el FONVIS se crea como una fundación sin fines de lucro y de patrimonio público, con autonomía financiera y gerencial orientada por incentivos privados. A fin de asegurar una posición de alta jerarquía en las decisiones, se creó una Junta Directiva, presidida por el Ministro/a de la Familia, y representantes de otros organismos ministeriales con cierto poder en la conducción económica del país: Ministerio de Finanzas y CORDIPLAN. Esta junta fungía como la máxima autoridad del FONVIS y su presidente podía ejercer funciones de representación legal del Estado venezolano ante los órganos nacionales, gobiernos y organismos internacionales, tanto para recibir, administrar y distribuir en forma directa los recursos provenientes de las agencias multilaterales como para administrar los recursos asignados por esta vía a otros organismos públicos, de manera delegada<sup>19</sup>.

La idea aquí, según los criterios del BID, era la de construir una “maquinaria eficaz”, que suponía ubicar al Fondo en el más alto nivel de decisión administrativo<sup>20</sup>, con una junta directiva representativa de los distintos sectores sociales de gobierno, semi-autónoma, una gerencia y un personal altamente calificado (Izaguirre 1997). Estas características garantizarían “impermeabilidad” a las presiones externas, independencia y flexibilidad para captar recursos provenientes de fuentes externas, posibilidad de alianzas con actores no

<sup>19</sup> FONVIS tiene facultades para administrar los recursos que le son asignados en forma directa, pero también puede administrar recursos internacionales asignados a otras instituciones, lo cual entra dentro de la figura de la administración delegada, de los cuales recibe un porcentaje por servicios administrativos que son inyectados al funcionamiento de la propia institución.

<sup>20</sup> Según lo indican Silva y Montiel (1990: s/p): “La independencia y autonomía está establecida por la ubicación que en la estructura de organismos tenga el fondo. Ello supone que su máxima autoridad ejecutiva tenga el rango jerárquico necesario para promover exitosamente propuestas de acción que normalmente en otras circunstancias sería difícil realizar”.



estatales; una relación directa con aliados y beneficiarios sin la necesidad de instancias intermediarias del Estado; un alto nivel de transparencia y confianza en sus procedimientos y resultados; y una elevada capacidad técnica.

A pesar de las amplias facultades del FONVIS para definir sus propios lineamientos y normativas, prevalecieron tres factores que limitaron el desarrollo de tres de las características planteadas, su independencia, autonomía y capacidad operativa:

El incumplimiento por parte del Estado de los aportes locales que en Venezuela requieren de una serie de controles parlamentarios para ser aprobados<sup>21</sup>. Estos recursos suponen deuda para el país, por lo que la aprobación de los montos, los procedimientos de manejo y operación, así como la forma de canalización de estos recursos se deciden a través de leyes-presupuesto en el Congreso Nacional<sup>22</sup>. El FONVIS debía esperar la aprobación de estas leyes para la asignación de los montos en dinero de la contrapartida local, que a su vez representaban una condición para que la banca aprobara los desembolsos.

La rigidez e intransigencia respecto a los procedimientos y normativas para la ejecución de PROINSOL, fijados en la negociación y en los términos del contrato-préstamo. Ello no permitió realizar una operación ágil y flexible, tal como se planteaba. Por el contrario, obligaron a hacer caso omiso de las distintas realidades y capacidades de los actores; así como de los cambios que se estaban dando en la aplicación de la estrategia económica y social. Entre los años 1992 y 1995, el FONVIS no pudo dedicarse a la ejecución de PROINSOL sino a la generación de capacidades para la inserción de los nuevos actores en el esquema de cofinanciamiento y coejecución exigido en éste. La incompatibilidad entre las condiciones en las que se encontraban los agentes locales y las exigidas por el BID, en cuanto a formulación de proyectos, aportes locales, procesos licitatorios, tiempos de ejecución, información y controles, condujeron a un progresivo desgaste de las relaciones entre el FONVIS y los agentes locales, que finalmente impidieron alcanzar las metas de ejecución previstas.

La estructura no descentralizada de FONVIS, a diferencia de otros fondos similares en América Latina. La idea de contar con una institución pequeña y altamente calificada para la ejecución de PROINSOL, evitando peligros de burocratización y una inercia expansiva que consumiera paulatinamente los recursos del programa, tuvo que ver con la no descentralización del FONVIS. Esto implicó un gran esfuerzo de coordinación con otras instituciones regionales y locales que permitieran promover su oferta, establecer alianzas y proveer de asistencia técnica; y también limitó las funciones de evaluación, seguimiento y

---

<sup>21</sup> No funciona así en los convenios de cofinanciamiento del FONVIS establecidos con los destinatarios de los recursos, en los cuales también se piden aportes locales a éstos. La colocación de estos aportes puede hacerse en especies o pueden ser suministrados por otros entes públicos.

<sup>22</sup> En Venezuela, la adquisición de créditos a través de fuentes externas queda bajo la exclusiva responsabilidad de la administración pública central, no permitiéndose a los gobiernos regionales, municipios y organizaciones civiles realizar este tipo de operaciones. El gobierno central en lo que respecta al financiamiento externo puede intervenir al menos de dos formas: a) como acreedor y receptor de financiamiento para proyectos de inversión en el sector público, pudiendo ser ejecutados por organismos gubernamentales o no gubernamentales; o b) como garante de operaciones crediticias acreditadas a proyectos del sector privado, sean empresas, instituciones financieras, ONG's, universidades, gremios, iglesia, grupos de mujeres o jóvenes, de acuerdo a las normas que fijen las leyes económicas vigentes. En ambos casos la utilización de fondos multilaterales supone compromisos de endeudamiento que son asumidos por el gobierno nacional.

supervisión de los proyectos que en su mayoría fueron ejercidas por personal de la sede central del FONVIS en Caracas. En algunos momentos de la trayectoria del fondo –como se verá más adelante- se diseñaron estrategias para superar estas limitaciones. No obstante, estas estrategias no fueron permanentes durante la trayectoria del fondo.

En 1997 se cumplía la fecha límite de ejecución del PROINSOL, dando comienzo a su cierre. Como lo indicaba su Reglamento Operativo en el Subprograma de Inversión (1992: 19): “Antes del 17 de marzo de 1996, se deberá haber dado inicio material a las obras correspondientes a Proyectos Elegibles...Las obras de drenaje deberán contratarse e iniciarse antes del 17 de septiembre de 1995. No se efectuará ningún desembolso con cargo al Subprograma después del 17 de marzo de 1997”. El inminente cierre del PROINSOL provocó la reestructuración del FONVIS en el año 1997, que hasta ese momento contaba con una estructura organizativa similar a los componentes programáticos del PROINSOL. Más que un revés, la pérdida del PROINSOL se percibió como una oportunidad para el cambio institucional. Así es nuevamente recogido por Álvarez (1998: s/p), cuando expresa: “FINALIZA el Programa, CRECE un Fondo”.

A partir de este momento, el FONVIS tenía claro que su permanencia hacia el futuro dependía del posicionamiento y de los avances que lograra como institución, y no de la resolución de problemas de orden práctico para hacer efectiva una estrategia de compensación y focalización. Para Álvarez (1998: s/p): “La capacidad de respuesta del FONVIS dependía de la tarea de clarificar las orientaciones que deben diferenciar los programas y el ámbito de actuación propio del resto de la oferta de servicios nacional. La constante de justificar la existencia de los Fondos por un vacío operativo ante los problemas de ejecución, focalización, monitoreo, flexibilidad, capacidad y transparencia de las instituciones...no es sostenible por más tiempo. Esto ha producido, a cambio, debilidad en las instituciones y paralelismo que no han fortalecido el aparato institucional del Estado....La permanencia del FONVIS en el contexto institucional se debe a la exigencia de adecuación de la política social a necesidades no atendidas y a los cambios constantes que se desarrollan en el ámbito social, económico y político de país”.

De este modo, desde 1997 el FONVIS realizó esfuerzos de reflexión y definición para cambiar su perfil: de un fondo-programa a un fondo para la formulación y ejecución de una diversidad de programas, del énfasis en la ejecución al énfasis en los impactos; y de un órgano fundamentalmente administrativo a una organización de servicio y de acompañamiento, insertada dentro de una red interinstitucional de organismos del sector social. Con base en estos esfuerzos, los propósitos institucionales enunciados por el FONVIS se orientaban a:

La distribución de los recursos a segmentos de la población y hacia áreas geográficas y problemas no atendidos por la oferta tradicional o de manera insuficiente. Este objetivo demarca el comienzo de cambios en el enfoque de política social, al pasar de la pobreza a la exclusión, procurando aumentar la cobertura de servicios hacia sectores y localidades desatendidas.

Romper con la “receta” de programas sociales generalizados, abriendo espacio al incentivo, la innovación y la diferenciación de bienes y servicios, según las realidades, problemas y demandas de las comunidades. En este aspecto también



se introducen nuevos elementos, que favorecen una mayor adaptación de los programas a las necesidades, y no en sentido contrario.

Estimular la asociación entre el sector público y privado. Este aspecto comprende el interés por encontrar nuevas bases de sostenibilidad de la acción del Estado, en el marco de criterios que ya no hacen tanto énfasis en la racionalidad económica de los programas sociales, sino en la corresponsabilidad social del Estado, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

### **2.3.2 El Programa de Inversión Social (PROINSOL) y el Programa de Inversión y Desarrollo Social (PROINDES)**

El PROINSOL contaba con una estructura multisectorial de programas de inversión en las áreas de educación, salud, equipamiento comunitario, agua potable, alcantarillado, drenaje, vialidad urbana y electrificación. Además, se tenían previsto dos subprogramas de apoyo, uno para el fortalecimiento de capacidades institucionales y otro para la realización de estudios de pre-inversión. Este programa arrancó en el año 1992, dos años después de haberse creado el FONVIS. Asimismo, los dos cambios de gobierno habidos en 1993 y 1994, la implantación del programa y las dificultades para ponerlo en marcha, se tradujeron en una baja ejecución de las operaciones de inversión hasta el año 1996 y en la concentración de esfuerzos dentro del subprograma de fortalecimiento institucional. En estimaciones presentadas por García (1997: 4), el PROINSOL tenía “una relativa baja capacidad de ejecución: 3% desde 1992 hasta 1995. Recientemente se ha logrado incrementar esa cifra hasta alcanzar aproximadamente el 9,5% de desembolsos en el mes de junio de 1996. No obstante lo anterior, se tenían comprometidos para la misma fecha 35% de los recursos del componente de inversión y cerca del 90% de los disponibles para asistencia técnica”.

En la práctica, el FONVIS no contó con una real independencia financiera, dado que los recursos externos del PROINSOL estaban condicionados a los aportes locales que debía suministrar el gobierno nacional. Según Barrios (1997: 12): “De este modo, vemos como un organismo como FONVIS, con muchas de las características de otros fondos de inversión social en América Latina, se ha visto limitado en su acción como consecuencia de estas restricciones presupuestarias, las cuales han afectado severamente su capacidad de ejecución a lo largo de su ejercicio y la credibilidad de la institución frente a sus reales o potenciales clientes. Un peligro evidente que podría derivarse de esta situación es que esos clientes pueden interpretar las iniciativas de FONVIS como compromisos no creíbles, lo cual puede afectar sensiblemente su supervivencia a largo plazo”.

