

Balance y perspectivas de la política social en Venezuela

Thais Maingon
(Coordinadora)



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)

Balance y perspectivas de la política social en Venezuela

Thais Maingon
(Coordinadora)

Yolanda D'Elia
Armando De Negri Filho
Tito Lacruz
Jorge Díaz Polanco
Haydée García
Silvia Salvato
Enrique Rodríguez
José Virtuoso, s.j.
Juan Agulló

Caracas, Venezuela
Mayo de 2006

© Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)

Apartado 61712, Chacao, Caracas 1060
www.ildis.org.ve

1ª edición, mayo/2006

Coordinación editorial y gráfica,
composición electrónica,
y diseño de portada: Javier Ferrini

Edición y corrección: Henry Arrayago

Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal: If81120063201921
ISBN 980-6077-46-6

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)
es la Oficina en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert

ÍNDICE

PRESENTACIÓN _____	11
--------------------	----

PARTE I

LA CUESTIÓN SOCIAL EN DEBATE: ENFOQUES Y POLÍTICAS

Capítulo 1

LA CUESTIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

<i>Yolanda D'Elia</i> _____	17
-----------------------------	----

Descifrando la cuestión social _____	17
---	----

El debate ético y político sobre la cuestión social _____	19
--	----

El enfoque conservador-laborista: una sociedad estratificada _____	22
---	----

El enfoque keynesiano (una sociedad de masas) _____	22
---	----

El enfoque neoliberal (una sociedad dual) _____	23
---	----

El enfoque democratizador (una sociedad justa y plural) _____	25
---	----

Breve historia de la política social _____	25
---	----

Los modelos de política social _____	29
---	----

El modelo meritocrático (enfoque laborista) _____	32
---	----

El modelo institucional (enfoque keynesiano) _____	33
--	----

El modelo residual (enfoque neoliberal) _____	35
---	----

El modelo universal-equitativo (enfoque democratizador) _____	36
--	----

Capítulo 2

LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL MODELO UNIVERSAL-EQUITATIVO

Thais Maingon / Yolanda D'Elia _____ 39

Evolución de la seguridad social y sus vínculos con el Estado del bienestar social _____ 40

Tipos de sistemas de protección social _____ 46

Caracterización de los modelos de protección social en América Latina _____ 50

 Antigüedad y cobertura _____ 50

 El comportamiento del gasto social _____ 52

La seguridad social desde un modelo universal-equitativo _____ 52

 La universalidad: el derecho de todos a tener derechos _____ 54

Los derechos-prestación _____ 56

Los derechos-integración _____ 57

Los derechos-identidad _____ 58

 La equidad: igualdad en las diferencias _____ 60

 La democratización: democracia con más democracia _____ 68

Capítulo 3

LA ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA

Yolanda D'Elia / Armando De Negri _____ 73

Tres formas de entender el objeto de la política social _____ 74

 El bienestar _____ 75

 La pobreza _____ 78

 La calidad de vida _____ 83

El imperativo ético de responder a las necesidades sociales _____ 88

 No confundir necesidades con carencias _____ 88

 No confundir necesidades con mínimos _____ 91

 No confundir necesidades con satisfacciones _____ 93

 Cambiando la lógica _____ 95

Una estrategia para expandir la vida y la autonomía de las personas _____ 97

 Promoción y autonomía _____ 99

 Formas de operar la estrategia _____ 101

PARTE II
DEL ANTES AL AHORA: BALANCES
DE LA POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA

Capítulo 4

BALANCE SOCIOPOLÍTICO:
UNA CIUDADANÍA SOCIAL INACABADA

Tito Lacruz _____ 111

Primer balance: la modernización y el positivismo _____ 115

El Programa de Febrero _____ 116

El Nuevo Ideal Nacional _____ 121

Segundo balance: la democracia populista y el rentismo _____ 124

El ensayo democrático del trienio adeco _____ 125

El Pacto de Punto Fijo (primera versión): la pacificación
y la estabilidad _____ 129

El Pacto de Punto Fijo (segunda versión): el rentismo
petrolero y el clientelismo político _____ 134

El colapso del modelo rentístico y clientelar _____ 138

Las políticas sociales de la democracia populista _____ 141

**Tercer balance: el ensayo neoliberal y la promesa
revolucionaria** _____ 146

Los Programas de Ajuste 1989 y 1996 _____ 148

La concepción compensatoria _____ 155

El proyecto de Revolución Bolivariana _____ 160

Las reformas institucionales _____ 163

Balance de las políticas sociales del proyecto
revolucionario bolivariano _____ 180

Capítulo 5

LOS MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA:
UNIVERSALIDAD VS. ASISTENCIALISMO

Yolanda D'Elia / Tito Lacruz / Thais Maingon _____ 185

La política social en nuestro contexto _____ 186

**La política universal-asistencialista del proyecto
de industrialización** _____ 190

La política económica _____ 191

La política social _____ 193

El escenario político _____	196
La política selectiva-compensatoria del proyecto neoliberal _____	200
La política económica _____	201
La política social _____	203
El escenario político _____	207
La política social actual: una aproximación a sus factores críticos _____	211
La caracterización de la crisis y la problemática social _____	212
Una aproximación a los factores críticos _____	215
<i>Los factores críticos entre el ser y el deber ser</i> _____	216
<i>Los factores críticos entre fines y medios</i> _____	219
<i>Los factores críticos entre aspiraciones y sostenibilidad</i> _____	222
Comentarios finales _____	223

Capítulo 6

LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA: ¿DE SEGURO A SEGURIDAD?

<i>Jorge Díaz Polanco</i> _____	229
---------------------------------	-----

El sistema de los seguros sociales _____	229
La reforma del Estado y la seguridad social _____	233
Las perspectivas: ¿del seguro a la seguridad? _____	240

Capítulo 7

GASTO SOCIAL Y EQUIDAD EN VENEZUELA (1970-2004)

<i>Haydée García / Silvia Salvato</i> _____	245
---	-----

La ventaja relativa del gasto social _____	245
Los “topes” del gasto social _____	252
Las prioridades sectoriales del gasto social _____	256
Equidad: universalismo, focalización o ¿revolución? _____	258
Las inequidades en educación _____	263
Las inequidades en salud _____	264

PARTE III

ESCENARIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL ACTUAL: CRISIS Y CAMBIOS; TENSIONES Y VÍAS DE ACUERDOS

POLÍTICA SOCIAL ACTUAL: UNA VISIÓN DESDE EL GOBIERNO <i>Enrique Rodríguez</i> _____	269
LA POLÍTICA SOCIAL DESDE LOS SECTORES POPULARES DE LOS BARRIOS URBANOS <i>José Virtuoso</i> _____	291
VENEZUELA EN SU CONTEXTO: CRISIS SOCIAL Y CAMBIO POLÍTICO <i>Juan Agulló</i> _____	309

PRESENTACIÓN

En el año 2004 el Ildis desarrolló un estudio sobre la política social que abarcó los nuevos enfoques en debate referidos a la cuestión social en las políticas públicas, un balance retrospectivo relacionado con la política social en Venezuela y los cambios planteados en el escenario actual. Mediante este estudio, el Ildis se propuso contribuir con una reflexión profunda, ética y política vinculada al proceso transcurrido por la problemática social, desde distintos enfoques y puntos de vista. En ese sentido, la publicación que aquí se presenta pretende recoger las nuevas perspectivas de políticas públicas y sus aportes como una forma de comprender la cuestión social, así como evaluar las condiciones que deberían construirse para que estas perspectivas ganen legitimidad, viabilidad y sostenibilidad a mediano y largo plazo en el país.

Dentro de esta reflexión es necesario conocer las nuevas perspectivas de políticas públicas, en donde lo social dejó de ser un aspecto subsidiario de lo económico o exclusivo de las esferas institucionales gubernamentales, para convertirse en un tema amplio, integrador y esencialmente ético y político, que involucra transformaciones a nivel de las estructuras sociales, así como también la construcción de nuevos marcos normativos e institucionales basados en la igualdad de derechos, la justicia social y la profundización de la democracia.

En las últimas décadas la población venezolana ha experimentado un deterioro de sus condiciones y calidad de vida, lo que incide directamente en los niveles de bienestar y en la ampliación de las desigualdades y por ende, de la exclusión. Esta situación es, a la vez, causa y consecuencia de la profundización de las debilidades institucionales y de la pérdida de confianza de la población en las institu-

ciones. Diversos estudios coinciden en ubicar a Venezuela dentro de un escenario caracterizado por una intensa deslegitimación, desintegración, inseguridad e ingobernabilidad, si se le compara con los patrones de la sociedad venezolana en el pasado y, de este modo, en una posición más cercana a los fenómenos que han venido ocurriendo en países vecinos y a escala mundial. El sentimiento general es que este camino nos lleva a un enorme abismo de incertidumbre, destrucción y retrocesos que ponen en juego la existencia de la propia sociedad y los adelantos de civilidad del proyecto modernizador.

En este escenario, se vislumbra la necesidad urgente de estudiar nuevas perspectivas de políticas públicas insertadas en un proyecto nacional de inclusión, justicia social y democratización de la vida ciudadana. Parece faltar en Venezuela una reflexión más profunda, ética y política sobre las dificultades por las que atraviesa el país y sobre los procesos que llevaron a esta situación.

La presente publicación está dirigida a realizar un estudio amplio sobre la política social en Venezuela, desde la mirada de un conjunto de nuevas perspectivas formuladas como orientaciones para superar condiciones de desintegración social, exclusión y debilitamiento democrático. Se pretende generar una visión más clara entre los actores del mundo político y social venezolano sobre los modelos de política que han demostrado ser socialmente inviables, y definir una agenda de trabajo para la construcción de un nuevo modelo de política social inscrito en un proyecto de inclusión, justicia social y democratización.

Este libro recoge una discusión de la problemática mencionada estructurada en tres grandes partes. La primera, comprende tres capítulos en donde se debate sobre *la cuestión social y sus diferentes enfoques*. En el capítulo 1, *la cuestión social en las políticas públicas*, se presenta la situación del desempeño institucional el cual arroja cifras devastadoras; a pesar de tener mayores conocimientos y herramientas, más riqueza y mejores capacidades para producir, así como también mayores libertades democráticas, persisten y aumentan las desigualdades, la precariedad, el sentimiento de malestar, de desintegración y de inseguridad en las personas. Se intenta, desde un sentido ético y político, analizar la cuestión social a partir de los proyectos de construcción de sociedad en los cuales ésta se inscribe.

En el capítulo 2, *la seguridad social y el modelo universal-equitativo*, se analiza la evolución de la seguridad social, las diferentes concep-

ciones y las principales discusiones actuales acerca de su estructura, finalidades y funcionamiento institucional. Ello se hace considerando sus orígenes y, sobre todo, sus vínculos con la consolidación de las sociedades capitalistas en el siglo XVIII y el impacto de dicho sistema sobre las relaciones sociales durante los siglos XIX y XX.

La estrategia de promoción de la calidad de vida, es el tema del capítulo 3. Esta estrategia representa un cambio de objeto de la política social, que trasciende el bienestar y la pobreza como conceptos globales sobre la cuestión social, por lo que se requiere cambiar la lógica del entendimiento sobre esta materia. Este cambio consiste en la necesidad de incluir en el análisis el enfoque de los derechos y la equidad.

La segunda parte comprende la discusión sobre *un balance de la política social en Venezuela*, siendo este mismo el tema del cuarto capítulo, el cual nos ofrece un análisis de este asunto teniendo como eje la construcción de ciudadanía social. La intención de este balance es responder, básicamente, a dos preguntas: ¿qué hemos buscado como sociedad en términos de políticas públicas de acción social? y ¿qué hemos logrado? Seguidamente, se incluye un estudio sobre *los modelos de política social instrumentados en Venezuela* articulados con proyectos políticos y sociales diferentes: el proyecto de industrialización y el proyecto del ajuste. Se identifican y comparan, en cada uno de estos proyectos, elementos como el bienestar, la igualdad de oportunidades y la seguridad jurídica y social. El capítulo 6 versa sobre *la seguridad social en Venezuela*. Aquí se hace un recorrido sociohistórico que va desde los primeros planteamientos sobre la necesidad de institucionalizar en el país un sistema de seguridad social, hasta las referencias a sus diferentes reformas, incluyendo la última habida en el año 2002. La conclusión que se extrae de este capítulo es que en Venezuela la seguridad social es una institución inconclusa.

En el último capítulo de esta segunda parte se realiza *un análisis del gasto social desde una perspectiva de equidad*, en donde el objetivo principal es comentar los problemas observados en la orientación y el comportamiento del gasto social con respecto a la materialización de políticas propiciadoras de la equidad social en Venezuela.

La última parte de esta publicación, titulada *escenarios de la política social actual: crisis y cambios; tensiones y vías de acuerdos*, tiene como objetivo recoger, en forma de ensayo, reflexiones diversas sobre los escenarios de la política social actual, tomando en cuenta el proceso de cambio que está en marcha así como sus contradicciones. Esta

parte recoge tres ensayos. El primero de ellos, *política social actual: una visión desde el Gobierno*, presenta, desde una perspectiva macro, las grandes orientaciones y realizaciones más significativas de dicha política, mostrando los elementos que se están desarrollando con el objeto de construir una política social estructurada y comprometida con una visión de transformación social. El segundo ensayo, titulado *la política social desde los sectores populares de los barrios urbanos*, aborda la posibilidad de evaluar la política social del actual gobierno, a través de la instrumentación de las misiones. Por último, se incluye un ensayo sobre *la crisis social y el cambio político* que versa alrededor de la necesidad de estudiar y entender la política social dentro de un contexto caracterizado por la gestación de un cambio político en medio de una profunda crisis social.

Como es usual en estos casos, los análisis y reflexiones contenidos en la presente publicación, son de exclusiva responsabilidad de sus autora(s) y en nada comprometen al Ildis como organización que asumió el reto de promoverlo.

Kurt-Peter Schütt
Director del Ildis
Representante en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Thais Maingon
Coordinadora de la publicación

PARTE I

**LA CUESTIÓN SOCIAL EN DEBATE:
ENFOQUES Y POLÍTICAS**

Capítulo 1

LA CUESTIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Yolanda D'Elia

La construcción de una proposición alternativa de política social necesariamente empieza por revisar el lugar que ocupa la "cuestión social" en el llamado proyecto modernizador y el contenido de éste

Laurell, 1999, p. 177

La cuestión social en las políticas públicas no parece haber sido suficientemente debatida por políticos, académicos ni por los propios ciudadanos. El desempeño institucional arroja cifras devastadoras: a pesar de tener mayores conocimientos y herramientas de saber, superior riqueza y mejores capacidades para producir, además de mayores libertades democráticas, persisten y aumentan las desigualdades, la precariedad, el sentimiento de malestar, de desintegración y de inseguridad en las personas, así como el deterioro de los recursos naturales y ambientales, trayendo graves consecuencias para la vida de las personas y para las generaciones futuras. En este trabajo intentaremos participar en este debate, lo cual implica analizar el sentido ético y político de la cuestión social a partir de los proyectos de construcción de sociedad en los cuales se inscribe. Observaremos cómo cada proyecto da origen a un modelo distinto de política social, es decir a un diseño de política con diferentes fines y sujetos, no siempre válidos ni consistentes con una mayor satisfacción de las necesidades sociales.

Descifrando la cuestión social

A menudo es más cómodo estudiar la política social elaborando un inventario de lo que hacen las instituciones o programas denominados de este modo. La información que producen estas instituciones y programas es casi siempre el insumo que utilizamos para evaluarlos y obtener conclusiones acerca de sus buenos o malos resultados, de sus éxitos o fracasos. Las preguntas más comunes que se le hacen a los programas son: ¿cumplen con sus objetivos?; ¿han tenido un

buen desempeño?; ¿son los medios seleccionados adecuados para los fines perseguidos? De esta manera, nos quedamos dentro de la propia lógica de diseño y producción de los programas, sin analizar la validez de sus objetivos y prácticas, su coherencia con la política social, ni las consecuencias que traen en la vida de las personas.

Cuando hablamos de la cuestión social nos referimos al conjunto de aspectos de la vida social y económica que tenemos razones para incluir en la esfera de las políticas públicas o en el campo de las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Pero descifrar el contenido de esta cuestión no sólo es importante en el afán de conocer mejor el objeto de la política y su comportamiento en la realidad, es decir, debido a una razón teórica, o porque interese precisar los fines de intervención de la política y los medios más adecuados para lograrlos, es decir, debido a una razón técnica o instrumental. También lo es, porque sobre todo la cuestión social tiene un sentido ético y político. Esto implica ubicarse en un campo que antecede las definiciones conceptuales y las soluciones técnicas de la política, en el que se pueda preguntar ¿por qué debe ser ese y no otro, el objeto de la política social? Este es el campo donde se discuten razones de valor¹ y en el cual la política pública se conecta con las relaciones entre el mundo social y el mundo político, o entre lo que existe en la realidad social y lo que se desea cambiar de ella.

Tanto los conceptos como los fines de una política social son discutibles y perfectibles (Maingon, 2003) porque están articulados a valores éticos y políticos y a interpretaciones de la realidad que responden a estos valores. La concepción de la política social será cualitativamente diferente, así como las acciones puestas en práctica, de acuerdo con los valores que orientan la cuestión social. Cuando estos valores se hacen explícitos y la mayoría de las personas puede discutirlos, puede decirse que la política social es producto del debate y de los consensos que se dan en una sociedad. Llevar la cuestión social al campo ético y político significa entonces debatir la pluralidad de respuestas a los problemas que la sociedad enfrenta para asegurar una

-
1. Gómez Buendía (2003) desde la perspectiva de desarrollo humano, explica que en el ser humano (siguiendo a Aristóteles) existen tres tipos de razón: la *razón teórica*, cuyo objeto es compenetrar el pensamiento con la realidad o capturar mejor lo que pasa a través de interpretaciones posibles sobre cómo esa realidad se comporta; la *razón técnica*, cuyo objetivo es adecuar los medios a los fines para lograr lo que deseamos; y la *razón práctica*, cuyo objeto es el bien de la vida y el respeto por los asuntos públicos.

buena vida a todos sus miembros, y colocarla en un primer lugar de discusión en todos los ámbitos de la vida pública, es decir, llevarla al terreno del debate social.

El debate ético y político sobre la cuestión social

Para discutir las razones de valor de la cuestión social, debemos comenzar por preguntarnos ¿en cuál sociedad queremos vivir?: “Si no sabemos qué sociedad queremos construir, qué valores queremos inscribirle a esa sociedad, no puede haber una política social coherente” (Maingon, 1999, p. 125). La sociedad es un entramado de vínculos que permite a las personas organizarse para vivir juntas, convivir o llevar una vida en común, y realizar, a través de este entramado o tejido, una serie de aspectos significativos de la vida para todos aquellos que los comparten². Estos vínculos no son espontáneos como los que heredamos de la familia o de la etnia, tampoco son los que se derivan o establecen por la pertenencia a un país, estado, municipio o localidad donde vivimos. Son vínculos que se construyen a partir de una acción deliberada, tienen ciertas características, están orientados hacia ciertos objetivos y producen o tienen unos determinados resultados a lo largo de nuestras vidas. Es decir, estos vínculos hacen posible un tipo de existencia, de inserción, de posición, de trato y de participación, tanto en el ámbito individual como colectivo, inmersos en la sociedad en la que nos encontramos.

Al conjunto de estos aspectos (existencia, inserción, posición, trato y participación) los llamaremos necesidades sociales. En éstas, no solamente se incluye la necesidad de vivir o de vivir más tiempo, sino el vivir de una determinada manera, lo cual puede expresarse en una “buena vida”. Pero también incluye la necesidad de ocupar un lugar en la sociedad que permita alcanzar la clase de vida que queremos. Un lugar que nos permita ser “sujetos” o personas dueñas de esa buena vida y, al mismo tiempo, ser “actores”. Hemos llamado

2. Las personas no pueden vivir aisladas, es necesario que convivan con otras para convertirse en personas. No obstante, decir que somos en esencia sociales, no significa que debamos anularnos en función de un colectivo; tampoco el hecho de convivir es suficiente para que todos tengamos iguales oportunidades y opciones para vivir bien. La sociedad es una construcción humana asociada a distintas maneras de plantear la civilidad y cumple con la condición de convertir en metas públicas la satisfacción de necesidades sociales en el más amplio espectro de libertades democráticas.

necesidades sociales tanto a vivir bien como a tener control sobre nuestras vidas, porque la realización de estas necesidades en forma satisfactoria es producto del entramado de vínculos construidos en una sociedad. Así pues, la satisfacción de estas necesidades dependerá de cuál sea el tipo de vínculo que predomine en la vida social, de las identidades envueltas en ellos, de las prácticas con base en las cuales estos vínculos e identidades se concretan en mecanismos para satisfacer las necesidades sociales y de los principios que regulan estos mecanismos y permiten tener acceso al disfrute del bien que producen.

En la realidad, la convivencia social no es justa, no es igualitaria ni establece automáticamente por el hecho de existir, solidaridades entre todos³. Por eso, crear un futuro distinto a esta realidad ha sido el propósito constante de causas y proyectos políticos desde el surgimiento de las sociedades modernas, entendiéndose por éstas aquellas en que las personas ya no se encuentran subordinadas a un poder que emerge de una fuerza superior moral o divina contra la cual no se puede luchar, sino que poseen facultades para crear y conducir sus propios modos de convivencia, de identidades, de principios que regulen esta convivencia (igualdad, justicia, libertad, solidaridad) y de formas de producir y reproducir condiciones materiales y no materiales de existencia.

Si las sociedades no tuvieran capacidad para conducirse y organizarse de acuerdo con sus propios valores, fines y medios políticos, tendríamos que resignarnos a estar a merced de un destino natural inevitable o a la terrible condición de que vivan los más aptos o más fuertes, desde el punto de vista cultural, social y económico. Es necesario valorizar el sentido de la política como la capacidad de crear opciones para promover nuevos proyectos colectivos viables, en el marco de crisis que viven los países de América Latina. Esto significa recuperar el papel constructivo de la política como ordenadora de las decisiones de la sociedad (PNUD, 2004).

Ahora bien, para que un proyecto político de sociedad tenga validez es necesario que sus planteamientos sean justificables de manera

3. Dejado a su antojo, el mundo social produce enormes injusticias y desigualdades. En el mundo político es donde se intenta modificar este estado de cosas. Los principios de igualdad, justicia, libertad, solidaridad pertenecen al mundo político, suponen una condena ética al estado de cosas en el cual no es posible vivir.

pública, es decir, que la sociedad entera o la mayoría de sus miembros se hayan convencido de sus bondades y de que éstas llegarán a materializarse en la vida concreta de las personas. La validez pública se logra si los miembros de una sociedad pueden participar en el proyecto en iguales condiciones, en forma libre y por argumentos, vale decir, si las personas logran convertirse en actores del proyecto y el contenido de éste es producto de una decisión ampliamente democrática (Dussel, 2003). Pero además, el reconocimiento de un proyecto debe conducir a la creación de las capacidades para llevarlo a la práctica.

Sin embargo, cada proyecto político de sociedad representa una determinada relación de fuerzas sociales. En otras palabras, responde a una estructura de poder en la sociedad y a las identidades e intereses de los actores que dominan en ella. No está bajo el control de todos ni necesariamente de la mayoría, debido a que en la realidad social existen desigualdades de poder, de recursos y de oportunidades⁴, y operan distintas formas de dominación de unos sobre otros⁵. Cada proyecto político adopta un enfoque de sociedad que influye en el contenido de las políticas públicas. A continuación veremos cuatro enfoques que han ido teniendo cierta relevancia a lo largo de la historia de las sociedades modernas. Estos enfoques irán acompañando todo el desarrollo de esta unidad de estudio y veremos más adelante cómo ellos dieron origen a distintos modelos de política social. Estos enfoques son:

- *el conservador-laborista*, con el que se inició en Europa una política social de bienestar dirigida fundamentalmente a la consolidación socioeconómica de una clase trabajadora mayoritaria;
- *el keynesiano*, que sentó las bases para asegurar un bienestar más universal e igualitario, centrado en la promoción del crecimiento económico;

4. En el mundo social, las relaciones no están basadas en la igualdad o la justicia. Las organizaciones se valen de cierto tiempo de acumulación que les permite un amplio control sobre el poder, los recursos y las oportunidades que pueden afectar el bienestar de una población.

5. Según Max Weber la dominación "... es un estado de cosas por el cual una voluntad explícita (mandato) del dominador o de los dominadores influye sobre los actos de otros (los dominados), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (obediencia)" (Weber, 1922, p. 699).

- *el neoliberalismo*, que renació para concentrarse únicamente en el ataque o en la lucha contra la pobreza, tal como fue en los orígenes del capitalismo;
- *y el democratizador*, el cual propone un proceso de acentuación de las solidaridades sociales y de la democracia, sobre la base de los derechos sociales, la equidad y la construcción de una ciudadanía activa.

El enfoque conservador-laborista: una sociedad estratificada

En este pensamiento, la sociedad está integrada por la familia, la iglesia, el gremio y la comunidad local que mantienen relaciones de jerarquía y reciprocidad entre sus propios miembros. La razón del vínculo es mantener la estructura social que corresponde a las tradiciones o reglas del grupo y ascender en ella a través del mérito y del esfuerzo.

El mecanismo de satisfacción de necesidades es el trabajo y la familia, que representan los dos valores centrales de la sociedad. Los sujetos asumen las identidades de la ubicación social del oficio que realizan y el resto de las personas son dependientes de quienes trabajan, del apoyo de la familia o de la comunidad. Aquellos que se encuentran fuera de estas redes de solidaridad están en una situación irregular, de vulnerabilidad o de riesgo que es asistida por el Estado.

La buena vida está asociada con los bienes y servicios que se producen o que se obtienen a través del trabajo, y cada persona tiene el lugar que corresponde a su posición económica y social y a los privilegios que les ofrece ocupar dicha posición. El proyecto construye una sociedad estratificada, cuyo primer escalón es la educación y la entrada al mercado de trabajo; el segundo depende de las oportunidades que ofrece la estructura laboral y la seguridad social, así como de la carga de necesidades familiares; y el tercero, supone el ascenso y preservación de un mayor nivel de vida, a través de la productividad, las propiedades y los ingresos acumulados durante la trayectoria de vida.

El enfoque keynesiano: una sociedad de masas

En este pensamiento, la sociedad está integrada por actores colectivos fuertes que realizan acuerdos sobre el crecimiento económico y el reparto de la riqueza, sin afectar las libertades individuales y

procurando reducir los niveles de explotación económica entre clases sociales. Estos actores son el Estado, las empresas y los trabajadores.

La satisfacción de necesidades no depende del nivel de participación o de las fluctuaciones del mercado, sino de un mecanismo de responsabilidades socialmente compartido que se organiza bajo la figura de un régimen de tributación y del gasto público. En la medida que éste es mayor, hay mayores probabilidades de que el mismo influya en la desmercantilización de la vida y en el fortalecimiento de los derechos ciudadanos.

La razón del vínculo es integrar a todos los miembros de la sociedad en torno a un conjunto de permanencias: entre el capital y el trabajo para asegurar estabilidad económica y entre las libertades individuales y el acceso a un sistema de bienestar, universal y seguro, que provea de renta, bienes y servicios, para garantizar estabilidad social.

Los sujetos asumen la identidad de ciudadanos, en condición de productores y/o consumidores, independientemente de sus capacidades de ingreso, de si tienen o no un empleo y de su posición económica y social. La buena vida está relacionada con un mayor bienestar. Cada persona tiene un lugar en la sociedad por su condición de ciudadano, que le otorga derechos políticos, económicos y sociales para tener acceso al sistema de bienestar. El proyecto construye una sociedad de masas, donde los valores centrales son la producción a gran escala y en serie de bienes y servicios, y el consumo.

El enfoque neoliberal: una sociedad dual

En este pensamiento, la sociedad está integrada por individuos o, por personas, familias, empresas y gobiernos que se comportan como individuos, los cuales mantienen relaciones reguladas por los principios del mercado (competencia, interés egoísta, información plena). El único interés de cada individuo en la sociedad es poseer medios económicos y obtener el máximo provecho o utilidad a los factores que intervienen (materia prima, capital y trabajo) con el menor costo y esfuerzo posible.

La razón del vínculo es mercantil, y en consecuencia, toda necesidad adopta el valor monetario del bien o servicio que la satisface. Los bienes y servicios por tanto son entendidos como mercancías, y los sujetos asumen la identidad de productores o de compradores de

mercancías para satisfacer sus necesidades, las cuales son un asunto de estricto interés privado.

El mecanismo para satisfacer estas necesidades es la “magia” del mercado, donde se establecen relaciones de intercambio con los demás en función de la “eficiencia egoísta” o de la competencia, es decir, se busca el máximo de beneficio de lo que tenemos (vender al precio más alto) y el mínimo de costo de lo que se quiere tener (comprar al precio más bajo), en un contexto donde todos deben comportarse de la misma manera⁶. La buena vida está asociada con tener propiedades o poseer dinero y cada persona tiene el lugar que le corresponde según sean los medios que posee y su capacidad de compra.

Una sociedad construida desde este enfoque tiende a convertirse en una sociedad dual o escindida, caracterizada por una alta concentración de ganancias y consumo en unos pocos y de acceso precario a recursos y a niveles de vida en la gran mayoría, que podríamos llamar una “igualdad en la pobreza”. En la dualización se hacen más amplias las brechas entre una minoría enriquecida y una mayoría empobrecida, y se crean polos de inclusión/exclusión cada vez más alejados y extraños uno del otro. La dualización es sinónimo de polarización social. No significa solamente la acentuación de las desigualdades sino también el desplazamiento de éstas hacia extremos (Estay R., 2002), que por un lado conforman amplias distancias distributivas en las que unos tienen más poder o control que otros sobre derechos, oportunidades, bienestar y calidad de vida; y, por otro lado, divisiones o fracturas sociales en las que unos ejercen un poder jerárquico sobre otros que los va separando de las redes humanas y los obliga a ubicarse permanentemente en categorías sociales de pobreza, exclusión e inferiorización social.

6. A partir de la frase de Adam Smith en *La riqueza de las naciones* (1965, p. 14): “... no es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos obtener nuestra comida, sino del cuidado que ellos tienen de su propio interés. No recurrimos a su humanidad, sino a su egoísmo, y jamás le hablaríamos de nuestras necesidades, sino de las ventajas que ellos sacarán”. Garnier (2003, p. 2) expone que el mismo Smith establecía que a esto no se reduce una vida buena: “La vida humana no se reduce a la elección individual, racional e interesada entre opciones alternativas jerarquizables y, por lo tanto, esa vida no se explica solamente por la búsqueda de la eficiencia, por tratar de obtener el mayor provecho de nuestros intercambios con los demás. La vida humana se explica también –y muy especialmente– por la búsqueda de lo que Smith llamaba ‘la simpatía’: también nos importan los demás, y nos importa importarles a los demás”.

El enfoque democratizador: una sociedad justa y plural

En este pensamiento, la sociedad está integrada por una pluralidad de sujetos⁷ que construyen lazos de igualdad y solidaridad de manera democrática. La ciudadanía es un vínculo que no solamente convierte a todas las personas en sujetos de derechos para ser tratados legalmente como iguales, participar o intervenir en los asuntos públicos, al cuidado del Estado (derechos civiles y políticos), sino que también los habilita para hacer valer la existencia de mecanismos que aseguren una misma igualdad de trato y posición en la sociedad (derechos sociales); y constituirse, organizarse y orientar sus acciones dentro de una diversidad de opciones como actores autónomos y deliberativos en su personalidad y cultura (derechos económicos y culturales).

Sin una ciudadanía social y cultural no es posible una ciudadanía civil y política. La razón del vínculo es relacional o “vivir en sociedad”, con base en una estructura y cultura de poder de reconocimiento del otro y un tejido social inclusivo. Cada persona es un sujeto con capacidad para reflexionar y cuestionar su ubicación en la sociedad, así como para actuar, participar e incidir en todos los asuntos que permitan una ubicación digna, segura y acorde con derechos fundamentales y proyectos de vida. Los objetivos del proyecto son crear una sociedad equitativa, en la que se generan mayores márgenes de igualdad sin desigualdades ni exclusiones; democrática, en la que participen una mayor pluralidad de actores autónomos; y cohesionada, en términos de una solidaridad construida alrededor de una fuerte esfera pública.

Breve historia de la política social

Durante toda la historia pasada de la humanidad existieron actividades sociales o actos de ayuda caracterizados por la filantropía, fundamentados en la preocupación de organizaciones por la situación de otros (reparto de comida, sistemas de asistencia, protección

7. Los sujetos son la unión de identidades y necesidades que se convierten en proyectos personales y sociales o en campos de lucha, compartidos con otros y cambiantes en el tiempo. Se trata de mujeres y hombres; niños, adolescentes, adultos y ancianos; regiones y etnias; grupos sociales y económicos que se convierten en actores sociales.

ante riesgos sociales). Pero estas actividades no tienen el mismo significado ni los mismos alcances que tiene la política social en nuestros tiempos. En su concepto moderno, la política social no puede concebirse sin instituciones públicas, mucho menos sin Estado.

La política social –tal como se conoce hoy– está íntimamente articulada a los procesos de conformación del Estado moderno en los siglos XVIII (1700) y XIX (1800) y se consolida con los Estados de Bienestar en el siglo XX (1900). En este siglo, la cuestión social surgió asociada con esfuerzos políticos amplios, dirigidos hacia la construcción de las naciones y a la movilización de solidaridades, donde el Estado se comprometía primordialmente con el bienestar de sus ciudadanos (*Welfare State*) antes que con otros objetivos como la guerra y la conquista (*Warfare State*) (Esping-Andersen, 2000). La política social se fue así conformando con el desarrollo del sistema capitalista en respuesta a los cambios que éste trajo a la estructura social: una mayor división del trabajo, la mercantilización de la vida, la pérdida de las funciones de seguridad que proporcionaba la familia y las exigencias de nuevos tipos de solidaridad para atender las necesidades sociales de mejor vida y dominio sobre ella.

Comenzó con la caridad privada y con una asistencia rehabilitadora de la pobreza por parte del Estado, entendiendo ésta como una consecuencia del comportamiento de los mismos pobres y un problema solucionable a través de su conversión en fuerza de trabajo. Pasó luego a constituirse en función central del Estado por medio de instituciones que proporcionaban acceso masivo a un sistema de bienestar para enfrentar la inseguridad económica y las demandas por mejores niveles de vida, sea a los trabajadores desde una perspectiva laborista o a todos los ciudadanos desde una perspectiva universal. Su institucionalización la convirtió en un derecho, escrito y practicado, haciendo que en muchas partes del mundo se conciba hoy en día como una dimensión sin la cual es impensable la vida social y económica.

En nuestros días, la política social es una condición para asegurar la existencia de la propia sociedad (Garretón, 2000). Contribuye a alcanzar una mayor igualdad, una mayor calidad de vida y una mayor seguridad. El alcance y la calidad de la política social tiene mucho que ver con las posibilidades de las personas para emanciparse tanto de las limitaciones materiales como de las estructuras de dominación social, económica y cultural.

Conociendo la historia de la política social

(Bustelo, 1997; Maingon, 2003; Mascareño, 2003; Montagut, 2000)

Los orígenes (siglos xi-xviii)

Hasta el siglo xviii existía en Europa un 40% de pobreza y 20% de indigencia. Las calles estaban llenas de campesinos sin tierra, obreros sin oficio, soldados licenciados y mendigos por oficio que se trasladaban de ciudad en ciudad, huyendo de la pobreza y las epidemias, buscando su subsistencia. La pobreza y la indigencia son objeto de sentimientos privados de compasión y caridad. Se condena la mendicidad y los que la practican son tratados como delincuentes. Se toman medidas represivas para controlar la limosna y la indigencia. A partir del siglo xi, con el florecimiento de las ciudades, el desarrollo del comercio y el crecimiento demográfico, se va pasando de una pobreza que dependía de los favores de las clases superiores a una pobreza liberada que debe resolverse a través del trabajo.

La Revolución Industrial y la Ilustración (siglos xviii-xix)

La cuestión social toma fuerza en el Siglo XVIII con la aparición de las fábricas, el proletariado y las tensiones por los efectos del mercado en la seguridad y estabilidad de las personas y también en la continuidad de la producción. La caridad da paso a la obligación de trabajar entre los capaces. El trabajo es obligatorio para todas las personas sanas. El Estado presta una asistencia sistemática a problemas de incapacidad, enfermedad, abandono, y actúa con una política de reclusión y rehabilitación en hospitales, casas de trabajo, talleres y hospicios, destinados a castigar, corregir y canalizar a los pobres hacia actividades productivas. La pobreza pasa a ser una preocupación del Estado y se convierte en un problema de satisfacción de necesidades humanas para las que hay soluciones políticas y técnicas. En 1793, la Declaración de los Derechos del Hombre proclama que la asistencia pública es un deber sagrado, procurando medios de subsistencia a los menos afortunados, bien por vía del trabajo o asegurando el derecho a vivir sin trabajo. El mundo de la pobreza deja de ser homogéneo. Se diferencia entre los pobres "merecedores" que no pueden trabajar (viejos, inválidos, huérfanos, etc.) y el resto de los pobres, que deben atender sus necesidades por medio del trabajo. Entre 1871 y 1889 se aprueban reformas sociales en Alemania bajo las ideas del canciller Otto Von Bismark que propone el Seguro Social para los Trabajadores (seguro de enfermedad, de accidentes de trabajo y de pensiones de jubilación), con carácter contributivo (obreros y empleadores). Se extiende a toda Europa la idea de que el Estado debe intervenir en el campo social.

El pacto keynesiano y la Teoría Social de Beveridge (primera mitad del siglo xx)

La gran depresión económica de los años 30, que llevó a muchos al desempleo en Estados Unidos, las experiencias de los gobiernos fascistas de Italia y Alemania, la revolución roja en la URSS y la Segunda Guerra Mundial obligaron a buscar opciones de política que ofreciera a los ciudadanos dere-

chos económicos y sociales sin sacrificar las libertades del Estado de Derecho. Basado en la Teoría Económica de John Maynard Keynes y la Teoría Social de sir William Beveridge se propone, desde Inglaterra, un nuevo marco de seguridad social sin base contributiva que a la postre influyó en la mayor parte de Europa. Se crea un "piso igual" de beneficios para todos, concebidos como derechos ciudadanos. El mercado cede espacio al Estado y a los nuevos valores: la solidaridad colectiva (frente al puro éxito individual) y una democracia más inclusiva. A esto se llamó el "pacto keynesiano" que significó una nueva relación con el mercado, el desarrollo de prácticas de solidaridad nacional, la regulación pública del consumo, la distribución más equitativa de las cargas y el florecimiento de ideas más universalistas y esquemas de servicios públicos más igualitarios.

Los Estados de Bienestar y la Doctrina de los Derechos Humanos (segunda mitad del siglo xx)

Después de las guerras, los Estados de Bienestar se consolidan. El sistema que nació en la primera mitad del siglo adquiere bases institucionales más sólidas, un mayor alcance político y jurídico y una dinámica propia. Se vive una etapa de prosperidad sin precedentes con la industrialización y el aumento constante del gasto social. Los Estados de Bienestar posibilitan que se consuma todo aquello que se produce dentro de un proyecto de sociedad industrializada en la que existen grandes unidades productivas y grupos homogéneos de trabajadores. Allí se acumula poder a través de la riqueza, los trabajadores se organizan y el Estado desarrolla un aparato estatal para administrar el conflicto industrial y redistributivo. A las ideas de Beveridge, se anexan otras como las de Richard Titmuss (1958-1974) quien aboga por la función redistributiva del Estado para lograr una mayor igualdad social. Crecen las expectativas de la gente, que los partidos políticos recogen como causa política para transformarlas en derechos fundamentales. La política social incluye una política fiscal progresiva (una responsabilidad social compartida a la cual contribuyen más los que tienen más), una política de empleo e ingresos y una política universal de servicios sociales (salud, educación, vivienda, seguridad social). En 1948 se suscribe la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se proclama el enfoque integral de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, los cuales deben ser universales, inalienables, anteriores y superiores a toda forma de organización política, inherentes a las personas porque nacen con ellos, iguales entre todos y para todos, y naturales, ya que forman parte de la esencia humana. En el siglo xx los derechos sociales son auténticas leyes de desarrollo.

La crisis del Estado de Bienestar (finales del siglo xx)

Los años 80 y 90 son escenario de una fuerte crisis económica mundial, en la cual los Estados de Bienestar comienzan a dar signos de debilitamiento. La crisis trae un desempleo masivo, aumento de la inflación, cambios en las formas de producción y de consumo y una segregación social cada vez mayor. El modelo es cuestionado porque ya no atiende a las necesidades

del capital ni a las necesidades de la gente. Aparecen entonces esquemas que abogan por volver a una política social neoliberal o conservadora. Se culpa fundamentalmente al Estado de la crisis, pero algunos autores señalan que ésta proviene del mismo sistema capitalista y de los cambios en la estructura social, donde se quiebra el pacto entre capital y trabajo. Ya no se habla de desarrollo sino de crecimiento, en desmedro del deterioro de los derechos y garantías laborales. Se plantea la reducción del Estado y el traslado de sus funciones sociales al sector privado. Frente a estas posturas y al agravamiento de los problemas sociales debido a sus efectos, re-emerge la cuestión social como un campo autónomo de lo económico, en medio de exigencias por una mayor democratización, la defensa y el fortalecimiento del Estado en su función redistributiva y la corresponsabilidad de la sociedad en la tarea de lograr una mayor igualdad social y cultural.

Los modelos de política social

La política social se define generalmente como un conjunto de instrumentos a disposición del Estado para orientar sus acciones, producto de una dinámica de tensiones y soluciones políticas originadas en una sociedad y en un contexto histórico determinado, en el que participan actores sociales y se da un papel al Estado para intervenir en los asuntos de la vida social y económica. El desarrollo de una política pública se refiere al establecimiento de un conjunto de relaciones que se dan entre el Estado y la Sociedad a raíz principalmente de la complejización de la sociedad, que trajo consigo un aumento de las necesidades sociales y en consecuencia de demandas por su satisfacción. Estas relaciones se convierten en un problema político, institucional y conceptual, por demanda de algunas fuerzas y grupos sociales (Fleury, 2000).

Pero también la política social puede ser definida como una creación de la propia sociedad para transformarse a sí misma, según el enfoque de sociedad que tenga el proyecto político planteado. Según Boulding (1967), la política social tiene que ver directamente con el sistema de integración social, y esto incluye todos los aspectos de la vida social que están caracterizados por elementos que construyen identidad, legitimidad, comunidad, justicia y equidad. Por eso, antes de tratarlas como un instrumento específico del Estado, es preciso entender que la estructura social crea las condiciones para que surjan las políticas públicas y tengan un determinado diseño y

perfil, al tiempo que éstas influyen y modifican la estructura social de la cual son origen.

De los enfoques de sociedad dependerá entonces el valor y los alcances que tendrá la política social. Es decir, determinarán el modelo de política social desde el punto de vista de su concepción o del papel que jugará en los objetivos sociales; de sus prácticas o la manera como se introducirá en el marco de acciones para lograr dichos objetivos; y de los sujetos envueltos en el modelo. A partir de los enfoques abordaremos los aspectos que tienen que ver con las preguntas ¿de qué se trata la cuestión social?, tratando de indagar en cada uno ¿qué es la política social?, ¿para qué es la política social? y ¿para quiénes es la política social?

Por largo tiempo, la cuestión social se ha definido como algo que no tiene solución o como un mal inevitable generado por la cuestión económica. Esta forma de dar especificidad a la cuestión social se debe a una concepción donde lo económico tiene un rango superior y por lo tanto rige sobre los objetivos sociales y políticos. Cuando se hace esta separación no sólo se está diciendo que lo social se ocupa de problemas distintos a los que son propios de lo económico, sino que ambos aspectos pueden manejarse en forma independiente y que uno tiene mayor relevancia que el otro. Significa que es posible hacer una buena política económica y una pésima política social; y que éstas se excluyen mutuamente.

El desbordamiento y la agudización de los problemas sociales han hecho brotar con fuerza la cuestión social y con ella también el debate ético y político acerca del papel de las políticas públicas. Esta vuelta a lo ético ha logrado colocar la cuestión social no solamente a la misma altura e importancia de lo económico, sino ubicar a ambas dentro de una visión integral que las concibe como políticas interdependientes en función de un conjunto de objetivos comunes más amplios relacionados con la vida de la gente y el desarrollo de la sociedad.

La política social no es independiente ni opuesta a la política económica. De hecho, son más las características que las unen que las que las separan, aunque efectivamente tengan sentidos diferentes. Estas diferencias no logran verse de manera clara cuando utilizamos las categorías de lo social y lo económico, porque ambas tienen incidencia en estos dos ámbitos: ambas son sociales porque nacen en un contexto social y tienen impacto en la sociedad, y ambas son económicas porque se generan dentro de un esquema de producción y

distribución de recursos y tienen un impacto en la economía. ¿Qué las hace diferentes entonces?: las diferencias entre ellas dependerá del enfoque de sociedad que adopte el proyecto político hegemónico, del lugar de la política social y de la política económica en las estrategias y metas de desarrollo. Si la política social es una acción residual o correctiva de las distorsiones del proceso económico, a través de una justicia distributiva, o si actúa de manera integrada a la política económica teniendo ambas como norte la equidad y la justicia social. Las confluencias de la política económica y la política social en torno a los proyectos políticos de sociedad nos dicen más acerca de la especificidad de cada una, que hablar de sus diferencias sin ninguna base de sustentación ética y política. Para hallar estas confluencias, es determinante la forma en la que se distribuyen y organizan las responsabilidades del Estado y la Sociedad (la familia y el mercado), en la satisfacción de las necesidades sociales.

No toda política pública, porque se llame social, tiene resultados favorables en la reducción de las desigualdades sociales y de la exclusión política. Dicho en un sentido positivo, no toda política social está orientada a propiciar una mayor calidad de vida, una mayor igualdad de oportunidades y una mayor participación social. Es aquí donde podemos expresar mejor el debate acerca de los modelos de política social y de los proyectos de sociedad que estos modelos promueven y ayudan a construir. Este es un plano de discusión que se refiere a los fines últimos de la política social y a las consecuencias que en la práctica han tenido. Observamos en este plano los valores que se quieren cambiar y los instrumentos que sirven para legitimar y materializar los resultados. La política social es una fuente necesaria para la legitimación del proyecto político de sociedad y a la vez es un mecanismo para llevar a la práctica las ideas dominantes y los consensos sociales que sirvieron de base a la construcción del proyecto.

Cada modelo de política social cuenta con determinados sujetos. Definimos "sujeto" a las identidades de las personas o grupos para las cuales está destinada la política social. Pero también incluye la identidad de aquellos que son perjudicados o excluidos del modelo. La identidad es un elemento intrínseco al desarrollo de la persona. Le permite constituirse en un ser específico y a la vez formar parte de distintos colectivos donde participa como un igual (una familia, una comunidad, un país). La ciudadanía es una identidad que adquirimos al nacer y nos vincula automáticamente con las leyes que existen en

el país al cual se pertenece. Pero también, ser mujer u hombre, niñ@ o adult@, indígena o criollo, son identidades que permiten decir quiénes y cómo somos. En cada diseño de política se piensa en para quiénes está dirigida. Estas identidades pueden ser amplias o restringidas, es decir, puede incluirnos o excluirnos, valorizarnos o desvalorizarnos, reforzar o eliminar alguna desventaja o desigualdad que esté asociada con la identidad, dependiendo de cuál sea la forma en la que definimos y ejercemos el derecho a ser destinatarios de ella.

El modelo meritocrático (enfoque laborista)

En el modelo meritocrático-conservador, la política social está asociada a una política económica de estímulo y protección al empleo. En este caso, la política social es un mecanismo contributivo de previsión contra riesgos a corto y largo plazo (enfermedad, invalidez, desempleo o vejez), que permite a los trabajadores y a las familias anticiparse y protegerse de situaciones que pueden afectar su capacidad de trabajo, condición socioeconómica y niveles de vida alcanzados a lo largo de la trayectoria laboral y posterior a ésta. Desde el punto de vista económico este mecanismo redistribuye los costos de riesgo entre los trabajadores, las empresas y el Estado. Desde el punto de vista social, garantiza la igualdad de acceso a un cierto nivel de vida y de capacidades para enfrentar problemas o desventajas personales, sociales y ambientales entre los trabajadores. El mercado no ofrece estas garantías, así que es necesario contar con un sistema de apoyo alternativo promovido desde el Estado.

El fin de la política social en este modelo es la movilidad social dentro de una sociedad estratificada, donde prevalecen los valores del esfuerzo y el mérito, y se preservan los privilegios de clase. Con este fin, el Estado desarrolla políticas sociales diferenciadas: a) de inversión en políticas masivas de capital humano, como educación y saneamiento ambiental, que fortalecen las capacidades de las personas para ingresar al mercado de trabajo y ascender en su estructura; b) de aseguramiento contributivo para los trabajadores ante contingencias que escapan a su control: desempleo, incapacidad, vejez, enfermedad; c) de protección y/o asistencia para poblaciones sin capacidad de contribuir, porque pertenecen a familias donde falta el apoyo económico o existen ciertas fragilidades que ponen en riesgo o vulnerabilidad a las personas, tales como la ausencia de adultos

con capacidad para trabajar –fundamentalmente hombres– o la orfandad de los más jóvenes.

La política social es un derecho que se gana por el esfuerzo personal a través de la participación en el mercado de trabajo y de los resultados laborales. Del trabajador y de su movilidad social dependerá también el bienestar y las oportunidades que tengan los miembros del grupo familiar, que dentro de este enfoque responde a una conformación tradicional constituida por un trabajador hombre jefe de hogar, mujeres y niños dependientes. De esta manera, la familia es una red de bienestar en la que entran otras categorías poblacionales que no son de trabajadores. Es por eso que se le ha identificado con una forma de “ciudadanía regulada”, porque el derecho social se concede a quienes tienen un vínculo laboral, y por derivación, al grupo familiar al cual pertenece el trabajador. Dentro del sistema, también se produce una serie de solidaridades entre trabajadores activos y jubilados; entre ocupados y desempleados; y entre jóvenes y ancianos. Fuera del sistema, el Estado entra como un mecanismo asistencial complementario cuando la estructura familiar no funciona; es decir, cuando en la familia no hay trabajadores o no los hubo. A medida que envejece la población, la familia cambia su estructura tradicional y se debilitan los lazos laborales; las consecuencias de este modelo de política se expresan en una mayor exclusión y una concentración de privilegios en grupos de trabajadores reducidos.

El modelo institucional (enfoque keynesiano)

En el modelo institucional-keynesiano, la política social es el principal mecanismo de estabilización y/o aumento sostenido de los niveles de crecimiento económico y de acceso a éste, en fuerte alianza con una política económica de estímulo a la producción y a la acumulación de capital. El mercado es un espacio de inestabilidades que depende de los intereses de los agentes económicos y de variables fluctuantes sobre las que se tiene poco control. El crecimiento económico requiere, en cambio, de la estabilidad y de niveles similares de producción y consumo, que al conectarse logran una interdependencia favorable de estimulación mutua. El mecanismo que permite la estabilización es el Estado, desde donde se canalizan recursos para incentivar ambos lados de la ecuación. El Estado se convierte en una fuente segura de provisión de bienes y servicios a la población, regula

la vida económica y social a través del gasto público y su expansión con lo que tener o adquirir una buena calidad de vida (alimentación, empleo, salud, educación y vivienda), se convierte en un valor intrínseco a la cultura moderna. Los bienes públicos o colectivos son de todos y por tanto no deben estar sujetos a las fluctuaciones del mercado ni del empleo; tampoco deben conducirse según los intereses de los grupos o sectores sociales involucrados en éstos, no son accesorios ni optativos y para asegurarlos se encuentran bajo el cuidado de las reglas y el financiamiento público⁸.

Los fines a los que se orienta la política social en este modelo constituyen la promoción del bienestar, estimulado por el crecimiento económico. La política social se convierte así en un mecanismo más permanente, amplio y seguro de acceso al bienestar que ayuda a liberar a las personas de la inseguridad y las desigualdades que existen en los mundos del mercado y de la familia. El Estado interviene en el aumento del empleo general, mediante el empleo y las inversiones públicas, y en el incremento de los niveles de consumo, independientemente de los ingresos, a través de una renta mínima, subsidios a la producción y regulación de precios, así como dotación masiva de servicios y transferencias a las familias. Garantiza así el acceso a todas las personas en el sistema de producción y distribución económica. Estas medidas se convierten, al pasar del tiempo, en valores e instituciones básicas del bienestar que se incorporan a los entramados y a la dinámica de la vida social y económica.

La política social es un derecho universal. Todas las personas tienen derecho a la satisfacción de necesidades sociales por el hecho de ser ciudadanos. El acceso al sistema se basa en las necesidades, no en el mérito ni en los ingresos. Se trata de una ciudadanía, donde el bienestar de una persona es independiente de su contribución al proceso económico. Las instituciones proporcionan bienes y servicios sociales a toda la población fuera del mercado, aunque el bienestar no es una facultad exclusiva del Estado, puesto que en la satisfacción de las necesidades también participan las personas, las familias y el mercado. El sistema económico y los cambios de la dinámica social tienen efectos múltiples en la vida de las personas, en la cobertura de las necesidades básicas, en el acceso a oportunidades y en la

8. Para Guendel (2003a), la noción derecho social es un elemento consustancial a la categoría política social.

superación de problemas (infortunios, desastres, drogas, enfermedades catastróficas) que trastornan el curso de la vida, los cuales deben ser contrarrestados por un sistema de solidaridades y protección colectiva, imposible de ser provisto por el grupo familiar o de manera individual.

El modelo residual (enfoque neoliberal)

En el modelo residual del neoliberalismo, la política social es una restricción o un costo para los objetivos económicos de libre acumulación de capital. Representa lo que dejaría de ganarse en la economía vista como una actividad puramente mercantil. Por lo tanto, la política social y la política económica son antagónicas y excluyentes. Lo que busca la segunda es restringido por la primera. Una política social no se justifica sino en ciertas circunstancias extremas. El Estado debe dejar de intervenir o intervenir lo menos posible en la vida social y económica. Esto no significa necesariamente reducir el tamaño del Estado, sino retirarlo de su función social para que se dedique a mantener el orden y la seguridad interna, prestar apoyo financiero a la expansión del mercado, así como regular las relaciones sociales y económicas que faciliten los procesos de acumulación.

El fin de la política social en este modelo es garantizar un “mínimo” de prestaciones a los que no tienen, para que las personas completen su protección por la vía del mercado, generando así una igualdad en la pobreza. Esta consiste preferiblemente en ayudas monetarias o materiales a la menor cantidad posible de personas (focalización o ayuda directa) y con una duración limitada (compensación o ayuda transitoria) para que no se generen derechos sobre los bienes y servicios que puede producir el Estado. De ser necesaria una oferta de bienes y servicios, el modelo propone otras opciones al financiamiento del Estado, que también estimulan al mercado: reducir la oferta a paquetes selectivos, que tengan un costo para los usuarios o que esta actividad pase a manos de organizaciones filantrópicas o de caridad privadas, subvencionadas o no por el mismo Estado.

La satisfacción de las necesidades sociales se compra, por tanto, los derechos sociales son incompatibles con los derechos a la libertad de escoger lo que estamos dispuestos a pagar por ellas. El mercado –respaldado por la política económica– constituye la política social de los ganadores del sistema o de aquellos que mejor pueden desen-

volverse en él, y una asistencia compensatoria –no necesariamente dispensada por el Estado– la política social de los perdedores dentro de este sistema. De hecho, ya que la política social del Estado no tiene una retribución económica directa por parte de las personas que son beneficiadas, se les califica negativamente como un regalo o una dádiva que mal acostumbra a las personas a recibir cosas sin que se las hayan ganado por sus propios medios. En una sociedad de individuos libres y competitivos donde se polarizan las desigualdades sociales, una de las funciones centrales de la política social es aliviar los efectos negativos del mercado y ejercer control social para contener los conflictos. Este control puede ir desde la culpabilización de los pobres por su condición, hasta el ejercicio de medidas de castigo por infringir la norma según la cual toda persona respetable debe tener ingresos propios. A este modelo de política social se ha llamado de pre-ciudadanía o de ciudadanía invertida, puesto que las personas son objeto de asistencia del Estado como consecuencia de su fracaso.

El modelo universal-equitativo (enfoque democratizador)

En el modelo universal-equitativo, la política social y la política económica convergen en la satisfacción de necesidades sociales, donde participan tanto el Estado como la Sociedad. El crecimiento económico tiene como objetivo elevar la calidad de vida de las personas y fortalecer las capacidades de la sociedad para asegurar que los bienes sean de todos y que todos puedan tener una buena calidad de vida. No puede reducirse a la mera reproducción del capital y a la acumulación de poder por parte de los actores que se benefician de este sistema. Es un modelo equitativo y democratizador del universalismo, que no rompe con los postulados de igualdad de derechos, pero sí cambia su centro de atención hacia la promoción del crecimiento económico como principal mecanismo de bienestar y de integración social. Es en el tipo de ciudadanía donde deben hacerse los mayores esfuerzos para promover una mayor justicia y pluralidad en la sociedad.

Partiendo de los avances logrados por los sistemas de bienestar en la universalización de los derechos sociales, la política social en este modelo tiene como fin contribuir a una mayor igualdad social, cultural y política. Para cumplir con este objetivo, la política social está orientada a profundizar la democracia, como espacio de redistribución del poder político, fomentar la equidad como mecanismo

de redistribución del poder económico, social y cultural; y apoyar la construcción de un tejido social y de una esfera pública que sea incluyente, que nos pertenezca a todos. Estos mecanismos son indispensables para regular y revertir los procesos de desigualdad y exclusión que crecen cada día más. Dentro del modelo, el Estado deja de ser el único centro de provisión del bienestar, sin que ello signifique abandonar sus funciones de cuidado y garantía del bien colectivo. La sociedad se involucra en términos de una mayor densidad y articulación de actores, con capacidad política para intervenir en su contenido.

La política social es un derecho no sólo de acceso a medios para satisfacer necesidades sociales, sino de habilitación para ganar espacios políticos que permitan su ejercicio. En este modelo las personas son ciudadanos activos y no únicamente personas asistidas. La satisfacción de las necesidades sociales es una responsabilidad colectiva, pero supone la creación de capacidades políticas de cada persona para participar en la sociedad como un sujeto social y cultural con iguales poderes. En el modelo keynesiano la ciudadanía es pasiva, el individuo es externo al Estado y actúa como receptor de servicios. La ciudadanía social, en cambio, se entiende como pertenencia a una comunidad y a una colectividad política. Es una ciudadanía activa, en la que todas las personas tienen derecho a un lugar en la sociedad y la responsabilidad de participar en todo cuanto ocurra en ella.

Enfoques de sociedad	La política social		
	¿Qué es?	¿Para qué es?	¿Para quiénes es?
Enfoque laborista (sociedad destratificada)	<i>Modelo meritocrático</i> Estímulo y protección del empleo y la familia	Movilidad social e igualdad entre privilegiados	Ciudadanía regulada
Enfoque keynesiano (sociedad de masas)	<i>Modelo institucional</i> Estabilidad y seguridad social y económica	Bienestar e igualdades básicas	Ciudadanía pasiva
Enfoque neoliberal (sociedad dual)	<i>Modelo residual</i> Compensación a los efectos económicos	Control social e igualdad en la pobreza	Ciudadanía invertida
Enfoque democratizador (sociedad justa y plural)	<i>Modelo universal-equitativo</i> Integración y pluralismo	Calidad de vida, equidad y participación	Ciudadanía activa

Referencias

- Boulding, Kenneth: "The Boundaries of Social Policy", en *Journal of Social Work*, N° 12(1), 1967, pp. 3-11.
- Bustelo, Eduardo; Minujin, Alberto: "La política social esquiva", en *I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Anales 2. Reforma y Gestión Social. Lecciones de la Experiencia, CLAD/PNUD/BID/AECI, Caracas, 1997.
- Bustelo, Eduardo: *De otra manera. Ensayos sobre políticas sociales y equidad*, Homo Sapiens Ediciones 2000, Argentina, 2002.
- Castiñeiras García, Rita: "Calidad de vida y desarrollo social en Cuba", en *Cuba Socialista, Revista Teórica y Práctica*, digital, en línea, 2004.
- Dussel, Enrique: "Principios éticos y economía. Desde la perspectiva de la ética de la liberación", 2003, mimeo.
- Esping-Andersen, Gosta: "Prólogo"; Montagout, T.: *Política social. Una introducción*, Ariel Sociología, Barcelona, 2000.
- Garretón, Manuel Antonio: *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Homo Sapiens, Argentina, 2000.
- Gómez Buendía, Hernando: "El desarrollo humano y las tendencias globales de nuestra época", en *Democracia y Desarrollo Humano*, Serie de Investigación, N° 8, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Caracas, 2003.
- Granier, Leonardo: "La economía: entre la eficiencia, el poder y la ¿simpatía?", en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N° 27, Caracas, octubre de 2003.
- Guendel, Ludwig: "La política social con un enfoque de derecho. Una reflexión a partir del caso costarricense", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), Costa Rica, 2003, mimeo.
- Laurell, Asa Cristina: "La política de salud en el contexto de las políticas sociales", en Bronfman, Mario; Castro, Roberto: *Salud, cambio social y políticas. Perspectivas desde América Latina*, Edamex, México, 1999, pp. 239-252.
- Laurell, Asa Cristina: "Globalización y reforma del Estado", en *Saúde, Equidade e Gênero. Um Desafio para as Políticas Públicas*, Abrasco/Alames/UnB Editora, Brasil, 2000.
- Maingon, Thais: "Comentaristas", Álvarez, L.; Del Rosario, H.; Robles, J.: *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis/Cendes/Ildis/Nueva Sociedad, Caracas, 1999, pp. 123-128.
- Maingon, Thais: "Un siglo de política de salud en Venezuela: eficiencia, eficacia y equidad", Tesis doctoral en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela, 2003.
- Mascareño, Carlos: "Evolución de las políticas públicas: desde el surgimiento del Estado social hasta su crisis", en Mascareño, C. (coord.): *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano*, Temas de Docencia, Cendes, Caracas, 2003.
- Montagut, Teresa: *Política social. Una introducción*, Ariel Sociología, Barcelona, 2000.
- PNUD: *Democracia en América Latina*, Informe Regional del Programa de las Naciones para el Desarrollo, Nueva York, 2004.

Capítulo 2

LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL MODELO UNIVERSAL-EQUITATIVO

*Thais Maingon
Yolanda D'Elia*

... hay consenso en pensar que la política social tiene por finalidad la producción de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal. Esto es, un cierto nivel de igualdad, de bienestar social entre sus miembros puesto de manifiesto en la calidad de vida, así como también la existencia y desarrollo de actores y redes sociales que le den sustentabilidad a la ciudadanía

Garretón, 2000, p. 103

En este capítulo se analiza la seguridad social, su evolución, sus concepciones y las principales discusiones actuales acerca de su estructura, finalidades y funcionamiento institucional; ello se hace considerando sus orígenes y, sobre todo, sus vínculos con la consolidación de las sociedades capitalistas en el siglo XVIII y el impacto de dicho sistema sobre las relaciones sociales durante los siglos XIX y XX. Ello es así, porque los grandes conflictos entre capital-trabajo y la problemática social de ellos derivada, son producto, directo e indirecto, de la forma de organización del trabajo humano, que surge como consecuencia de la producción masiva de capital y de las diferentes formas de incorporación de los hombres y las mujeres (e incluso los niños) al aparato productivo. Asimismo, como lo señalan Fleury y Molina (2002), el desarrollo de los sistemas de protección social tuvo que ver también con el reconocimiento de la pobreza como un problema social, y a partir de la conjugación de estos procesos fueron impulsados desde el Estado poderosos mecanismos institucionalizados de protección social que en el contexto europeo formaron parte importante del Estado de Bienestar social y en el ámbito latinoamericano pretendieron dar forma al Estado social. Con el pasar de los años, la institucionalización de variados mecanismos de protección social tuvo el efecto de extender los derechos sociales y la necesidad de organizarlos en servicios sociales.

Hoy, en América Latina se debaten nuevos modelos de política social y por ende de seguridad social, cuyos elementos centrales son la ciudadanía, la equidad y la democratización. Estos tres elementos

están presentes en el marco constitucional venezolano y forman parte de las demandas que muchos actores exigen para enrumbar al país hacia nuevos destinos. Esto supone elevar la cuestión social a derecho humano no sólo en su formulación normativa sino en su práctica real y a un asunto central de los acuerdos sociales. También es necesario ampliar su contenido hacia todos aquellos aspectos que garantizan una ciudadanía reconocida y ejercida por todos y una distribución equitativa de los costos y los beneficios; así como transformar el modo de gestión de la cuestión social a partir de una obligación ética con las necesidades sociales, vistas en su expresión positiva como mejores condiciones de calidad de vida.

Evolución de la seguridad social y sus vínculos con el Estado del bienestar social

Los fundamentos organizativos del capitalismo occidental pueden rastrearse mejor una vez que éste fue constituido en los comienzos del capitalismo industrial. La ley de la máxima ganancia, el libre juego de la oferta y la demanda, la regulación de precios y salarios, la no tolerancia a las interferencias del Estado en los asuntos económicos privados, fueron algunos de esos elementos que distinguieron al mundo occidental de los siglos XVIII y XIX y cuyos gérmenes encontramos en la formación y desarrollo de las burguesías nacionales. De manera que el primer gran cuerpo de doctrinas que propugnó el nuevo orden capitalista y que se conoce como liberalismo económico, el *laissez-faire* y el individualismo en ellas subyacente, va a oponerse y a convertirse en un obstáculo para la abolición de los graves conflictos sociales creados por el propio capitalismo, en función de su carácter no intervencionista.