A través del PROINSOL, el FONVIS colocaba el 60% del costo de los proyectos y los gobiernos regionales y locales colocaban el 40%. Ninguna de las entidades del país podía exceder el 10% del monto total de asignaciones al año. Además, se utilizaba el mecanismo de “reembolso”, por el cual los coejecutores recibían los recursos por gastos causados. De acuerdo con los criterios de elegibilidad, los proyectos debían beneficiar a la población pobre, garantizar la entrega de obras concluidas y contar con la previsión de recursos para su operación y mantenimiento posterior. Las limitaciones de las gobernaciones y alcaldías para atender las cada vez mayores demandas de la población y su exigua capacidad

financiera para cumplir con los requisitos de elegibilidad de proyectos, agravaron las limitadas condiciones de ejecución del programa. De esta manera, Álvarez (1998: 4) señala: "...cuando se estaba en capacidad de iniciar, los gobiernos subnacionales declinaban en su interés por los proyectos".

A medida que el FONVIS ganaba experiencia en el manejo de los proyectos (condiciones de desembolso, sistemas de información, procedimientos de procura) y el BID subsanaba los problemas de agilización de los procesos, se encontraban múltiples debilidades técnicas en los proyectos formulados por gobernaciones y alcaldías. Esto debido a los bajos niveles de calificación y a la alta rotación de personal capacitado<sup>23</sup>. Por otra parte, otros proyectos parecidos competían en la atención de los gobiernos regionales y locales; en particular el PROINSOL del FONVIS coincidía en objetivos y componentes con el Proyecto para el Mejoramiento de Barrios (PROMUEBA) de FUNDACOMUN. Dos proyectos muy similares, que debían ejecutarse en los mismos tiempos, dividían y duplicaban la atención y los esfuerzos de los agentes potencialmente beneficiarios.

En respuesta a estas dificultades, entre 1994 y 1995 el FONVIS se concentró en el componente de fortalecimiento institucional del PROINSOL, enfatizando la capacitación de los equipos técnicos de gobernaciones y alcaldías. Esta iniciativa se desarrolló en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y numerosas entidades capacitadoras en las distintas regiones del país. La alianza FONVIS-PNUD-Entidades capacitadoras regionales conformó el Programa de Modernización de Gobernaciones y Alcaldías, a través del cual se incrementaron los cursos de formación de capacitadores y los cursos básicos en formulación y evaluación de proyectos de inversión, presupuesto público, inspección en obras civiles y mantenimiento de obras civiles.

También se ampliaron y diversificaron las entidades intermedias de capacitación a objeto de garantizar una oferta formativa suficiente en todo el país. Asimismo, se desarrollaron proyectos de asistencia técnica para las alcaldías en administración y finanzas, catastro, servicios públicos y régimen jurídico, recursos humanos, estructura organizativa y automatización. Esta estrategia estaba orientada a la creación de capacidades institucionales que permitieran elevar la ejecución del PROINSOL, pero a la vez pretendía, según Rengifo (1995:138): "...sentar las bases organizacionales, institucionales, administrativas, técnicas y operativas para un mejor desempeño de la gestión pública y de futuros programas de mayor envergadura".

Durante los años 1996 y 1997 el fondo desarrolla una intensa estrategia de apoyo a la formulación de proyectos y la negociación de fórmulas de cofinanciamiento a fin de superar las dificultades financieras de gobernaciones y alcaldías para cubrir el 40% del aporte local exigido por el PROINSOL, mediante la búsqueda de socios financieros y la creación de fideicomisos. Estos costos fueron reconocidos dentro de las operaciones del programa –lo que antes no se consideraba un requisito- y pasaron a tener un papel fundamental en su viabilidad. Su reconocimiento dentro del conjunto de las condicionalidades ya comprometidas, implicó asumir estos costos como gastos de pre-inversión.

---

<sup>23</sup> Según Rengifo (1995), los problemas más importantes detectados eran la carencia de sistemas de gestión administrativa y presupuestaria, la ausencia de criterios técnicos-económicos de identificación, preparación y evaluación de proyectos y la limitada capacidad de personal para gerenciar servicios sociales.



Además, esta estrategia sirvió para corregir el sesgo regresivo de los criterios que favorecían a las entidades con mayores capacidades técnicas y mejor posición económica. En las estrategias de cofinanciamiento, de acuerdo con entrevistas hechas por CIES a las autoridades del momento (1997:29), el FIDES fue uno de los principales aliados del FONVIS: "...hay alcaldías que están excluidas por el hecho mismo de no tener el 40%. Pero el 40% no tiene necesariamente que salir de su presupuesto. Hay casos como el de la participación de ENELVEN en la electrificación de 76 barrios en la Ciudad de Maracaibo, que están aportando el 40% de los recursos y el 60% restante proviene de PROINSOL....FIDES está cofinanciando el 40% de muchos proyectos de PROINSOL. Inicialmente se pensó en una relación más formal con la firma de un convenio, pero no hizo falta. La promoción por parte de FIDES y FONVIS de esa posibilidad ha hecho que los alcaldes y gobernadores negocien ellos mismos los mecanismos de cofinanciamiento".

En fecha cercana a que se finalizara el PROINSOL, la estrategia implementada por el FONVIS para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y locales entre 1992 y 1996, tuvo efectos positivos. Es así como entre 1997 y 1998 se logra ejecutar el 50% del financiamiento del PROINSOL. Para finales de 1998, la cartera de proyectos cofinanciados del PROINSOL ascendía a 247 (131 en vialidad, 55 en saneamiento, 43 en educación, 16 en salud, 1 en electrificación y 1 en equipamiento comunitario) y un total de 1.2 millones de beneficiarios directos.

Pero quedaban en reserva cerca de 300 proyectos sin ejecutar que debían ser evaluados para cumplir con los criterios exigidos. Esta cartera de proyectos superaba en monto la capacidad financiera del programa. En las entrevistas de CIES (1997:30) se afirmaba que: "Existe ahora en FONVIS una cartera de proyectos superior a la capacidad financiera del PROINSOL. La cartera de proyectos es casi el doble del programa. Esto es muy interesante porque a pesar de las exigencias del programa se ha conseguido una gran capacidad para formular proyectos de inversión social local". Se esperaba que un segundo contrato-préstamo del PROINSOL o PROINSOL II pudiera cubrir el financiamiento de estos proyectos, pero los cambios políticos a partir de 1999 y los acontecimientos de la tragedia del Estado Vargas en diciembre de ese mismo año<sup>24</sup>, no permitieron avanzar con las negociaciones.

En el año 1998, se negocia con la CAF el Programa de Inversión y Desarrollo Social (PROINDES) a través del cual se retoman los proyectos que no se habían podido ejecutar con recursos del PROINSOL. El PROINDES estuvo destinado a mantener un mecanismo nacional de transferencia financiera a gobernaciones, alcaldías y organizaciones de la sociedad civil para la ejecución de proyectos dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de la población de escasos recursos.

---

<sup>24</sup> Entre el 15 y 16 de diciembre de 1999, sucedió un desastre natural de enormes proporciones en diez estados del país, que afectó fundamentalmente al estado Vargas. Este desastre fue ocasionado por fuertes y continuas lluvias que produjeron el deslave de montañas e inundaciones. Más del 50% de los daños humanos y físicos ocurrieron en ese estado. De los reportes que hubo para el momento, en el estado Vargas resultaron afectadas aproximadamente 215.000 personas, de las cuales quedaron damnificadas cerca de 55.000" (ILDIS 2000).

Los aprendizajes durante la ejecución del PROINSOL y los cambios de orientación a partir de 1997 que dieron un mayor alcance institucional al FONVIS, dieron cabida a algunas innovaciones dentro del PROINDES. Éste se estructuró en cuatro componentes o subprogramas, tres de ellos muy parecidos a los del PROINSOL (inversión, fortalecimiento institucional y pre-inversión), más un componente adicional de información, educación y comunicación.

En su diseño se introdujeron las mismas estrategias utilizadas por el FONVIS con el PROINSOL, para facilitar el acceso de ejecutores de menores recursos a los proyectos; y como innovación, se incorporó a las propias comunidades en la capacitación prevista dentro del componente de fortalecimiento institucional. Asimismo, se reforzó la idea de generar un impacto redistributivo de los proyectos, mediante criterios de calidad y equidad de los servicios; y se contaba con una red de instituciones de apoyo a la gestión de los actores de gobierno, regionales y locales. El PROINDES comenzó a ejecutarse en el año 1999, y por un tiempo se recuperaron las capacidades operativas del FONVIS, logrando ejecutar hasta el 2002, 64 proyectos, y entre 2003 y 2004 un total de 29 proyectos.

### **2.3.3 El Programa de Apoyo a las Iniciativas y Gestión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (PAIS)**

En el año 1997, se negocia con el BID un nuevo programa, por iniciativa de un grupo de organizaciones de la sociedad civil con experiencia en proyectos de desarrollo social. Alcanzar a las poblaciones excluidas de los servicios es un nuevo objetivo que contrasta con el objetivo inicial de combatir la pobreza en este programa. El PAIS se orientó al aumento de la cobertura y efectividad de los servicios sociales prestados en las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental, capacitación para el empleo productivo y proyectos de atención a la exclusión familiar. Su ejecución se transfirió a organizaciones de la sociedad civil y la estrategia de cofinanciamiento se trasladó al sector privado, en el marco de una política social dirigida a la incorporación de la inversión privada en la gestión del Estado.

El PAIS se concibe como la oportunidad para diversificar los programas del FONVIS. A la experiencia ganada en obras físicas se sumaba ahora la posibilidad de aprender de experiencias dirigidas al fortalecimiento de la gestión de los servicios y el acceso de la población excluida, debido a la falta de organización y participación de las comunidades. Los grupos beneficiarios siguen siendo los más pobres, pero también se incluyen por primera vez los grupos indígenas<sup>25</sup>, las familias y la población anciana. Se hacen más amplias las bases de financiamiento, incorporando al sector privado como socio del gobierno en el aporte local y se adopta la modalidad de proyectos con organizaciones civiles que participan tanto en la conceptualización y diseño como en la ejecución y evaluación del programa. En este sentido, el PAIS representa una modalidad de asociación público-privado inédita dentro de la experiencia del BID, que abre nuevos temas como la sustentabilidad de los proyectos basada en la organización social, la rendición de cuentas y la contraloría social.

---

<sup>25</sup> En Venezuela, existe una población indígena estimada en 532.743 personas, según el Censo del año 2001, lo cual equivale a un 2,3% de la población total. Además, se han registrado hasta el momento 28 etnias o pueblos indígenas, entre los cuales la población de la etnia Wayuu es la más numerosa y representa el 53,4%.



No obstante, el programa presentó varias debilidades desde un comienzo. En primer lugar, la aprobación tardía de los recursos de aporte local por parte del gobierno y, en segundo lugar, una estructura de funcionamiento corporativa y centralista. Se creó una Comisión designada directamente por el Presidente de la República, como instancia de máxima decisión del programa, integrada por 7 miembros: 2 representantes del gobierno nacional con competencia en programas sociales; 1 del sector petrolero nacional, 2 del sector privado y 2 de la sociedad civil. El Ministro de la Familia presidía dicha comisión y se le atribuyeron funciones ejecutivas, como las de selección y aprobación de los proyectos, que afectaron las capacidades de ejecución de los proyectos.

Dicho por el mismo FONVIS (1999: s/p): “El PAIS ha presentado a lo largo de 2 años limitaciones que no están bajo la autonomía del FONVIS...su aprobación tardía y el nombramiento de la Comisión Presidencial por parte del Ejecutivo Nacional que tiene entre sus funciones la aprobación de los proyectos mayores a los 50.000 US\$”. Las dificultades en los criterios elegibilidad de las organizaciones, así como en la selección de la naturaleza de los proyectos, de acuerdo con los criterios del banco, también influyeron para que el PAIS no tuviera un buen desempeño.