Fleury y Molina (2002) señalan muy acertadamente que la mayoría de los estudios sobre el desarrollo de los sistemas de protección social expresan la articulación entre tres procesos específicos: a) un proceso económico: la industrialización; b) un proceso social caracterizado por la emergencia de nuevos actores, lo que conlleva necesariamente a la transformación de las relaciones sociales; y c) un proceso político marcado por las luchas sociales que generaron respuestas políticas e institucionales. Sólo a través de la comprensión de esta articulación es posible aprehender la trayectoria de las políticas sociales en esta materia (la seguridad/protección social). Cada país

construyó esta articulación dependiendo de su grado de desarrollo, situación y relaciones habidas entre sus fuerzas sociales y económicas, lo que generó distintas formas de entender e instrumentar sistemas de protección social.

Diversos estudios sobre el tema de la seguridad social coinciden en identificar dos variables fundamentales para diferenciar distintos sistemas de protección y bienestar social: la igualdad y la seguridad. Sin embargo, como anotan Fleury y Molina (2002),

la opción por igualdad de oportunidades o por igualdad de resultados por un lado, y la opción por seguridad social o por regulación del mercado por otro, generaron sistemas basados en principios distintos, de meritocracia o de redistribución. En el primer caso, la igualdad de oportunidades y la regulación de los mercados no garantiza la seguridad y la igualdad social, porque el sistema de protección está basado en los esfuerzos y habilidades de cada uno de los individuos. En los sistemas redistributivos, en cambio, el Estado interviene para garantizar la seguridad social como la igualdad de resultados mínimos (p. 5).

El liberalismo económico fue primeramente una filosofía económica y un programa político de interés que se vio constreñido a encubrir, bajo una capa de sentimientos humanitarios, los intereses económicos y realidades políticas que le eran propios pero que se manifestaban como una profunda crisis social. Ese humanitarismo insurgente, que no dejaba de armonizar con sus intereses económicos y políticos, se manifestó sobre todo en el paternalismo benevolente de Bismarck (Ley del Trabajo y de los Seguros Sociales).

El liberalismo inglés, matizado por la filosofía del romanticismo, y también del individualismo político (Stuart Mill, Spencer), frente a los movimientos reformistas de la época (utilitarismo y radicalismo, simpatizantes de la Revolución Francesa), se verá precisado al firmarse, en 1834, las "Poor Laws" (Leyes de Pobres), que no fue sino el desarrollo de una política de prevención en el tratamiento y control del problema de ayuda a los pobres, y el intento de proporcionar a la población trabajadora beneficios indirectos mediante reformas políticas liberales, y leyes sanitarias.

Ya no estaba vigente la doctrina que señalaba que el bienestar humano se podía asegurar de mejor forma permitiendo que la evolución social siguiera su curso natural, no susceptible de modificación humana sin causar un desastre, sino más bien fue sustituida por el

empuje de las doctrinas reformistas conservadoras que se planteaban la necesidad de intervenir sobre el curso del proceso social, estableciendo correctivos. Estos correctivos intentaban una lucha contra la opresión política, los gobiernos arbitrarios, la intolerancia religiosa, la tortura y la cárcel por el subsidio a los pobres, como un intento de reducir la miseria del hombre e incrementar su felicidad. Entre estas medidas se definió como fundamental un incipiente derecho a la vida, a la salud y a la educación popular, basada esta última en la doctrina de la igualdad de los hombres por lo que hace a sus capacidades innatas y en el hecho de que iguales oportunidades frente a la educación asegurarían una verdadera igualdad de vida (Testa *et al.*, 1983).

Las condiciones insalubres de la vivienda, que surgen también como consecuencia de la Revolución Industrial, sus carencias en materia de higiene, dentro de una nueva concepción de la ciudad que hacía paralelas estas deficiencias con el progreso general experimentado por la sociedad, son circunstancias que no sólo ponían en riesgo la vida de trabajadores y obreros, sino que se extendían hasta los patrones y sus familias, cuya seguridad se veía así amenazada. Por esta razón, en sus inicios, no se puede dejar de entender los fundamentos de los programas de sanidad pública como una expresión de la preservación de los intereses del capital, encubiertos por aparentes motivaciones humanitarias. El debate político institucional se orientó hacia la búsqueda de la separación entre pobreza y pauperismo, considerándose a la primera como aceptable (en términos de la doctrina de la utilidad de la pobreza) y al segundo como inevitable pero inaceptable (Fleury y Molina, 2002).

Es así como el Estado se reserva el derecho de elaborar, ejecutar y controlar la legislación social, medidas que hasta entonces habían estado sometidas a la misma dinámica del libre cambio. La organización del modelo de funcionamiento de la práctica médica y la organización de un modelo de atención a la salud colectiva se ven fuertemente conmocionadas por el carácter de la nueva legislación social. Pero los Estados occidentales, que en esencia seguirán defendiendo el sistema librecambista fortalecido más tarde por las tendencias imperialistas, controlarán o intentarán controlar al interior de sus propios ámbitos las contradicciones entre lo privado y lo público, lo individual y lo colectivo (Testa *et al.*, 1983).

En suma, la seguridad social y el modelo más generalizado de la misma que emerge de estas condiciones aquí brevemente descritas,

está indisolublemente ligado a la existencia y reproducción de la fuerza de trabajo asalariada y, por supuesto, a la transformación productiva de las relaciones capitalistas de producción. Por esa razón la cobertura de los diferentes regímenes de la seguridad social existe en función de la generalización del trabajo asalariado, como diría Dierckxsens (1982), de la “forma-valor de la fuerza de trabajo”.

Algunas evidencias muestran que las transformaciones paralelas entre la estructura familiar y los cambios en el valor de la fuerza de trabajo permitieron la incorporación de nuevos y diferentes miembros al proceso de producción económica. Se llega incluso a afirmar cómo varían las diferentes interpretaciones demográficas de la natalidad en relación con los requerimientos del aparato productivo, y muchas veces se interpretan las teorías malthusianas de la natalidad en función de las necesidades de dicho aparato, esto es, cómo la tendencia a restringir la natalidad coincide con la incorporación de mujeres y niños al proceso productivo, sobre todo en los países tempranamente industrializados (Inglaterra y, más tarde, Estados Unidos).

Sin embargo, visto desde la teoría del valor, esta restricción de la natalidad genera nuevos problemas, al limitar la existencia de una fuerza de trabajo y producir un envejecimiento progresivo de la población: al mismo tiempo que se necesita en el presente a mujeres y niños –es decir se reestructura la familia en función de las necesidades productivas– se limita el futuro de la existencia de una clase obrera. Según Rosen: “Entre los problemas que tenían que enfrentar las nuevas fábricas estaba el de la necesidad de conseguir nueva fuerza de trabajo. Las fábricas necesitaban obreros y el problema del día era: ¿Cómo garantizar un número suficiente de obreros asalariados, cómo crear una clase obrera?”. Es necesario destacar que la ideología que promovió la generalización de la “forma salario” de la fuerza de trabajo fue también muy “humanista”. Se hacía sobre la base de que la generalización de la forma de trabajo asalariada redundaría en más bienestar para las familias y para la sociedad en su conjunto. Además, la forma romántica en que se entendía el trabajo infantil demostraba o una cierta ingenuidad o la más perversa de las intenciones: “Los maridos encontrarán nuevas fuentes de sostén y de ganancia en el trabajo de sus esposas e hijas, invitadas y estimuladas por las fábricas cercanas. Acerca del trabajo de los niños, afirma Hamilton que ellos llegarían a ser “... los deditos de gigantescos autómatas para ahorrar trabajo” (Rosen citado en Zúñiga Cisneros, 1963).

Estos hechos explican por qué en los países tempranamente industrializados se hizo necesaria la explotación intensiva de la fuerza de trabajo y, muchas veces los incentivos a la natalidad o su restricción, por la vía de la masificación del trabajo y la integración de toda la familia al mismo. Marx, entre otros, ilustra los resultados que dicha incorporación tuvo en términos de la salud de los trabajadores con tasas de mortalidad mayores a 100 x 1.000 en Inglaterra y EE.UU., en los comienzos del proceso de industrialización.

Algunos autores llegan incluso a examinar las transformaciones físico-funcionales del cuerpo humano a partir de las exigencias del trabajo industrial.

El sistema de producción revienta el cuerpo y lo divide en diferentes partes según sean los vectores de rentabilidad que determina su utilización. El trabajo artesanal pone en juego distintos tipos de actividad física; la máquina aísla progresivamente los miembros y las funciones perceptivas; la alta industria hace posible, en los extremos del proceso de producción, el cuerpo médico de transporte/levantamiento y el cuerpo básico de límite señalizador. La articulación diacrónica de las tareas se esfuma en provecho de una serialización destinada a obtener una total perfección en los gestos efectuados (Pollack, 1977).

Todos los elementos anotados confluyen en la necesidad de dar respuestas a los problemas generados por la nueva y masiva organización del proceso de trabajo que, como se señaló anteriormente, no sólo es un problema para el trabajador, sino que se constituye en una amenaza potencial a los intereses de la producción por dos vías principales: una, la "contaminación" de las clases dominantes por los problemas de la nueva clase asalariada; otra, la necesidad de reproducir, mantener y conservar a esa clase trabajadora en función de la garantía del proceso de producción.

Sin embargo, estas visiones sólo apuntan a las consecuencias que el proceso de industrialización tuvo y sigue teniendo sobre el trabajador. Plantean lo que en el marxismo clásico se conoce como una de las formas de la contradicción capital-trabajo: la necesidad de disponer de la fuerza de trabajo de manera incondicional y la destrucción de dicha clase que se produce por tal pretensión. Desde este punto de vista, la atención a las necesidades del trabajador y a sus condiciones de trabajo, son la resultante exclusiva de los intereses del capital explotador.

Sin desestimar tales efectos y condiciones aquí brevemente descritos, otras visiones enfatizan en las luchas y protestas de los trabajadores frente a condiciones tan ominosas de trabajo y entienden a la seguridad social como el resultado de tales luchas. Así, la organización de la clase obrera para enfrentar las condiciones de trabajo que minan su salud y su existencia, es un proceso de difícil institucionalización por la resistencia de los intereses de las clases dominantes de los países industrializados y por una legislación que, como se ha señalado, favorecía ampliamente tales intereses.

La idea central es la consideración de que la protección social de los trabajadores no resulta sólo beneficiosa para ellos, sino que está en el interés de los empresarios y de la necesidad de disponer de fuerza de trabajo sana. Por esa razón, en países con altas tasas de natalidad y mucha población joven es más difícil encontrar sistemas de seguridad social, así como en aquellos países en los cuales hay bajos niveles de industrialización.

Todas estas evidencias ponen de manifiesto el vínculo establecido entre la protección de la seguridad social y el trabajo asalariado. De esta forma, siguiendo a Dierckxsens (1982), la cobertura de la seguridad social está en función de la generalización de la forma-valor de la fuerza de trabajo, y los sistemas de seguridad social nacen así, con una concepción que hemos denominado "laborista", porque se entienden vinculados a la condición de trabajador formal del beneficiario de tal sistema.

No queda duda de que el vínculo entre la actividad laboral y la seguridad social así concebida produjo sistemas de protección que fueron paulatinamente delimitando derechos y deberes para diferentes grupos sociales, e incluso, legislando sobre las jornadas de trabajo de niños (según su edad) y de las mujeres, legislación que muchas veces se violaba con subterfugios diversos. Estas carencias hicieron necesaria la fiscalización por parte del Estado a fin de asegurar su cumplimiento.

Todo ello ocurrió bajo la égida del liberalismo, dentro de cuyo ámbito surgieron diferentes modalidades "informales", de mutua protección, con concepciones caritativas y solidarias, con motivaciones religiosas y políticas; mientras las primeras aseguraron la supervivencia, las segundas tendieron a fomentar las asociaciones obreras en función de la defensa de los derechos humanos y laborales (Zúñiga Cisneros, 1963).

Los procesos de automatización de la producción con base en los sistemas informáticos, característicos de la segunda mitad del siglo xx, generaron nuevas formas de organización del trabajo humano representadas por el desplazamiento progresivo del trabajador. Ese esquema se montó sobre la base de una división internacional del trabajo en la cual, contrariamente a las expectativas de los innovadores, dicha tecnología no se generalizó a todos los países y regiones, sino que se concentró en los más industrializados y en aquellos en los cuales se dificulta la reproducción de la fuerza de trabajo porque ha venido disminuyendo dramáticamente la natalidad, de manera que se flexibiliza y especializa el trabajo; el operario y los insumos para la producción provienen de los países más atrasados, con los cuales se establecen nuevas relaciones de intercambio y de dependencia económica que signarán durante mucho tiempo sus estilos de vida, acentuando la marginalidad y la pobreza de gran parte de sus poblaciones.

El abaratamiento de la mano de obra poco calificada, necesaria para la producción de los insumos que requiere el nuevo esquema de producción masiva, puede verse en el caso de algunos países (República Dominicana y varios países centroamericanos) en los cuales las migraciones laborales, estacionales o perennes, son marcadamente una importante fuente de ingreso nacional, por la vía de las remesas en divisas que envían sus nacionales.

De esta situación gruesamente descrita se puede deducir que la seguridad social en estos países dependientes se genera merced a las luchas incesantes de los trabajadores por conseguir mejores salarios y mejores condiciones de vida, contrariamente a lo que se podría esperar en los países tempranamente industrializados. Ello ocurre porque, desde la perspectiva historicista de la seguridad social, ésta no sería necesaria en los países dependientes, dada la capacidad de sustitución de fuerza de trabajo que implica la creciente pobreza y marginalidad.

Tipos de sistemas de protección social¹

Siguiendo a Fleury (1997), quien entiende que los modelos de protección social pueden ser estudiados a partir de ciertos criterios e

1. Esta parte resume las ideas presentadas por Fleury, 1984, 1997, y Fleury y Molina, 2002.

institucionalidades específicas a través de las cuales se organiza la incorporación de las demandas sociales, define las siguientes modalidades de protección social: asistencia social, seguro social y seguridad social. A cada una de estas modalidades corresponde una determinada articulación Estado/Sociedad que la misma Fleury define como relaciones de ciudadanía invertida, ciudadanía regulada y ciudadanía universal. Los rasgos principales de cada una de las modalidades quedan resumidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Modelos de protección social

Rasgos / Modalidad	Asistencia social	Seguro social	Seguridad social
Denominaciones	Residual	Meritocrático	Institucional
Ideología	Liberal	Corporativa	Social-democrática
Principio	Caridad	Solidaridad	Justicia
Efecto	Discriminación	Manutención	Redistribución
Estatus	Descalificante	Privilegio	Derecho
Finanza	Donaciones	Salarial	Presupuesto público
Actividad	Fondos	Acumulación	Repartición
Cobertura	Objetivos	Ocupacional	Universal
Beneficio	Bienes/servicios	Prop./Salario	Mínimo vital
Acceso	Prueba de medios	Parentesco	Necesidad
Administración	Filantropía	Corporativa	Pública
Organización	Local	Fragmentada	Central
Referencia	"Poor Laws"	Bismarck	Beveridge
Ciudadanía	Invertida	Regulada	Universal

Fuente: Fleury, 1997, p. 141.

El modelo de la asistencia social surge en contextos socioeconómicos donde el mercado tiene un papel fundamental en la regulación de las relaciones Estado/Sociedad, por lo que son modelos autorregulados en los que el Estado no interfiere y la satisfacción de las necesidades se hace de acuerdo con los intereses individuales y la capacidad de cada uno en adquirir bienes y servicios. La libertad, el individualismo y la igualdad de oportunidades definidos como los valores dominantes de este modelo generan condiciones diferenciadas de competencia entre los sectores sociales. La acción pública se concentra en compensar y discriminar a los grupos sociales que quedaron fuera del mercado: los pobres y los vulnerables, y el beneficio que reciben no les otorga derecho alguno. El carácter de la asistencia es a la vez preventivo y punitivo, y no una garantía de los derechos que otorga

la ciudadanía. Su referencia histórica son las "Poor Laws", que regularon el mercado de trabajo en los países anglosajones. La relación social producto del ejercicio de este modelo de protección social es denominada por Fleury como "ciudadanía invertida", ya que los individuos gozan de esta protección a consecuencia de su propio fracaso social.

El segundo modelo, el *del seguro social*, cubre principalmente a trabajadores a través de la relación contractual que se establece entre éstos y sus patronos. Su referencia histórica viene del sistema instrumentado por Bismarck en Alemania. Inspirado en el seguro privado, a diferencia de éste el modelo de Bismarck debe ser ejecutado por el Estado, con lo cual se elimina la posibilidad de la afiliación voluntaria. Se desarrolla una fuerte burocracia pública a través de la cual se reconocen y legitiman las diferencias entre los grupos ocupacionales, buscando su lealtad. El principio base es el de la solidaridad que surgió con la formación de la clase trabajadora industrial conjugado con valores meritocráticos. El financiamiento de este modelo revela una asociación entre política social e inserción laboral, ya que su funcionamiento depende de las contribuciones obligatorias de empleadores, empleados y Estado. La relación social producto del ejercicio de este modelo de protección social es llamada "ciudadanía regulada", haciendo referencia a la regulación que ejerce el Estado hacia la inserción de los grupos sociales a través de la estructura productiva.

El modelo de la seguridad social, se inspira en un principio de justicia social que garantiza a los ciudadanos el derecho a un mínimo vital, socialmente establecido. Su referencia histórica es el Plan Beveridge, de 1942, implementado en Inglaterra, donde se estableció un modelo de orden social que desvinculaba los derechos sociales de la relación contractual fijada para los asalariados con lo que se concretaron políticas sociales que generaron mecanismos de redistribución que tenían como objetivo principal corregir las desigualdades creadas por el mercado. El carácter igualitario del modelo viene definido por el aseguramiento de toda la población, de un patrón mínimo de beneficios de carácter universal. El acceso a los beneficios sociales depende únicamente de la necesidad de los individuos. En este modelo de protección social, el Estado juega un papel central tanto en la administración como en el financiamiento del sistema, que destina recursos importantes del presupuesto público para el mantenimiento de las

políticas sociales. Se reconoce en este modelo de política social el predominio de la relación de ciudadanía universal, en la medida en que los beneficios sociales son asegurados, como derechos, de forma universal a todos aquellos que los necesiten.

Como lo señalan Fleury y Molina (2002) existe un supuesto básico común en los tres modelos que tiene que ver con el desarrollo y crecimiento económico necesario para su implementación, con capacidad de generar una tendencia sostenida en el tiempo hacia el pleno empleo.

Los diferentes sistemas de protección social fueron transformándose siguiendo una tendencia de mayor universalización e institucionalización en las sociedades. El sistema residual, fruto de las primeras etapas del capitalismo, abrió espacios a sistemas más amplios e inclusivos. Los sistemas de seguro social corporatistas y bismarckianos se extendieron verticalmente incluyendo también a los no asalariados, bajo otras modalidades de asistencia. Los sistemas de seguridad social, como los instrumentados en el Reino Unido o Escandinavia, se ampliaron hasta llegar a cubrir a casi toda la población, en una expansión de tipo horizontal siguiendo las directrices del Informe Beveridge. Esta expansión fue integrando dentro del concepto de modelos de protección social el empleo, la educación, la salud, los servicios sociales y la vivienda.

Finalmente, los Estados europeos se propusieron la integración social a través de políticas de protección social que reconocen al ciudadano no sólo por ser portador de un voto, sino como persona con derechos a tener y proteger su bienestar social y el de su familia. Al respecto Rama (2001) señala que:

Los Laboristas en Inglaterra establecen la medicina socializada, y los Gaullistas en Francia un sistema nacional de salud muy similar. Los franceses van a prestarle más atención a la educación y a la atención de tanto niño huérfano con la creación de *creches*, escuelas maternas, y escuelas primarias de tiempo completo. En esta misma orientación va a actuar el gobierno de Adenauer en Alemania, reinventando las políticas bismarckianas de integración nacional con claros contenidos de equidad socialista. Era necesario mostrar a los países comunistas que se podía lograr la equidad sin el autoritarismo. Por su parte, los países escandinavos, que registraron grandes confrontaciones sociales a comienzos del siglo XX, entre propietarios de la tierra y de las industrias y los trabajadores, ya habían creado un importante sistema de protección social que funciona en el marco de economías abiertas con políticas democráticas

de acuerdo social. Por eso, cuando experimentaron la ocupación nazi reafirmaron ante ella las instancias de solidaridad entre los distintos grupos sociales, incluyendo en este último caso la protección de los judíos nacionales (p. 14).

Caracterización de los modelos de protección social en América Latina

La seguridad social en América Latina comprende un conjunto de beneficios asociados con la existencia de: a) una norma legal que asegura el ejercicio como derecho contractual; b) una definición de mecanismos financieros e institucionales de carácter corporativo; y c) la vinculación del beneficio a las contribuciones previas y al riesgo involucrado.

Antigüedad y cobertura

Una caracterización puede ser establecida a partir del estudio comparativo desarrollado por Mesa-Lago (1991), que clasifica a los diferentes países de América Latina y el Caribe de acuerdo con un conjunto de variables históricas y los agrupa en tres, según el criterio de antigüedad de los sistemas de seguridad social y el grado de estratificación de la cobertura (poder de los grupos de presión para negociar con el Estado) y de fragmentación institucional en: pioneros, intermedios y tardíos.

Los países pioneros son los que hacia los años 20, empezaron a desarrollar medidas de protección social para su población. Se caracterizan por tener una cobertura universal o casi universal de sus servicios básicos, marcada estratificación en la calidad y el acceso y un déficit estructural en cuanto a los recursos y los gastos. Entre ellos se encuentran: Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y Cuba. Un segundo grupo, el intermedio, inicia sus acciones de protección social en los años 40, bajo la influencia de la difusión del Plan Beveridge. Se caracteriza por ofrecer servicios básicos con una cobertura alta tratando de no incurrir en la estratificación del sistema. En este grupo intermedio están Costa Rica, Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela.

Por último están los países tardíos, que iniciaron el desarrollo de la protección social a finales de los años 50 e inicios de los 60. Presentan

una baja y limitada cobertura de servicios. Entre ellos están los países centroamericanos menos desarrollados (que no incluyen a los 14 países del Caribe de habla inglesa): República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití.

En algunos países el papel del Estado fue protagónico para el avance y el desarrollo de los sistemas de protección social, mientras que en otros fueron los grupos organizados de trabajadores los que ejercieron una presión que explica la emergencia y la evolución de la seguridad social. En ambos casos, la seguridad social se conformó como un sistema de privilegios estratificados, sin necesidad de universalizar la condición de igualdad y sin asegurar los derechos ciudadanos. La dinámica estructural del poder, en los países latinoamericanos, se funda en el uso de criterios particulares para la asignación de los recursos públicos. Es un proceso de negociación que se da “entre grupos sociales y sectores de la burocracia, que genera, por un lado, privilegios diferenciales e incorporación discriminada, dificultando la formación de identidades colectivas y, por otro, cooptación y legitimación del uso patrimonial del poder. Fundamentalmente, la institucionalización de la protección social en tales circunstancias es parte de la negación de la ciudadanía universal en América Latina y el Caribe” (Filgueira, 2001; Fleury y Molina, 2002, p. 14).

A pesar de las diferencias observables en la implementación y definición de los modelos de protección social en América Latina se podrían resumir sus características actuales, que en cuanto a cobertura y beneficios esta es inferior al 50% de la población. Tal exclusión de los beneficios de la seguridad social se debe al crecimiento del trabajo informal y al aumento de la pobreza rural y urbana. En cuanto a su estructura y gestión son altamente fragmentadas y prevalece la gestión de carácter tripartito. Algunas de las reformas habidas incluyeron un mayor control del Estado. Se observa poca transparencia en la gestión de los recursos destinados a la seguridad social. Por último, en cuanto al financiamiento, la principal fuente han sido los recursos de las contribuciones de los empleadores y empleados. Ello depende del tamaño del mercado formal y del número de trabajadores que en las últimas décadas ha tendido a disminuir. La asignación de los recursos se hace de acuerdo con la oferta que es muy concentrada, en ausencia de mecanismos de evaluación y control social. A esto se le podría añadir la corrupción, la evasión y la inestabilidad financiera y laboral.

El comportamiento del gasto social

Una segunda caracterización puede ser establecida a partir del comportamiento del gasto social, pero también en los fines del gasto. Por el lado del comportamiento, las dimensiones que esta caracterización incluye son el nivel y la estabilidad del gasto social. Este tipo de análisis permite observar no solamente el comportamiento del gasto en seguridad social sino también el de otros sectores sociales (salud y educación). Siguiendo estos criterios la Cepal (1998), con datos de 1997, clasificó tres subregiones. La primera es la comprendida por aquellos países que tienen gastos sociales superiores al promedio de América Latina y el Caribe (superiores a los 400 dólares per cápita: Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá y Costa Rica). La segunda subregión está compuesta por los países que tienen gastos sociales entre 400 y 200 dólares per cápita: Colombia, México y Venezuela. La tercera subregión está conformada por aquellos países cuyos gastos sociales per cápita son inferiores a los 200 dólares (Perú, Paraguay, Ecuador, El Salvador, Bolivia, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Por el lado de los fines del gasto, la caracterización se basa en la clasificación de los países, observando el efecto redistributivo del gasto social los indicadores utilizados son: población cubierta por seguridad social, gasto social como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), inmunización con BCG para menores de un año, tasa de cobertura de la educación primaria y secundaria, incidencia de la pobreza, analfabetismo, mortalidad y esperanza de vida. De acuerdo con ello divide a los países en universalismo estratificado (Uruguay, Argentina y Chile), donde sus sistemas sociales alcanzan a casi toda la población pero los beneficios a los distintos grupos son diferentes; en regímenes duales (Brasil y México), donde sólo la mitad de la población está protegida; y en regímenes excluyentes (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador), donde la protección social beneficia a unos pocos (Filgueira, 2001).

La seguridad social desde un modelo universal-equitativo

En América Latina, después de un universalismo inacabado que no pudo vencer el sesgo asistencialista de la política social y luego

de pasar por las estrategias de focalización que socavaron las bases institucionales del universalismo en el marco del proyecto neoliberal, la mayoría de la población quedó sin acceso a un ingreso y a un trabajo digno, a la salud, a la educación y, en términos generales, a una vida sin perspectivas de bienestar, seguridad y oportunidades, acentuando así los déficit de insatisfacción de necesidades sociales, la desigualdad y la exclusión. El resultado terminó siendo una gran devastación social que se ha venido expresando en altos índices de violencia, sentimientos de inseguridad y de poca esperanza en el futuro. Las soluciones a esta devastación pasan por entender que el desarrollo, la prosperidad y la democracia están íntimamente articuladas a la calidad de vida de todos y que avanzar con pasos firmes en esta dirección es sinónimo de civilidad.

Ello implica hacer los esfuerzos necesarios para pasar de una sociedad de fuertes rasgos patrimonialistas, dividida internamente a causa de amplias desigualdades y exclusiones y con una participación democrática restringida, a una sociedad en la que exista una sólida inclinación hacia el resguardo de los intereses colectivos, más igualitaria y justa desde el punto de vista social y cultural, y regida por una democracia activa y pluralista. Asimismo, implica enfrentar una nueva realidad nacional y mundial mucho más exigente y compleja que en el pasado. En esta realidad, la política ha ido perdiendo capacidad para solucionar los problemas de los ciudadanos a causa de una mayor preeminencia del mercado en los asuntos públicos, a un orden internacional que afecta la autonomía de los Estados nacionales y a una mayor complejización social (PNUD, 2004).

¿Qué hacer? Dentro de un proyecto de sociedad con este perfil se debaten hoy en día nuevos modelos de política social en América Latina cuyos elementos centrales son la ciudadanía, la equidad y la democratización. Estos tres elementos están presentes en el marco constitucional venezolano y forman parte de las demandas que muchos actores exigen para enrumbar al país hacia nuevos destinos. Introducir estos elementos en la arquitectura de un modelo de política social supone cumplir con los siguientes requisitos:

1. Elevar la cuestión social a derecho humano no sólo en su formulación normativa sino en su práctica real, y convertirla en asunto central de los acuerdos sociales. La cuestión social tiene valor en sí misma y no es un mero instrumento para lograr cuestiones económicas. Esta debe ser autónoma y a su vez orientar la materia

económica. Es indispensable trascender el esquema que divide a la política económica de la política social, como espacios separados para sujetos distintos: la primera para los sectores económicos “modernos” y “competitivos” y la segunda para los sectores “atrasados” y “necesitados”. Ambas son componentes de la política pública y de ambas depende el desarrollo de una sociedad, si entendemos que el principal sentido del desarrollo es generar una mayor y sostenida calidad de vida para todos.

2. Ampliar el contenido de la cuestión social hacia todos aquellos aspectos que garanticen una ciudadanía reconocida y ejercida por todos y una distribución equitativa de los costos y los beneficios. Los déficit de atención a las necesidades sociales y las inequidades conforman la matriz de la política social, y los problemas que componen esta matriz no se superan con políticas que dejen por fuera los derechos ciudadanos y las desigualdades sociales. La política social abarca aspectos que contribuyen a la integración social como el ejercicio de los derechos sociales y una más amplia participación social en los asuntos políticos que garanticen una real viabilidad democrática; también comprende aspectos que aseguren un impacto progresivo de la acumulación y la distribución de la riqueza, teniendo los ingresos públicos un gran potencial redistribuidor a través de la política impositiva, la política de empleo e ingresos y los sistemas de acceso universal a servicios sociales.
3. Transformar el modo de gestión de la cuestión social a partir de una obligación ética con las necesidades sociales, donde éstas se conviertan en valores afirmados en su expresión positiva como condiciones de calidad de vida que podemos ir alcanzando. Esta obligación implica también que las necesidades sean ejes de la concertación y articulación de los esfuerzos, los recursos, las capacidades y las respuestas. La intergubernamentalidad, la descentralización y la configuración de redes son mecanismos para lograrlo y evitar la fragmentación y los parcelamientos de la gestión. Asimismo, es preciso fortalecer los espacios públicos para que l@s ciudadan@s ejerzan su derecho a tomar decisiones.

La universalidad: el derecho de todos a tener derechos

La universalidad puede entenderse de muchas maneras, pero generalmente significa unir, incluir o integrar en un conjunto o comunidad

a todas las personas que comparten un mismo atributo o condición. Esta es una norma donde todas las personas tienen “derecho a tener los mismos derechos” en la sociedad y en la cultura donde viven, por el simple hecho de tener en común la condición de seres humanos. Ello quiere decir que la universalidad es necesaria cuando no se reconoce a todas las personas como sujetos de derecho, es decir, la ciudadanía es una cualidad exclusiva o privilegio de algunos sectores de la población, por norma escrita o por la vía práctica. Si bien los derechos humanos no inciden de manera directa en las estructuras de producción de las desigualdades, su aplicación conduce al establecimiento de alianzas que cruzan todas las estructuras sociales y económicas, al cuestionamiento permanente de estas desigualdades y a la demanda de formulación de acciones que contribuyan a su reducción (Guendel, 2003).

De hecho, la calificación de “pobre”, “vulnerable”, “débil” o “minusválido”, a veces busca desposeer de derecho y, por tanto, de ciudadanía y condición humana a quienes se identifican con tales atributos negativos, usualmente aplicados a los niños, las mujeres, los ancianos, los de clase popular, los indígenas y los campesinos. Así, las condiciones de pobreza, vulnerabilidad o fragilidad que pueden caracterizar la situación de una persona o de un grupo, se transfieren a las mismas personas o grupos que atraviesan tal situación, depositando en ellas la responsabilidad de haberla producido por lo que no tienen o por lo que carecen. A qué derecho, solidaridad o responsabilidad social puede apelar una persona o un grupo al que se le culpa de su propio fracaso o a quien no tiene nada más que hacer que aceptar su mala suerte o su destino.

Sin universalidad, no existe nada que nos obligue de manera explícita a reconocernos como iguales, dejando a las personas prisioneras de las jerarquías y categorías sociales y culturales discriminatorias, excluyentes y denigrantes de la condición humana. La universalidad es sinónimo de “ciudadanizar” o expandir la igualdad de derechos en distintos ámbitos de la vida a todas las personas, apuntando hacia el reconocimiento de una humanidad común y a la realización de una vida digna en todos estos ámbitos, sin importar las condiciones culturales, religiosas, biológicas, sociales o económicas de las personas o de los grupos a los que se pertenece. Además, sin un marco normativo universal no es posible contar con un punto de apoyo crítico tanto para cuestionar valores y prácticas indeseables o nocivas

para la vida como para exigir alternativas “emancipadoras” en cualquier contexto social y cultural (Nussbaum, 2000). Por tanto, “... abandonar el universalismo implica estigmatizar a diferentes grupos de la población separándolos del resto de la sociedad y del ejercicio de la ciudadanía. En definitiva se estarían profundizando las diferencias, las desigualdades, iniciando así el camino hacia una sociedad dual” (Levín, 2001, pp. 400-401).

¿Qué son los derechos? En general, los derechos son valores indiscutibles o no negociables que se construyen o se conquistan socialmente, convirtiendo necesidades en aspiraciones y éstas en obligaciones cuando se traducen en normas y leyes (Contreras, 2003). La ciudadanía es el vínculo que permite reconocer y garantizar estos derechos entre las personas y el Estado. Este vínculo da origen al estatus de ciudadano. La configuración de la ciudadanía depende mucho de cómo esté constituida la sociedad. Por lo tanto, no existe una evolución lineal de la ciudadanía, sino diferentes formas de definirla de acuerdo con las reivindicaciones logradas en cada sociedad en los campos civil, político, cultural, social y económico.

Se llaman “sociales” a los derechos con los que una sociedad tiene obligación para que todos sus miembros tengan acceso a medios de vida o a una “procura existencial” y para que todos ocupen una posición social con un cierto grado de permanencia que les permita participar en la vida social. Al reconocimiento y garantía efectiva de estos derechos se denomina “ciudadanía social”. Los derechos sociales nacieron de objetivos políticos con un alto contenido moral dirigidos a transformar la igualdad legal en una igualdad real. Estos derechos conforman un campo abierto y cambiante en el que éstos han ido transformándose y adoptando nuevos contenidos, de acuerdo con los adelantos de cada sociedad en el bienestar de sus miembros y en la expansión de la vida. De estos cambios, han aparecido distintas definiciones que hoy en día se consideran complementarias.

Los derechos-prestación

Los derechos sociales son una obligación del Estado con el bienestar de todas las personas a través de la provisión universal y permanente de bienes y servicios, y de ingresos, a fin de disminuir los niveles de desigualdad en una sociedad organizada y estable donde la inserción de las personas se encuentra basada en la relación de

trabajo. Esta definición se origina en las reivindicaciones laborales que logró el movimiento obrero a lo largo de la historia y en el pacto distributivo entre capital-trabajo de los Estados de Bienestar. La obligación jurídica se concreta en la acción que realiza el Estado como principal instancia garante o responsable de hacerlos cumplir, a través de sus funciones reguladoras y prestadoras. Distintos autores señalan que esta característica ubica a los derechos sociales en una categoría programática. Es decir, para que ellos se cumplan debe existir un conjunto de disponibilidades administrativas y materiales que no son exigibles de manera inmediata. Sin embargo, se trata más bien de una discusión política que de limitaciones jurídicas reales (Delgado, 2000). Los derechos sociales sí pueden ser demandables ante el Estado, y de hecho pueden llegar a convertirse en derechos de aplicación inmediata si se acepta jurídicamente que ellos ponen en juego la vida de las personas, como lo es violentar el derecho a una buena alimentación, a una buena salud o a un entorno saludable. La discusión central es cuál es la responsabilidad ética del Estado y de la sociedad con el desarrollo de las capacidades humanas y el bienestar de la gente.

Los derechos-integración

Frente a desigualdades sociales más amplias, heterogéneas y complejas, como producto del debilitamiento de la regulación y protección laboral, de las capacidades normativas y redistributivas del Estado y de la familia en sus roles de solidaridad básica y socialización, los derechos sociales constituyen una forma de relación social que otorga facultades de pertenencia a una comunidad y de participación en ella. Esta definición se refiere a demandas de inserción en un entorno social y económico que es excluyente, es decir, separa a personas y grupos de las redes sociales y de intervenir en los asuntos relativos a la esfera pública. Las desigualdades son consecuencia de la descomposición y desintegración del vínculo social, en la cual no sólo intervienen aspectos económicos sino también aspectos relacionados con el tejido social y la cultura. La integración es tanto material como simbólica. La integración material se produce a través del acceso a bienes y servicios o a derechos-prestación. La integración simbólica es el derecho a participar y compartir los valores que se gestan en la sociedad (Levín, 2001). Cuando la integración se violenta se

produce fragilidad o aislamiento relacional, es decir, se expulsa a personas y grupos de la vida social y política. El ejercicio de estos derechos implica una ciudadanía activa en la que las personas se constituyen en sujetos sociales que toman parte en las decisiones. Es distinta a la ciudadanía pasiva de los derechos-prestación, donde los ciudadanos son objetos de atención o reciben bienes y servicios. En esta dimensión, los derechos sociales "habilitan" a las personas para ejercerlos y para decidir sobre la sociedad. Supone que el derecho es un contrato, porque confiere deberes con la sociedad además de derechos.

Los derechos-identidad

En los últimos tiempos aparece con fuerza una visión colectiva de los derechos sociales en el que los reclamos de integración implican el reconocimiento y configuración plural del poder en la sociedad de acuerdo con las identidades socioculturales y políticas existentes. Ya no es suficiente defender a las personas de las desigualdades a través de un poder externo a la sociedad mediante el Estado o de las instancias formales de la democracia. Aquí la exigencia es democratizar las estructuras de la misma sociedad y en los distintos ámbitos en los cuales se ejerce (la pareja, la familia, la escuela, el trabajo). Esto supone romper con un modelo de identidad dominante y excluyente que desconoce o inferioriza a los diferentes, aun cuando no sean minoría, y con una idea homogénea, estable y de explicación unitaria de las desigualdades. Habría igualdad real, tanto en los derechos-prestación como en los derechos-integración, cuando ésta se internalice en la sociedad y las personas reconozcan y sean reconocidas por los demás en sus identidades, necesidades y proyectos de vida propios (mujeres y hombres, grupos étnicos, grupos sociales, grupos etarios, personas con discapacidad, etc.).

Por eso, la exigencia de identificar los sujetos de los derechos sociales, de tal manera que puedan atenderse necesidades y desigualdades específicas, y poner el acento en la diversidad, el pluralismo y la autonomía de las personas para constituirse en sujetos y actores de derechos a través del fortalecimiento de su identidad, organización y participación política. De acuerdo con Guendel (2003b, p. 1): "El enfoque de los derechos humanos (...) es una perspectiva reciente en las políticas sociales que sistematiza los alcances positivos de

los esfuerzos redistributivistas y exigencias que van más allá de la simple satisfacción de bienes y servicios y tocan desigualdades sociales particulares que se vinculan con fenómenos asociados a la construcción de la identidad”.

Estas formas de entender los derechos sociales demarcan un nuevo tipo de universalismo ético que protege a las personas de tratos discriminatorios, excluyentes y opresivos, supera el concepto de universalidad de carácter científico, político o histórico que se construyó durante los procesos de modernización del siglo pasado y mediante el cual se logró cierta estabilidad económica e integración social, pero de manera parcial y excluyente en los países de América Latina. Según Salvat Bologña (2003, p. 18):

... el universalismo ético es ... ya una realidad, más aún, necesario y posible hoy. Lo que sucede es que un nuevo universalismo no puede ya formularse siguiendo el modelo ilustrado, sino que ... ha de buscar configurarse como no etnocéntrico, no parcial y no impositivo. ... un universalismo dialógico e igualitario, que reconozca a cada cual como sujeto de derechos en función de su dignidad y de su calidad de interlocutor válido, es decir, como persona...

Este universalismo ético postula un núcleo irreducible de derechos humanos que son valederos en cualquier sociedad y en cualquier cultura, los cuales deben ser objeto de protección y garantías constitucionales y legales. En esta perspectiva, los derechos sociales forman parte de este marco de derechos humanos, garantizando a través de ellos el acceso universal a condiciones que permitan satisfacer necesidades sociales, la equidad en la configuración y distribución de oportunidades y la participación social en los asuntos públicos. En este universalismo cada persona tiene una particular configuración de desventajas que afectan sus posibilidades para surgir y participar plenamente en la vida social. El poder para cambiar estas desventajas no se encuentra fuera de las personas ni de la sociedad. Se construye en la propia acción de las personas como actores sociales en su ubicación socioeconómica y en su experiencia cultural. El universalismo ético busca una justicia de resistencia, de cuestionamiento y de acción política en los espacios de vida, proyectos y luchas concretas de las personas en forma individual y colectiva. Ello implica que:

- Los derechos sean parte de la cultura y de las prácticas sociales.
- Se valoren las diferencias y las identidades socioculturales y políticas existentes.
- La ciudadanía se ejerza de manera activa cuestionando las estructuras y jerarquías de poder y resistir a toda forma de dominación, sea social, económica, legal o institucional.

La ciudadanía, en el marco de una democracia de derecho y de justicia social, tiene como esencia la universalidad de los derechos sociales. Desde esta perspectiva, toda persona tiene derecho a realizar sus necesidades y aspiraciones de salud, educación, alimentación, ambiente, trabajo, vivienda, protección social, entre otros, incluyendo el derecho a no ser de ninguna forma discriminad@ o excluid@ del ejercicio de estos derechos. Así, toda negación, limitación o vacío origina “déficit sociales” o ámbitos de necesidades sociales no satisfechas que es obligación de las políticas públicas atender. Los déficit sociales pueden definirse como insuficiencias o vacíos de respuesta a los derechos sociales, que pueden expresarse en leyes, políticas, recursos y servicios.

La equidad: igualdad en las diferencias

La universalidad puede ser injusta si no se reconocen las diferencias, es decir, si no se valora que todos necesitamos cosas distintas en tiempos diferentes, y unos necesitan más que otros (De Negri, 2002), porque somos iguales entre nosotros sólo porque somos diferentes los unos de los otros (Touraine, 2000). Es por esta razón que la universalidad debe ir acompañada de la equidad, para que de forma combinada sea posible alcanzar la máxima expresión de justicia. La equidad es un principio asociado a valoraciones éticas, morales y políticas sobre la idea de lo que es “injusto”. Fleury (1999, p. 80) señala que:

... la universalización es una propuesta para la desigualdad pero no así para la exclusión (...). Los sistemas de *Welfare State* fueron creados como una estrategia para solucionar los problemas de desigualdad entre los trabajadores organizados y los sectores capitalistas (es un conflicto capital-trabajo). Consiste en la búsqueda de igualdad, pero ese tipo de sistema no llega a la gente que sociocultural y políticamente esta fuera de la red estatal...

En función de este imperativo, la equidad orienta una acción consciente y deliberada dirigida a impactar en los determinantes sociales, culturales, políticos, económicos e institucionales que producen tratos, condiciones y/o posiciones “innecesarias”, “evitables”, así como “inaceptables” en la vida de las personas, como producto de distintas formas de desigualdad social. En consecuencia, deben ser resueltas o superadas por la intervención de la misma sociedad mediante los distintos recursos que ella maneja (legales, políticos e institucionales) (D’Elia y Maingon, 2004). La equidad, “... es aquello considerado socialmente injusto, envolviendo cuestiones éticas, morales y políticas, refiriendo a diferencias indeseables y, por tanto, factibles de intervención por medio de políticas de diversos sectores” (Almeida, 2000, pp. 74-75).

Es la equidad una de las bases de configuración de la sociedad y de la solidaridad entre sus miembros. Es por tanto la razón que explica porqué si a todos se nos reconocen los derechos es necesario establecer mecanismos que aseguren su ejercicio efectivo. La universalidad por sí sola es parcial, aunque se supone que allí entremos todos, porque tiende a establecer un sujeto universal de referencia en el que se depositan las características del sujeto social dominante, por eso la necesidad de un universalismo de carácter ético, y deja por fuera el hecho de que las desigualdades en nuestro contexto actual no son homogéneas. Así lo expresa Levín (2001, p. 399): “... las desigualdades no son homogéneas, no afectan de la misma manera a la población, ni a todas las categorías ocupacionales. E incluso en una misma categoría socioocupacional la vulnerabilidad es desigualmente repartida”.

La equidad es la búsqueda de “igualdad en las diferencias”, luchando contra todo aquello que haga de estas diferencias expresiones de desigualdad. Las personas tienen diferencias en sus condiciones de partida, circunstancias y capacidades, lo que afecta sus horizontes de vida, independientemente del talento o del esfuerzo realizado. Así que, si generamos la misma respuesta para tod@s, algunos obtendrán cosas que no necesitan, y otros, cosas que no les serán suficientes. Sin embargo, no basta con reconocer que unos tienen más acceso que otros. Para ser realmente equitativos es necesario cerrar las inequidades en los estatus de salud, educación, alimentación, etc., así como las inequidades en las condiciones socioeconómicas y en la distribución de la riqueza (De Negri, 2002). Pero también, las personas

son distintas y de muchas maneras diferentes (Sen, 1992), lo que es propio de la diversidad y complejidad de lo humano y de la dinámica del desenvolvimiento de la vida. Las características que hacen distintas a las personas pueden ser de orden hereditario o no sujetas a control (sexo, edad y otras características de carácter físico, mental o biológico); de orden social-cultural cuando inscriben a las personas en una determinada manera de ser y hacer su vida (género, etapas de la vida y roles, ocupación, clase social, etnia, entre otras); de orden contextual cuando hablamos de condiciones demográficas, sociales, económicas y ambientales.

Esto implica que la equidad se apoye en dos criterios entrelazados: la igualdad y la diversidad. Desde la óptica de la igualdad, la equidad significa que todas las personas tengan igual oportunidad para alcanzar un algo fundamental que es propio de los seres humanos, y desde la óptica de la diversidad, que esas oportunidades expresen todas las opciones posibles para la realización personal de cada uno como sujetos con identidad y condiciones propias de existencia (D'Elia y Maingon, 2004). La diversidad sin igualdad representa negar la equidad, puesto que para ser equitativos debemos partir de un marco común en el cual todos estamos representados como iguales. La igualdad sin diversidad implica una equidad limitada, puesto que no puede tomar en cuenta que las personas son excluidas o inferiorizadas en la sociedad a causa de quienes son o quieren ser; en consecuencia, necesitan ser reconocidas en sus características propias para que puedan ser consideradas verdaderamente como iguales; tampoco puede considerar condiciones de existencia diferenciadas, en las que cada persona presenta una particular gama de desventajas (por ejemplo, mujer, negra y anciana).

En el criterio de la igualdad se valoran esferas comunes de la vida humana, de tal modo que en este eje nos preguntamos ¿en qué debemos ser iguales? A partir de ello, la equidad en este criterio se entiende de dos formas:

- La equidad en la igualdad horizontal, donde se da un trato igual a iguales básicamente con relación a la garantía de derechos humanos en distintos ámbitos de la vida.
- La equidad en la igualdad vertical, donde se da un trato desigual a desiguales, ejercido a través de mecanismos que permitan dar más a quien necesita más, de acuerdo con la magnitud e intensidad de las desigualdades.

En el criterio de la diversidad se valora a los sujetos que representan una particular configuración cultural y social de un país o de una comunidad, y en éste nos preguntamos ¿quiénes son los que se consideran iguales? A partir de la respuesta, la equidad en este criterio se entiende también de dos formas:

- La equidad en la diversidad de oportunidades, donde cada sujeto debe tener oportunidades ajustadas a sus necesidades específicas a lo largo de la vida y de manera diferenciada según cada circunstancia para convertirlas en condiciones reales o logros de buena vida.
- La equidad en la diversidad de opciones, donde cada sujeto social tenga realmente control o poder sobre sus opciones de vida y que éstas sean reconocidas, disfrutadas y ejercidas plenamente por la sociedad.

El hecho empírico de que todos seamos distintos hace posible comprender la complejidad y la exigencia de ampliar las ópticas con las que evaluamos y enfrentamos los problemas de inequidad. La igualdad en un aspecto de la vida no significa haber superado todas las dificultades para alcanzar una vida mejor. De esta manera, la diversidad humana exige la interconexión de múltiples igualdades en variados aspectos para generar un conjunto de oportunidades y capacidades reales que permitan alcanzar lo que las personas tienen razones para valorar. La configuración de estas igualdades exige una variedad de instrumentos de equidad que ayude a corregirlas o superarlas. Estas formas de operación de la equidad son:

1. *No discriminación*: dada la existencia de jerarquías sociales que hacen más humanos a unos que a otros, la equidad se opone a cualquier diferencia expresada en distinción, exclusión o preferencia que menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio, de derechos humanos en las esferas política, social, económica y cultural. En este sentido, nadie puede encontrarse desplazado o no respondido en lo que se refiere a estos derechos que son inherentes a la persona humana, ni por la fuerza ni por la admisión de una razón de carácter objetiva (por ejemplo los ingresos) o subjetiva (por ejemplo el género). Para cumplir con la facultad de ejercer estos derechos se requieren garantías, por lo tanto, todo mecanismo que sirva a ello también es considerado un derecho que debe ser garantizado.
2. *Proporcionalidad*: dado que las personas no tienen las mismas condiciones de partida ni sus trayectorias de vida transcurren en igua-

les circunstancias, la equidad se aplica bajo el criterio de una proporcionalidad equivalente a las desigualdades injustas, tanto a nivel de procesos como de resultados. El criterio de la proporcionalidad es distinto a la definición de imparcialidad. La proporcionalidad lleva implícito un criterio de orden según el cual no puede darse lo mismo a unos y a otros, por lo tanto, se justifica un trato desigual o diferenciado en lo que respecta a costos y beneficios de acuerdo con necesidades, a objeto de llevar a las personas al mismo punto de partida o a una verdadera igualdad de oportunidades.

3. *Reconocimiento y habilitación de sujetos*: dado que somos diferentes de muchas formas y estas diferencias cambian en espacio y tiempo, la equidad se opone a todo trato, decisión o condición en la que no existan opciones distintas para satisfacer aspiraciones y necesidades diversas. Es decir, la equidad interviene en situaciones donde las diferencias legítimas de género, etnia, cultura, raza, profesión o labor se traducen en inferioridad o negación personal, social o cultural. Debido a estas circunstancias las personas no pueden expresarse como sujetos autónomos ni tampoco configurar sus propias necesidades en forma separada a las de otros. En este caso, el trato no discriminatorio que trata a todos por igual o el trato desigual que permite llevar hasta un punto de igualdad a todos, son limitados porque no incluyen la diversidad de sujetos y su desigual poder para tomar decisiones y realizar proyectos de vida propios.

Equidad en la selección y equidad en el universo

Fue John Rawls en 1971 quien introdujo la equidad en los debates contemporáneos como el principio de justicia que permite redistribuir un conjunto de "bienes primarios", según los criterios de la igualdad y la diferencia, para alcanzar una real igualdad política más allá de las leyes. Según Rawls, en una sociedad "justa", democrática y de mercado, la equidad es el principio que permite a los más desfavorecidos participar en iguales condiciones si las instituciones sociales se ocupan de distribuir derechos, libertades, poderes, oportunidades, ingresos y riqueza, entre otros, en forma diferenciada hasta un nivel que no exceda las libertades básicas. Para este autor, la pobreza es producto de la distribución desigual de estos bienes. Haber nacido pobre o estar mal dotado de talentos, no es lo injusto, sino que las instituciones sociales sean indiferentes a las consecuencias de estas diferencias naturales o sociales, dejadas al azar o a la suerte. Esto hace necesario

que se corrijan los efectos perversos del mercado y se garantice la universalidad de los derechos humanos (Salvat Bologna, 2003b). En la década de los 80, la llamada "Teoría de los Mínimos Sociales" del liberalismo económico adaptó la noción de equidad a una compensación mínima y transitoria de subsidios directos y selectivos a los más necesitados, mientras se llevaba a cabo un acelerado proceso de liberalización de los mercados internos. Según este enfoque, el camino para lograr el mayor crecimiento, es la eliminación de toda barrera impuesta al funcionamiento del mercado, así como el desmantelamiento de los sistemas estatales de protección universal que signifiquen derechos adquiridos de la población sobre bienes y servicios. El Estado y la política pública reducen sustancialmente sus acciones por las distorsiones que, según este enfoque, producen al mercado. Pero como bien lo afirma Guendel (2003): "(...) el propósito de este enfoque no es acabar con la pobreza sino, solamente, atenderla hasta que el dinamismo del mercado la reduzca a un problema producido por desajustes coyunturales entre los mercados" (p. 4). Los Estados de Bienestar generaron una importante cultura de obligaciones y de igualdad en las estructuras y relaciones sociales que aún se mantiene en los países donde alcanzaron mayor desarrollo. A ello se debe que muchos de los sistemas de protección social creados hace casi dos siglos continúen hoy funcionando, a pesar de las restricciones económicas. Bajo este marco prosperaron los enfoques igualitaristas cuyos planteamientos son que la ampliación de las desigualdades sociales evidencian que las oportunidades están ligadas a las relaciones de poder y a la ubicación de las personas en las jerarquías económicas y socioculturales; y que para que las oportunidades existan es necesario contar con reglas que cambien los patrones de poder y con políticas deliberadas para disminuir esas desigualdades. Es en el igualitarismo donde aparece con más fuerza el concepto de equidad. En este enfoque se retoman los aportes que hiciera Aristóteles: "... la justicia social no puede ser interpretada sólo como distribución igual para todos sin consideración de otros criterios moralmente relevantes. Como establece Aristóteles: los iguales deben ser tratados igualmente y los desiguales deben ser tratados desigualmente en proporción a las desigualdades moralmente relevantes" (Guillon, 2001, citado por Vega, 2001, pp. 58-59). Por lo tanto, la equidad se rige por valoraciones éticas y no económicas. Las inequidades no son un fenómeno que afecte a un grupo particular de la población. Éstas cruzan toda la estructura social, sólo que tienen una incidencia distinta en cada grupo y pueden causar daños más severos en unos grupos más que en otros. Las inequidades afectan a todas las clases sociales, los sectores ocupacionales, los grupos de edad, el género, los grupos étnicos, entre otras razones, porque todos somos parte de estos grupos. Tampoco las inequidades se refieren a una esfera específica de la vida. La idea de que las inequidades tienen que ver con la falta de acceso a ingresos, bienes o servicios, es una idea restringida de la equidad. Las inequidades pueden expresarse en todos los ámbitos de la vida y pueden tener una incidencia más fuerte en el campo de la cultura que en el campo económico.

Las inequidades se traducen en distancias o en condiciones que nos separan unos de otros en trato, posicionamiento y perfiles de calidad de vida. A estas distancias y separaciones podemos llamar “brechas de equidad”. Para enfrentarlas debemos aproximarnos a su dimensión y caracterización. Aquí es indispensable distinguir las brechas de equidad en el acceso a políticas, servicios y recursos; y las brechas en la satisfacción de necesidades sociales. Esta distinción se debe a que, por ejemplo, la equidad en el acceso a servicios de salud es una condición importante pero no suficiente para reducir las desigualdades de enfermar o morir (Almeida, 2000). Desde una visión más global, esto significa que “la asignación de recursos y programas de Estado no cambia esencialmente el desequilibrio que existe en la base del proceso de distribución de la riqueza” (De Negri, 2002).

Las brechas de equidad son expresión de los diferenciales o asimetrías entre los que han tenido acceso y mayor dominio sobre sus condiciones de vida y los que están en condiciones peores de fragilidad social y económica. Estas significan la demanda acumulada de necesidades sociales insatisfechas y de malas condiciones de vida que la sociedad no ha logrado cambiar, dando lugar a entender que las respuestas no han sido equitativas.

Dado que las injusticias tienen distintas maneras de incidir y manifestarse en la vida de las personas, además de reforzarse mutuamente, operando en su base estructuras de poder con distinto arraigo social, cultural, político o económico, es preciso entender cómo éstas se tejen y cruzan a través de distintas categorías que involucran no solamente indicadores sino enfoques explicativos de las desigualdades sociales y de naturaleza política en la medida en que representan movimientos reivindicativos a través de la historia. Estos enfoques pueden analizarse de acuerdo con cuatro dimensiones: a) por sus implicaciones en la vida de cada persona; b) por sus implicaciones a nivel de estructuras económicas y sociales; c) por sus implicaciones culturales y simbólicas; y d) por su historia y dinámica. Estos enfoques son: el de clases o grupos sociales, el de género y el de etnias.

- *Las clases o grupos sociales*: las clases sociales explican el peso de las determinaciones económicas y su relación con la distribución de oportunidades y de poder. A sus definiciones clásicas, asociadas con el control o dominio que tienen los diferentes sectores de una sociedad sobre los medios de producción y reproducción eco-

nómica y social; la posición en el mercado de trabajo, que involucra categorías ocupacionales, actividad económica, calificación e ingresos, entre otros; así como la identidad de clase, construida a partir de valores, ideología, estereotipos y grupos de referencia con los cuales se identifican las personas y grupos, se han agregado otras dimensiones que aumentan su valor explicativo sobre las desigualdades en la realidad social actual. Es por eso que se adopta el término de “grupos sociales”, tomando en cuenta las condiciones sociales y económicas en los espacios concretos de vida o entornos socioespaciales, donde tienen mayor expresión las formas de producción y reproducción social.

- *El género*: el género femenino y masculino es una construcción social e histórica, basada en diferencias biológicas, que da contenido simbólico al ser mujer u hombre, afectando identidades, expectativas y oportunidades de calidad de vida, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos que deben encarar y las múltiples maneras en que lo hacen. Constituye una forma primaria de relaciones de poder y su análisis va más allá de las relaciones entre hombres y mujeres. El género se refiere a las desigualdades que se pautan entre los roles o papeles sociales de hombres y mujeres en la sociedad.
- *Las etnias*: la etnicidad es una construcción de conciencia colectiva, que está íntimamente relacionado con aspectos físicos, culturales y sociales que grupos humanos identifican como propios y que pautan relaciones intergrupales dentro de un orden social. Una etnia es un grupo humano diferenciado que habita un espacio geográfico, posee características culturales propias y una historia común. Se consideran grupos étnicos, por ejemplo, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, las comunidades de inmigrantes e inclusive los llaneros venezolanos (GTZ-MSDS, 2002). Este enfoque permite identificar grupos con identidades diferenciadas en torno a elementos seleccionados o “marcas étnicas” que tienen un contenido simbólico, tales como mitos, ancestros u orígenes comunes, religión, territorio, memorias de un pasado colectivo, vestimenta, lenguaje, o inclusive, rasgos físicos como el color de la piel, tipo de pelo o forma de los ojos. En los países americanos existe una amplia diversidad de pueblos o etnias en número y complejidad cultural, producto de los pueblos originarios, europeos y afros que compartieron procesos productivos y políticos.

- *Los grupos etarios*: son categorías que inscriben a las personas social y culturalmente en una de las etapas del ciclo de la vida, cada una de las cuales da un significado diferente a las experiencias, valores, prohibiciones, estímulos, conductas y expectativas, modos de ser y pensar, y actitudes de las personas en sus trayectorias de vida. Estas categorías tienen relación con factores de poder como la autoridad, la independencia económica y el conocimiento. De acuerdo con criterios legales, psicológicos, culturales y sociales se clasifican como grupos etarios: los niños/as (desde la gestación hasta los 14 años de edad); los adolescentes y jóvenes de ambos sexos (desde los 15 años hasta los 24 años de edad); los adultos, hombres y mujeres (desde los 25 años hasta los 60 años de edad), y los/as adultos mayores (a partir de los 61 años de edad).

La democratización: democracia con más democracia

La democracia ha sido el cambio más importante en la reforma política del Estado en América Latina. A ella se le atribuyen los avances más importantes en materia económica y social. De hecho, democracia y política social están estrechamente ligadas, "... el abandono de las políticas de satisfacción de las necesidades sociales sólo es posible eliminando la democracia" (Laurell, 1995, p. 47). No obstante, ha sido un proceso limitado que abarcó la institucionalización de ciertos aspectos formales y dejó otros de vital importancia para la sociedad a la conciliación de intereses entre sectores y grupos de poder. En virtud de la pérdida de estabilidad y legitimidad de este sistema democrático a medias y excluyente, las figuras del Estado y los partidos políticos han sido los principales focos de atención de las reformas políticas para avanzar en la democracia; en el caso del Estado a través de la descentralización y en el caso de los partidos políticos mediante la participación masiva de la sociedad civil.

Esta concepción de democratización esta sustentada en una lucha antiautoritaria, libertaria y de reivindicación de la ciudadanía. Pero de fondo ha sido marco para la reducción de las funciones normativas y decisorias del Estado y para la despolitización de la sociedad, bajo ideas conservadoras, individualistas e inmediatistas de la acción colectiva. A ésta se ha llamado una "transición democrática conservadora", que no traspasa las fronteras de la democracia políti-

ca representativa, tiende a dejar sin resolución el problema central de las crisis latinoamericanas que es la crisis social con sus derivaciones de conflictividad política y descomposición del tejido social (Laurell, 1995, p. 47). Esta concepción de democratización no alcanza a afectar a la misma sociedad. Se reduce a que el Estado y los partidos políticos transfieran poder a otros. La crisis social y económica de los países de América Latina se alimenta de una desmovilización generalizada de la sociedad, sin proyecto y sin perspectivas de desarrollo a largo plazo, la ausencia de mecanismos políticos e institucionales de confrontación y solución de conflictos y la reaparición de los rasgos autoritarios del Estado para enfrentar la crisis.

Entender la democratización bajo una orientación universalista y de equidad, supone involucrar precisamente a la sociedad y a los cambios que se requieren en sus relaciones con el Estado. La democracia es esencial en la reconstrucción de lo público como espacio de tod@s, donde cada ciudadan@ pueda ejercer su voz, intervenir en las decisiones que afectan a toda la sociedad en espacios colectivos y deliberativos, y ejercer presión en torno a los derechos sociales como obligación pública. La democratización de los espacios y medios de poder, a través de los cuales se obtiene control sobre la orientación de las acciones y la distribución de los recursos es requisito para que los derechos sociales no se conviertan en derechos restringidos, de quienes logran convertir sus necesidades en demandas, o en derechos en sí mismos, que no se traduzcan en respuestas suficientes y equitativas para alcanzar el bienestar social y económico de tod@s.

La participación es una parte importante del proceso de democratización, lo que aumenta las capacidades políticas de la sociedad para articular acciones y metas colectivas. Ello impone darle cauce democrático a las luchas de las personas, grupos y comunidades en función de sus necesidades, convirtiendo estas luchas en metas públicas y las políticas públicas en un patrimonio social. Los requisitos para una mayor participación son:

- Que exista un marco institucionalizado de poderes compartidos entre Estado y Sociedad, es decir, que los actores sean igualmente fuertes y estén ganados a concertar compromisos más allá de intereses inmediatos y particulares.
- El ejercicio de formas de democracia directa donde las políticas y presupuestos se formulen en forma participativa.

- La generación de procesos sociales que tengan como saldo el aumento de la capacidad de organización y de intervención en los espacios de decisión.

Además, la participación de las personas y comunidades es imprescindible para construir sujetos conscientes de derechos, empoderados de sus proyectos de vida y activos defensores de sus derechos. ¿Qué es el empoderamiento?: el empoderamiento es una capacidad que se construye, y significa capacidad para reconocernos a nosotros mismos y ser reconocidos por los demás, capacidad para llevar nuestras necesidades y aspiraciones a proyectos y realizarlos de acuerdo con nuestros objetivos diversos, y capacidad para incidir en las decisiones a través de espacios donde podamos participar e instrumentos con los cuales podamos hacerlo de una manera plural y democrática. Empoderarse es en resumen pasar de habitante a sujeto de derecho, de sujeto de derecho a ser actor de nuestra propia historia, y de actor a ciudadanos, es decir, un sujeto político.

Referencias

- D'Elia, Yolanda; Maingon, Thais: *La equidad en el desarrollo humano. Documentos para la discusión*, PNUD-Venezuela, 2004.
- Delgado Blanco, Andy: "La concepción de la ciudadanía social en Venezuela en tres coyunturas históricas: 1947, 1961 y 1999", trabajo para optar al grado de Magister Scientiarum en Planificación del Desarrollo, Mención Política Social, UCV-Cendes, Caracas, 2000.
- De Negri, Armando *et al.*: *El desarrollo de un pensamiento estratégico en las políticas públicas por la calidad de vida y la salud*, Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Venezuela/ Instituto de Altos Estudios en Salud Dr. Arnoldo Gabaldón-Programa de educación permanente en salud y desarrollo social, Módulo 1, Caracas, 2002.
- Fleury, Sonia: "Política social, equidad y exclusión en América Latina en los años noventa", en Alvares, Lourdes y otros (coords.): *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis/Cendes/Ildis/Nueva Sociedad, Caracas, 1999, pp. 73-82.
- Garretón, Manuel Antonio: *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Homo Sapiens, Argentina, 2000.
- GTZ-MSDS: *Enfoque de etnias indígenas de Venezuela. Hacia un sistema integral de calidad de vida y salud*, Agencia Alemana de Cooperación/Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Caracas, 2002.
- Guendel, Ludwig: "Políticas públicas y derechos humanos", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), Costa Rica, 2003.
- Levín, Silvia: "Ciudadanía, derechos y políticas sociales. El caso argentino", en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. VII, 3, 2001.
- Nussbaum, Martha C.: *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*, Herder/ Cambridge University Press, 2000.

- PNUD. *Democracia en América Latina*, Informe Regional del Programa de las Naciones para el Desarrollo, Nueva York, 2004.
- Salvat Bologna, Pablo: "El porvenir de la equidad: una contribución desde el debate filosófico contemporáneo", *Unidad de Estudios Prospectivos-Mideplan*, Centro de Ética-Universidad Alberto Hurtado, Chile, 2000, v. <etica.urtado.cl/publicaciones>.
- Sen, Amartya: *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Economía-Alianza Editorial, Madrid, 1992.
- Touraine, Alain: *Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Capítulo 3

LA ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA

Yolanda D'Elia
Armando De Negri Filho

En la teoría y en la práctica es necesario que surja otro sentido alternativo para la sociedad humana, con una fuerza comparable y capaz de encarnarse de manera masiva en imaginarios y estructuras económicas. Este sentido es un desarrollo sostenido de la calidad de vida de sus miembros o la reproducción ampliada de la vida de todos

Coraggio, 1999

La promoción de la calidad de vida representa un cambio de objeto y de estrategia en la política social, que trasciende el bienestar y la pobreza como conceptos globales sobre la cuestión social. De las concepciones donde la satisfacción de las necesidades humanas se relaciona con la procura de bienes materiales para lograr un nivel de vida moderno, producto del acceso masivo de la población al crecimiento económico (aumentar el bienestar) o con un mínimo de ingresos para lograr un límite aceptable de subsistencia, por encima del cual cada quien es responsable de sus circunstancias y de sus éxitos o fracasos en el mercado (atender la pobreza), pasamos a la idea de preservar o desarrollar la autonomía de todas las personas, hombres y mujeres, para llevar una buena vida, ser reconocidos y participar en la vida social (elevar la calidad de vida), mediante la universalización de derechos, la equidad de oportunidades y de opciones y la democratización de los espacios y procesos de toma de decisión.