Al igual que en experiencias anteriores, los aportes del sector público no fueron otorgados en el tiempo estipulado y el esquema de cofinanciamiento con el sector privado no funcionó como se esperaba. En este sentido, en la Memoria y Cuenta del FONVIS del año 1998 (1998: 8) se enumera parte de estos problemas: “...problemas con la escasa cultura y capacidad financiera de proyectos, limitada motivación a participar en programas con exigencias metodológicas y de elegibilidad que retrasan la ejecución de los proyectos en el corto plazo y su consecuente costo político dado lo corto del período de gestión gubernamental en las entidades locales y la baja participación de la comunidad para tomar la responsabilidad en la obtención de los servicios sociales, entre otros”. Entre 1998 y 1999, sólo se habían podido comenzar a ejecutar 60 proyectos de una cartera total de 128 proyectos elegibles.

### 3 El FONVIS después de 1999

En el escenario sociopolítico presentado en 1999, el FONVIS se encuentra con fuertes signos de agotamiento en sus capacidades financieras, institucionales y operativas. Ello se expresa en un importante déficit financiero que no logró cubrirse con los nuevos programas financieros aprobados después de la terminación del PROINSOL, una amplia cartera de proyectos elegibles sin ejecutar y una aguda atomización institucional, a pesar de los esfuerzos implementados desde el año 1997 para constituirse en una referencia de apoyo y fortalecimiento a los actores regionales y locales; y a las organizaciones civiles.

A medida que las fórmulas de conciliación de alianzas y las soluciones que profesaba la estrategia económica y social entre 1989 y 1998 no dieron respuesta a la crisis económica, social y política del país, el FONVIS fue debilitándose hasta llegar a situaciones de gran inestabilidad y descrédito entre sus principales aliados. Dentro de este nuevo contexto, el FONVIS es una figura cuestionada y debilitada que representa la política social del ajuste y el fracaso de ésta frente a la crecientemente amplia pobreza, la exclusión y el malestar social.

En este contexto, los supuestos políticos e institucionales para los cuales el FONVIS fue creado, cambian radicalmente. Esto es producto de:

- Nuevos patrones distributivos de los recursos fiscales, a través de una fuerte expansión del gasto social dirigido hacia las necesidades de los sectores populares.
- Un sistema de planificación y de gestión gubernamental que establece vinculación directa con las comunidades, lo cual aumenta las exigencias de operación del Estado.
- El desplazamiento de la cooperación con agencias internacionales por esquemas de integración con gobiernos de otros países.

La política social adquiere una nueva configuración dentro del Estado, que privilegia el reconocimiento de los sectores populares dentro de una nueva forma de democracia fundamentada en el control directo de las decisiones, a través de fórmulas organizativas más colectivas e incluyentes. Ello ocurre en un ambiente de alta conflictividad y polarización política, que llevaron a varios eventos de conmoción en la sociedad venezolana durante los años 2002 y 2003. En la actualidad, el FONVIS presenta una difícil coexistencia con una amplia diversificación de nuevas modalidades de fondos, que apoyan los procesos del Proyecto de Revolución Bolivariana que se llevan adelante. Estos nuevos fondos promueven el uso intensivo de los recursos económicos internos para acelerar cambios en la estructura social y política; expresando la intención de recuperar capacidades endógenas productivas y organizativas del país, todo esto acompañado de un nuevo modo de entender la cooperación internacional.

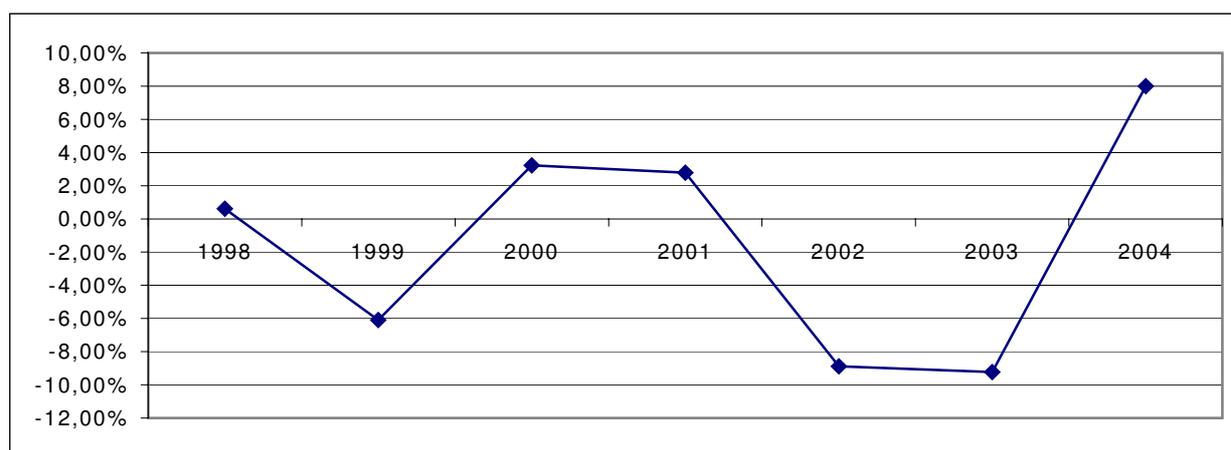


### 3.1 El contexto entre 1999 y 2004: expansión de expectativas, liderazgo y gasto social

Los años 1999 y 2000 transcurrieron con sendos procesos electorarios que tuvieron como resultado la aprobación de una nueva Constitución Nacional y la relegitimación de las nuevas autoridades públicas, de acuerdo con las nuevas disposiciones constitucionales. Los años 2002 y 2003, en cambio, se consumieron en una aguda confrontación política que degeneró en un paro petrolero y un intento de golpe de Estado, junto a un largo proceso de convocatoria y preparación del primer referendo revocatorio del mandato presidencial realizado en el país. Durante estos años, el contexto de conflictividad política impactó desfavorablemente en las condiciones socioeconómicas de la población.

Lo que caracteriza estos años es la clara expansión de expectativas generadas en los sectores populares en torno al liderazgo del Presidente Hugo Chávez Frías y al uso intensivo de los recursos fiscales que provienen de los excedentes de la renta petrolera<sup>26</sup>. Esto se muestra en la recuperación del gasto social, que entre los años 2001 y 2004 aumentó un 47,9%, y en el crecimiento real del gasto social per cápita durante estos años en un 30% (Salvato y García 2005). Sin contabilizar la gran cantidad de recursos suministrados por la empresa petrolera para financiar programas sociales entre los años 2002 y 2004, a través de instancias *ad hoc* y de los cuales no se cuenta con suficiente información sistematizada. No obstante, las estadísticas oficiales indican que la política expansiva del gasto social, no logró contener de manera significativa la informalidad de la economía, el desempleo, la pobreza y el deterioro de los ingresos.

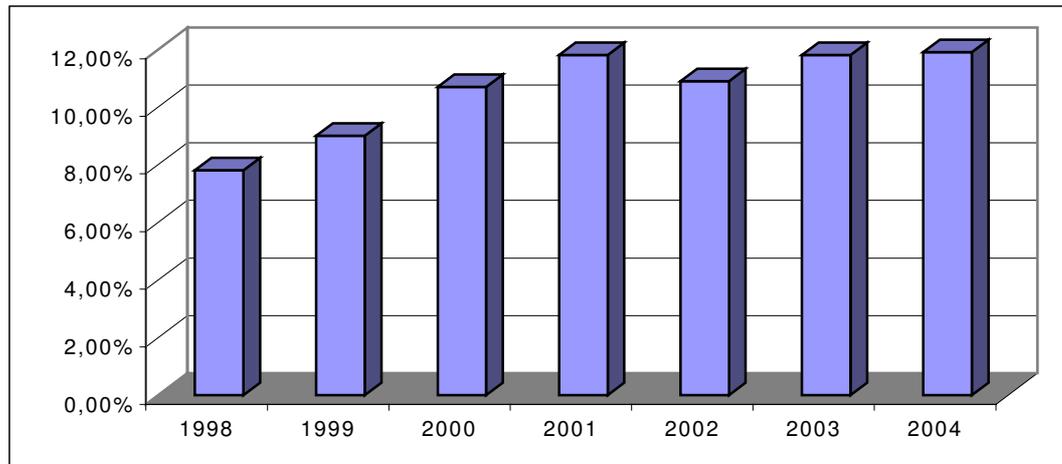
Gráfico 6: Tasa Crecimiento PIB 1998-2004



Fuente: Banco Central de Venezuela (varios años).

<sup>26</sup> Giordani (2003: 6): "Continúa siendo el petróleo el máximo motor del aparato productivo venezolano, suministrador de divisas de alrededor de 13 mil millones de dólares durante el 2003, contribuyendo en un 25% al PIB, y en un 50% a los ingresos del fisco, entre otros factores largos de enumerar. Su dinámica resulta demasiado importante para dejarla de lado, tanto en el corto como en el mediano y el largo plazo".

Gráfico 7: Gasto Social/ PIB 1998-2004 (porcentajes)



Fuente: Salvato y García 2005.

Durante este período, se producen cambios de enfoque en el sistema de coordinación social y distribución económica, y por ende ello repercute en el papel del Estado y de las organizaciones sociales. El Proyecto de Revolución Bolivariana, así denominado por el gobierno, está sustentado en la construcción de un sistema político democrático con participación protagónica de las comunidades; en el reconocimiento amplio de derechos sociales garantizados por el Estado y bajo el principio de corresponsabilidad con las familias y la sociedad, en los campos de la vivienda, el ambiente, la salud, la seguridad social, la seguridad alimentaria, el trabajo productivo, la educación, la cultura, el deporte y la recreación; en la generación de un nuevo modo de producción basado en las capacidades endógenas y en la soberanía política. La construcción de este nuevo sistema, contenido en la nueva Constitución Nacional, se ha desarrollado en un marco de fuertes tensiones y contradicciones en las cuales se debate la sociedad venezolana.

### 3.2 El FONVIS en la política social bolivariana

El actual gobierno comienza su gestión anunciando el Plan Bolívar 2000 como una nueva forma de orientar la política social dentro de una alianza cívico-militar. En este plan, la fuerza armada se convertía en un nuevo aliado del Estado para atender necesidades urgentes de las comunidades, mediante actividades de asistencia pública en el mejoramiento, recuperación y construcción de viviendas y de infraestructura social; y en la atención a la salud y el empleo rápido. El plan contemplaba también acciones de beneficencia en las comunidades de pobreza crítica y extrema, como el suministro gratuito de alimentos y de implementos básicos, entre otras acciones similares<sup>27</sup>. A partir del Plan Bolívar 2000, otro rasgo distintivo del contexto post-1999 será la participación activa de los militares en la

<sup>27</sup> Cada componente de la Fuerza Armada Nacional diseñó un plan que estaría dentro del Plan Bolívar 2000. Por ejemplo, la fuerza aérea diseñó el Plan de las Rutas Sociales que consistió en poner a disposición helicópteros y aviones militares para transportar la población a través de lugares en donde no hay caminos; los marinos propusieron el Plan Pescar 2000, que tiene como fin organizar cooperativas de pescadores; por su parte la Guardia Nacional diseñó el Plan Casiquiare 2000, a través del cual llegarían hasta las poblaciones indígenas llevándoles atención médica y medicinas; el Plan Avispa de autoconstrucción de viviendas en parcelas aisladas con reducción de costos, por mencionar algunos de ellos (Harnecker 2002).



política pública y una creciente importancia como grupo social en la sociedad venezolana.