La estrategia de promoción de la calidad de vida requiere de un cambio de lógica. Esta lógica consiste en partir de los derechos, asumiendo que ellos conforman el imperativo ético de responder a las necesidades de calidad de vida de todas las personas en forma universal y equitativa y no de criterios económicos y/o administrativos, donde las necesidades dependen únicamente de la oferta-demanda de recursos, bienes o servicios. Los instrumentos de este cambio son: la formulación de políticas con un enfoque de derechos y equidad, la

planificación participativa por territorios sociales, la concertación de agendas, la construcción de redes y el fortalecimiento de la institucionalidad pública.

Tres formas de entender el objeto de la política social

En estos tiempos, las situaciones de deterioro social son mucho más brutales, complejas y cambiantes que en el pasado. Estamos ante una “nueva cuestión social” cuyos retos son una pobreza masiva, nuevas desigualdades que se superponen a las tradicionales, una inseguridad generalizada y una exclusión creciente, lo que supone la redefinición, complejización y ampliación de la política social (Coraggio, 1999). Hoy crecen las desigualdades tradicionales y aparecen nuevas desigualdades, producto de tres fracturas: de progreso y seguridad por la fractura del régimen de bienestar; de integración y movilidad social por la fractura del sistema laboral; de reconocimiento y pertenencia por la fractura de las identidades sociales. Las estadísticas no dan cuenta de estos nuevos fenómenos y, de hecho, el reformador ve con menos claridad cómo captar las energías sociales y darles forma, y el ciudadano ha perdido sus referencias (Fitoussi y Rosanvallon, 1996).

Una parte del problema es que nos resignamos a no comprender lo que está pasando y dejamos de preocuparnos por la pertinencia, validez e impacto de las soluciones en la vida de las personas. Lamentablemente esta “corta vista”, no nos exime de las amenazas y los daños que se causan a las personas y a la sociedad en su conjunto; por el contrario las acrecienta y convierte las soluciones en grandes frustraciones, que supone movilizar energías, esfuerzos y recursos, cuando su aplicación no tiene resultados. Otra parte del problema es el abandono de la política como forma de construir alternativas posibles y modos de agregar y encaminar demandas sociales hacia objetivos comunes. Si hoy necesitamos más política, es verdaderamente porque tenemos que redoblar la atención a fin de construir el vínculo social, o volver a dar legibilidad a la sociedad. La crisis política tiene que ver con que hoy la sociedad se modela y reestructura cada vez más de manera permanente, trabajada por fuerzas de diversificación creciente de las situaciones (Fitoussi y Rosanvallon, 1996).

Al encarar una política pública es de vital importancia hacer comprensible las causas y determinantes de las situaciones que provocan

daño y malestar a la gente y a la sociedad, así como generar el suficiente debate político acerca de las soluciones que permitirán vencerlas. Esta tarea supone, por una parte, tener mayor dominio explicativo sobre la realidad –desechando las ideas estáticas y normalizadoras sobre estos aspectos– y claridad en la denominación de los problemas y los fenómenos que estamos enfrentando. Por otra parte, la tarea exige retomar la dimensión política de los cambios desde donde es posible promover valores y conceptos, dar forma a objetivos y direcciones a las acciones de manera colectiva, construir un vínculo comunicativo para movilizar energías y voluntades, así como producir nuevos instrumentos que den viabilidad a las soluciones planteadas.

Mencionamos antes que, frente a los nuevos retos, la cuestión social debe adquirir principal relevancia en la política pública de forma tal que no se le separe de la cuestión económica y que más bien, la oriente. Esta nueva cuestión social se inscribe en un modelo de política pública centrada en los objetivos sociales de universalización de la ciudadanía, de equidad y de democratización, y en el que es necesario una política social más amplia en sus contenidos y alcances, abarcando no sólo el derecho a sistemas de protección social, sino también los derechos de integración y de cohesión social. Con base en este enfoque, trabajaremos en esta primera parte el concepto de calidad de vida como objeto central de la política pública, destacando sus diferencias con los conceptos de bienestar y de pobreza. Estos dos últimos se refieren a fenómenos que la calidad de vida incluye, pero englobados dentro de una forma distinta de interpretación y de solución ética y política.

La calidad de vida no niega de ninguna manera la existencia de la pobreza y el objetivo imperioso de eliminarla; tampoco pretende restarle importancia a las aspiraciones humanas de bienestar que en el contexto venezolano y en el de América Latina, están muy lejos de haberse realizado.

El bienestar

La política social del siglo xx estuvo marcada por los esfuerzos encaminados hacia el crecimiento económico. Una amplia intervención del Estado en la vida social y económica tenía como fin lograr ciertos niveles de estabilidad y homogeneidad económica y social que favorecieran tanto el proceso de acumulación económica como

mejoras en las condiciones de existencia de toda la población, independientemente de la posición y contribución de cada persona al sistema económico. Puesto que la producción era el resultado de la combinación de capital y trabajo, llevados al mismo nivel, se necesitaba tanto capital (inversiones e infraestructura física) como trabajo (empleo e ingresos) para llegar a un punto óptimo de estímulo a la producción. El que trabaja consume y este consumo incentivaba más producción, a la vez que, más producción generaba mayores niveles de empleo.

Los estragos generados por la Segunda Guerra Mundial y las fluctuaciones de los factores capital-trabajo no permitían estabilizar las economías. Hacía falta entonces un aspecto adicional que funcionara como factor de estabilización. Este factor fue la intervención del Estado, a través de la cual se fijó un cierto nivel de ingresos, de inversiones, de empleo público y de bienes y servicios provistos a la población. Estas formas de intervención se constituyeron en instituciones básicas de bienestar, es decir, de derechos de acceso a un cierto nivel de vida compuesto por empleo y renta, atención médica, educación y seguridad social. Los Estados de Bienestar en Europa fueron "el resultado de un compromiso entre clases sobre la base del crecimiento económico" (Montagut, 2000, p. 68). Efectivamente, "a la luz de la doctrina keynesiana de la planificación económica, el Estado de Bienestar llegó a concebirse como (...) un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones" (Offe, 1988, p. 137).

El bienestar se entiende entonces como una vida de progreso y seguridad en la que las personas cubren un conjunto de necesidades, que corresponden al tipo de vida moderno, por medio del consumo de bienes y servicios producidos en forma masiva y suficiente. Lo esencial del concepto de bienestar es la idea de "interdependencia" entre los seres humanos. Esto quiere decir, que una nación, un país, una población no puede avanzar si no existe una responsabilidad ampliamente compartida, en la que el Estado evita que las personas caigan en situaciones de pobreza y en el que tienen confianza en el apoyo que recibirán de los demás. El modelo económico del bienestar era un instrumento, no un sustituto de la realidad, para pensar cómo redistribuir los ingresos y el poder de decisión entre clases sociales e incidir en los patrones de inversión, empleo y consumos reales. Aplicar cualquier propuesta suponía una evaluación

de las consecuencias sociales, así como anticipar la negociación política y diversos grados de participación de la sociedad organizada (sindicatos, asociaciones empresariales, entre otros) (Coraggio, 1999).

Cinco condiciones dieron origen a los Estados de Bienestar en Europa (Montagut, 2000):

- Un consenso o pacto social entre Gobierno, trabajadores y empresarios.
- Un modelo económico regulado y estimulado por el gasto público, que permitía generar el pleno empleo de los factores productivos capital-trabajo para asegurar un permanente crecimiento.
- Un sistema universal de protección social a toda la población y no solamente a la clase trabajadora, que comprendía sanidad, educación, vivienda y asistencia, financiados con recursos fiscales y comprendidos como un derecho social y no como caridad pública.
- Un proceso de reconocimiento de derechos sociales como parte fundamental de la ciudadanía y paso importante en la democratización de las sociedades.
- Un sentimiento colectivo de contar con un mundo estable y seguro, sin sorpresas y sólido para cada uno, que prometía un porvenir de ascenso social sostenido.

Por muchos años, el Estado fue el actor decisivo en la estabilidad económica y social de los países occidentales, contribuyendo al aumento de la riqueza y el empleo en proporciones considerables. Del total de bienes producidos o disfrutados por la humanidad a lo largo de su historia, la mitad se generó en el período de consolidación de los Estados de Bienestar (Gómez Buendía, 2003). Pero también cambiaron drásticamente los modos de vida en las ciudades, en el trabajo y en la familia. Se pasó de un modo de vida rural a urbano, de la subsistencia económica a la producción organizada, de la familia extendida a la familia nuclear. Los efectos de estos cambios fueron:

- *En la estructura del mercado de trabajo:* la globalización económica, el agotamiento de la industrialización y la inestabilidad de los servicios de protección social, que dieron lugar a la aparición de nuevas desigualdades y exclusiones relacionadas con el desempleo y la precarización de los puestos de trabajo.
- *En los sistemas de protección social:* al cambiar la estructura del mercado de trabajo, los sistemas de bienestar social comenzaron a mostrar importantes inequidades en las que ciertos sectores sociales (los trabajadores) gozaban de amplia protección y el resto

de la población recibía un trato residual a través de esquemas de asistencia social. Son los excluidos del sistema económico y social, una categoría amplia que identifica a los sectores que terminaron cargando con los rezagos de la vida tradicional, el atraso educativo y el económico.

- *En las estructuras familiares y demográficas:* a consecuencia de los cambios en las pautas de conformación familiar, de extendida a nuclear, apareció un mayor número de hogares en situación de mayor vulnerabilidad (madre sola, dependencia de un solo ingreso, aislamiento social). Además, el descenso de las tasas de natalidad y el aumento de la esperanza de vida dieron lugar a un proceso de envejecimiento de la población.

Estos cambios colocaron a los Estados de Bienestar en serias dificultades para adecuarse a las nuevas necesidades de la población. "El mal funcionamiento de la producción del bienestar proviene del exterior. (...) Si existe alguna crisis del Estado de Bienestar se debe principalmente a que este último no se ha adaptado a este entorno cambiante" (Esping-Andersen, 2000, p. 13). Asimismo, una estabilidad dependiente del crecimiento económico y de la expansión del gasto público provocaron la crisis financiera de los Estados de Bienestar, cuando en los años 70 se produce una extensa recesión económica mundial. Si la reforma se ajusta al crecimiento, el conservadurismo e incluso la regresión social triunfarán necesariamente en un contexto de desaceleración del mismo (Fitoussi y Rosanvallon, 1996).

Los efectos de esta crisis fueron:

- La ruptura del consenso en torno a las instituciones de bienestar social, debido a la falta de adecuación de las respuestas a las nuevas necesidades, los recortes del gasto público y la orientación neoliberal de las políticas sociales.
- La dualización o fragmentación social, que significa la amenaza de segmentación, polarización y ruptura social, donde buena parte de la sociedad queda excluida de una protección social suficiente y aislada de los procesos sociopolíticos.

La pobreza

La crisis de los Estados de Bienestar abrió las compuertas a los postulados del neoliberalismo y al pensamiento político conservador. Derivado de este pensamiento, aparece de nuevo el concepto

económico de la pobreza que representa el objeto más primitivo de la política social. La pobreza tiene un carácter absoluto que identifica a un tipo de personas y a grupos particulares, y es teóricamente una condición transitoria de improductividad y bajos ingresos. Plantear la pobreza como el único problema a resolver supone que en la sociedad impera un régimen económico que no toma en cuenta el bienestar de las personas. Lo que importa es que cada quien se haga cargo de sus propias necesidades. La pobreza económica es así un campo regresivo y reductor de la cuestión social. “... nos encontramos hoy en día como si nos hubieran empujado brutalmente hacia atrás, en una situación comparable a la de principios del siglo XIX, antes de que la ‘cuestión social’ hubiese sido formulada institucionalmente y encarnada en una lucha colectiva” (Fitoussi y Rosanvallon, 1996, p. 67).

La lógica neoliberal y conservadora modificó las bases del Estado de Bienestar bajo la promesa de superar la crisis económica y fiscal. Tomó parte por el factor capital y sacrificó al factor trabajo, liberando la mayor cantidad de recursos existentes para fortalecer al mercado. Esta lógica, junto a la persistente crisis recesiva, justificó el desmantelamiento de las estructuras del Estado de Bienestar y favoreció que el sistema económico se desentendiera de las necesidades de la población. Se produce así un conjunto de desplazamientos en los fines de la política pública (Coraggio, 1999; Laurell, 1995):

- De satisfacer las necesidades de todos, como producto de la reivindicación de derechos sociales, se pasa al único objetivo de aliviar la pobreza.
- De garantías estatales al ejercicio de los derechos sociales, se pasa a la discrecionalidad de los gobiernos para instrumentar programas sociales.
- De un creciente gasto social público se pasa a una estrategia de desfinanciamiento de los servicios sociales, a través de reducciones continuas de los recursos fiscales.
- De un espacio público capaz de contribuir a la integración social mediante la ampliación y universalización de los servicios sociales, se pasa a “paquetes” de servicios mínimos para los sectores más necesitados y a objetivos de eficiencia fijados por el mercado.
- De una responsabilidad social con la pobreza y con las desigualdades, se pasa a una estrategia legitimadora de adjudicar responsabilidades individuales en la producción de estos fenómenos.

Ésta pregonaba ser una “nueva política” que haría frente a los retos de los nuevos tiempos: el combate y la superación de la pobreza. Pero, en abierta contradicción con este objetivo, el concepto que se adopta de pobreza y de sus causas constituye una reedición de las concepciones más antiguas de la historia de la política social, es decir, se vuelve a la idea de pobreza como una fatalidad irremediable que existió históricamente a raíz de los fracasos de las propias personas. En este concepto, las personas deben hacerse responsables de ellas mismas y abandonar las ayudas públicas porque son generadoras de una dependencia “insana” y aumentan los costos de la mano de obra, lo cual desincentiva el empleo. Como dice De Negri *et al.* (2002), las definiciones más conocidas de la pobreza son aquellas que dicen que ésta se refiere a patrones aceptables según la realidad histórica de cada país. Concebida así, es una forma de mantener el mundo como está, estableciendo referencias regresivas, aceptando que históricamente hemos sido pobres.

Otra manera de expresar esta contradicción es que el combate a la pobreza se acompaña de medidas económicas que la acentúan y la hacen un fenómeno cada vez más difícil de superar (reducción del papel regulador y el peso económico del Estado, redistribución regresiva de las cargas fiscales, reducción de los costos salariales, desregulación y precarización del empleo, apertura de la producción nacional a la competencia externa, privatización de servicios públicos, fondos de pensión y seguros de salud, eliminación de instituciones que permitan el subsidio al consumo y a la microinversión, principalmente (Coraggio, 1999).

Es decir, eludiendo los efectos desintegradores y polarizantes del mercado que, precisamente, constituyeron la razón para institucionalizar las políticas de bienestar. En su lugar, las respuestas se reducen a programas sociales focalizados que hacen llegar algunas cosas a ciertos segmentos de la población, regresando a prácticas asistencialistas y de caridad privada.

La política social adopta un enfoque selectivo, donde se

... propone (...) exclusivamente la atención de la pobreza. Las demás acciones orientadas hacia lo social son interpretadas como distorsiones del mercado, que violentan la asignación eficiente de los recursos. La política social es, así, un instrumento de carácter exclusivamente compensatorio y, eventualmente, transitorio... El propósito de este enfoque no es acabar

con la pobreza, sino, solamente, atenderla hasta que el dinamismo del mercado la reduzca a un problema producido por desajustes coyunturales entre los mercados (Guendel, 2003, p. 5).

El debilitamiento del Estado y el desmantelamiento de los servicios sociales de carácter público, generaron una dinámica en la que cada vez más se redujeron las transferencias directas a los sectores en pobreza económica y empujaron a que las clases populares y medias aumentaran el gasto privado en servicios suministrados por el mercado (seguros médicos, pago de matrículas y útiles, pago de servicios recreativos, etc...). El objetivo de “superar la pobreza”, en un contexto donde no han existido políticas de bienestar o han sido muy débiles, es una trampa en la que la pobreza adquiere una espiral ascendente que va afectando a todos los grupos sociales y a toda la sociedad. En este sentido, el concepto económico de la pobreza engloba los siguientes aspectos:

- *No parte de derechos*: quienes no pueden satisfacer sus necesidades, no son sujetos de derechos ni pueden ejercerlos. Los derechos son para quienes tienen capacidad de compra y esto convierte a los pobres en imposibilitados para ejercerlos, desposeídos de ciudadanía y desvalorizados en su dignidad.
- *Acepta la pobreza*: la comprensión del problema es circular o se explica en sí mismo, es decir, hay más pobreza porque crecen los pobres. La causa son los bajos niveles de compra (no de consumo) y la solución es aumentar éstos a un mínimo de subsistencia, que es el límite al que se ajusta la responsabilidad social del Estado y el cual representa una ayuda para “aguantar” los altos niveles de malestar, bajo la promesa de mejoras a futuro. Este mínimo de subsistencia no representa ni siquiera el “derecho a no morir de hambre”, dado que sólo incluye la capacidad para adquirir un conjunto de alimentos básicos, sin contabilizar los gastos de preparación y consumo humano de alimentos (combustible, platos, cubiertos, etc.). Aunque se comprenden, ningún hogar podría comerlos. Tampoco cubre gastos de vestuario y transporte, que pueden llegar a ser hasta más importantes que los mismos alimentos, por el hecho de que no se puede salir desnudo a la calle ni buscar trabajo caminando (Boltvivnik y Damián, 2003).
- *Ocultos los mecanismos que la producen*: la política no hace nada para reducir la distribución desigual de los ingresos y de la riqueza, lo

que deja fuera de la política los principales mecanismos que producen la pobreza y niega el mismo objetivo de superarla.

- *Aumenta la marginación social y política*: las personas son objetos de atención y receptoras de cosas. Los “pobres” representan una categoría social de la población y son tratados como objetos de asistencia, dependientes del Estado, que a diferencia del resto de la población “no pobre”, se consideran incapaces para cubrir por sí mismos lo “mínimo” de necesidades sociales “básicas”. De esta manera, se refuerza la exclusión, al convertir a las personas en débiles, marginados y vulnerables.
- *Justifica reducir las responsabilidades sociales del Estado y de la sociedad misma*: el Estado cubre sólo una parte de algunas necesidades, que a su vez se consideran homogéneas entre todos los pobres, sin considerar si las respuestas son adecuadas y suficientes.

Además, los argumentos neoliberales eluden por completo los nuevos rasgos del deterioro social. La pobreza es producto de procesos de desempleo, segregación y aislamiento social, profundización y heterogeneidad de las desigualdades, que hacen a ciertos ciudadanos dignos de tener derechos y a otros no. La pobreza afecta mayormente a los sectores que históricamente han sido discriminados y segregados de la sociedad, en el acceso a poder, oportunidades y recursos. No es una pobreza homogénea, producto de coyunturas económicas o de una baja general en los niveles de vida, sino un complejo y devastador fenómeno de características multidimensionales, donde se producen simultáneamente procesos estructurales de dualización, inequidad y violencia que se instalan en el corazón de la sociedad. “Resulta paradójico que la pobreza, tan inmensa en la región, haya generado tan poco debate público sobre el tema de la igualdad y la justicia social. Las inequidades están inscritas en la trama de las relaciones sociales y éste es el eje de comprensión fundamental” (Calderón, 2002, p. 98).

En líneas generales, el diagnóstico y las soluciones de las políticas neoliberales son erradas y buscan hacer legítimo un proyecto económico que privilegia al capital y no el bienestar de las personas. La aplicación de estas políticas, no solamente deja intacta la pobreza y contribuye a que aumente en proporciones alarmantes, sino que deja a un lado el peligroso desequilibrio en la distribución de la riqueza y de los ingresos, base fundamental de la explicación de la pobreza (De Negri, 2002).

La calidad de vida

Después de la Segunda Guerra Mundial surge el concepto de calidad de vida. Su aparición es producto de cuestionamientos a las corrientes económicas del bienestar que daban un peso preponderante a los indicadores económicos para explicar las condiciones sociales, la satisfacción de necesidades y el consumo. Hoy en día, este concepto tiene una enorme potencia para entender los retos de la nueva cuestión social en la política pública, ligados a los cambios profundos en los modos de vida y a la profundización y ampliación de las desigualdades sociales.

Los procesos de desintegración y descomposición social, la pobreza masiva y la marginación sociopolítica, así como la acelerada destrucción del medio ambiente, son problemas que afectan la vida de la mayoría de las poblaciones del mundo, lo cual desborda las capacidades de explicación que en su momento tuvieron la pobreza y el bienestar como conceptos globales. El concepto de calidad de vida tiene una mayor capacidad integradora de las necesidades humanas y un mayor alcance para formular visiones alternativas a los problemas sociales que hoy se enfrentan.

Han sido muy diversos sus significados, pero en términos generales podemos destacar como sus principales características:

- Plantea que el fin de toda sociedad es mejorar la vida de todas las personas, pero no se trata de cualquier clase de vida, sino de una que valga la pena vivir. Se basa en el hecho simple de que las personas viven y procuran hacerlo de la mejor forma posible. Dentro de este movimiento permanente de la vida, la clave es centrarse en la capacidad que tienen todas las personas para expandir sus potencialidades y vivir de un modo verdaderamente humano (Nussbaum, 2000). Quedarse solamente en lo que han alcanzado, puede estar muy por debajo de estas potencialidades. Esta es la diferencia entre conformarse con no enfermar y luchar por estar permanentemente sano, o entre no morir y vivir por más tiempo con la más alta calidad de vida posible.
- Concibe el bienestar humano como una aspiración que va mucho más allá de los aspectos materiales. La vida tiene un campo mucho más amplio de dimensiones físicas, psicológicas, existenciales, de relación con los otros y con el entorno, que se expresan en una vida sana, autónoma y creativa.

- Se basa en la idea de que la vida es un complejo producto social, es decir, contempla todo aquello que limita o niega la posibilidad de la vida de todos, mujeres y hombres, a lo largo del ciclo de vida, lo que puede expresarse en desigualdad, falta de solidaridad, discriminación, violación de derechos, etc.; y obliga a mirar hacia la sociedad para poder actuar sobre estas condiciones (Huggins, 2004).
- Pone énfasis en la acción de las personas y en sus capacidades para transformar el curso de la vida. Es un concepto central en corrientes de pensamiento que rechazan posturas donde los procesos humanos son absolutamente determinados por factores de carácter biológico, científico o histórico. El poder no puede situarse fuera de la sociedad o de las personas, ni actuar por encima de ellas.
- Su espacio de evaluación y respuesta es la vida concreta de las personas y no un modelo de vida único y objetivo. La representación y solución a los problemas incluye además de las condiciones objetivas, la forma en la que la vida es percibida y valorada por quienes la viven, entendiendo que la valoración subjetiva es también parte de la experiencia humana. Es decir, incorpora el contexto de la cultura y del sistema de valores, así como las metas, expectativas, normas y preocupaciones de las personas.

El concepto de calidad de vida pertenece a una posición ética que da otro sentido a la vida y un papel de mayor relevancia a la sociedad en el desarrollo. En esta visión, las personas son el fin. Esto significa que todos los aspectos económicos y sociales, materiales y culturales, colectivos e individuales necesarios para el desarrollo de una sociedad deben tener a las personas como fin y no como instrumentos, medios o capital para la producción de cosas. Los recursos y los artefactos que se producen en una sociedad tienen un sentido humano; es decir, sirven para enriquecer o expandir la vida, no para poner la vida al servicio del enriquecimiento material o de algún estado de placer, felicidad o satisfacción relacionado con el "tener" bienes.

Esta visión no debe confundirse con las perspectivas que hacen énfasis en el capital humano. Como lo indica Sen (1996, p. 600):

... el énfasis que se ha asignado al capital humano, en particular al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población, ha contribuido a suavizar y humanizar la concepción de desarrollo. A pesar de ello, cabe preguntar si el hecho de reconocer la importancia del "capital humano" ayudará a comprender la relevancia de los seres humanos en el

proceso de desarrollo. Si en última instancia considerásemos al desarrollo como la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas, sería del todo inapropiado ensalzar a los seres humanos como “instrumentos” del desarrollo económico.

Asimismo, la vida es un derecho, pero no se trata simplemente de vivir, sino de tener derecho a la mejor vida posible. Se refiere a tener una buena vida o un mejor vivir. Este tipo de vida se relaciona con la realización de un conjunto de necesidades que son inseparables de los seres humanos, entre las cuales se encuentra el reconocimiento de cada persona como un ser con aspiraciones y proyectos de vida propios. Si éstas son necesidades esenciales para la vida de cualquier ser humano, entonces ellas son derechos a los que nadie puede renunciar y deben constituirse en garantías universales en cualquier sociedad. “La calidad de vida es un concepto integrador de las necesidades humanas que busca acercarse a las personas en sus contextos de vida concretos, en sus luchas y realizaciones, individuales y colectivas, partiendo de la naturaleza compleja y continua de la existencia de los seres humanos y, de la acción, como una permanente posibilidad de cambio de la realidad, en su afirmación positiva” (D’Elia, 2002).

La noción de necesidades no es la misma que predomina en la teoría económica, donde éstas son infinitas, relativas y cambiantes, debido a que se confunden con bienes o con satisfactores. En la calidad de vida, las necesidades son pocas, finitas y clasificables, siendo las mismas en todas las culturas y en todos los tiempos históricos. Los bienes representan los medios para satisfacerlas y los satisfactores son los modos en que las necesidades se expresan en cada cultura y se actualizan a través de la historia.

De acuerdo con la identificación que han hecho autores como Max-Neef, y Nussbaum, estas necesidades se resumen en cinco tipos:

- Necesidades de sobrevivencia (alimentación, salud, abrigo, movilidad y no ser agredidos).
- Necesidades psicológicas de ser (identidad, reconocimiento, seguridad y afecto).
- Necesidades de entendimiento y creación (educación, inventiva, conciencia crítica, libertad de expresión).
- Necesidades de vivir en sociedad (no vivir aislados, trabajo, derechos, participación, afiliación, protección y responsabilidades).
- Necesidades ecológicas (calidad del aire, del agua).

Algunos de los factores asociados a una buena calidad de vida serían: trabajo digno (ser respetado, tomado en cuenta, valorado como persona, tratado con deferencia, consultado en las opiniones); el bienestar psicosocial: entre los que se ubican la recreación sana y la entretención creativa; la participación (democratización de la vida cotidiana), la solidaridad (que tiene un doble efecto, satisface a quien da y a quien recibe), la satisfacción de necesidades básicas incluyendo afecto y cariño, entrega y acogida; un vasto conjunto de conocimientos, habilidades, hábitos y valores que facilitan la vida diaria; en definitiva, saber qué sentido darle a la vida y sentirse feliz (Bastías, 2002). Estas necesidades no tienen un orden *a priori*. Ellas son todas importantes desde un punto de vista ético-moral y conforman un todo indivisible en el que se refuerzan unas a las otras. Por ejemplo, vivir en un entorno de solidaridad y confianza puede ser más importante que tener ingresos y, de hecho, este entorno puede ser el medio para sobrevivir cuando no se tienen o existen dificultades para obtenerlos.

Por eso, el concepto de calidad de vida relativiza las definiciones de pobreza y riqueza, porque ser rico, desde un punto de vista material, no necesariamente indica tener una buena calidad de vida. No importa cuanto dinero se tenga, las privaciones o limitaciones en cualquiera de estas necesidades implica malos tratos, posiciones y condiciones en las que la vida no es satisfactoria. A propósito de esta relativización, Mahbub Ul Haq (1999), pionero en la formulación del paradigma del desarrollo humano decía: “una sociedad no tiene que ser rica para lograr la democracia. Una familia no tiene que ser rica para respetar los derechos de cada uno de sus miembros. Un país no necesita ser rico para tratar a hombres y mujeres en igualdad”. Es decir, la dignidad, los valores, la solidaridad y la justicia, no se compran ni se venden.

Por otra parte, la vida es un continuo desde que somos concebidos hasta la vejez, lo que nos hace pasar por una serie de etapas y procesos que tienen influencia unos en otros. Una vida satisfactoria en la vejez depende de las experiencias y condiciones vividas en etapas anteriores. La trayectoria de una persona o su historia biográfica es importante para entender su vida. En términos globales esto significa evaluar la calidad de vida entre generaciones (historia familiar), por etapas (infancia, adolescencia y juventud, adultez y vejez), o por grupos etarios (niños, adolescentes y jóvenes, adultos y ancianos), así como comprender los cambios demográficos en la natali-

dad, la mortalidad y la esperanza de vida. Dado que se busca mejorar la vida de las personas es preciso que cualquier acción tenga una escala adecuada a los contextos donde se expresan y tienen estas necesidades una realidad concreta. Pero la manera de evaluar la satisfacción de las necesidades no es lo mismo que contabilizar o evaluar los bienes y servicios existentes. La forma de hacerlo es considerar todos los factores en juego (subjetivos y psicosociales, físicos y ambientales, organizativos y culturales, materiales y políticos), e implica hacerlo con las mismas personas. Es decir, se trata de una visión en la que se incluyen la evaluación, la acción y la decisión de las personas, porque el objetivo es que ellas tengan un mayor dominio sobre sus vidas.

Desde el mismo momento en que partimos de derechos, estamos hablando de trabajar con el universo de todas las personas y no de segmentos de población. También, desde el mismo momento en que asumimos la equidad, estamos diciendo que nos importan las distintas formas en las que los problemas se expresan en cada persona y en cada grupo. Si agregamos las características de indivisibilidad, continuidad y pluridimensionalidad de las necesidades de calidad de vida, debemos plantearnos romper con visiones fragmentadas y

Pobreza	Bienestar	Calidad de vida
<ul style="list-style-type: none"> • Es un concepto unidimensional, descriptivo, circular y estático. • Se refiere a un estado de carencia o privación de tipo económico, explicado por la incapacidad de compra (no de consumo). • La pregunta clave es: ¿quién posee ingresos y cuánto? • La pobreza se percibe como un problema de justicia individual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es un concepto multidimensional, histórico y político. • Se refiere a la garantía de derechos universales que permitan una vida de progreso, seguridad y acceso a un cierto nivel de vida, a través del crecimiento económico y un reparto más igualitario de la riqueza, a través de bienes y servicios masivos. • La pregunta clave es: ¿cuál es el nivel de vida alcanzado por todos y cuál es la posición de cada grupo en ese nivel? • El bienestar se percibe como un derecho que es producto de acuerdos y de una responsabilidad social compartida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es un concepto pluridimensional, dinámico, objetivo-subjetivo y ético-político. • Se refiere a una buena vida, que implica derechos, expansión de potencialidades humanas y autonomía para realizar un modo de vida según aspiraciones propias. • La pregunta clave es: ¿qué tipo de vida llevan las personas y cuál es su posición, oportunidad y capacidad para realizar una vida valiosa? • La calidad de vida se percibe como un derecho, producto de garantías sociales, consensos plurales y la acción política de los ciudadanos.

simplistas de la representación de las necesidades y aproximarnos cada vez más a su naturaleza compleja, tal como lo es la propia vida.

En resumen, ¿qué es lo que hace diferente a los conceptos de pobreza, bienestar y calidad de vida? Esto lo vemos en el siguiente cuadro:

El imperativo ético de responder a las necesidades sociales

Bajo un modelo de política social universal-equitativa, responder a las necesidades sociales se convierte en un imperativo ético, procurando que todas las personas puedan realizar una buena vida. Este imperativo nace del derecho que tenemos todos a una vida caracterizada por su calidad, no sólo por sus niveles de bienestar. Las necesidades son todos aquellos ámbitos o dimensiones inherentes a la existencia humana que cada persona tiene derecho a realizar de un modo digno y adecuado a sus aspiraciones y proyectos de vida.

Realizar estas necesidades aumenta la capacidad para actuar sobre la propia vida, porque abarca otras dimensiones en las que la posición, el trato, la participación y el control sobre oportunidades y opciones adquieren un peso fundamental; y porque también implica no conformarnos con lo que hemos logrado hasta ahora, sino mirar hacia lo que potencialmente podemos ir logrando tomando la vida en su afirmación positiva. La potencialidad nos indica que existen muchas cosas a las que podemos aspirar y nos coloca en dirección a realizarlas.

Sin embargo, lo primero que debemos enfatizar es que la definición de necesidades, tal como lo adelantamos en la concepción de calidad de vida, difiere radicalmente del modo en que frecuentemente la usamos. Lo que usualmente llamamos necesidades son estados de insatisfacción que se derivan de modos de respuesta inadecuados, inoportunos e inequitativos. Las necesidades sociales no son "privaciones" o "carencias", no son necesidades "mínimas" o de "subsistencia", tampoco se expresan en las "ofertas" de servicios o en las "demandas" canalizadas por éstos. Estos son planteamientos reduccionistas de la realidad, producto de teorías y prácticas fragmentadas.