Con la fusión en el año 2001 del Ministerio de la Familia y el Ministerio de Salud, se crea el nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), quedan adscritos a este organismo el FONVIS y también el recientemente creado<sup>28</sup> Fondo Único Social (FUS), el cual inicialmente tenía la misión de concentrar las diversas fuentes financieras existentes<sup>29</sup> destinadas al campo social, dentro de una lógica dirigida a disminuir la dispersión de recursos y a preservar un cierto nivel de gasto social. Pero esta atribución no llegó a hacerse efectiva. En su defecto, el FUS absorbió 9 de los 14 programas sociales del período 1996-1998, con financiamiento nacional; principalmente los programas de transferencia directa canalizados a través de la red escolar, tales como el programa alimentario escolar, el programa de dotación de uniformes y útiles escolares y el programa de becas escolares, los cuales ya no contaban con recursos internacionales<sup>30</sup>; y participó activamente en la tragedia del Estado Vargas. Posteriormente, el FUS apoyó las actividades del Plan Bolívar 2000, y luego pasó a constituirse en otra de las fuentes de financiamiento de las misiones sociales, lanzadas por la Presidencia de la República en el año 2003.

En el año 2001, se presenta al país el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período 2001-2007, con 5 ejes de equilibrio en el crecimiento económico y las capacidades productivas, la integración latinoamericana y la multipolaridad, la democracia participativa, la justicia social y la distribución territorial de recursos. Ello se complementa en el año 2004, con lo que el Presidente Chávez llamó, el “Salto Adelante”, entendido como estrategia de avance basado en 10 objetivos estratégicos para acelerar los cambios contemplados en el Proyecto de Revolución Bolivariana. A saber, una nueva estructura social; optimizar la estrategia comunicacional; la construcción de un nuevo modelo democrático; la creación de la nueva institucionalidad del Estado; medidas contra la corrupción; la nueva estrategia electoral de cara a las elecciones presidenciales del año 2006; el rumbo hacia un nuevo sistema económico no capitalista, sin desconocimiento de la propiedad privada y sustentado en un nuevo modelo productivo; seguir instalando la nueva estructura territorial; la conformación de una nueva estrategia militar nacional; y seguir impulsando el nuevo sistema multipolar e internacional.

Finalmente, en el año 2003, aparecen las misiones con el propósito de atender a los sectores populares en las áreas de educación, salud, alimentación, empleo y vivienda. Tres elementos caracterizan estas misiones: a) su carácter masivo y acelerador de las capacidades operativas del Estado, para poner en marcha los

---

<sup>28</sup> Gaceta Oficial N° 36687 de fecha 26 de abril de 1999.

<sup>29</sup> Estas fuentes serían las provenientes del fisco nacional, de los presupuestos ordinarios y extraordinarios, de recursos reservados para la estabilización macroeconómica, de donaciones y aportes, así como de los programas bilaterales y multilaterales y de colocaciones.

<sup>30</sup> Para este momento, el PDS que financiaba estos programas con recursos multilaterales ya se había cerrado. Sin embargo, continuaron funcionando algunos programas asumidos por el presupuesto nacional. El FUS estuvo originalmente adscrito al MSDS desde el año 2001 hasta el año 2002, fecha en la que es cambiado de adscripción a la Presidencia de la República, de cuyo presupuesto se financian actualmente estos programas sociales.

programas sociales<sup>31</sup>; b) su función canalizadora de lineamientos y recursos a través de circuitos extra-institucionales, a los cuales deben servir las instituciones del Estado; y c) su naturaleza integradora de los movimientos sociales en torno a la visión y orientación del Proyecto Revolucionario Bolivariano (ILDIS 2005). De ellas existe poca información consolidada ya que hasta el año 2004, muchas de las misiones no tenían relación con los órganos ministeriales competentes. En ellas recaen los siguientes objetivos (ILDIS 2005):

- La penetración en zonas populares de difícil acceso, para hacer llegar bienes y servicios a sus poblaciones contando con la participación de la propia comunidad.
- La convocatoria e inducción a que un número mayor de personas se incorporen al proyecto político promovido desde el Estado.
- La reducción de un conjunto de déficit de atención en las zonas populares, que abarca una amplia gama de derechos (salud, educación, alimentación, vivienda, empleo).
- El reconocimiento y protagonismo de las poblaciones excluidas en las prioridades y las asignaciones de recursos del Estado, sobre la base de una mayor igualdad política y social.
- La prefiguración de un nuevo Estado, que estaría contenido en los propósitos y formas de operar de las misiones, con la idea de lograr la desburocratización y el desmontaje de resistencias en las estructuras del Estado.
- El apoyo a la aparición de una nueva estructura social y de nuevas relaciones de poder construidas desde la base, en el marco de una democracia que fortalece sus componentes sociales, populares y participativos.

Existen cerca de 15 programas con el nombre de misiones, entre los que destacan como los más asociados a objetivos de carácter social:

**Misión Barrio Adentro**, dirigida a la conformación de una red de consultorios populares con apoyo de 14.000 médicos cubanos formados en medicina integral comunitaria a partir de Convenio de Cooperación entre Cuba y Venezuela, suscrito en octubre del año 2000 y la dotación de estos consultorios por parte del MSDS.

**Misiones Educativas Robinson I y II, y Ribas**, que buscan la inserción de jóvenes, adultos y adultos mayores dentro de programas educativos no convencionales de alfabetización, terminación de la educación básica y educación media.

---

<sup>31</sup> De acuerdo con declaraciones del Dr. Clodovaldo Russian, Contralor General de la República, aparecidas en el Diario Notitarde (2005: 11): "...las misiones implementadas por el Ejecutivo Nacional representan la posibilidad de compensar los problemas de la nación por encima de los Ministerios....No importa la cantidad de dinero que se le inyecte a cada Ministerio, ya que la estructura de éstos no permite que se le pueda enseñar a leer y escribir a las personas ni vacunar a la población".



**Misión Sucre**, cuyo objetivo es abrir nuevos cupos a estudiantes universitarios en universidades denominadas bolivarianas que hasta la fecha suman un total de 5 en todo el país, en una gran diversidad de carreras técnicas, profesionales y post-gradados.

**Misión Mercal**, que representa una red masiva de distribución, comercialización y acceso de productos alimentarios básicos en diferentes modalidades (subsidio parcial, subsidio total y casas de alimentación).

**Misión Vuelvan Caras**, con la cual se pretende la creación de cooperativas y la conformación de núcleos de desarrollo endógeno en todo el país.

**Misión Hábitat**, en la cual se plantea el reordenamiento urbano y la creación de nuevos pueblos habitables y sanos.

Con las misiones surge el enfoque del “desarrollo endógeno”, el cual se concibe como un modo propio y bolivariano de construir una mayor capacidad productiva integrando los aspectos económicos, sociales y culturales. El desarrollo endógeno tiene raíces en proyectos de desarrollo local que impulsan los Núcleos de Desarrollo Endógeno (NUDES). Estos son ámbitos territoriales propicios para desarrollar proyectos colectivos comunitarios, con potencial real, con capacidad funcional y estilo tecnológico adecuado para el diseño y ejecución de alternativas de progreso, soportadas y sustentadas económica, ecológica y socialmente (PDVSA 2005). El desarrollo endógeno y las misiones sociales son el norte y justificación de la creación de nuevas instituciones financieras y técnicas para darle soporte y viabilidad a la política social actual. Así, durante el año 2001 y 2004, surgen entre otros los siguientes entes que operan como fondos:

- El **Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES)** creado en el año 2001, mediante la reconversión del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) a través de un Decreto-Ley Presidencial<sup>32</sup> con el propósito de crear una banca de tercer piso para apoyar la inversión privada que permitan desconcentrar la actividad económica y reactivar zonas deprimidas del país a través de proyectos de desarrollo regional. Tiene facultades para servir de organismo financiero de recursos del Estado, financiar la ampliación de la infraestructura social y económica; así como administrar acuerdos financieros internacionales.
- El **Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI)** creado en el año 2001<sup>33</sup> como órgano rector del sistema microfinanciero del Estado venezolano con el objetivo de apoyar las políticas de fomento, desarrollo, fortalecimiento de entes u organismos públicos y privados que mediante servicios financieros y no financieros fomenten, intermedien o financien a personas autoempleadas, desempleadas, microempresas, unidades asociativas y cooperativas, en las áreas rurales y urbanas del país.

---

<sup>32</sup> Gaceta Oficial N° 37.194 del 10 de mayo del 2001 y enmendado en Gaceta Oficial N° 37.228 del 27 de junio de 2001.

<sup>33</sup> Artículo 8 de la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero. Gaceta Oficial N°37.164 del 22 de marzo de 2001 y N° 37.223 del 20 de junio de 2001.

- El **Banco de Desarrollo de la Mujer (BANMUJER)** creado en el año 2001, como una institución micro-financiera pública para impulsar, junto con otras instituciones del Estado, la distribución cada vez más equitativa del ingreso nacional, democratizar el capital y combatir la pobreza, generando autoempleo y la autogestión productiva de las mujeres en todo el territorio nacional.
- El **Fondo Especial para el Desarrollo Económico y Social de Petróleos de Venezuela (FONDESPA)** creado en el año 2004, como un fondo especial administrado por la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) para canalizar los recursos provenientes de Petróleos de Venezuela (PDVSA) hacia las misiones sociales, la entrega de microcréditos a la pequeña y mediana industria y el apuntalamiento de distintas obras de infraestructura.

Del discurso presidencial se entiende que el desarrollo endógeno posibilitará la generación de bienestar económico y social necesario, además del crecimiento de la producción que permita depender menos de la industria foránea y de los oligopolios internos para catapultar el desarrollo del país, así como facilitar y/o fortalecer el liderazgo regional. En la figura de los fondos sociales, se trata de aprovechar las capacidades financieras del país para ponerlas al servicio de la política dirigida a fortalecer este tipo de desarrollo; así como capturar fuentes de financiamiento del exterior, asegurando que éstas no se conviertan en un mecanismo de dependencia o de relación subordinada frente a intereses externos. Bajo este enfoque de desarrollo calificado de endógeno, se entiende que los actores locales políticos, comunitarios e institucionales adquieren un papel principal y fortalecen sus capacidades para gestionar su propio desarrollo.

La política social ha sido en este período un factor clave en la recomposición de los mecanismos de coordinación social. A través de ella se ha generado un proceso de animación de valores, reglas y modelos de organización Estado-Sociedad distintos a los del “pasado”. Un elemento clave ha sido el quiebre con las políticas sociales de carácter (neo)liberal que predominaron hasta finales de los años 90. Por su parte, los sectores opositores, si bien han hecho intentos por basar su convocatoria poniendo en primer lugar los temas sociales (pobreza, desempleo, seguridad social), no han presentado hasta el momento propuestas de cambio o ruptura con estas visiones.