No confundir necesidades con carencias

En efecto, en nuestras concepciones y prácticas impera una lógica en la que las necesidades son interpretadas como carencias o priva-

ciones, es decir, las confundimos con estados de insatisfacción. Pero la insatisfacción no proviene de la propia necesidad sino del modo en que respondemos a ellas. Una cosa es, por ejemplo, la necesidad de abrigo, y otra es que las personas tengan carencias o privaciones de abrigo. Es decir, las necesidades son condiciones inseparables de la existencia –como ya dijimos–, mientras que la satisfacción o insatisfacción son atributos o elementos para evaluar cuál es el estado de la necesidad. Ambos, satisfacción o insatisfacción tienen cabida en la valoración del grado de disfrute de las necesidades, tanto desde el punto de vista objetivo como subjetivo.

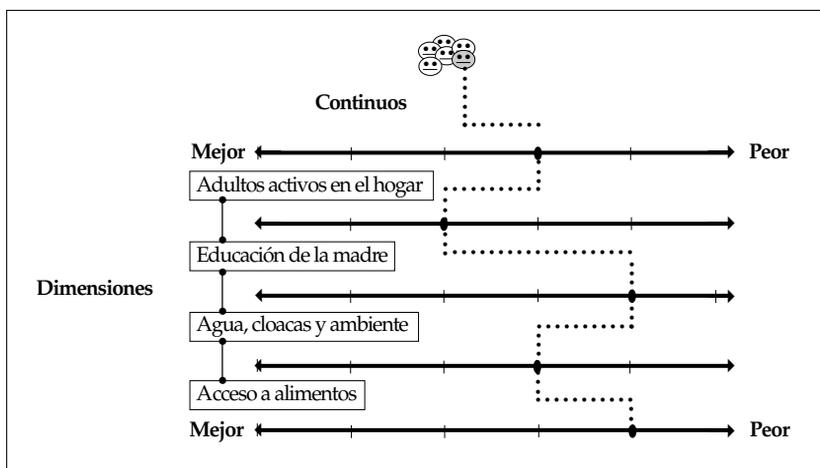
Enfatizamos mucho en esto porque la confusión es producto de la manera en qué tradicionalmente ha funcionado la política social. Cuando caemos en esta confusión, perdemos la referencia de la necesidad o el “para qué” de lo que hacemos y nos concentramos fundamentalmente en resolver lo que se nos presenta como una dificultad o una negación. Los problemas sociales, en general, tienden a conformarse de tragedias. Efectivamente, llamamos problemas sociales a verdaderos dramas que afectan temas sensibles del ser humano, hablamos de muertes, de enfermedad, de abandono y sufrimiento psicológico y social, de pérdidas, etc... Por tanto, es muy común que la insatisfacción sea la vía a través de la cual nos conectemos y reaccionemos ante estos problemas, mucho más mientras más agudos sean. Por eso, demasiadas veces la cara de la insatisfacción –y no de la satisfacción– pone los límites de lo que vemos y podemos lograr.

Por ejemplo, responder a la necesidad de realizar una actividad productiva puede entenderse como salir o esquivar el desempleo. De esta forma, aceptamos que el desempleo exista como un mal inevitable, así que no todos podrán evitarlo y, además, quienes logren hacerlo podrían pasar a tener un trabajo precario e inestable y no necesariamente un trabajo digno y seguro. Para lograr esto último, hay muchas más cosas que hacer y hacerlo de manera sistemática y sostenida, imaginando o proyectando el problema en su estado de satisfacción o resuelto, es decir, respondiendo verdaderamente a la necesidad y no a mantener respuestas defectuosas que no trascienden el campo de la insatisfacción. Las necesidades se encuentran en el plano de las características de la existencia humana y el balance satisfacción-insatisfacción en el plano de lo que hacemos por ellas.

Entender las necesidades como carencias o privaciones nos coloca siempre detrás del problema, es decir, se requiere que éste aparez-

ca para que la política actúe. Nuestra acción tiene cabida cuando el daño ya está hecho. En esto, la concepción de bienestar tiene una ventaja respecto al concepto de pobreza. El bienestar supone que las personas tienen necesidades y no responder a ellas es lo que provoca el estado de insatisfacción. Supondría, por ejemplo, que la salud de la población está por encima de la atención a la enfermedad. En otro ejemplo, no se espera que una mujer embarazada tenga complicaciones para que pueda ser atendida. En la pobreza, por el contrario, atendemos a ciertos grupos que por diversas razones no pueden evitar los problemas generados por el propio sistema, los que se hacen crónicos y terminan por marcar la vida de las personas afectadas, a tal punto que la sociedad ve en ellas situaciones irreversibles y las personas aceptan como resultados del destino o de fuerzas que no se pueden controlar. En las concepciones residuales de la política social, ello llega a su punto máximo cuando la seguridad social, la educación, la salud son concebidas fuera de la política.

Esta lógica nos lleva a comprender que la realidad no se divide entre personas con necesidades totalmente satisfechas y personas con necesidades totalmente insatisfechas. El balance satisfacción/insatisfacción es una cuestión de grados o zonas que se cruzan. Cada persona tiene diferentes grados de satisfacción-insatisfacción de sus necesidades. Esto es más evidente si entendemos que la satisfacción material no es lo único que vale en las necesidades. Pero además, no



sólo nos interesa saber cuándo una necesidad se califica cómo insatisfecha y cuáles son sus grados de insatisfacción. Nos interesa también el lado de la satisfacción, porque ¿de qué otra manera sabemos hacia qué dirección apuntar los esfuerzos? La idea entonces es conocer tanto las causas de la insatisfacción como aquellos factores que dan como resultado la satisfacción y dirigir los esfuerzos a que una persona o grupo se mueva de un escenario a otro, considerando su posición en cada dimensión de las necesidades. En el siguiente gráfico tenemos un ejemplo de un continuo de satisfacción (mejor)-insatisfacción (peor) para analizar las dimensiones implicadas en la sobrevivencia infantil.

No confundir necesidades con mínimos

¿Es posible que todas las necesidades de todas las personas sean satisfechas? Claro que es posible. Ello implica romper con enfoques y criterios que mercantilizan las necesidades o que las asocian con los recursos que tenemos. La idea de los mínimos es que el Estado no puede sustituir la capacidad de compra de las personas para satisfacer sus necesidades, por lo tanto, la intervención de éste debe reducirse hasta un nivel en el que no interfiera con la dinámica de los mercados. También puede entenderse como una reacción económica conservadora en la que las necesidades no pueden convertirse en un obstáculo para el crecimiento y la acumulación económica.

Las necesidades sociales no son mercancías. No tienen un valor o un costo negociable en el mercado. Obviamente la satisfacción de necesidades tiene un costo y deben existir criterios de eficiencia que permitan establecer una relación en la que los beneficios alcancen la mayor satisfacción en el menor tiempo y esfuerzo posible. Pero el valor de una necesidad no puede ajustarse a un valor puesto por el mercado. Es decir, asociar su calidad con los costos o con los rendimientos económicos que genera. Ello hará que las necesidades menos costosas o con más rendimiento sean las más satisfechas.

Las consecuencias de esta lógica son devastadoras sobre la vida humana: los mejores beneficios y menores costos para quienes tienen una mayor calidad de vida y los peores beneficios y mayores costos para quienes tienen una menor calidad de vida. Estas jerarquías del mercado, donde hay necesidades más rentables que otras o sectores de la población mejor atendidos que otros por su capacidad

de pago, no funcionan ni son aceptables en el campo de las necesidades. En este sentido, las necesidades sociales pertenecen al campo de lo público. Ellas son ámbitos comunes de todos, cuyos costos deben ser socialmente repartidos y regulados por el Estado.

La satisfacción tiene un costo cuando ello implica bienes y servicios, pero ello no aplica a todas las necesidades. ¿Qué bien material corresponde o qué costo tiene la solidaridad en la vida de una persona? Las necesidades abarcan, como lo dijimos antes, una pluralidad de dimensiones en las que lo material no explica la calidad de vida. Al respecto, Sierra Fonseca (2001, p. 6) expresa lo siguiente: "... se ha tratado de determinar y satisfacer las necesidades humanas a partir de la economía (que sólo considera lo cuantificable en términos monetarios), relegando al olvido o a un plano definitivamente inferior tanto a las esferas éticas, culturales y de poder, como a los aspectos inmateriales, espirituales y hasta místicos, de los cuales la humanidad sencillamente se niega a prescindir".

La justificación frecuente para plantear la idea de los mínimos es la presunción *a priori* de una escasez de recursos. ¿Son en realidad escasos?, ¿escasos con respecto a qué y a quiénes? La razón es que las necesidades, dentro del enfoque económico, son sinónimo de las preferencias individuales por el disfrute de una necesidad. Por lo tanto, no hay volumen de recursos que pueda pagar el campo infinito de estas preferencias. Pero las necesidades no son la satisfacción de preferencias, sino ámbitos esenciales para la vida de las cuales no es posible prescindir. En este sentido, Granier (2003, p. 6) se pregunta:

¿Qué queremos decir realmente con que los bienes o los recursos son escasos? ¿Escasos con respecto a qué? ¿Escasos para quién?... cuando decimos que determinado bien o recurso es escaso, lo que estamos diciendo es que para disfrutar de él debemos estar dispuestos a pagar el costo que dicho disfrute implica, es decir, debemos estar dispuestos a sacrificar el disfrute de otros bienes o recursos que habríamos [de] tener en su lugar ... La escasez, por lo tanto, no es un concepto absoluto sino relativo, y encuentra su sustento en una cualidad específica de los bienes que llamamos económicos: el carácter rival y excluyente de un disfrute.

De hecho, en el Informe Mundial de Desarrollo Humano del PNUD (2003), referido a las Metas del Milenio, se expresa que por mucho tiempo se hizo la pregunta equivocada: en vez de preguntar: ¿Cuántos recursos tenemos y hasta dónde podemos llegar con ellos?

La pregunta debe ser: ¿Qué recursos requerimos para alcanzar los objetivos?

Suponiendo que hablamos de necesidades en las que la capacidad para generar recursos tiene algún papel, deben darse dos condiciones para que la escasez no sea el criterio predominante de satisfacción. Estas condiciones son:

- Que los recursos generados tengan como fin la satisfacción de las necesidades humanas.
- Que la inversión de estos recursos sea para satisfacer las necesidades de todos.
- Que sepamos cuán escaso es el recurso respecto a los déficit y a las brechas de satisfacción.

No confundir necesidades con satisfacciones

En las concepciones de bienestar también aparecen otras definiciones donde las necesidades adoptan la forma de bienes y servicios o se asimilan a los modos en las que éstas pueden satisfacerse. Cuando esto se instala en nuestras prácticas, terminamos viendo sólo fragmentos o aspectos parciales de las necesidades sociales. Por ejemplo, decimos que las necesidades están cubiertas porque las políticas producen un determinado volumen de bienes y servicios que corresponde a la magnitud de la población (por ejemplo, existe un número suficiente de escuelas para el tamaño de la población escolar), o decimos que las necesidades están atendidas porque se cubrió una demanda de atención (toda la población educativa cuenta con útiles escolares).

Efectivamente, la existencia de infraestructura y de acceso al consumo es un requerimiento para satisfacer algunas necesidades, y de hecho no contar con ello representa un déficit de cobertura o de atención. Pero, volvamos a la idea de que la necesidad es una condición humana, no se refiere a la cantidad de cosas que tenemos o consumimos. Una cosa es la necesidad de abrigo y otra es satisfacer esta necesidad por medio de una vivienda. Una cosa es la necesidad de salud y otra es contar con servicios de atención a la salud. De esta manera, frecuentemente confundimos las necesidades con lo que ofrecemos o con lo que nos llega como demanda a través de esas ofertas. Pero, ¿que pasa con la necesidad?, ¿sabemos realmente cuánto estamos haciendo para satisfacerla o para reducir sus niveles de insatisfacción? La respuesta es sí, pero muy parcialmente. ¿Por qué?

No lo sabemos, porque no conocemos realmente los estados de insatisfacción o los déficit de satisfacción. Nuestros déficit están calculados sobre la base de lo que estamos haciendo o creemos que es nuestra capacidad para hacer. No están calculados sobre la base de la propia necesidad o con lo que falta por hacer para satisfacerlas. De hecho, casi siempre en nuestros cálculos fallan los denominadores. Por ejemplo, si nuestra acción está dirigida a reducir el número de personas con cáncer, ¿cuántas personas en total son las propensas a adquirir esta enfermedad? Acotamos nuestras acciones a la atención de quienes ya han adquirido la enfermedad y más allá, cuando los recursos alcanzan, hacemos campañas para la detección temprana del problema en las personas que llegan a los servicios.

Tener bienes o servicios no se convierte automáticamente en la realización de una necesidad de manera satisfactoria, debido a que éstos pueden no ser adecuados a los requerimientos que tienen las personas. Una escuela puede tener enormes deficiencias de calidad educativa, que no se mide en el número de niños matriculados sino en los niveles de educación alcanzados, pero sobre todo se ve en la adecuación de esa educación a los requerimientos de aprendizaje de cada niño. No cualquier educación es adecuada a los requerimientos de los pueblos indígenas, una educación para niños no es la misma que para adultos. Más aún, una escuela no es la única forma de satisfacer la necesidad de entender el mundo, de crear o de transformarlo. Para que esta necesidad sea satisfecha se requiere mucho más que una escuela y de hecho eso puede verse cuando trabajamos con las fragilidades del ambiente educativo familiar.

Por otra parte, no todas las personas cuentan con acceso a estos bienes y servicios, y la forma de organizar este acceso tiene un peso determinante en la satisfacción de la necesidad. Normalmente la oferta crea su propia demanda y construye formas de contenerla o de filtrarla. No se ubica en todas partes, sino en espacios que siguen un conjunto de criterios. Los centros de salud, las escuelas, las oficinas de atención tienen horarios, establecen prioridades, crean procedimientos, etc., que hacen valer más lo que dice la autoridad reconocida que la opinión o los problemas que viven las personas. La organización no tiene nada de malo, pero evidentemente hay un problema cuando ésta se superpone a las necesidades de las personas o cuando ésta genera barreras como para que las necesidades nunca lleguen realmente a ser satisfechas.

La organización dice cuáles necesidades son importantes, e igualmente cómo, cuándo y dónde éstas pueden expresarse. Tienden a enmarcar las necesidades dentro de un conjunto de reglas, normas y procedimientos, decididas la mayoría de las veces en forma unilateral, que van perdiendo centralidad en las personas (Guendel, 2003). Es por ello que tenemos una inmensa cantidad de necesidades no satisfechas invisibilizadas, que nunca se expresan porque no están en la oferta y porque los ciudadanos no las perciben como necesidades a las que tienen derecho. Así entonces, el Estado termina garantizando derechos a ciertos grupos poblacionales que logran convertir sus necesidades en demandas.

En definitiva, cuando hablamos de necesidades desde una perspectiva de calidad de vida, es preciso tomar muy en cuenta que:

Las ofertas no son sinónimo de dar respuesta, ni las demandas son lo mismo que necesidades. El tratamiento de los problemas desde la oferta (lo que hacemos) lleva a traducir las necesidades como demandas (lo que nos llega, determinado por lo que hacemos). En cambio, las necesidades exigen la valoración crítica de las ofertas, presionando a que se generen respuestas en lo que no hacemos o falta por hacer (De Negri, 2002, p. 24).

Para entender lo que significa el imperativo ético de responder a las necesidades sociales es importante:

- a) saber a qué llamamos necesidades sociales;
- b) llegar a un acuerdo de cómo representar estas necesidades (cuáles son y quiénes las definen);
- c) evaluar la distancia que hay entre estas necesidades y lo que estamos haciendo en lo conceptual, en lo metodológico, en lo económico, en lo estructural, en los servicios, en los recursos humanos y también en aspectos como la legislación.

Cambiando la lógica

Desde el momento en que afirmamos que responder a las necesidades sociales es un imperativo ético en una política social universal y equitativa, la orientación de nuestros objetivos, la organización de los procesos y la definición de las acciones estarán dirigidos a cerrar los déficit de satisfacción y las brechas de equidad en estas necesidades. Definimos como necesidades sociales todos aquellos ámbitos

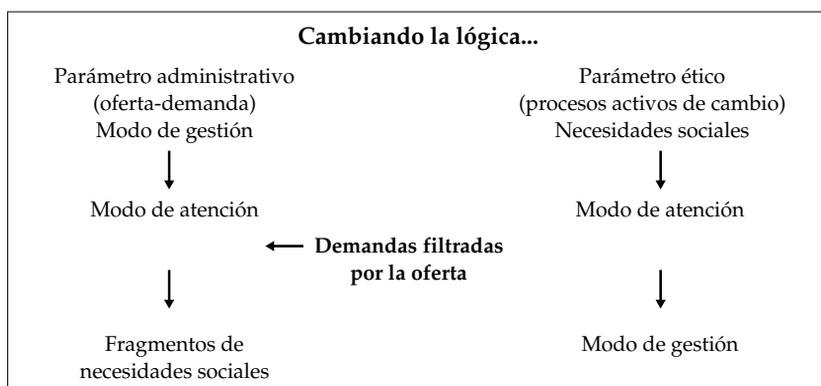
esenciales para alcanzar individual o colectivamente una plena condición de calidad de vida y que garantizadas como derechos, deben ser el principal objeto de respuesta por parte de los entes que tienen a su cargo la función pública, respondiendo a ellas de manera suficiente, equitativa y sostenida. La potencia estratégica de responder a las necesidades sociales como imperativo ético, es que ello permite a las personas expresar lo que no se ve como derecho, por tanto no se demanda y se acepta como una necesidad “naturalmente insatisfecha”.

La clave para responder a las necesidades sociales está en cambiar la lógica de las respuestas. Este cambio supone pasar de parámetros administrativos en los cuales la falta de recursos, lo que ofrecen los servicios y las capacidades que éstos tienen para atender las demandas, son los argumentos centrales que delimitan o condicionan lo que podemos hacer por la satisfacción de las necesidades. Si éstas pasan por el filtro de las ofertas, es decir, por lo que podemos hacer ahora con los recursos y los modos de organización que tenemos, o por la idea *a priori* de la escasez de los recursos, creamos una situación en la que los déficit de satisfacción se mantendrán, o peor aún aumentarán.

Es indispensable entonces pasar a otra lógica, donde las necesidades sociales sean el punto de partida, el punto a partir del cual configuramos los modelos de atención (valores, objetivos, organización, bienes y servicios) y los modelos de gestión (recursos, planificación, administración) para responder a ellas. Sólo conociendo cuáles son los niveles de satisfacción de las necesidades en los espacios donde vive la gente y comprendiendo los obstáculos que lo impiden, sabremos realmente qué es lo que debemos hacer y cuánto nos falta para alcanzar niveles de satisfacción acordes con una mejor calidad de vida. Mientras no lo sepamos, quedaremos atrapados permanentemente en la lógica administrativa de lo que ya hacemos.

Cambiar la lógica significa que la representación de las necesidades sociales sea un acto de carácter participativo y deliberativo, orientado a que las instituciones y los actores sociales se confronten con la problematización de la realidad; ganen mayor dominio sobre los problemas, sus causas y determinantes; y generen compromisos, responsabilidades y acciones colectivas para superarlos. La respuesta a las necesidades sociales, tiene los siguientes objetivos:

a) Convertir las necesidades sociales en derechos efectivamente garantizados, porque ellas son parte de la existencia humana y requieren de modos de acción colectiva para ser satisfechas a través de:



- El más amplio consenso acerca de las transformaciones globales necesarias.
- Un modelo de desarrollo centrado en la dignidad de las personas y en la más alta calidad de vida.
- La cobertura universal y segura de bienes y servicios.
- b) Producir las suficientes oportunidades para cerrar los déficit en el ejercicio de estos derechos y las brechas de equidad, tomando en cuenta:
 - Los diferenciales en el universo de los distintos grupos humanos y territorios.
 - El contexto económico, social, cultural y político donde las necesidades se producen.
 - El reconocimiento de la pluralidad de sujetos, para combatir todas las formas de discriminación, exclusión y desvalorización por género, edad, etnia y raza.
- c) Construir un nuevo sujeto consciente y apropiado de sus derechos, de nuevos espacios de poder y de una formulación participativa de la política, a fin de lograr el ejercicio autónomo de estos derechos y hacer que l@s ciudadan@s sean portadores legítimos de estos derechos con poder de exigir su cumplimiento ante los responsables.

Una estrategia para expandir la vida y la autonomía de las personas

La estrategia de promoción de la calidad de vida es el esfuerzo colectivo y transectorial de preservación y desarrollo de la autonomía

de individuos y colectivos, hacia mejores condiciones de calidad de vida (De Negri, 2002). La salud, la alimentación, la educación, el saneamiento, la vivienda, el transporte, la renta y el empleo, la seguridad ciudadana, entre otros, son derechos sociales que representan necesidades vitales para la realización de la vida en todas sus etapas y procesos. La estrategia de promoción de la calidad de vida es el esfuerzo colectivo y articulado para superar todo aquello que comprometa su realización.

El núcleo de la estrategia es la preservación y el desarrollo de la autonomía de individuos y colectividades, entendiendo que esta autonomía se afecta cuando existen debilidades sociales para garantizar a toda la población el ejercicio equitativo de los derechos sociales. Ello se expresa en las enfermedades, la falta de alimentos, del agua y de servicios de saneamiento, un medio ambiente degradado, la violencia en todas sus formas, las posibilidades de accidentes, el uso de drogas, la desescolarización, la escasez de renta o el desempleo forzado, las deficiencias y barreras económicas a la atención de la salud, así como las dificultades para el ejercicio de una participación democrática y protagónica, entre otros.

¿Cómo cambia esta estrategia el sentido de las acciones, y el alcance y la finalidad de la política social? Cuando adoptamos la estrategia comienzan a darse cambios en la manera como diagnosticamos, planificamos, organizamos y evaluamos la política. Estos cambios son:

- Ahora es preciso pensar en cómo atender al universo de la gente que vive en un territorio y no solamente en los que asisten a los servicios. La estrategia involucra a toda la población, proyectando sus necesidades y evaluando sobre la base de éstas, qué tenemos, qué nos hace falta y cómo logramos superar los déficit.
- Deberemos cambiar los objetivos y procesos de análisis, utilizando instrumentos para aproximarnos a la comprensión de las causas que impactan tanto en la insatisfacción como en la satisfacción de las necesidades y en sus expresiones diferenciales en territorios y grupos humanos. Significa comenzar a entender la complejidad, los nudos críticos y la potencia de cada una de las posibles intervenciones para movernos de un escenario de insatisfacciones a uno de satisfacciones, que nos permitirá definir los objetivos de cambio, las metas a alcanzar, la ordenación de las respuestas y los resultados que vamos a medir.

- Será necesario desfragmentar los patrones tradicionales de respuesta, de acuerdo a cómo se configuren las dimensiones y causas del perfil de insatisfacción/satisfacción de cada necesidad y para cada grupo social en el contexto socioterritorial donde éstos vivan, así como identificar todas las acciones que esta configuración exija para superar los problemas. La desfragmentación es posible con un enfoque “transectorial” de la planificación y de las intervenciones, considerando en ellas todas las fuerzas y capacidades internas y externas, institucionales y sociales, culturales y materiales, para hacer frente al reto de la superación.
- Es una exigencia incorporar la dimensión política, propiciando las instancias y los espacios de participación ciudadana para concertar y definir estrategias promocionales que incorporen la movilización, organización y empoderamiento ciudadano por sus derechos. Incorporar a la gente significa que las necesidades sean valoradas socialmente y que las acciones den cauce a las luchas que las personas y las comunidades hayan venido librando para satisfacerlas haciendo de ellas un compromiso y una meta de la política pública.
- Deberemos evaluar los resultados de la acción en términos de reducción de los déficit de satisfacción y las brechas de equidad. Ello implica invertir mayores esfuerzos y recursos en aquellos grupos humanos y territorios más distanciados de las metas de calidad de vida. Estos resultados constituyen un monitor de progreso tanto de la gestión estratégica como de la operacional.

Promoción y autonomía

¿Por qué es importante la promoción? La promoción es en sí misma un concepto de gran potencia estratégica porque apunta hacia la superación de los determinantes que afectan la calidad de vida, es decir, trasciende la mera atención de las necesidades y busca que éstas sean realmente satisfechas en la condición de las personas. Por ejemplo, la promoción no se queda en la buena atención de salud que puedan proporcionar los servicios, sino que busca remover todos aquellos obstáculos que afecten la necesidad de las personas a estar y permanecer sanas. Es decir, a preservar a toda costa la mayor autonomía de las personas en su necesidad de salud. De hecho, cada vez más una buena atención debe llegar hasta los lugares donde se

encuentra la gente, y no al revés, esperar a que la gente haga uso de los servicios. La construcción de redes que hagan llegar la atención hasta donde se necesite y en el momento oportuno, sin depender de la infraestructura o de redes físicas, es uno de los retos que enfrentan hoy los sistemas de seguridad social.

Muchas veces la promoción se coloca al mismo nivel que la prevención. Pero la prevención, al igual que la reparación, curación o restitución, están del lado del daño. Es decir, se previene o evita el problema pero éste continúa presente o al menos es una amenaza factible. Adoptar la promoción como estrategia, requiere ponernos del lado de la solución y empujar o halar desde allí para llegar a ella. La promoción está en un plano distinto al de la prevención, significa justamente movernos hacia una zona de logros satisfactorios, donde los problemas son impedimentos que deben ser eliminados o reducidos al máximo. Promoción significa moverse hacia el logro, elevar de nivel o de condición, en otras palabras, superar los problemas.

Por ejemplo, podemos cambiar el objetivo de bajar la mortalidad infantil a promover la sobrevivencia infantil. Los objetivos, metas y acciones de cada lado son diferentes. En la mortalidad, nos limitamos a que los niños no mueran y ello puede lograrse con algunas acciones relativamente sencillas en aquellos casos de alta prevención (suministro de suero de rehidratación oral para las diarreas). En la sobrevivencia tendríamos que hacer todo lo necesario para que el niño supere todos los factores que afectan su salud y, más allá, elevar su calidad de vida para que lleve una vida sana. Esto supone acciones dirigidas a resolver causas estructurales en las que están involucradas la alimentación, los cuidados, las condiciones de la vivienda, entre otros.

¿Qué es la autonomía? Autonomía es convertir aspiraciones o proyectos en actos y realizaciones. La autonomía comprende varios aspectos: el desarrollo de una identidad propia o, en una doble dirección, el reconocimiento de sí mismo y el reconocimiento por los otros (autonomía personal); el desarrollo de una capacidad o habilitación para hacer o de organizarse para gobernar el propio destino de acuerdo con la propia intención o voluntad, en un contexto social determinado (autonomía relacional), y el desarrollo de una capacidad o habilitación para tomar decisiones o convertir derechos y oportunidades en logros o realizaciones (autonomía política, en el sentido de materialización de cambios).

Es importante aclarar que cuando hablamos de autonomía, no nos referimos a las personas como individuos de una manera abstracta o desconectados de sus vínculos sociales. Al contrario, hablamos de personas como seres cuya vida es producto de una historia o experiencia personal y social a la vez. Es decir, se es más persona en tanto nos encontramos más y mejor conectados con lo que pasa a nuestro alrededor y si logramos mayor capacidad de organizarnos y movernos dentro de la dinámica de fuerzas que existen en ese mundo. Dentro de la noción de autonomía se encuentran los siguientes procesos: la apropiación (sentir algo como mío: mi cuerpo, mi ser, mi proyecto), el empoderamiento (sentir que tengo derecho y poder ejercerlo), y la participación (sentir que puedo decidir o intervenir en las decisiones).

La autonomía, al igual que los derechos, no viene dada. Ella se construye y dentro de ese proceso de construcción se genera una batalla personal, relacional y política en la que es preciso “la crítica y resistencia al orden existente; la promoción de la subjetividad, a través del auto-conocimiento, el desmontaje de las verdades morales y la construcción de acuerdos y alternativas; y tercero, la participación ética y política en la toma de decisiones” (Vega Romero, 2000). En definitiva, la autonomía significa “poder” para realizar nuestras necesidades y ello implica la autorreflexión, la acción con otros y la posibilidad de decidir. La estrategia de promoción de la calidad de vida comprende todos estos aspectos y busca que el esfuerzo esté orientado tanto a impedir que haya pérdidas de autonomía como a desarrollarla. La afirmación positiva de los objetivos, las metas y las acciones que comprende una estrategia promotora de la calidad de vida tiene una enorme fuerza para impulsar y materializar cambios. Es un lenguaje de capacidades y potencialidades más que de carencias y límites a la superación humana.

Formas de operar la estrategia

La promoción de la calidad de vida se comporta como una estrategia “paraguas”, que orienta el cambio de lógica de las políticas y acciones sociales y se expresa en todos sus componentes en los espacios educativos, preventivos, reparatorios, rehabilitadores o protectores de las políticas de gobierno, en las legislaciones, en la acción de las comunidades y en todo aquello que fortalezca los derechos y la

justicia social. En lo que se refiere a la formulación y operación de políticas públicas, la estrategia tiene aplicación en:

- La definición de la política, sus proyectos y programas, pensando en cambiar las cosas.
- La planificación, valorando las necesidades sociales por territorios.
- La concertación de agendas, que suscriban compromisos con los cambios.
- La conformación de redes como modo de organización y programación de la acción.
- El ejercicio de modos de gestión que fortalezcan la institucionalidad pública y la rendición de cuentas.

La concepción que tengamos de la realidad dice mucho de cómo vayamos a interpretarla. Los conceptos que utilizamos están dirigidos a transformar y al ejercitar el pensamiento y la reflexión con ellos medimos su potencia para producir cambios. Debemos entonces tener presentes los conceptos, repasarlos, revisarlos y relacionarlos, a fin de comprender qué es lo que quieren decir y cómo vamos a aplicarlos. A partir de derechos asociados a la calidad de vida se formulan políticas transectoriales, es decir, políticas que tienen como norte elevar el perfil de la calidad de vida de las personas o de la población, dependiendo de la escala que estemos usando (desde un servicio, desde un plan, programa o proyecto local, desde un plan, programa o proyecto regional o nacional) pasando por cada una de las etapas del ciclo de vida; y dentro de estas políticas, se formulan proyectos de autonomía que buscan aumentar las capacidades de realización de las personas o de la población, interviniendo en cada uno de los ámbitos de necesidades. Estas intervenciones consisten en reducir los déficit de satisfacción y cerrar brechas de equidad por género, edad, pertenencia étnica y pertenencia social. Existen distintas maneras de formular estos proyectos. Lo importante es que tengamos presente la primacía de las necesidades, las distintas características que éstas adoptan durante el ciclo de vida y los diferenciales de satisfacción/insatisfacción por grupos humanos.

El ciclo de vida es un

concepto que explica el tránsito de la vida como un continuo y que propone que el crecimiento y el desarrollo humano es producto de la sucesión de experiencias en los órdenes biológico, psicológico y social. Así la vida humana es la sucesión de etapas con características específicas desde la

gestación hasta la muerte, pasando por la infancia, la adolescencia, la vida adulta y la vejez (...) explica, cómo las condiciones y experiencias de cada etapa de la vida preparan o condicionan las posibilidades de las siguientes; así las necesidades y problemas de una etapa pueden ser previstas y superadas o agravadas desde las anteriores (...) También habla de las prohibiciones, estímulos, conductas y expectativas, modos de ser y pensar, etc., que viven los individuos y las colectividades, al ser inscritos culturalmente en una de las etapas de la vida (Londoño, 1995, p. 12).

Conocer el estado de las necesidades comienza por representarlas en sus estados de satisfacción/insatisfacción dentro de un contexto concreto. Para tener una idea clara de ese contexto, construimos una representación territorializada de las necesidades. Trabajamos con el universo de las personas y los problemas. Pero debemos organizar la información bajo unos criterios, considerando qué ámbitos de calidad de vida analizaremos, dónde hay déficit, cómo éstos cambian a lo largo del trayecto de vida y qué distancias existen entre grupos humanos (género, edad, pertenencia étnica y pertenencia social). La representación correcta de las necesidades dependerá de con quiénes lo hago. Es preciso trabajar con la propia gente en los territorios donde vive y asegurar que entre ella haya una representación lo más amplia posible de la diversidad social y cultural de ese territorio.

La territorialización social es una manera de desplazar el centro de atención de los servicios a las personas, considerando a todas y convocando a los sectores que tengan algo que hacer para elevar la calidad de vida de la gente que vive en ellos. La delimitación de territorios sociales no coincide con la división político-administrativa (estados, municipios, parroquias) ni con la conformación geográfica. Son espacios donde tienen expresión concreta las necesidades de las personas, donde se configuran los factores que determinan su satisfacción/insatisfacción y donde deben pensarse las respuestas dirigidas a elevar la calidad de vida. El mismo territorio es un espacio de intervención y de promoción que trasciende la atención de redes físicas. En el territorio pueden funcionar redes humanas que lleguen hasta donde los servicios no pueden llegar, proyectos donde la comunidad tenga un papel en la protección de la vida, acciones dirigidas a la recuperación de espacios para el encuentro y la recreación.