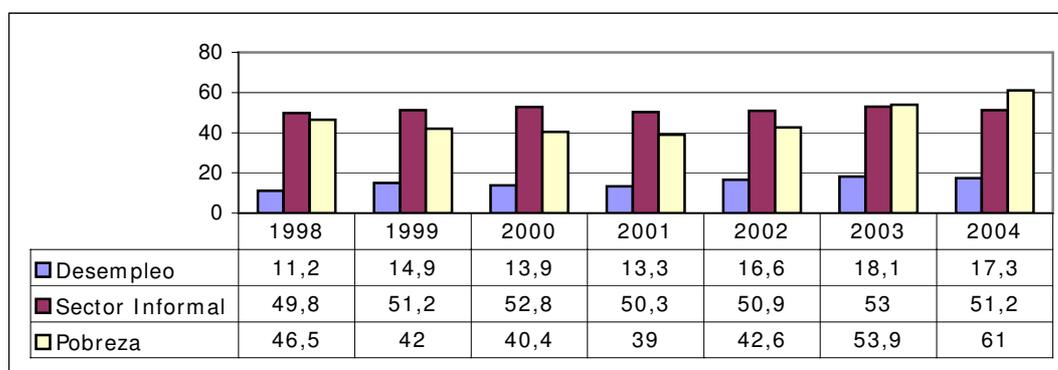
Ahora bien, la política social de este período también ha estado caracterizada por un conjunto de tensiones y contradicciones. Estas tensiones giran alrededor de los temas público/privado; soberanía/apertura; militar/civil; pobreza/derechos; democracia/nueva democracia; reivindicaciones/institucionalidad; y permiten definir éste como un período de transición no coyuntural, que involucra cuestiones de profunda trascendencia para la sociedad venezolana. De manera general, estas tensiones se expresan en:

- La intención de refundar los sistemas económicos, políticos e institucionales, tal como se expresa en los nuevos postulados constitucionales, utilizando prácticas que reproducen esquemas anteriores como el clientelismo y la centralización



- La construcción de nuevas bases de legitimidad y estabilidad que implican acuerdos, en tensión con una confrontación política de tendencias hegemónicas que continúa de manera latente.
- La reivindicación de los sectores excluidos, en tensión con procesos de deterioro económico y social que implican un mayor empobrecimiento.
- Las alianzas con la empresa petrolera y los sectores militares para llevar a cabo programas sociales de manera extra-institucional, que debilitan la institucionalidad del Estado y dan una orientación asistencialista a la política social, en tensión con los postulados de universalidad y equidad de la Constitución de 1999.

**Gráfico 8: Desempleo, Sector Informal y Pobreza 1998-2004 (porcentajes)**



**Fuente:** Banco Central de Venezuela (varios años) e Instituto Nacional de Estadística-Venezuela (varios años).

Las acciones que ha emprendido el gobierno a través de las misiones sociales y los nuevos fondos han tenido un notable carácter masivo y de penetración en los sectores populares a los que las instituciones del Estado no habían podido llegar. Por ejemplo, de acuerdo con datos oficiales, la Misión Barrio Adentro ha logrado colocar 2 médicos/as por cada 500 familias, ubicados dentro de los barrios populares en los 24 estados del país, lo que representa una cobertura de 70% de la población. Igualmente, la Misión Mercal llega actualmente a 10.000.000 personas en todo el territorio nacional, lo que representa el 50% de la población (Misión Venezuela 2005). Ambas misiones, tienen una alta capacidad de penetración en los barrios populares, lo cual es un logro dirigido a preservar y fortalecer. No obstante, se pueden mencionar varias debilidades: gran improvisación en los mecanismos de implementación; traslado innecesario de costos a las comunidades; descoordinación y débil presencia de las instituciones; ausencia de sistemas regulares de abastecimiento y suministro. La idea de crear una institucionalidad emergente, genera un mayor debilitamiento del Estado, grandes vacíos de conducción y amenaza con afectar la viabilidad y sostenibilidad financiera y operacional de la política social.

Asimismo, es importante destacar el reconocimiento social dado a los sectores populares y el proceso de ebullición organizativa de las comunidades. Sin embargo, existe el riesgo de subordinar los esfuerzos, los derechos y la capacidad reivindicativa de las comunidades y organizaciones a la adhesión política o al control de las decisiones por parte del Estado. Esto crea contradicciones entre el

llamado a la participación comunitaria, en el ejercicio genuino de sus demandas; y la necesidad de implantar controles para que ello no se revierta contra la palabra y las capacidades efectivas del gobierno, fundamentalmente las instancias centrales (D' Elia/Maingon/Lacruz 2004).

### **3.2.1 El Programa para el Fortalecimiento de la Gestión e Inversión Social Pública (PROINDUR reformulado<sup>34</sup>)**

A partir del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, el FONVIS lleva a cabo un proceso de evaluación y reorientación de su perfil institucional y de sus campos de actuación en la política social (Carucci 2002). En este nuevo perfil, el FONVIS se propone pasar de una organización centrada en la administración de recursos y programas de infraestructura para los pobres a otra enfocada en el fortalecimiento de la gestión social pública y el fomento de la inversión social, generando una base de recursos suficiente y sostenible para asegurar a la población oportunidades equitativas de acceso a una mejor calidad de vida.

Este nuevo perfil se recoge en una nueva misión, donde se establece que el FONVIS estaría orientada hacia el desarrollo y la consolidación de nuevas formas de gestión, atención e inversión social para dar respuesta a las necesidades sociales y promover la calidad de vida, fortaleciendo las capacidades de los actores sociales para participar en la gestión de políticas públicas regidas por principios y objetivos estratégicos de universalidad, equidad y corresponsabilidad. De acuerdo con ello, el FONVIS participa en:

- La creación y consolidación de espacios y mecanismos de concertación y decisiones entre actores de las políticas públicas, cuyos acuerdos sean sistemáticamente procesados en Agendas de Gobierno.
- La generación y consolidación de alternativas de respuesta a las necesidades sociales, haciendo énfasis en la conformación y fortalecimiento de redes promotoras de calidad de vida.
- El fortalecimiento de capacidades de organización y gestión de las comunidades y sociedad civil para participar en las decisiones públicas.
- El fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación de los entes gubernamentales (nacionales, estatales y municipales).

Las nuevas orientaciones institucionales exigen al FONVIS desempeñar sus funciones de acuerdo con tres grandes objetivos:

- 1) Generar capacidades de planificación y gestión en las instituciones y comunidades, mediante servicios de acompañamiento institucional, capacitación y formación; así como en el desarrollo de sistemas y metodologías que apoyen la implementación de la política social.

---

<sup>34</sup> Se llama reformulado porque originalmente el PROINDUR estaba destinado a financiar obras de infraestructura urbana mediante recursos nacionales que nunca fueron aprobados. En el 2003 cambian sus objetivos y se propone reconvertir el programa en un mecanismo de fortalecimiento a la gestión de redes sociales, previa justificación técnica y legal ante los organismos competentes.



- 2) Realizar una gestión basada en la atención de las necesidades sociales con universalidad y equidad.
- 3) Trabajar bajo la figura de redes, a objeto de articular capacidades e intereses y generar compromisos alrededor de los objetivos de la política social; generando constantemente saldos organizativos y educativos de participación popular.

Asumir este perfil requería ampliar capacidades y reestructurar sus programas; incluyendo adaptar progresivamente las actividades que hasta ese momento venían realizándose. También exigía el reposicionamiento de la institución entre los sectores y organismos con participación en la política social, así como la redefinición de las modalidades de entrega de los programas a los coejecutores. Para ello, la directiva del fondo se propuso contar con un programa propio y, hasta donde fuera posible, financiado con recursos nacionales, para apoyar y facilitar la transición del fondo hacia sus nuevas competencias.

Este fue el Programa para el Fortalecimiento de la Gestión e Inversión Social Pública (PROINDUR reformulado) a través del cual se pretendía proveer de asistencia técnica y financiera a los procesos de implementación de la política social y, al mismo tiempo, crear y fortalecer las capacidades del FONVIS en su nuevo perfil institucional. En este sentido, los componentes de este programa serían básicamente dos: el fortalecimiento a las capacidades de planificación, gestión social y gestión financiera de los gobiernos regionales y locales; y el financiamiento de proyectos de calidad de vida y redes sociales públicas. Al finalizar el año 2002, los recursos del PROINDUR no fueron aprobados y la nueva misión de FONVIS no fue puesta en práctica.

### 3.2.2 El PAIS y la Misión Barrio Adentro

En el año 2002, el programa PAIS implementa cambios importantes en su diseño. Se reestructura la Comisión Presidencial que concentraba gran parte de las decisiones, quedando como figura consultiva. Además se flexibilizan los procedimientos del BID, para permitir una mayor capacidad de ejecución y participación de organizaciones comunitarias<sup>35</sup>; se privilegia la modalidad de proyectos por concurso que permite cambiar la dirección de los proyectos, cuando ello sea necesario, hacia áreas prioritarias de la política social<sup>36</sup> y, finalmente, se fomenta el fortalecimiento de las organizaciones de base antes que las ONG's de

---

<sup>35</sup> Por ejemplo, se cambiaron los requisitos para ser una organización con posibilidad de optar al financiamiento. Entre estos requisitos pesaba los años de fundación y el patrimonio financiero e intelectual, que para las organizaciones de base resulta un requisito desventajoso.

<sup>36</sup> La modalidad de concurso es novedosa dentro de este programa. Ella supone que el FONVIS defina un problema prioritario y que los diversos actores concursen con proyectos para resolverlo. Esta modalidad es distinta a la de demanda, en donde cada ofertante presenta un proyecto para atender un problema demandado por las comunidades o identificado por el mismo ofertante, con su debida justificación. La evaluación de la modalidad por concurso es más difícil de ejecutar que la modalidad por demanda, ya que en la primera pueden presentarse múltiples maneras de solucionar un problema y los parámetros para escoger la mejor puede resultar engorrosos para los evaluadores, a menos que conozcan muy bien el problema y cuenten con patrones para medir la efectividad y eficiencia de la solución aportada.

apoyo<sup>37</sup>. Esto, con el objetivo de lograr que progresivamente las organizaciones de base asuman de manera autónoma los proyectos después de las primeras fases de asistencia técnica. Hasta el año 2004, el PAIS contaba con 200 proyectos en ejecución, en las áreas de: fortalecimiento de la atención primaria en salud, protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, apoyo a la organización comunitaria y apoyo a iniciativas productivas.

En el año 2003, el FONVIS recibe recursos del Banco Industrial de Venezuela, la Fundación Caracas del Municipio Libertador y la Corporación Nacional de la Vivienda (CONAVI) para emprender un proyecto de asistencia técnica y apoyo a la construcción de 2 Centros de Atención Comunitaria para la población que vive en las calles, por un monto de 192 millones de bolívares. Más tarde, durante el año 2004, el FONVIS recibe un aporte de 40 mil millones de bolívares para apoyar la construcción de 610 consultorios populares en varios estados del país dentro del componente de atención primaria en salud de la Misión Barrio Adentro. Este aporte permitió darle continuidad al organismo en una situación de merma considerable de recursos por la vía de los préstamos multilaterales. En el año 2005, el FONVIS espera la renegociación de un segundo convenio-préstamo del programa PAIS; y la reactivación del Proyecto de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes (PAIA) mediante un convenio-préstamo con el BID que había sido iniciado en el año 2002.

### **3.3 El escenario de FONVIS a futuro**

El FONVIS fue parte de una estrategia de globalización de la política económica y social, impulsada desde agentes multilaterales y el gobierno venezolano, para solucionar una profunda crisis económica y al quiebre del modelo de coordinación social. La política de ajuste económico; la necesidad de contar con recursos externos para su aplicación y de contrapartes que pudieran intermediar entre los actores locales y los agentes multilaterales, fueron condiciones que crearon al FONVIS y dejaron una huella en toda su trayectoria.

Sin embargo, tales condiciones estuvieron asociadas a una serie de contradicciones que se manifestaron en:

- El escaso impacto de la política económica y social, incluidos los programas del FONVIS, en la reducción de la pobreza y en el mejoramiento de las condiciones de vida generales de la población. Los llamados a la eficiencia sustituyendo el gasto social público por fuentes financieras externas focalizadas, que además llegaron a destiempo y en su mayoría no fueron ejecutadas, contravinieron las bondades de la estrategia y, por el contrario, acentuaron la crisis y el malestar social.
- La falta de autonomía político-financiera del FONVIS, a pesar de que fue ésta una de las principales razones para su creación. El FONVIS no logró liberarse de los manejos burocráticos del Estado y se hizo más bien dependiente de las normas y procedimientos, así como de los recursos

---

<sup>37</sup> Esto último es considerado por el FONVIS una de los más importantes logros en la reorientación del PAIS, puesto que antes se veían fortalecidas las propias ONG´s ejecutoras de los proyectos. El propósito fue obligar, dentro del mecanismo de la elaboración de los proyectos a la incorporación de organizaciones comunitarias, y a que éstas fueran fortalecidas mediante conocimientos y habilidades, de tal modo que el proyecto pasara a ser conducido por ellas mismas.



suministrados por los agentes financieros multilaterales. Esto no le permitió consolidarse como institución y de allí que durante gran parte de su trayectoria se limitara a comportarse como un fondo-programa.

- Los fallidos intentos por estructurar alianzas. Las debilidades propias de los actores emergentes para rearticularse dentro de la nueva estrategia económica y social, y un organismo no descentralizado sin canales de interlocución y de apoyo efectivo a la inserción de estos actores en los programas y proyectos del FONVIS, fueron mermando el respaldo de éstos y deslegitimando la actuación del fondo.

Las contradicciones que llevaron al fracaso por implementar una estrategia centrada en la globalización, provocaron un proceso gradual de agotamiento del FONVIS que lo colocó en serias dificultades para insertarse en el nuevo contexto conformado después de 1999. Entre los años 1999 y 2002, el FONVIS enfrenta varias situaciones de inestabilidad y una gran incertidumbre ante la reducción de las fuentes financieras, cambios continuos en la dirección del organismo, incluyendo pérdida y rotación de recursos humanos, que en algunos momentos hizo pensar al MSDS en su eliminación.

A partir de 1999, el FONVIS se encuentra en un escenario de nuevos referentes que plantean cambios en los patrones de distribución y en las bases de legitimación del Estado, recogidos en la nueva Constitución de 1999 como principios de justicia social, la llamada economía endógena y soberanía política. Dentro de estos principios, se propone un nuevo modelo productivo no capitalista, una democracia participativa y social, así como esquemas de relación dentro del escenario internacional, mediante bloques de integración con países aliados al proyecto de revolución bolivariana.

Este es un contexto sociopolítico en el que ya no son sostenibles los mismos supuestos y propósitos que justificaban la existencia y actuación del FONVIS. Por este nuevo escenario transitan fuertes tensiones y nuevas contradicciones que posiblemente demanden la reconfiguración del fondo, su reemplazo por otro tipo de figura o su definitiva desaparición. Dentro de este contexto, hay un cambio radical de condiciones para el FONVIS, las cuales pueden resumirse en:

- La aparición de una gran cantidad de fondos sociales con una mayor autonomía y capacidad político-financiera que la obtenida por el FONVIS, entre los cuales destacan FONDEMI, BANDES, BANMUJER y FONDESPA. En vez de mecanismos asociados a financiamiento externo, como lo fue el FONVIS, los nuevos fondos sociales se sostienen a través de una fuerte expansión del gasto social público con recursos provenientes de los excedentes de la renta petrolera. No se trata de una diversificación de fuentes financieras, sino de una diversificación de organismos que compiten por la misma fuente de financiamiento, mientras que se debilita el uso de otras vías de financiamiento como las de los gobiernos locales, el sector privado y el sector externo.
- La amenaza de la constitución de nuevas formas de relación entre organismos públicos y sociedad, en la que no existan organizaciones intermediarias, ni públicas ni privadas. Específicamente entre órganos ad hoc, que integran a varios organismos centrales de gobierno, con el

propósito de coordinar las políticas y recolocarlos bajo la dirección de la Presidencia de la República. Estos órganos tienen el mandato de establecer relaciones directas con las comunidades y apoyar la formación de organizaciones comunitarias en sectores populares para que éstas cogestionen los proyectos y servicios junto con el gobierno. En este sentido, las organizaciones comunitarias no son solamente beneficiarias de la política, sino que se constituirían en los nuevos agentes de la construcción de alianzas, colocándose por encima de las autoridades regionales, locales y municipales, así como de las propias instituciones del Estado.

- Procesos de integración y cooperación con países potencialmente aliados, para lo cual se privilegian las relaciones bilaterales. En estos procesos se deben insertar los programas y mecanismos de cooperación con organismos internacionales de carácter multilateral, es decir, donde el gobierno tenga condición de miembro. Desde esta perspectiva, las relaciones gobierno-agencias multilaterales pasan a un segundo plano y los convenios de cooperación entre países toman la dirección de los procesos y programas a ejecutar. En estos últimos, el de más trascendencia es el Convenio Integral de Cooperación entre la República de Venezuela y la República de Cuba, firmado en el año 2000, dentro del cual se suscribió un amplio programa de cooperación en los campos energéticos y sociales.

La inserción del FONVIS en este nuevo contexto supone un cambio radical en su arquitectura y formas de operar, que hasta ahora no han sido claramente definidas por las autoridades competentes. Sin embargo, entre los años 2002 y 2004, las políticas y los proyectos del FONVIS fueron objeto de adaptaciones para afrontar tales cambios y continuar actividades bajo estas directrices. Falta saber si actualmente el FONVIS ha logrado reconstituirse dentro de las nuevas condiciones, tensiones y contradicciones del nuevo contexto sociopolítico, y cómo éstas han influido en los impactos de los programas y proyectos que se llevan adelante. Un acercamiento en este sentido se aborda en el análisis de la articulación del FONVIS en el nivel local, trabajado en la segunda parte de este estudio.



## 4 Bibliografía

**Altimari, Carlos (1998):** “El Desafío Latinoamericano y sus Grandes Retos: la Sociedad”. Ponencia presentada por el Ministro de la Familia, Dr. Carlos Altimari, ante el Congreso Nacional de Administración: Gerencia del Tercer Milenio. Realizado en Maracaibo 11 de octubre de 1996. Cuadernos Lecturas N° 28. Número Especial. Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS). Caracas.

**Alvarado, Neritza (2002):** “Neopopulismo y política social en Venezuela”, mimeo, Caracas.

**Alvarez, L.; Del Rosario, H.; Robles, J. (1999):** Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa, Fonvis/Cendes/ILDIS/Nueva Sociedad.

**Álvarez, Lourdes (1998):** Fonvis: “Experiencia y Perspectivas. Seminario-Taller Fondos de Inversión Social. Descentralización y Articulación Estado-Sociedad Civil Organizada”. FONVIS-Red Social-ILDIS Caracas.

**BANMUJER (2004):** Informe de Gestión. Banco de Desarrollo de la Mujer. Caracas.

**Baptista, Asdrúbal (2000):** “Un buen número = una buena palabra”, en: Asdrúbal Baptista (coord.): Venezuela siglo XX. Visiones y testimonios, Fundación Polar, Caracas, pp. 417-477.

**Barrios, Armando (1997):** Descentralización Fiscal y Desarrollo Institucional: Los Casos de FIDES y FONVIS. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas.

**Bautista Urbaneja, Diego (1997):** “La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días”. Curso de formación sociopolítica n° 7, Fundación Centro Gumilla, Caracas.

**BID (1998):** La Utilización de los Fondos de Inversión Social como Instrumento de Lucha contra la Pobreza. Documento de Estrategia del Banco. Washington, D.C.

**BID (2003):** Desarrollo Social. Documento de Estrategia. Washington, D.C.

**BID (2003):** Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social. Documento de Estrategia. Washington, D.C.

**Brodersohn, Víctor (1992):** De las estrategias de desarrollo social a los programas de compensación social, OEA/CIDES, Buenos Aires.

**Bustelo; Minujin (1996):** “La política social esquiva”. Ponencia presentada en el primer congreso del CLAD.

**Caballero, Manuel (1998):** Las crisis de la Venezuela contemporánea, MonteAvila Editores Latinoamericana/Contraloría General de la República de Venezuela, Caracas.

**Carrasquero, J.V.; Maingon, T.; Welsch, F. (2001):** Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000, CDB Publicaciones/RelPol, Caracas.

**Cartaya, Vanessa; D´Elia, Yolanda (1991):** Pobreza en Venezuela: realidad y políticas. Enfoque Social CESAP-CISOR. Caracas.

**Carucci, Flavio (2002):** Consultoría de apoyo para el fortalecimiento y posicionamiento del FONVIS en el marco de la implementación del Plan Estratégico Social (PES). Informe Final. FONVIS. Caracas.

**Carvalho, Moisés (1998):** “Limitaciones y posibilidades de la coordinación institucional: el caso del Gabinete Social”. Cuadernos Lecturas N° 30. Número Especial. Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS). Caracas.

**CEPAL (2003):** Panorama Social de América Latina 2002-2003, Santiago de Chile.

**CESAP (1997):** Orientaciones sobre las Agencias Multilaterales y los Proyectos Sociales con Financiamiento Externo en Venezuela. Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP). Caracas.

**CIES (1997):** Agenda Venezuela. Boletín 10. II Trimestre de 1997. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES). Caracas.

**CORDIPLAN (1981):** VI Plan de la Nación, 1981-1985, Caracas

**CORDIPLAN (1995):** Actualización de la Cartera de Proyectos y Programas de Inversión Pública con Financiamiento Multilateral. Dirección General de Inversiones de la Oficina Central de Planificación y Coordinación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). Caracas.

**CORDIPLAN (1996):** El Financiamiento Multilateral en Venezuela. Temas Generales. Dirección General de Inversiones de la Oficina Central de Planificación y Coordinación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). Caracas

**Chávez, H. (1999):** Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República.

**D´Elia, Yolanda (2000):** Los Desplazados de la Tragedia de Vargas. Informe Social N°. Intituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas.

**D´Elia, Yolanda (2003):** PROINDUR. Programa para el Fortalecimiento de la Gestión y la Inversión Social Pública. Informe Final. FONVIS. Caracas.

**D´Elia, Yolanda (coord.) (2002):** Estrategia de promoción de la calidad de vida. La construcción de políticas públicas por la calidad de vida desde una perspectiva de derecho y equidad. MSDS/GTZ, Caracas.

**D´Elia, Yolanda (2002):** Cambiando la orientación de las políticas públicas hacia el impacto en la calidad de vida desde una perspectiva de derechos y equidad, en: ILDIS/Fundación Friedrich Ebert: Informe social, N° 7.

**D´Elia, Yolanda; Vega, Mauricio (2004):** El derecho a la salud en el proyecto bolivariano. En Informe Anual de PROVEA 2003-2004.

**D´Elia, Yolanda, Maingon, Thais; Lacruz, Tito (2004):** Aspectos críticos de la política social actual. En: Informe Social 9, 2004, Venezuela, del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), pp.11-18.

**D´Elia, Yolanda (2003):** Política social y pobreza, en: ILDIS/Fundación Friedrich Ebert: Informe social, N° 8.

**De Viana, M.; España, L.P. (1999):** Venezuela: políticas sociales de una fallida apertura económica”, en: Contribuciones, 4:107-137.