La potencia de las respuestas para reducir los déficit de satisfacción y las brechas de equidad, depende de la capacidad que tengamos para captar las causas y determinantes de los problemas que impi-

den la satisfacción de las necesidades. A la identificación de estas causas y determinantes llamamos “problematización”, porque es a partir de considerar los problemas que llegamos a valorar las insatisfacciones. Este es un proceso dinámico y progresivo que nos obliga a pensar en un análisis de causalidad en un contexto, con unos actores que movilicen el cambio y con unas metas que nos señalen la dirección y la dimensión de los esfuerzos que debemos realizar. Las causalidades son el desafío a ser superado, a ellas debemos contraponer soluciones en su valor positivo y convertir éstas en metas socialmente valoradas, factibles de alcanzar y como parte de una agenda de compromisos públicos, que tengan expresión en productos y resultados a monitorear por todos.

Las agendas sociales tienen la función de generar pactos concertados entre actores sobre metas sociales en la elevación de la calidad de vida y sobre los medios y procesos necesarios para alcanzarlas. Estas metas representan una visión no deseada, problematizadora de la realidad y factible de intervención, de lo cual se espera un resultado satisfactorio. Las metas se transforman en un compromiso público y social cuando los procesos son más ampliamente participativos, democráticos y deliberativos. De ello depende que los actores valoren y se vean reconocidos en los asuntos relacionados con su construcción. El compromiso es lo que permitirá hacer que las agendas sean un mecanismo de movilización de esfuerzos y de viabilidad para la obtención de las metas definidas.

Las respuestas requieren de una base organizativa, es decir, de un modo de organizarnos para actuar de manera sostenida y con capacidades para lograr el cumplimiento de las metas. Debemos primero saber con qué contamos y qué estamos haciendo. Esto es parte de los déficit de satisfacción y las brechas de equidad. Luego, es preciso formular las respuestas en función de la magnitud y los tiempos que llevará remover los problemas y reconocer los impactos y las fragilidades que han producido en las personas.

Será necesario abrir los espacios para la participación, de tal manera que las decisiones den cauce institucional a las luchas sociales y se produzca dentro del mismo proceso una mayor apropiación y empoderamiento de los ciudadanos. Finalmente, las respuestas requerirán tener un orden y una forma de operar de manera sistemática, regular y no fragmentada, a través de planes, programas, proyectos y servicios.

Son las redes el modo de organización más cercano a esta manera de responder a las necesidades sociales. Las redes rompen con una visión fragmentada o parcelada de la realidad y conforman una alternativa a las visiones donde los servicios son el único centro (centralismo), o a otras visiones en donde debe abolirse cualquier clase de regulación o todo centro (individualismo). Las redes son espacios de encuentro, relacionamiento, comunicación y gestión asociada de personas, grupos y organizaciones, para combinar esfuerzos, complementarse y aumentar sus capacidades de resolución. Idealmente las redes tienen un ideario compartido, mantienen relaciones de interdependencia, respetan la diversidad, construyen multicentralidad o un poder compartido, son abiertas y propensas a la interlocución. Adoptar un modo de atención o de gestión por redes en la estrategia de promoción de la calidad de vida significa crear vínculos y articular esfuerzos, capacidades y recursos para responder en forma adecuada, suficiente, equitativa y oportuna a las necesidades sociales, basándonos en las características, configuración y concertación de necesidades de cada territorio social.

En la estrategia de promoción de la calidad de vida, la función pública deja de centrarse en la racionalidad económica y pasa a orientarse por el compromiso ético con las necesidades sociales. Pasamos de políticas de servicios (o de acceso a cosas) a políticas de derechos con impacto en la calidad de vida; y de políticas como patrimonio de grupos a políticas de patrimonio social. Para llevar adelante una política social orientada por la estrategia de la promoción de la calidad de vida, es decir, por políticas transectoriales y proyectos de autonomía es indispensable cambiar los modos de gestión a lo interno del Estado y recuperar su capacidad para garantizar el ejercicio de los derechos sociales; es decir, recuperar su obligación en hacer prevalecer el interés colectivo y los mecanismos para que todos tengan acceso a iguales oportunidades.

La conceptualización, el mapeo, la problematización y la organización de respuestas son procesos dinámicos. Volvemos a ellos cada cierto tiempo para evaluar y reflexionar sobre lo que estamos haciendo. En cada una de estas fases se producen resultados que señalan comportamientos: ¿cómo medimos si vamos en la dirección deseada?, ¿cómo sabemos cuándo necesitaremos volver a reiniciar el proceso y en qué fases profundizar más? Requerimos para ello construir mecanismos que nos permitan seguir el comportamiento, saber de dón-

de provienen las fallas y reactualizar los procesos en cada fase, cada vez que se requiera. Los mecanismos deben operar sistemáticamente y ser transparentes a todos. Estos deben ser también parte de los compromisos a concertar y medios al alcance de la gente para exigir el cumplimiento de estos compromisos.

Referencias

- Bastías Parraquéz, Cecilia: "Pobreza y calidad de vida", Universidad de La Frontera, Chile, s/f, mimeo.
- Boltvinik, Julio; Damián, Araceli: *Derechos humanos y medición de la pobreza en México*, El Colegio de México, México, D.F., 2003.
- Calderón, Fernando: *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*, Ildis/Fundación Friedrich Ebert de Bolivia/Nueva Sociedad, Caracas, 2002.
- Coraggio, José Luis: *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Universidad Nacional de General Sarmiento/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1999.
- Choren, Susana: "Calidad de vida", v. <www.cricyt.edu.ar/enciclopedia/términos/NecBas.htm>, s/f.
- D'Elia, Yolanda: "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, 2002, pp. 10-14.
- D'Elia, Yolanda (coord.): *Estrategia de promoción de la calidad de vida. La construcción de políticas públicas por la calidad de vida, desde una perspectiva de derechos y equidad*, Agencia Alemana de Cooperación (GTZ)/Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Venezuela, Caracas, 2002.
- Del Álamo, Oscar: "El futuro del 'estado de bienestar'", en *La Factoría*, N° 8, Colección de Reseñas, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1999, mimeo.
- De Negri, Armando; D'Elia, Yolanda; Huggins, Magally; Vegas, Mauricio y otros: *El desarrollo de un pensamiento estratégico en las políticas públicas por la calidad de vida y la salud*, Ministerio de Salud y Desarrollo Social/Instituto de Altos Estudios en Salud Dr. Arnoldo Gabaldón, Programa de educación permanente en salud y desarrollo social, Módulo 1, Caracas, 2002.
- Esping Andersen, Gosta: "Prólogo", en *Política social. Una introducción*, Ariel Sociología, Barcelona, 2000.
- Fitoussi, Jean-Paul y Rosanvallon, Pierre: *La nueva era de las desigualdades*, Editorial Manantial, Argentina, 1996.
- Gómez Buendía, Hernando: "El desarrollo humano y las tendencias globales de nuestra época", en *Democracia y desarrollo humano*, Serie de Investigación, N° 8, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Caracas, 2003.
- Gómez, María; Sabeh, Eliana: "La calidad de vida. Evolución del concepto en la investigación y la práctica", Instituto Universitario de Integración en la Comunidad-Facultad de Psicología-Universidad de Salamanca, 2003, mimeo.
- Guendel, Ludwig: "La política social con un enfoque de derecho. Una reflexión a partir del caso costarricense", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), Costa Rica, 2003.
- Huggins Castañeda, Magally: *Género y promoción de la calidad de vida: un enfoque complejo y*

- democratizador. En el marco de una Estrategia de Promoción de la Calidad de Vida*, GTZ-MSDS, Caracas, 2004.
- Laurell, Asa Cristina: "Globalización y reforma del Estado", en *Saúde, Equidade e Gênero. Um Desafio para as Políticas Públicas*, Abrasco/Alames/UnB Editora, Brasil, 2000.
- Londoño Vélez, Argelia: "Salud y género: un enfoque para pensar en hombres y mujeres en los procesos de salud-enfermedad", en *Temas de salud pública en el nuevo contexto de la salud reproductiva*, OPS, Bogotá, 1999.
- Mahbuh Ul, Haq: "El paradigma del desarrollo humano", en *Readings in Human Development 2003*, Fukuda-Parr, Sakiko; Shiva Kumar, A.K. (eds.), Oxford University Press, Nueva Dehli, 1995.
- Montagut, Teresa: *Política social. Una introducción*, Ariel Sociología, Barcelona, 2000.
- Offe, Claus: *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza, Mundi-Prensa Libros, Nueva York, 2003.
- Sagasti, Francisco et al. (1999): *Equidad, integración social y desarrollo. Hacia un enfoque para la política social en América Latina*, Agenda Perú, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), Lima, 1999.
- Sen, Amartya: "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI", Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Indes)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1996, mimeo.
- Wieviorka, Michel: "La violencia: destrucción y constitución del sujeto", en *Revista Espacio Abierto*, vol. 10, N° 3, julio-septiembre 2001, Universidad del Zulia, Maracaibo. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. VII, N° 3, 2001.

PARTE II

**DEL ANTES AL AHORA:
BALANCES DE LA POLÍTICA SOCIAL
EN VENEZUELA**

Capítulo 4

BALANCE SOCIOPOLÍTICO: UNA CIUDADANÍA SOCIAL INACABADA

Tito Lacruz

La idea de realizar un balance de la política social en Venezuela no corresponde, en este caso, a la contabilización de los logros que en esta materia han tenido los diferentes gobiernos sucedidos en el poder. No se trata por tanto de evaluar qué tanto y cómo han sido las ejecuciones de estas políticas. Sobre esto, y en especial sobre las políticas sociales de compensación, se ha realizado un extenso trabajo el cual se reseña en este libro. La intención del balance apunta hacia preguntas más generales: ¿qué hemos buscado como sociedad en términos de políticas públicas de acción social? ¿y lo hemos logrado? La respuesta a la primera pregunta es el bienestar social, pero la idea de bienestar remite a la distribución de bienes y servicios para lograr un cierto nivel de vida, es decir, inscribe las políticas sociales en una esfera material. La lectura de los diferentes programas de gobierno en Venezuela desde 1940 nos indica que efectivamente esta ha sido una de las metas, cuyo logro ha sido cada vez más urgente en la medida en que más y más venezolanos se vieron alejados de esos niveles de vida. En cambio, la respuesta a la segunda pregunta es negativa, sea cual haya sido el objetivo social de estos programas.

Venezuela inicia su tránsito hacia una sociedad moderna y nacional¹ unas décadas después de haber empezado el siglo xx. Con el final del gomecismo, punto cronológico que marca el inicio de este trabajo, el Estado –quien ya había asumido su rol como autoridad territorial y monopolizador de la violencia– empieza a ocuparse de otra tarea: la

1. Es decir, la construcción de un Estado nacional tal como se entiende en las ciencias sociales y políticas, donde el elemento clave es el control de un territorio y el reconocimiento de una autoridad única que se ejerce en el Estado.

dotación de bienestar social de una parte de la población que aún no había visto los beneficios modernizadores del petróleo. No obstante, esta tarea no consistía simplemente en la distribución de bienes y servicios, sino que también tuvo un rol político y sociológico. El rol político era legitimar ante la población los diferentes regímenes que trataban de presentarse como democráticos pero restringían la participación política de la misma. El rol sociológico, muy unido al anterior, era atraer e incluir a la población en los procesos de cambio social que Venezuela estaba experimentando gracias al petróleo, e iniciar de esta manera un proceso de integración y cohesión social a escala nacional. Éstas no fueron solamente las intenciones de los gobiernos del posgomecismo, también lo fueron de los gobiernos democráticos.

Algo que continuamente quedó fuera de estos objetivos fue la construcción de ciudadanía, no en su forma política y civil, lo cual se logró en buena medida con el proceso democrático iniciado en 1958, sino en su forma social como el derecho de membresía y pertenencia a una comunidad expresado en la posibilidad de realizar el bienestar social mediante la educación, la salud, la vivienda, el trabajo y la seguridad social. Ya no se trata entonces de distribuir bienes y servicios para alcanzar un determinado nivel de vida, sino de habilitar a las propias personas para hacer efectiva la potenciación de su calidad de la vida como un derecho de cada ciudadano. La idea de ciudadanía hace énfasis en las relaciones de deberes y derechos que tienen las personas con la nación, la comunidad, la familia, con los otros, más allá de la simple cohabitación. De esta manera, la ciudadanía en su pleno ejercicio es un medio por el cual la persona puede tener la garantía de verse liberada de dominaciones ideológicas y políticas, incluyendo las que pueden provenir de la comunidad o del mismo Estado y desarrollarse como sujeto, en el caso de la ciudadanía, de su propia acción política social sobre sí y sobre su entorno. Estas relaciones de deberes y derechos se cristalizan en un conjunto de leyes y de instituciones que sirven de garantes a su ejercicio.

La ciudadanía es finalmente el derecho de cada persona a no verse sometida por absolutismos y a llevar libremente su vida social (Touraine, 1994). Así, la democracia no es posible sin ciudadanía en tanto que esta última garantiza el contrapoder, primero frente al poder de las jerarquías sociales y luego frente a los poderes del Estado. Además, permite la organización política voluntaria de las personas. Sin embargo, la ciudadanía como proceso de inclusión no es sólo

posible por la vía de los derechos, los deberes y las instituciones que los garantizan, si bien son piezas fundamentales. Requiere también considerar las condiciones en las cuales se encuentran las personas para poder ejercer la ciudadanía. En otras palabras, para el proceso de inclusión ciudadana no basta con establecer garantías civiles, políticas e institucionales, es necesario también considerar las condiciones materiales de las personas. En especial, en las sociedades modernas donde los azares de la economía de mercado pueden actuar como mecanismos excluyentes. Por esto, la ciudadanía social es indisociable del Estado de Bienestar.

Los diferentes programas de políticas sociales que se han venido ejecutando en Venezuela no han seguido en la práctica estas ideas, pero hoy existe una mayor conciencia en el país de que sólo es posible legitimar un régimen por la vía de la inclusión social. Se trata de construir ciudadanía social o, de lo contrario, poner en riesgo la cohesión y la estabilidad de la sociedad venezolana. La mejor muestra de ello es que justamente cuando los programas políticos perdieron de vista a todos los venezolanos en medio del “clientelismo rentístico” y del “asistencialismo”, se activó un proceso acelerado de descomposición social aunado a las crisis económicas. No pretendemos decir que la crisis es el resultado de la mala praxis en materia social. Pero sí que esta mala praxis es un síntoma, el más elocuente quizá, de una sociedad que agotó un modelo de convivencia social y que por más de 20 años no ha logrado encontrar otro.

La noción de desarrollo—siempre con un gran acento en lo económico y poco en lo social— será un rasgo resaltante de las políticas sociales en Venezuela. Realmente esto no es un defecto en sí, pero sí ha sido un obstáculo el hecho de que se conciba al desarrollo, primero, como un proceso sólo pertinente a lo económico y, segundo, que las bases del desarrollo económico no hayan sido sostenibles en el tiempo. La aparición de la pobreza será el otro sello de las políticas sociales de las últimas décadas como signo del fracaso del modelo rentista. En este sentido, podemos distinguir primeramente dos tipos de políticas sociales en Venezuela. Primero, las políticas sociales previas a la década de 1980, donde el proceso de modernización avanzaba de manera acelerada y se asumía que por el crecimiento económico las políticas sociales prepararían al capital humano para esa modernización. En ese momento, la pobreza era un problema de marginalidad, de atraso frente a los beneficios de la modernización.

Fue un período de cambios positivos: reducción del analfabetismo, erradicación de enfermedades, aumento de la matrícula escolar, mejora de los salarios y del poder adquisitivo, acceso a la vivienda, entre otros. Segundo, las políticas sociales que trataron de implantarse después de 1980, cuando se hace evidente la insostenibilidad del modelo de desarrollo fundado en la renta petrolera acabando así con la ilusión del crecimiento y del consumo sin límites. De esta manera, la pobreza comienza como señal del colapso del modelo rentista. Las continuas crisis desde entonces han atrapado la dinámica venezolana en una difícil transición social, política y económica que intenta darle respuesta al vacío dejado por el rentismo en lo económico, al populismo en lo político y al clientelismo en lo social.

Dentro de este último tipo de políticas sociales, las que hacen frente a la pobreza y a las consecuencias del fracaso del rentismo, se pueden identificar dos clases de respuesta: la neoliberal, que fue el primer ensayo a finales de los años 80 y durante los 90, y la populista radical, que corresponde al momento actual. Sin lugar a dudas, no estamos hablando de tipos “puros” de política social. Algunas políticas sociales de la década de los 70 ya comenzaban a reconocer la aparición de la pobreza así como algunos de los programas sociales compensatorios del gobierno de los 90 se han mantenido durante el gobierno de Chávez.

En las páginas que siguen presentaremos de manera cronológica los diferentes contextos sociopolíticos dentro de los cuales se han inscrito las diversas políticas sociales de los gobiernos venezolanos. Nuestra intención es, desde la perspectiva de estos contextos sociopolíticos, entender cómo las políticas sociales se relacionan con ellos y cuáles son los balances en cuanto a la generación de ciudadanía social.

Uno de los ideales que han perseguido todos los gobiernos en Venezuela es el cambio hacia una sociedad moderna, cada uno con su propia noción de modernización. Para los gobiernos de corte militar que precedieron a la democracia antes de 1958, la modernización se entendía como la transformación del medio físico a través de la acción tecnológica del Estado. Para los gobiernos democráticos después de 1958, la modernización significaba desarrollar el capital humano a través del empleo, la educación y la salud. En ambos casos se reconoce el carácter capitalista de la economía venezolana. En el gobierno del presidente Hugo Chávez, si bien existen referencias al desarrollo del país, los ideales que lo inspiran son más bien la justicia y la igualdad social de carácter revolucionario. En tanto es un programa inspirado en

ideas radicales, la modernización no forma parte de su lenguaje y parece entenderse como un proceso perverso que trae más problemas (inequidad, injusticia, individualismo) que soluciones.

Primer balance: la modernización y el positivismo

La modernidad en términos de un Estado nacional, tal como lo pensaba Max Weber (control de la violencia, delimitación del territorio y burocracia racional), estuvo ausente en Venezuela hasta finales de la década de los 30. En esos años, gran parte de la población seguía siendo rural y sus actividades estaban relacionadas con la explotación tradicional de la tierra. El petróleo, si bien inunda de recursos a la administración pública, apenas tocó la vida de algunos venezolanos. El país político continuaba a la sombra de la autoridad personalista de Gómez y los partidos políticos habían sido proscritos de la escena pública. La población sufría las mismas enfermedades de 100 años atrás y una buena parte de los venezolanos vivía sin saber leer y escribir. Aunque ciertamente en los años del gomecismo cambió el rostro físico del país (carreteras nacionales, obras públicas, Fuerzas Armadas, etc.) mucha gente no cambió su modo de vivir desde la época de la Guerra Federal.

Este escenario comienza a transformarse con la desaparición de Gómez. Es a partir de ese momento cuando puede hablarse de Estado en Venezuela y se inicia la fase de modernización. El Estado deja de concebir el proceso de modernización como la ejecución de obras públicas o la profesionalización de las Fuerzas Armadas y adopta una forma universalista, es decir, la forma en la que el Estado ya no es de algunos sino de todos, tal y como lo proclamara Eleazar López Contreras al inicio de su gobierno: "Debe saberse, en todo caso, que el Gobierno se opondrá energéticamente a las arbitrariedades que tienden a menoscabar tal propósito, ya sea que provengan de los funcionarios públicos o de los ciudadanos" (Suárez, 1977, p. 124). Con la modernización, aparece un sentimiento de ciudadanía en la medida que las personas crean un imaginario donde el territorio nacional es el referente dentro del cual encauzar sus vidas². Es un

2. Podríamos decir que Gómez inició "algunas modernizaciones" como la militar, la de las vías de comunicación o algunas infraestructuras, pero éstas eran parte de un proyecto hegemónico y no de una intención modernizadora.

referente que tiene primero expresiones físicas en la economía, en una red de vías de comunicación y en un ejército; y luego, expresiones sociales a través del contacto con centros de salud (ambulatorios rurales y hospitales), escuelas públicas y la pertenencia a un mismo sistema de protección social. Venezuela deja de ser simplemente un referente geográfico para convertirse en un referente de sociedad donde las personas hacen su vida colectiva y en su centro, un Estado moderno.

El Programa de Febrero

Con la muerte de Juan Vicente Gómez en 1935, desaparece un modo de hacer política y de gobernar al país para dar paso a uno nuevo que curiosamente sólo es posible con la pacificación y el fin del caudillismo logrados por aquél. Para Gómez, el valor de la población residía en su capacidad de aportar mano de obra a la agricultura y a la industria. La lectura del Plan Económico-Social presentado por Gómez en 1911 (Suárez, 1977, pp. 45-49) muestra claramente cómo la mención de lo social se refiere a que la población debía ser "higienizada".

Comprender los gobiernos de los primeros 50 años del siglo xx en Venezuela (desde Gómez hasta Medina) y, un poco, el perezjimenismo, requiere de una breve referencia sobre lo que es el positivismo³. La premisa de esta corriente de pensamiento es que son los datos físicos de una sociedad (el clima, la raza de su gente, la geografía de sus tierras, la historia de su pueblo, la demografía) los que determinan sus peculiaridades, a tal punto que explican las formas de cohesión social que ella genera. El positivismo, que proponía aplicar las reglas empíricas de la ciencia para establecer la regularidad de los fenómenos, establecía las características de un país a partir de sus "datos empíricos". Se cree firmemente en el progreso evolucionista de las sociedades a través de los datos físicos. Siendo una doctrina de raíces europeas, el ideal de sociedad avanzada según sus datos físicos es el Occidente europeo y el norteamericano.

3. Esta corriente de pensamiento se instala en Venezuela con Gómez, que no era un intelectual pero se rodeaba de algunos que le daban forma ideológica al régimen. Para una lectura más completa, remitimos a los textos de Sosa (1985) y Urbaneja (1992).

Un país tropical como Venezuela, con una población mestiza y poco modernizada, debía ubicarse en un estadio bajo de evolución según estas teorías. La consecuencia política era que la democracia representativa, forma política avanzada, sólo podía operar en sociedades de estadios avanzados. En Venezuela, por tanto, tocaba una forma de gobierno que disciplinara al pueblo, no apto ni para la participación ni para los ideales políticos abstractos. El positivismo venezolano consideraba que el pueblo no estaba listo para actuar en una relación de dominación fundada en normas abstractas y con canales de participación, de expresión y de reflexión; por el contrario, el venezolano debía desenvolverse en una relación de obediencia directa. Al avanzar y modificar los “datos empíricos” a través de procesos como la inmigración, la construcción de obras públicas y la higienización de la población, se podía entonces y sólo entonces pasar a otro estadio más desarrollado donde las personas estarían aptas para formas de gobierno más avanzadas.

Dentro de esta visión, la política social no tenía mayor sentido sino como una política de reingeniería del medio físico y de las condiciones empíricas. No hace falta mucha imaginación para entender que, partiendo de esta perspectiva, el interés por lo social –por el bienestar de las personas– no era sino un simple producto de esa reingeniería. La ciudadanía social no tiene cabida puesto que el retraso y las condiciones de vida de la población eran producto justamente de encontrarse en “ese” estadio de desarrollo.

La muerte del caudillo levanta enormes expectativas, principalmente políticas, que entraban en conflicto con las posturas positivistas (elecciones, libertad de acción política y fin del nepotismo). Pero también estaba claro el gran vacío que dejaba el gomecismo en materia social. Este es un momento de tensiones y de crisis que a diferencia de la política represiva de Gómez, el general López Contreras enfrenta con un plan de atención a las necesidades de la población que llevó por nombre el Programa de Febrero. Ni la agenda de libertades políticas ni las reformas políticas estaban en dicho programa, pero sí las bases de la acción económica y social del Estado venezolano. El Programa de Febrero y en general el gobierno de López Contreras⁴,

4. Algunas de estas medidas se contemplaron luego en el Plan Trienal de 1938 el cual fue una continuidad del Programa de Febrero.

contemplaron cambios en las siguientes áreas sociales (Márquez, 1992, p. 24; López Contreras, 1955, pp. 53-62; Suárez, 1977, pp. 123-134):

- *Trabajo*: creación del Ministerio del Trabajo y Comunicación, la Oficina Nacional del Trabajo y el Tribunal Superior del Trabajo; así como de la Ley del Trabajo y la Ley del Seguro Social Obligatorio.
- *Higiene Pública y Asistencia Social*: creación del Instituto de Higiene, del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y del Consejo Venezolano del Niño; ejecución de planes para combatir enfermedades endémicas y epidémicas, de higiene urbana y de protección materno-infantil; construcción de infraestructura hospitalaria y de servicios de agua potable.
- *Educación*: lucha contra el analfabetismo, ampliación de la cobertura, reorganización de las escuelas normales, de las primarias y de las universidades, dotación de infraestructura, creación del Instituto Pedagógico, del Consejo Nacional de Investigaciones y de un plan de educación física “de la raza”, en función del rol que se le da a la educación para estar a la altura de los pueblos más adelantados. Durante este período el Ministerio de Educación adquiere su propio edificio.

En la formulación del Programa de Febrero, el tema de la salud está vinculado al problema de la densidad poblacional y al despoblamiento del país, y también a la limitación que las enfermedades imponen al trabajo y al vigor intelectual. Los logros en esta materia son una de las banderas, junto a la de la educación, que luego enarboló López Contreras para marcar su distancia con el gomecismo⁵.

Gran parte de los objetivos planteados en el Programa de Febrero y, luego, en el Plan Trienal fueron alcanzados e incluso algunos superados. Con estos logros, el gobierno de López Contreras llega a

5. “En 1935 existían en la República 51 hospitales y Asilos Nles. y de los Edos. con 3.653 camas, y en 1940 el número de institutos asistenciales se elevó a 213 con 14.000 camas, sin contar 33 hospitales más en construcción con capacidad para 2.500 pacientes (...). En 1935 funcionaban 3 Colegios y 17 Colegios con 188 cátedras remuneradas y recibían educación 3.076 alumnos, y en 1940 funcionaban 17 Colegios con 687 cátedras remuneradas y 5.762 alumnos y para finalizar mi gobierno se elevó ese número a 2.606 (...) de 1921 a 1935, la Nación gastó en Educación la cantidad de 111.432.657, o sea en 14 años, en tanto que durante 4 años de mi gobierno, o sea de 1936 a 1940 igualó esa suma” (López Contreras, 1955, pp. 59-60).

cerrar un poco la brecha social que el gomecismo y un siglo de luchas caudillistas habían dejado en la población. El Programa de Febrero hace frente a un país petrolero, con una economía creciente y en proceso de urbanización pero con grandes déficit en materia social. De alguna manera, el gobierno de López Contreras se pone al día en esa materia y propone una nueva relación con la sociedad. Con el Programa comienza a hablarse de una política nacional de salud, de educación y de asistencia social, se habla de erradicar el paludismo y de alfabetizar a la población. Si con Gómez el Estado asumió su lado weberiano o el control de la violencia, con López Contreras asumió su primera expresión de bienestar social. El Programa de Febrero abre un hito en la historia de Venezuela, pues a partir de este momento dentro de la agenda de acción pública se incluirán temas que tienen que ver con el mejoramiento de las condiciones sociales de vida y será así tanto en los gobiernos democráticos como en los dictatoriales, ciertamente con diferencias bien significativas.

Al colocar estos temas como parte de una agenda pública está reconociendo que estos son los puntos que el gomecismo no había atendido o había dejado pendientes luego de 27 años. Este Programa implica un cambio en la percepción del rol del Estado que ya no sólo maneja ejércitos, construye infraestructuras, impone y recauda impuestos y vigila fronteras, sino que también es ahora responsable de la educación y de la salud de la población y asume un rol más activo en la economía.

En este sentido, pudiéramos afirmar que el Programa de Febrero construye dos pilares de política social que estarán presentes hasta nuestros días y que son parte de toda política social: su función como parte de un mecanismo de legitimación política y la identidad de la política social sujeta a la noción de desarrollo económico. No es nuevo, ni dejará de serlo, que un programa de acción social sirva como fuente de legitimación de la acción política de un gobierno. De hecho, en el caso del Programa de Febrero, esta legitimación política era factible en la medida que esas medidas serían necesarias para comenzar el proceso de desarrollo social de la población. Puede ser criticable el argumento evolucionista de este gobierno y la sujeción del pueblo como limitado por sus condicionantes físicos, pero, dentro de su perspectiva, la acción pública apuntaba hacia un mejoramiento real de las condiciones de vida. Ciertamente, dentro del enfoque positivista, el bienestar social de la población se asume como contra-

parte de su valor productivo y como parte de una tarea de transformación de un pueblo originalmente limitado.

Sin embargo, el carácter positivista de este programa se ve también en su rasgo elitista donde el pueblo es simplemente un beneficiario que necesita un grado de maduración política. Sin lugar a dudas, algunos rasgos del enfoque positivista sobre el pueblo que caracterizó al gobierno de Gómez siguen presentes, primero, en los gobiernos de López Contreras e Isaías Medina Angarita y, segundo, en el perezjimenismo (Urbaneja, 1992). Más aún, algunos de sus planteamientos pasarán a la cultura política moderna en Venezuela (Sosa, 1985). El paradigma positivista en Venezuela ayuda a entender por qué a inicios de la modernidad venezolana hubo un enorme interés en inversiones de infraestructura, lucha de enfermedades y educación. Obviamente los gobiernos de López Contreras y Medina Angarita prestaron más atención a los problemas del desarrollo desde la perspectiva del positivismo que al problema del orden y al del "gendarme necesario" durante el gomecismo. Pero igualmente sus acciones en materia social fueron determinadas por las perspectivas deterministas y evolucionistas del positivismo. Un punto en el cual se hace evidente la perspectiva evolucionista es en las ideas del mejoramiento de la raza a través de la inmigración y la colonización expresadas claramente en el Programa de Febrero: "Entre las grandes necesidades del país está la de una población relativamente densa, físicamente fuerte, moral e intelectualmente educada, y que disfrute de una economía próspera. La inmigración y la colonización contribuirían poderosamente en tal sentido" (Suárez, 1977, p. 132). Buena parte de estas orientaciones se hacen explícitas en el gobierno de Medina Angarita. En su gobierno se continúa gran parte de los planes en materia educativa y en salubridad pública, al igual que se sigue desarrollando la inversión en infraestructura. Durante este gobierno se aprueba la Ley Agraria con el fin de atender las necesidades de la población rural y agrícola, y mejorar las condiciones para desarrollar una economía agropecuaria. Sin embargo, esta Ley no se verá cristalizada pues es inmediatamente derogada luego del golpe de Estado de octubre de 1945 y sustituida por el Decreto 183 (Márquez, 1992).

Tal como lo hemos argumentado, a partir de López Contreras el Estado establece un nuevo contrato con la sociedad asumiendo parte de las tareas relacionadas con el bienestar social de la población. Sin embargo, el orden sigue siendo una prioridad para los gobiernos

que suceden al gomecismo y los parámetros positivistas continúan rigiendo el modo de entender la sociedad y sus problemas. Esto no impide a López Contreras ni a Medina Angarita dejar a un lado, en tanto responsabilidad del Estado, el bienestar social como parte de las políticas públicas. No es simplemente que haya conciencia sobre las brechas sociales heredadas, es también una cuestión de legitimación política. Se distribuyen bienes y servicios sociales con el fin de cambiar las condiciones de vida de la población y así promover un cambio social hacia un estadio superior, pero no llegan a reconocer al pueblo como un sujeto político capaz de tener participación y responsabilidad sobre los cambios que lo afectan. Queda claro solamente que es después de Gómez cuando el Estado venezolano asume su carácter como Estado social (Márquez, 1992, p. 86).

El Nuevo Ideal Nacional

Entre los gobiernos de Medina Angarita y Marcos Pérez Jiménez hubo un interludio democrático con los tres años de gobierno de Acción Democrática (AD) que abordaremos junto a los otros gobiernos democráticos.

Con el derrocamiento de Rómulo Gallegos en 1948 se deroga la Constitución de 1947 y se restituye para efectos constitucionales la de 1936 con las reformas realizadas en 1945. Este período que va desde 1948 a 1958 comprende tres gestiones: la del gobierno provisorio presidido por Carlos Delgado Chalbaud y luego por Germán Suárez Flamerich y después el gobierno de Pérez Jiménez. Dicho decenio significa el regreso de las propuestas positivistas originadas desde la época del gomecismo, marcada por un pragmatismo e inmediatez, que es notable en el caso de la gestión de Pérez Jiménez así como la aguda represión política. El rol del Estado como promotor y responsable del bienestar social propuesto por el gobierno de Betancourt y Gallegos, se verá suspendido para retomar de manera más rigurosa que sus antecesores ideológicos la visión de un Estado dirigido científicamente y técnicamente en las tareas de programación destinada a la transformación del medio físico. Dentro de este nuevo rol del Estado, y ahora con más recursos petroleros, la acción pública se destinará principalmente al desarrollo industrial y de la infraestructura. Este volcamiento hacia lo industrial y el olvido o menosprecio de lo social se hace evidente en el sector agrícola:

En este sentido, durante el régimen y dentro de la argumentación del Nuevo Ideal Nacional no se hablaba de Reforma Agraria, en sentido estricto, sino de Reforma Agrícola en la medida en que el objetivo no era crear una clase campesina y repartir la tierra con ese criterio, sino fomentar una clase de medianos productores y empresarios agrícolas que contasen con todos los recursos técnicos para desarrollar una agricultura moderna, lo cual por lo demás, conllevaría objetivos políticos (Castillo, 1990, p. 154).