**Del Rosario, Helia (2003):** La política social en Venezuela durante la década de los noventa: focalización, descentralización y exclusión social”, mimeo, Madrid.



**Delgado, A.; Gómez, L. (2001):** Concepción de la ciudadanía social en las Constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999, En: Cuadernos del Cendes, 46:73-100.

**Diario Notitarde**, del 13 de enero de 2005.

**Díaz Polanco, Jorge (Coord.) (2001):** La reforma de salud en Venezuela. Aspectos políticos e institucionales de la descentralización de la salud en Venezuela, Cendes/Isa/CIID/Fundación Polar, Caracas.

El aporte de los fondos de inversión a la política social de los Estados. Santiago de Chile, Seminario Internacional, 23 al 25 de abril 1996

**España, Luis Pedro (1995):** "El programa de enfrentamiento de la pobreza 1989-1993. Recomendaciones para su reforma". Mimeo, Caracas

**FONDEMI (2002):** Humanizando las Finanzas. Fondo de Desarrollo Microfinanciero. Caracas.

**FONDEMI (2004):** Resumen de Actividades y Logros de FONDEMI durante el año 2004. Caracas.

**FONVIS (1992):** Reglamento Operativo de PROINSOL. Caracas.

**FONVIS (1995):** Programa de Inversión Social Local (PROINSOL). Caracas.

**FONVIS (1997):** Venezuela. Programa de Apoyo a Iniciativas y Gestión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (PAIS). VE-0059. Informe de Impacto Ambiental y Social.

**FONVIS;** Memoria y Cuenta. Varios años 1992-2004. Caracas

**Franco, Rolando (coord.) (2001):** Sociología del Desarrollo, políticas sociales y democracia, CEPAL/Siglo XXI, México.

**García, Haydée (1993):** Política Social en Venezuela: Antes y Después del Ajuste. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES). Caracas.

**García Reyes, M.; De Latapí, M. (1997):** Ajuste estructural y pobreza. La transición económica en la sociedad mundial contemporánea, ITESM/FCE, México.

**García, Ricardo (1997):** El Programa de Inversión Social Local (PROINSOL). En Barrios, Armando (1997). Descentralización Fiscal y Desarrollo Institucional: Los Casos de FIDES y FONVIS. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas.

**Giordani, Jorge (2003):** 2003, un año duro de roer. En: <http://www.mpd.gov.ve/noticias/resumen2003.htm>

**Gómez, Irely (2000):** La política social en la agenda latinoamericana: algunas perspectivas para América Latina, en: Espacio Abierto, vol. 9 N° 3:319-339, Zulia.

**Gómez, Luis (2003):** La sociedad civil en la estructura socioeconómica del país. Seminario Democracia, Estado y Ciudadanía, Sinergia/ Goethe Institut Internationales de Caracas. Caracas, 21-22 mayo 2003.

**González, Lissette (1996):** La política social en Venezuela, Curso de formación Sociopolítica, N° 35, Fundación Centro Gumilla, Caracas.

**González, Rosa Amelia (2004):** "La sociedad civil en Venezuela. Foro: Rol de las ONGs en la construcción de una sociedad democrática ¿progubernamentales? no

exactamente...¿antigubernamentales? no exactamente... sencillamente: no gubernamentales”, Sinergia, Caracas, martes 27 de abril 2004.

**Goodman, Margaret et.al (1997):** Los fondos de inversión social en América Latina. Resultados y papel futuro. BID. (Samuel Morley, Gabriel Siri, Elaine Zuckerman). Oficina de Evaluación. Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. Marzo de 1997.

**Guendel, Ludwig (2003):** Políticas públicas y derechos humanos, mimeo.

**Guendel, Ludwig y otros (2002):** La política social con un enfoque de derecho, mimeo.

**Gutierrez Briceño, Thais (2005):** La construcción trasnacional de la idea de políticas de alivio a la pobreza y de aplicación de éstas. Versión sujeta a revisión para ser publicado en FACES-UCV en febrero 2005.

**Harnecker, Marta (2002):** Hugo Chávez Frías: Un hombre, un pueblo, s/e, s/f, s/l.

**ILDIS (2005):** Documento Metodológico para el Estudios de Análisis SocioPolítico de las Misiones Sociales del Gobierno Nacional. Mimeo, Caracas.

**ILDIS/ Fundación Friedrich Ebert:** Informe social, N°s 5, 6, 7 y 8, 1999, 2000, 2001 y 2003, Caracas.

**INCE-MINEP (2004):** Folletos Divulgativos: ¿Qué es y qué no es el Ministerio para la Economía Popular?, ¿Qué es y qué no es la Misión Vuelvan Caras?. ¿Qué es y qué no es el Desarrollo Endógeno?. ¿Qué es y qué no es ser un lancero o lancera?. ¿Qué es y qué no es una Cooperativa?.

**Iranzo, Mauricio (1995):** Visión crítica de los programas sociales actuales. Ponencia presentada en el Consejo Zuliano de Planificación y Coordinación, II Congreso Nacional de Política y programas sociales, Zulia.

**Izaguirre, Maritza (1997):** Estabilización y ajuste: el papel de los Fondos Sociales (un experimento institucional). Colaboración de Sylvia Albo. FONVIS. Octubre 1997.

**Jiménez, Luis Felipe (1996):** La experiencia de ajuste durante la década de los ochenta en Latinoamérica, sus consecuencias distributivas y el diseño de políticas sociales”, en CEPAL/CLAD/SELA: Desarrollo con equidad. Hacia una nueva articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe, CEPAL/CLAD/SELA/Nueva Sociedad, Caracas, pp.13-72.

La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela: Una revolución democrática. 1998.

**Lacabana, M.; Maingon, T. (1997):** La focalización: políticas sociales ‘estructuralmente ajustadas, en: Cuadernos del CENDES, 34:193-218.

**Lacruz, Tito (2004):** La ciudadanía social inacabada: un balance de la política social. Trabajo en preparación para Estudio sobre la Retrospectiva y Perspectiva de la Política social del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Mimeo. Caracas.

**Lanz Rodríguez, Carlos (2004):** El Desarrollo Endógeno y la ‘Misión Vuelvan Caras’. Ministerio de Educación Superior-Misión Vuelvan Caras.



**Lanz Rodríguez, Carlos (2004):** La Revolución es Cultural o reproducirá la Dominación. Aportes para el proceso de rectificación y el desarrollo de una nueva mentalidad en el seno de la revolución bolivariana.

**Maingon, Thais (Coord.) (2000):** La cuestión social en la Constitución Bolivariana de Venezuela, Temas de Docencia, CENDES, Caracas.

**Maingon, Thais (2002):** Comportamiento político-electoral del venezolano y construcción de tendencias: 1998 y 2000, en: Cuadernos del CENDES, 49:79-102.

**Maingon, Thais (2003):** La política social en Venezuela: 1999-2003”, en: ILDIS/Fundación Friedrich Ebert: Informe social 8, 2002, Venezuela, pp.21-28.

**Maingon, Thais (2000):** Los organismos multilaterales y la concepción de la política social para América Latina: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, En: Politeia, 24: 125-142.

**Maingon, T.; Patruyo, T. (1997):** Una aproximación al estudio de la estructura de decisión en políticas públicas: el caso de la Agenda Venezuela, en Cuestiones Políticas, 19:91-138. Zulia.

**Maingon; Sonntag (1990):** Las elecciones en Venezuela en 1988 y 1989: del ejercicio del rito democrático a la protesta silenciosa, en Revista Mexicana de Sociología, 4/90:10-154.

**Mandato; Eleonora (1998):** El Gasto Social en Venezuela durante el Siglo XX. Aplicación y Resultados. Editorial Impregraf. Caracas.

**Márquez, Trino; Lima, Boris (2000):** Venezuela: Estado y política social (Nudos Críticos y propuestas para desatarlos), Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social, N° 12, ediciones FECS.

**Mateo, Cristina (1997):** Entre cuentas y cuentos. Análisis sociológico de los programas contra la pobreza en Venezuela 1989-1993, Fondo editorial Tropykos/FACES/UCV, Caracas.

**McQuhae, Rafael (2002):** Marco institucional, descentralización y fondos sociales, en Silva Michelena, Héctor (coord.): Estudios selectivos para un análisis de la pobreza, Edic FASES/UCV, Caracas, pp. 69-85.

**Medellín Lozano, Fernando (1998):** Descentralización y Poder Local: Participación de los Fondos en el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales. Red de Solidaridad Social. Colombia. Seminario-Taller Fondos de Inversión Social. Descentralización y Articulación Estado-Sociedad Civil Organizada. FONVIS-Red Social-ILDIS Caracas, 8-9 Octubre 1998.

**MINCI (2004):** Intervenciones del Presidente de la República, Hugo Chavez Frías. Taller de Alto Nivel “El nuevo mapa estratégico”. 12 y 13 de noviembre de 2004. (Texto editado por Marta Harnecker). Ministerio de Información y Comunicación-Venezuela.

**MINEP (2004):** República Bolivariana de Venezuela. Ministerio para la Economía Popular. El Desarrollo Endógeno, Nuestra Misión con la Tierra Bolivariana”. Publicación por Convenio INCE-MINEP.

**MINFAMILIA (1996-97):** Agenda Venezuela en proceso. Informes de la Comisión Técnica de Seguimiento del Componente de Protección Social de la Agenda Venezuela. N° 1,2,3 y 4. Ministerio de la Familia (MINFAMILIA), Oficina

Técnica Coordinadora del Proyecto de Desarrollo Social (OTC) y la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS). Caracas.

**MINFAMILIA (1999):** Fondo Único Social. Premisas para su diseño. (Tercer Documento-Material de Trabajo). Ministerio de la Familia-Oficina Técnica Coordinadora. Caracas.

**Misión Venezuela (2005).** En línea: [www.misionvenezuela.com](http://www.misionvenezuela.com).

**MSDS (2003):** Plan Estratégico Social, Caracas.

**MPD (2001):** Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación: 2001-2007, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas.

**MSAS (1999):** Elementos Orientadores para la Creación del Fondo Único Social (FUS). Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Caracas.

**Ortegano, José (1998):** "Articulación de los fondos con los sectores: social, público y privado". Seminario-Taller Fondos de Inversión Social. Descentralización y Articulación Estado-Sociedad Civil Organizada. FONVIS-Red Social-ILDIS Caracas, 8-9 Octubre 1998.

Papeles de trabajo realizados como consulta por varios especialistas a solicitud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social para la elaboración del Plan Estratégico Social, Caracas, 2001.

**Parra, Matilde; La Cruz, Tito (2003):** Proyecto Observatorio social. Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela. Caso de los multihogares de cuidado diario, Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CISOR), mimeo, Caracas.

**Piñango, Ramón (2000):** La política social en las últimas décadas, en: Alvarez, L./del Rosario,

**Díaz Polanco, Jorge (2003):** Informe final del proyecto de investigación sobre la reforma de salud en Venezuela. Aspectos políticos e institucionales de la descentralización de la salud en Venezuela, Caracas.

**PNUD (2003):** Los objetivos de desarrollo del milenio, Informe de Desarrollo Humano (ODM): un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza.

**Presidencia de la República (2001):** Ley de Creación del Fondo Único Social. Borrador de Decreto. Caracas.

**Reed, David (edt) (1996):** Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible, WWF/Nueva Sociedad/CENDES, Caracas.

**Rengifo, Mayra (1995):** El Fortalecimiento Municipal del Programa PROINSOL de FONVIS Venezuela. Sistemas de capacitación y asistencia técnica para los gobiernos locales de América Latina. Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales (IULA). Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y desarrollo de los Gobiernos Locales. N° 22. IULA/CELCADEL/BID.

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2001):** Decreto-Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero, con Exposición de Motivos y su Reglamento. Publicado en Gaceta Oficial N° 37.164 del 22 de marzo de 2001 y N° 37.223 del 20 de junio de 2001.

**Riutort, Matías (2003):** Ingreso, desigualdad y reducción de la pobreza en Venezuela, IINEC, UCAB.



- Riutort, Matías (2003):** La pobreza en el trienio 1999-2001, IINEC, UCAB.
- Rivas, Orángel (2002):** "Institucionalidad social basada en nuevos principios de organización social", en: ILDIS/Fundación Friedrich Ebert: Informe social, N° 7, Caracas.
- Robles, Jesús (1995):** El FONVIS en el marco de las relaciones intergubernamentales. Simposio Gobernaciones y Alcaldías ¿Cooperación o conflictos de gestión?. Gerencia y Gestión Local. G Local. Caracas, 29 de marzo de 1995.
- Salvato, Silvia; García, Haydée (2005):** El Gasto Social y Equidad en Venezuela (1970-2004). Documento Borrador. ILDIS, Caracas.
- Seis discursos del Presidente constitucional de Venezuela Hugo Chávez Frías 1999, Ediciones de la presidencia de la República, Caracas.
- Silva Michelena, Héctor (coord.) (2002):** Estudios selectivos para un análisis de la pobreza, Edic FASES/UCV, Caracas.
- Silva Michelena, Héctor (2000):** La política social en Venezuela durante los años ochenta y noventa, en: Alvarez, L/Del Rosario, H/Robles, J. (coord.) Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa, Fonvis/ILDIS/Cendes/Nueva Sociedad, Caracas, pp.85-114.
- Silva, Víctor; Montiel, Lenin (1990):** El Fondo de Inversión Social: La Experiencia de Venezuela. Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS). Comisionado del Presidente de la República para el Plan de Empleo e Inversión Social. Caracas.
- SINERGIA (2001):** La Ley Orgánica de Participación, UPALE-SINERGIA, Caracas.
- Siri, Gabriel (1996):** Los fondos de inversión social, en : Revista de la CEPAL, N°59.
- Social Funds: Fertile ground for south-south cooperation, en: Cooperation, special issue, mayo 1995, United Nations, NY.
- Sonntag; Maingon (1992):** Venezuela: 4-F Un análisis sociopolítico, Nueva Sociedad, Caracas.
- UCAB (1995):** El Programa de Enfrentamiento a la Pobreza 1989-1993. Recomendaciones para su Reforma. Resumen Ejecutivo actualizado a 1994. Universidad Católica Andrés Bello. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Venezuela: Constitución de 1999.
- Vilas, Carlos M. (1995):** Después del ajuste: la política social entre el Estado y el Mercado. En Estado y Políticas Sociales después del Ajuste. Debates y Alternativas. Carlos M. Vilas (coordinador). UNAM-Nueva Sociedad. México.
- Vivas Quintero, Enrique José (2004):** "La democracia en América Latina. Caso de la República Bolivariana de Venezuela". Ponencia presentada en el Coloquio Internacional: La consolidación de la democracia en México y América Latina. El Senado de la República de México. Parlamento Latinoamericano. Grupo Parlamentario Venezolano. México 25 a 27 de octubre de 2004.

## **5 Anexos**

### **5.1 Metodología**

El enfoque metodológico adoptado para este estudio es de carácter exploratorio-descriptivo, a efectos de identificar y analizar claves para la interpretación del papel, dinámica y prácticas del Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS), de acuerdo con el contexto político, socio-económico e institucional del país.

El análisis se basa en un conjunto de hipótesis trabajadas desde la fase descriptiva del estudio. Estas hipótesis entrelazan los aspectos macro-políticos y los micro-locales buscando señalar algunas claves para la interpretación del papel y dinámica de los fondos sociales a lo largo de las últimas dos décadas en Venezuela, los factores que contribuyeron al agotamiento del FONVIS y la aparición de una nueva generación de fondos en el contexto socio-político actual.

La metodología para abordar esta parte consistió en el levantamiento de información documental disponible y entrevistas realizadas a representantes de instituciones del gobierno y de agencias de financiamiento multilateral, sobre el FONVIS y otras modalidades de fondo: Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), el Fondo Único Social (FUS), el Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES), el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI), el Banco de Desarrollo de la Mujer (BANMUJER) y el Fondo Especial de Desarrollo Económico y Social de Petróleos de Venezuela (FONDESPA).



## 5.2 Entrevistas

<b>Fondo de Inversión de Venezuela (FONVIS) <a href="http://www.fonvis.gov.ve">www.fonvis.gov.ve</a></b>			
Victor Silva	Primer Director	9760098	vsilva@supercable.net.ve
Jesús Robles	Segundo Director	2632044	jrobles@ildis.org
Gladis Melo	Directora Actual	2384750	gladysm@fonvis.gov.ve
Francys Rodríguez	Programa PAIS	2384750	francyr@fonvis.gov.ve
<b>Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI) <a href="http://www.fondemi.gov.ve">www.fondemi.gov.ve</a></b>			
Isa Sierra	Directora Ejecutiva	5644327 5644336 04166262974	fondemi@cantv.net
<b>Banco de Desarrollo de la Mujer (BANMUJER) <a href="http://www.banmujer">www.banmujer</a></b>			
Nora Castañeda	Presidenta	5641874	banmujer@cantv.net sinfronteras_al@yahoo.com
<b>Fondo de Desarrollo Económico y Social de PDVSA (FONDESPA)</b>			
Miguel Rosales	Coordinación Regional (Miranda)	04142776350	rosalesms@pdvsa.com
<b>Fondo de Desarrollo Urbano (Ministerio de Vivienda y Hábitat)</b>			
Rubén González	Exdirector de Planificación de Fondur		rubenedgonher@cantv.net rugonzalez@miranda.gov.ve
<b>Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) <a href="http://www.mpd.gov.ve">www.mpd.gov.ve</a></b>			
Orangel Rivas	Viceministro de Planificación y Desarrollo Económico	5070765-0766	orivas@mpd.gov.ve
<b>Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) <a href="http://www.msds.gov.ve">www.msds.gov.ve</a></b>			
José Mendoza	Viceministro de Salud	4080394	jmendoza@msds.gov.ve
Arturo Suárez	Viceministerio de Desarrollo Social		asuarez@msds.gov.ve
<b>Ministerio de Economía Popular (MINEP)</b>			
Angel Custodio Velásquez	Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)	6031417	
<b>Banco Mundial (BM)</b>			
Maria Magdalena Colmenares	Oficial de Proyectos del Área Social	2679943	mcolmenares@worldbank.org
<b>Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</b>			
Xiomara Alemán	Oficial de Proyectos del Área Social-Fonvis	9515533 Ext. 500	
<b>Corporación Andina de Fomento (CAF)</b>			
Bernardo Requena	Oficiales de la CAF	2092111	brequena@caf.com

### 5.3 Cuadros estadísticos

#### Indicadores económico-sociales (Venezuela 1975-1998)

Años	Crecimiento PIB	Desempleo	Sector informal	Inflación
1975	6,07%	6,5	37.8**	7.9
1976	8,77%	6,0	-	6.9
1977	6,72%	4,7	-	8.0
1978	2,14%	4,6	-	7.2
1979	1,34%	5,4	-	20.4
1980	-1,99%	5,9	-	19.7
1981	-0,30%	6,2	44.3*	10.4
1982	0,68%	7,1	-	7.8
1983	-5,62%	10,1	-	7.0
1984	-1,35%	13,0	-	15.7
1985	0,19%	13,1	-	9.10
1986	6,51%	11,0	-	12.7
1987	3,58%	7,6	-	40.3
1988	5,82%	5,6	-	35.5
1989	-8,57%	7,3	52.4**	81.0
1990	6,45%	9,2	42.1	36.5
1991	9,74%	9,5	40.8	31.0
1992	6,06%	8,6	39.9	31.9
1993	0,28%	6,6	40.9	45.9
1994	-2,86%	8,5	48.8	70.8
1995	4,50%	10,2	48.4	56.6
1996	-0,20%	11,8	48.7	103.2
1997	5,90%	11,4	47.7	37.6
1998	0,61%	11,2	49.8	29.9
Cifras BCV. (*) Datos de la CEPAL, (**) Extraído de Gómez (2003)				



## Indicadores distributivos (Venezuela 1975-1998)

Años	Pobreza Total por Ingresos*	Distribución factorial del ingreso nacional**	
		Remuneraciones	Excedente de explotación
1975	26,1	39,76	60,24
1976	28,9	40,61	59,39
1977	27,6	41,82	58,18
1978	23,0	45,90	54,10
1979	24,2	42,80	57,20
1980	24,3	42,29	57,71
1981	29,4	43,10	56,90
1982	33,3	45,30	54,70
1983	35,7	48,42	51,58
1984	37,2	40,55	59,45
1985	42,3	41,89	58,11
1986	43,6	43,53	56,47
1987	49,3	41,33	58,67
1988	52,4	41,96	58,04
1989	58,9	38,53	61,47
1990	68,9	34,79	65,21
1991	69,8	38,46	61,54
1992	62,4	40,81	59,19
1993	60,1	40,43	59,57
1994	59,2	38,29	61,71
1995	54,0	-	-
1996	67,6	-	-
1997	51,9	45,78	54,21
1998	46,5	52,29	47,70

\* Cifras del INE-Venezuela  
\*\* 1975-1994: Cálculos Baptista a partir de BCV  
\*\* 1997-1998: Cálculos propios a partir de BCV  
(<http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>)

## Indicadores de Gasto Social (Venezuela 1975-1998)

Años	Gasto Social como % de	
	PIB	Gasto Público
1975	7,5%	22.2
1976	8,5%	31.0
1977	9,9%	31.8
1978	10,4%	37.4
1979	8,5%	41.1
1980	10,3%	41.5
1981	10,5%	34.5
1982	9,5%	31.6
1983	9,1%	34.3
1984	6,8%	28.8
1985	7,8%	32.5
1986	7,9%	32.6
1987	8,3%	37.5
1988	7,3%	34.1
1989	6,9%	37.4
1990	7,6%	33.6
1991	9,4%	40.7
1992	9,7%	45.3
1993	8,1%	42.5
1994	7,5%	31.4
1995	7,6%	37.6
1996	7,1%	38.0
1997	9,5%	44.9
1998	7,8%	38.4
CIFRAS DE SALVATO (2005)		

## Indicadores socioeconómicos y gasto social (Venezuela 1999-2004)

Años	Crecimiento PIB*	Gasto Social % PIB**	Pobreza***	Desempleo***	Sector Informal***	Inflación
1999	-6,09%	9,0%	42.0	14,9	51,2	20.0
2000	3,24%	10,7%	40.4	13,9	52,8	13.4
2001	2,79%	11,8%	39.0	13,3	50,3	12.3
2002	-8,88%	10,9%	48.6	16,6	50,9	31.2
2003	-9,24%	11,8%	53.9	18,1	53,0	27.1
2004	8,00%	11.9%	61.0	17.3	51,2	19.2
* Cifras del Banco Central de Venezuela (BCV)						
** Cálculos de Salvato 2005 con base en cifras de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).						
*** Cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE)						