Las acciones y orientaciones de este gobierno estarían fundamentadas en lo que se llamó el Nuevo Ideal Nacional, una doctrina de tendencia positivista elaborada desde los sectores intelectuales que sostenían al régimen y que se presentaba como la orientación ideológica que redimiría al país de sus males partiendo de la transformación del medio físico y del mejoramiento integral del venezolano.

En materia constitucional el retraso fue evidente. Gran parte de los derechos sociales reconocidos en la Constitución de 1947 durante el trienio adeco fueron excluidos mientras que las referencias a los beneficios sociales en la Constitución de 1953 resultaron tangenciales. Los cambios que venía experimentando el Estado al asumir mayores responsabilidades en materia social desde la muerte de Gómez, sufren un retroceso con esta Constitución. En parte, la de 1947 fue desconocida porque sus principios políticos de inclusión política y bienestar social estaban en conflicto con la idea del pueblo no apto por razones evolutivas y con la idea del desarrollo por la vía de la modificación del medio físico. Pero también es derogada porque se trata de un producto de AD. Tal como lo señala Urbaneja (1992, p. 180), el positivismo perezjimenista no está a la altura de la elaboración de los intelectuales del gomecismo y es apenas un residuo de ideas y prejuicios políticos sobre la raza como también hace manifiesta una profunda desconfianza hacia un pueblo que ha demostrado ser adeco. Por eso también la Reforma "Agrícola" tenía un objetivo político: minar las bases de AD en esas clases.

Siendo una elaboración de raíz positivista, que había presentado sus primeras formas durante el gomecismo y el posgomecismo, el Nuevo Ideal Nacional otorga un peso causal determinante a los condicionantes físicos en la explicación del nivel de atraso de una sociedad, así como a sus condicionantes raciales. Dentro de este proceso, la imposición de un orden y una disciplina social que dirigieran los cambios era importante. Obviamente, desde la perspectiva del régi-

men, sólo las Fuerzas Armadas Nacionales conformaban el grupo que estaba en capacidad de dirigir esos cambios. Los partidos políticos, especialmente AD, no eran sino grupos demagógicos. La democracia, según la doctrina del Nuevo Ideal Nacional, para la cual se preparaba a la población, no estaba basada en el voto popular sino en el disfrute del “bien común” por parte de la población.

Partiendo entonces de esta reformulación del positivismo, se retoma incluso con más fuerza la idea del mejoramiento del venezolano a través de la transformación del medio físico. Son los años del “buldózer” como los llama Castillo (1990), donde

El tractor es el mejor colaborador de este gobierno, el más cabal intérprete del elevado y noble propósito de transformar el medio físico. El tractor con buldózer se convierte en personaje familiar de los venezolanos, como otrora lo fuera el burro de carga. Es un símbolo de la patria moderna que se está plasmando; un símbolo tan respetable como el caballo del Escudo Nacional y que ya ha hecho historia (Vallenilla Lanz, *El Herald*, 8/9/54, citado por Castillo, 1990, p. 111).

Incluso algunos avances que se habían logrado durante el posgomecismo en materia social fueron revertidos en este período. Además, no estaban a la altura de los ritmos que se habían establecido anteriormente en el cambio del bienestar social. Por eso se privilegian los aspectos materiales y de orden, al tiempo que se descartan aquellos relacionados con la participación o los derechos como la seguridad social.

Sin embargo, los logros en materia de desarrollo no eran tantos como pregonaba el gobierno de Pérez Jiménez. Si bien había un ingreso per cápita comparable al de algunos países industrializados de Europa, las disparidades entre la población en materia de ingreso, los niveles de consumo y analfabetismo eran propios de un país subdesarrollado. Las campañas de salud no lograron erradicar las enfermedades, especialmente en el medio rural. La baja productividad del sector del agro y el crecimiento urbano y las oportunidades de trabajo como mano de obra obrera significaron un aumento de la migración a la ciudad y con ello, el aumento de las zonas marginales. En materia educativa, tal como lo señala Stambouli (1999: 240), el Gobierno no se caracterizó por tener una orientación social en su gasto público. El gasto en educación del perezjimenismo fue el más bajo del hemisferio y el aumento interanual de la matrícula escolar

se desaceleró para luego aumentar luego de la caída del régimen. Esta desatención de lo social se presentó igualmente en el sector agropecuario, causando un retroceso productivo del sector y en consecuencia una merma en la calidad de vida de la población rural.

Durante el régimen perezjimenista aumentó el proceso de urbanización y con ello la población urbana. Pero el estancamiento de las políticas sociales del trienio adeco, la aceleración de la urbanización y el cambio de la dictadura a la democracia, hizo presente la marginalidad urbana moderna en la agenda pública.

Hemos visto cómo el diseño de 1945 preveía un conjunto de mecanismos económicos, sociales y políticos para equilibrar ambos procesos [urbanización e integración de masas urbanizadas], y cómo esos dispositivos se paralizan en el decenio [1948-1958]. Además, la caída del régimen perezjimenista y el consiguiente aflojamiento de los mecanismos represivos permiten una mayor movilidad a la población, que se apresura a satisfacer una especie de “demanda diferida” de urbanidad, sus deseos de venirse a las rutilantes ciudades (...). De allí que en los primeros meses siguientes al derrocamiento de Pérez Jiménez se produzca un abrupto crecimiento de la marginalidad en las ciudades (Urbaneja, 1992, p. 202).

Segundo balance: la democracia populista y el rentismo

Frente a las propuestas positivistas, y ya visible en las tensiones políticas de finales del gomecismo, existe un sector que propone cambios políticos más radicales en la medida que éstos apuntaban hacia una participación política y democrática de todos los sectores de la sociedad. Es decir, junto a los militares y las élites intelectuales podían sentarse obreros, campesinos y estudiantes para diseñar el futuro del país. Son grupos que hablan de elecciones generales y democracia representativa, y de la formación de grupos con intereses públicos al seno de la sociedad: sindicatos, gremios, ligas campesinas y, claro está, partidos políticos. A la vista de los sectores conservadores del positivismo representan grupos radicales, sobre todo adecos y comunistas.

Estos grupos tienen una primera entrada al poder con el derrocamiento de Medina Angarita y el arribo al gobierno de Acción Democrática entre 1945 y 1948 que concluye con el golpe de Estado de Delgado Chalbaud y Pérez Jiménez. Con el fin de esta dictadura, se establece la democracia de manera definitiva hasta nuestros días. Sin

embargo, entre los gobiernos que se suceden, a efectos de sus programas políticos y contextos sociopolíticos, hay que hacer diferencias. Identificamos a estos gobiernos como parte de la “democracia populista”, tomando una acepción general de este último término como la inclusión, o la promesa de inclusión, de las masas populares a los beneficios de la modernidad.

El ensayo democrático del trienio adeco

Las presiones y los descontentos hacia el gobierno de Medina Angarita se hacían cada vez más evidentes, a pesar de que éste había dado mayores aperturas políticas que López Contreras. Los gobiernos de López Contreras y Medina Angarita se alejaron de las prácticas políticas del gomecismo, pero las expectativas de los grupos políticos rebasaban aun los cambios que habían propuesto estos gobiernos. Para los llamados grupos radicales de la época, adecos y comunistas, no eran sino una extensión de la autocracia gomecista. A los ojos de éstos, la situación social del posgomecismo era caótica: “Salarios y sueldos bajos, servicios públicos a precios onerosos, libre cancha para la especulación fueron factores concurrentes para que la población venezolana, durante los años de la Segunda Guerra Mundial, viviera angustias económicas comparables a las de las naciones por donde se había paseado la bota esterilizadora del soldado nipón o nazi” (Betancourt, 1986, p. 204).

El golpe de Estado de 1945 lleva a que por primera vez un partido político moderno se encuentre a la cabeza del gobierno: Acción Democrática. Partido que, bajo diferentes nombres, venía realizando una labor de base y de movilización popular desde la época del gomecismo, y que encarnaba ideales de un cambio social que a los ojos de las clases dominantes era visto como radical. Muchos de sus dirigentes habían estado en el exilio o en la clandestinidad, en contacto con las corrientes de pensamiento político de tendencia renovadora y progresista de la época. A pesar de su larga actividad clandestina, su peso en la población era evidente. Junto a la reivindicación de elecciones populares, el gobierno de la Junta Revolucionaria toma como bandera el saneamiento de la administración pública a través de juicios de responsabilidad administrativa para investigar la conducta de funcionarios públicos del gomecismo, del lopecismo y del medinismo. Estos juicios, la convocatoria a una constituyente para

la elaboración de una constitución, los problemas generados por las tensiones políticas y los roces con las clases dominantes de la sociedad⁶, coparon en buena medida el tiempo del gobierno. Una vez proclamada la Constitución de 1947 y la instalación del gobierno de Gallegos, se produjo el golpe de 1948 que cerraría este trienio.

Lo primero con lo que el trienio adeco trata de mantener distancia es con la tendencia de los gobiernos del posgomecismo a la construcción de grandes obras de infraestructura e intenta humanizar las políticas sociales. Para ellos, la construcción de grandes obras es una fachada que trata de ocultar el deterioro de las condiciones de vida de la población y también de la mala administración y corrupción de esos gobiernos. Desde la perspectiva de la política social, se busca dignificar el trabajo de las personas haciendo que éste sea más productivo desde el punto de vista de su poder adquisitivo. La Ley del Seguro Social es reformada para superar algunos problemas de orden administrativo. De igual manera sucede con la ley que rige el Banco Agrícola y Pecuario. También se adoptan medidas para la construcción de viviendas populares destinadas a la población obrera y la concesión de créditos para la clase media y obrera. En materia de salud y de educación se prosiguen algunas líneas trazadas, pero con mayor énfasis en el mejoramiento de los estados y territorios federales y el crecimiento de la cobertura.

Con la Constitución de 1947, que será derogada con el golpe de Estado de 1948, se amplían las responsabilidades sociales del Estado hacia la población en varias materias. Esta Constitución refleja en buena medida lo que son las ideas de AD en lo social. Por ejemplo, el Estado asume su protección sobre las familias sin mirar el estado civil de las madres y la protección del niño y se compromete a apoyar a los padres en el cumplimiento de su rol; en similar modo asume su responsabilidad de prestar servicios de salud y de ofrecer una seguridad social eficiente. En educación no sólo se asume el derecho universal a la educación sino también la garantía de un régimen de trabajo idóneo para los docentes. En materia de legislación laboral se dan quizá los cambios más relevantes en materia salarial, de pro-

6. Dentro de estos episodios, está el causado por el Decreto 321 que enfrentó al Gobierno con la Iglesia y sectores pudientes de la sociedad. Esto, más algunos excesos en los juicios de responsabilidad administrativa, serán parte de los argumentos de las clases dominantes para ver con beneplácito el golpe de 1948.

tección laboral, de contratación colectiva, de derecho a la huelga y de beneficios sociales.

La transformación que experimenta Venezuela en todos los campos desde los años 40 hará que lo social sea el simple resultado de un proceso de modernización que le cambia la cara al país en menos de una generación:

A partir de 1917 el campesino de los Andes, de Lara, Falcón, Monagas, Margarita y el Delta, abandonan su tierra nativa para incorporarse a los campamentos que en el Zulia, en Falcón y luego en Oriente establece la industria petrolera. Es la primera movilización pacífica del pueblo venezolano. Empieza el campesino a conocer el valor del salario, el horario de trabajo, los zapatos para sus pies desnudos, la luz eléctrica en la noche, la escuela para sus hijos y el hospital para sus enfermos. Empiezan a formarse los primeros núcleos obreros de las futuras organizaciones sindicales. En razón de esos mismos cambios, profesiones hasta entonces casi inútiles como la de ingeniero, agrimensor o arquitecto empiezan a valorizarse y surgen también los contratistas de obras que las compañías petroleras necesitan pero no ejecutan directamente, es decir nacen los núcleos de una nueva clase, la clase media (Velásquez, 1997, p. 28).

Estos cambios implican profundas transformaciones demográficas que hacen más complejo el tejido social del país. En este cuadro de condiciones, las inversiones en materia de educación (ampliación de la cobertura escolar) y de salud (infraestructura hospitalaria y control de enfermedades) son la expresión de la política social de la época. Es un momento en el que se producen grandes cambios, algunos son todavía un hito histórico durante el desarrollo social. Para el nuevo programa que propone la democracia, existe una inquietud de partida: un país que ve aumentar sus ingresos por concepto de la renta petrolera y se moderniza aceleradamente en algunos aspectos, pero con un pueblo que ve pocas mejoras en sus condiciones de vida. Un país que vive cambios a raíz de su modernización y goza de beneficios económicos pero de manera concentrada. La intención de los grupos democráticos es tener el control sobre esos cambios de tal forma que, por medio de ese control, se pueda ir incorporando progresivamente a toda la población en esos beneficios. Este problema de ritmo se hace más evidente en las ciudades: por efecto de la migración desde el campo éstas crecen más rápido que la cantidad de empleos que pueden ofrecer. En este sentido, uno de los puntos de la agenda democrática es la Reforma Agraria como medio para mejo-

rar las condiciones de vida de la clase campesina y para abastecer el mercado interno. Pero esta Reforma no parte de cero: AD había construido desde hace años su base política en las clases campesinas.

Se buscaba brindar un mínimo de condiciones a la población para que ésta se incorporara más fácilmente a los procesos de modernización. Al ser un cambio en positivo (reducción de la pobreza, movilidad social ascendente) la política social era el modo en que se garantizaba ese piso común a todos los venezolanos: educación básica y condiciones salubres. Era el modo de ordenar y establecer un ritmo a esos cambios. En el caso del primer ensayo democrático, de alguna manera, estas políticas preparaban a la población para las transformaciones en curso, incluso las políticas:

El sentido de estas políticas [sociales] es doble. Por un lado, poner al pueblo en condiciones cada vez mejores de ejercer los derechos políticos que se le adscribían de arrancada. Por otro lado, son medios necesarios para que los programas industriales, agrarios, políticos, funcionaran mejor. Expansión de la educación y de la asistencia social, construcción de infraestructura, vivienda urbana y rural, ampliación y modernización de los servicios públicos. Todo esto, por su parte, significa la futura –pero pronta– ampliación del aparato burocrático del Estado y, por lo tanto, el aumento de las fuentes de empleo en las ciudades, el fortalecimiento de las clases medias urbanas y el surgimiento de un numeroso sector obrero al servicio del Estado (Urbaneja, 1992, p. 136).

El Estado asume un rol más activo en materia social. No se trata ya de modificar las condiciones de una población para hacerlo evolucionar, se trata ahora de que el Estado es responsable del bienestar social de una población, que por lo demás también tiene una conciencia política adquirida, primero, por la acción proselitista de los partidos y, segundo, por el sistema educativo. Este rol del Estado no viene por una retórica aprendida. En el caso de la Venezuela de 1945, y aun hasta nuestros días, el Estado con sus recursos provenientes de la renta petrolera tiene la capacidad ejecutiva de actuar y transformar las condiciones de vida de la población. Además, por esta misma fuerza y el poco grado de desarrollo de la economía privada, el Estado no depende de las élites económicas o dominantes. Se convierte así en un buen instrumento para las aspiraciones policlasistas de AD.

Por otro lado, el programa del trienio adeco es también modernizador en materia social en la medida en que la política social se entiende como parte de una maquinaria, mediante la cual se puede

hacer partícipe a la población de los beneficios de la modernidad. La participación de la población dentro de estos beneficios, al estar fundada en la renta petrolera, se logra entonces sin generar conflictos interclases pues, a final de cuentas, no se le resta dinero a nadie para beneficiar a los otros. Todos estos cambios sociales y demográficos serán el telón de fondo de las políticas sociales de los gobiernos que irán desde López Contreras hasta los primeros años de la consolidación democrática luego de Pérez Jiménez. En el caso del trienio adeco, el Estado abre las puertas para que los cambios en la población no sean sólo demográficos o sociales; se pretende que el pueblo sea también un sujeto político dentro del sistema democrático y que como tal pueda beneficiarse también de los rendimientos de la renta petrolera y de la modernización del país. Este proyecto y la hegemonía de AD causaron roces en las élites militares y conservadoras de las clases dominantes, que finalmente se aliviaron con el corte político de 1948.

El Pacto de Punto Fijo (primera versión): la pacificación y la estabilidad

Luego del perezjimenismo, la prioridad para los actores políticos era la legitimación de la democracia y la estabilidad política. Si a los inicios de la democracia, la amenaza venía de sectores conservadores que veían con poco agrado el ascenso de AD, durante los años 60 las amenazas vendrían del lado contrario: la insurrección de la izquierda armada. Más aún, el ejemplo de Cuba a pocos kilómetros de las costas venezolanas, se mostrará como un modelo no democrático con buenas promesas de desarrollo social para los sectores humildes: "Al liderazgo autóctono, la revolución cubana le plantea el reto de tratar de demostrar que el Estado de un país democrático puede desempeñar una función de hondo contenido social, sin tener que apelar al expediente de las expropiaciones, el combate a la propiedad privada y la lucha contra las formas específicas del régimen de producción capitalista" (Márquez, 1992, p. 112).

La fragilidad de la experiencia democrática que se vivió en el trienio adeco y la revolución cubana junto a la insurrección armada, colocó a los partidos políticos venezolanos frente al reto de lograr, antes que cualquier cosa, un acuerdo para estabilizar la democracia. El aprendizaje del trienio era que la conducción sectaria y el enfrentamiento con los sectores conservadores no era la vía para la estabilidad; todo lo contrario, era la fórmula para generar enfrentamientos

que terminarían por debilitar todos los intentos. No era posible gobernar a espaldas del resto de los sectores de la sociedad, a pesar de contar electoralmente con una base tan amplia como la de AD. Es así como la construcción de la estabilidad del programa democrático pasaba por la obtención de consensos y de apoyos de los actores clave de la vida venezolana. En otras palabras, la democracia, aun bajo el gobierno de AD y su mayoría electoral, debía dar rendimientos positivos a los intereses de aquellos actores que, a finales de los años 50, tenían sus dudas sobre este programa.

La agenda pública consistió en una serie de políticas y programas que, si bien se dirigían a las múltiples necesidades de la población venezolana, tenían por objetivo el logro de estos apoyos hacia el sistema. La cuestión iba más allá de la programación de políticas; el mismo modo de hacer política debía convencer fácticamente al resto de la sociedad de que la democracia era un sistema que rendía frutos, es decir, que todos podían salir ganando o que salir del juego democrático podía acarrear grandes costos. Es bajo esta filosofía que puede entenderse el inicio de la insurgencia armada: el Partido Comunista fue el único actor político que fue excluido explícitamente de la firma del Pacto de Punto Fijo, cerrando así su posible participación política. Tal como lo describe Urbaneja (1997, pp. 197-207), la consecución de apoyos para la democracia se convierte luego en una búsqueda obsesiva de la estabilidad del sistema. Se termina asociando la estabilidad con el consenso y, finalmente, con la aversión al conflicto.

La construcción de todos estos apoyos tenía claramente una fuente material: la renta petrolera. Por ello, el consenso se logra prometiendo a unos actores que el Estado no sacrificará sus intereses ni sus recursos y a otros que el Estado responderá a sus demandas. Ya no se trataba entonces sólo de convencer a los adversarios del sistema democrático, sino de hacer entrar en el juego democrático a toda la sociedad, y como parte de ella, al pueblo. El elemento rentístico es importante a la hora de entender el acoplamiento de intereses y las respuestas a las demandas en la búsqueda del consenso. La renta petrolera permite, por un lado, obtener abundantes recursos para la satisfacción de las demandas y, por el otro lado, hacerlo sin tener que imponer sacrificios materiales a otros sectores de la sociedad.

El punto de partida de esta búsqueda del consenso y rechazo al conflicto es la firma del Pacto de Punto Fijo en 1958. Éste tiene, más

que nada, orientaciones relacionadas con las elecciones libres y la gobernabilidad fundada en la unidad nacional, pero presenta también un programa mínimo común de orientaciones de política. Para esto los candidatos presidenciales acuerdan el respeto de los resultados electorales y el reconocimiento del nuevo gobierno. El programa mínimo común que se obtiene de este pacto contempla en sus aspectos sociales el mejoramiento de las condiciones educativas y sanitarias de la población a través del apoyo financiero del Estado, con miras a establecer un mínimo de condiciones igualitarias entre la población. En particular, este programa contempla: protección a la madre y el niño, política de vivienda para las poblaciones urbanas y rurales, campaña contra el rancho, lucha contra el desempleo, reforma de la Ley del Trabajo, analizar la posibilidad de implementar un salario familiar, reorganización del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, fomento de la educación popular, erradicación del analfabetismo y dignificación del magisterio.

Dentro de la lógica de generación del consenso el programa suavizaba asperezas que habían creado conflictos durante el trienio, dejando claro el respeto al orden capitalista y la búsqueda de canales para el ascenso social de las masas. Al parecer, uno de los temores de los sectores conservadores durante el trienio adeco era el ascenso descontrolado de las capas populares a los estilos y espacios de vida de los sectores más acomodados. Por eso, para el nuevo ensayo del programa democrático era importante que la movilidad social no representase una amenaza a los sectores sociales altos. Pero el programa mínimo común encerraba algo más que el problema de la movilidad social. Las condiciones sociales a la salida del perezjimismo, como lo señalamos anteriormente, dejaban una brecha considerable entre el desarrollo industrial y el desarrollo social, con un claro rezago de este último. En consecuencia, el descontento de las poblaciones marginales en torno a las grandes ciudades, así como sucedió con los sectores campesinos del posgomecismo, fue captado por AD. El aumento de las necesidades sociales diferidas y la ausencia de canales de participación social y política, eran las principales emergencias sociales de la nueva democracia: la primera, se resolvía por la acción del Estado, y la segunda, por la acción de los partidos. A su vez eran elementos que podían alimentar las filas de la izquierda insurgente que empezaba a manifestarse en los primeros años de la década de los 60.

Los lineamientos del consenso y el rechazo al conflicto, así como las propuestas en materia social quedaron reflejados en la Constitución de 1961. Con esta Constitución se retoma en parte el Estado social que había sido diseñado en la Constitución de 1947. El rescate constitucional que se realiza del modelo de sociedad de 1947 se conservará hasta la última Constitución de 1999. Sin embargo, existen diferencias entre las constituciones de 1947 y de 1961.

En 1961, de forma análoga a las corrientes sociopolíticas, normativas, constitucionales y contextuales del momento, en el Primer Mundo y también en la región, la Constitución promulgada continuó el tránsito por los caminos de la integración social, aunque el diseño fue algo menos coherente con esas tendencias que el de 1947 y acusó rasgos muy particulares en cuanto a la concepción de ciudadanía social; ideológicamente la misma del 47, pero dando preponderancia a la igualdad y no a la libertad como aquella. Todo lo cual se expresó en una visión de los derechos sociales con un sesgo proteccionista en cuanto a desarrollo y ejecución (Delgado y Gómez Calcaño, 2001, p. 86).

Los derechos sociales y ahora también económicos, excluidos durante el perezjimenismo, fueron de nuevo recuperados. Es quizás en torno a estos derechos que existe el mayor consenso de las fuerzas sociales y políticas que conforman la nueva democracia. Sin embargo, en esta nueva Constitución la concepción de ciudadanía social es más restringida que aquella presentada en la de 1947, pasando a manos de las mismas personas el derecho a la atención de la salud y a manos de los propios trabajadores y las empresas, el derecho a la seguridad social.

Los cambios que se produjeron a partir de 1936 marcaron la apertura política y social de Venezuela; algunos derechos alcanzaron un reconocimiento y desarrollo sin precedentes para el momento, en el constitucionalismo venezolano (...). Carrera Damas, al analizar el proceso socio-histórico de Venezuela en los años que van de 1810 a 1974, manifiesta que con la Constitución de 1947, se abandonó la concepción paternalista de derechos vigente hasta ese momento (...). (En cambio) La constitución de 1961, institucionalizó una concepción pactada de ciudadanía social... (Delgado, 2000, pp. 89, 112 y 116).

A diferencia del positivismo del posgomecismo y del perezjimenismo, en los programas de la democracia se considera que el pueblo tiene una capacidad de acción política fuera de toda perspectiva

evolucionista. Y bien lo saben los partidos quienes han construido, sobre la noción de pueblo que ellos tienen, su base de acción política y electoral. Es a partir de esta capacidad de acción política que los partidos montan sus bases sobre espacios asociativos de la sociedad civil, lo cual venían haciendo desde hace un par de décadas. En esto hay que tomar en cuenta que luego de años de represión y control político, la sociedad civil no había logrado la capacidad y madurez suficiente para activar el derecho a la participación política que la democracia requiere para su fortalecimiento. Pero, por otro lado, los partidos requerían de esta activación de la participación ciudadana para ejecutar y diseñar su agenda de acción política y, de paso, establecer su base electoral. Siendo los partidos quienes tenían esa necesidad y la capacidad de hacerla realidad, se construye de esta manera una red organizacional que le dará vida a la participación política de la sociedad civil venezolana.

A diferencia del programa positivista, el programa democrático organiza a la sociedad de manera horizontal. Ciertamente, los partidos tienen un rol a la cabeza del proceso democrático pero no cierran el paso al resto de la sociedad; en cierto sentido, asumen el rol de facilitadores del proceso. Esta organización horizontal de la democracia tiene una ventaja para el logro de los consensos necesarios para la estabilidad del sistema: los actores políticos y los grupos sociales pueden introducirse de manera paralela a la vida política sin que haya de entrada alguno de ellos que prepondere sobre el resto.

El programa democrático de 1958 está consciente de las necesidades sociales de la población en cuanto a bienestar social. La intención entonces es hacerla partícipe de los beneficios que genera la renta petrolera. Por otro lado, dentro de sus convicciones democráticas existe la idea de que el pueblo debía contar con un mínimo de calidad de vida para el ejercicio de la democracia, no estrictamente en el sentido material, sino también en materias como salud y participación. Así se ve en la renta petrolera no sólo el medio para potenciar el aparato productivo, sino también para atender las necesidades sociales, siendo que por lo demás dicha renta alcanza largamente para ambas tareas. Desde este punto de vista, buena parte de las políticas sociales de la democracia no difieren en mayor medida de las aplicadas por los gobiernos positivistas: en ambos casos, las políticas sociales se destinan al bienestar social de la población en materias como salud, educación, vivienda y seguridad social sobre la base de la distribución de la renta petrolera.

Sin embargo, las diferencias desde la perspectiva de la construcción de ciudadanía social van más allá de la distribución de bienestar social. Para el programa democrático, que se gestó en 1947, el pueblo y la sociedad organizada no son entes separados; de hecho la aspiración es que el primero sea movilizado para que tenga su espacio político dentro de la democracia. Esta es la bandera social de la democracia y tiene su origen en las doctrinas socialdemócratas de AD: la construcción de una sociedad policlasista. En este sentido, la aspiración del programa democrático es que la acción política del Estado tenga como destinataria a toda la sociedad en general, lo cual no quita que parte de esta acción esté dirigida a grupos particulares. En pocas palabras, la acción social del Estado es para todos. Ése es el origen del universalismo en las políticas sociales. Bajo este signo, se crea un sistema de educación y de salud gratuitos, políticas de vivienda para todos y subsidios que terminan beneficiando a quien tenga acceso a ellos.

Pero las políticas sociales tienen también un importante rol político dentro del sistema que se está configurando. Dentro de este contexto, las políticas sociales vienen a ser la manera de atraer al pueblo dentro del juego de apoyos hacia el sistema. Es el medio por el cual se gana el consenso del pueblo para las nuevas reglas del sistema democrático y se logra que aquél sienta, y efectivamente sea, un ganador dentro de la democracia. Las políticas sociales, además de ofrecer bienestar social y construir una sociedad policlasista, también son el mecanismo que hace que la población disfrute de los beneficios de la vida democrática.

El Pacto de Punto Fijo (segunda versión): el rentismo petrolero y el clientelismo político

Con la pacificación de la izquierda armada hacia finales de los años 60 y la moderación de los militares y de otros sectores conservadores, pareciera que en Venezuela el camino hacia la consolidación de la democracia y la modernización de la sociedad estuviera ya abierto. Más aún, cuando a principios de los años 70 se da el *boom* petrolero y la nacionalización de dicha industria, se alimentó la ilusión de que en cuestión de pocos años, el país estaría a la cabeza de los de la región. Existía estabilidad política, la economía crecía rápidamente y la gente en apariencia gozaba de los beneficios de la renta

petrolera. En el marco de todo esto, la democracia parecía definitivamente asentada.

Durante los 10 años que transcurren después de la salida de Pérez Jiménez, la búsqueda de la estabilización de la democracia se convierte en casi el único horizonte de los actores políticos del sistema. De hecho, desde el punto de vista de la programación de políticas públicas, las ofertas del Gobierno en esta área –a excepción de la industria petrolera– no presentan mayor novedad: se menciona siempre la necesidad de construir escuelas, viviendas y hospitales, pero no hay variaciones relevantes en el programa. Lo único que difiere es la justificación y el orden de importancia: unos privilegian la educación, otros los beneficios laborales. Los mayores cambios se experimentan en los marcos institucionales de la vida ciudadana como la institucionalización de la democracia y del Estado de Derecho. El mayor reto era vencer a los actores antagónicos al sistema y, como sucedió posteriormente, incorporarlos al sistema democrático. Con la pacificación, puede decirse que a partir de 1969 efectivamente toda la sociedad venezolana entró al sistema populista y los auges de los ingresos petroleros en 1973 y 1979 permitieron que se garantizara el disfrute de la renta petrolera al menos en cuanto a volúmenes de ingreso.

A partir de este momento se pone en marcha lo que Juan Carlos Rey describe como “el sistema populista de conciliación de intereses”. Rey explica cómo la legitimación del nuevo orden democrático se funda en la consecución de apoyos de actores clave de la sociedad venezolana a través del reconocimiento mutuo y legítimo de los intereses representados por cada uno de esos actores. Una motivación importante dentro de este reconocimiento mutuo es la alternancia en el poder junto a un sistema de negociaciones utilitario que permite la satisfacción de los intereses de estos actores y sus representados. El desacato de las reglas del juego democrático tiene por consecuencia un conjunto de sanciones: el retiro del apoyo de los otros actores y el no acceso a las gratificaciones utilitarias del sistema.

Con la guerra entre árabes e israelíes en 1973 y el consiguiente embargo petrolero de los países árabes, se produce una escalada de los precios del petróleo llevándolos de 2,70 dólares por barril a 11,7 dólares. Además, ya en 1968 los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) habían fijado su posición donde expresaban oficialmente que serían los gobiernos, y no las compañías

petroleras, quienes fijarían los niveles de renta y los volúmenes de producción. Otra escalada de precios se produce entre 1979 y 1981 marcados por la guerra entre Irán e Irak. En medio de estos auges, en 1976 la industria de hidrocarburos es nacionalizada en Venezuela. Así, la renta petrolera en Venezuela pasa de 1.722 millones de dólares en 1972 a 15.371 millones en 1981.

Hacia finales de los años 70 la economía venezolana se encontraba saturada, y esto da lugar a una salida masiva de capitales que luego debió ser compensada por la vía del endeudamiento. Pero, por otro lado, algunos cambios en el mercado petrolero internacional frenaron la dependencia de los países consumidores de petróleo hacia los países productores, lo cual hace que la OPEP empiece a fracturarse. Para 1986 los precios del barril llegaron a 10 dólares, pero para Venezuela esta caída empieza a notarse desde 1982. Para 1983 ya no es posible mantener el tipo de cambio subsidiado que se tenía desde 1976. La renta, o el rentismo, llegó a su tope.

En cuanto a lo político, con el logro de la mencionada pacificación y el fortalecimiento de los actores políticos del Pacto –partidos y Estado–, donde el rol del rentismo funge de base material del sistema populista, la alianza pasa de un momento de estabilidad a uno de relaciones utilitarias. Las relaciones de cooperación y consenso adoptan entonces estilos utilitarios: el clientelismo político. La orientación no es hacia el futuro sino hacia la contabilización de utilidades “presentes” que brinda el sistema o que puede brindar en el corto plazo. Así, no hay programas de desarrollo ni social ni económico pues los actores que deberían generarlos se encontraban con agendas ocupadas en la contabilización de las utilidades clientelares.

Para Venezuela, el clientelismo no es nada nuevo pues éste se origina, al igual que en otros países de la región, desde los tiempos de la Colonia y las relaciones entre los terratenientes que luego darán paso a los caudillismos locales. Sin embargo, el clientelismo rentístico tiene dos particularidades: primero, el origen de la base material que lo hace un clientelismo de alto alcance y, segundo, que pasa de ser prácticas locales o de gobiernos personalistas a ser casi un modo de hacer política en una sociedad moderna.

El clientelismo en el cual los partidos políticos hacen de bisagra entre la sociedad y el Estado, tendrá como consecuencia que en Venezuela se tejera una red compleja de relaciones utilitarias sobre las cuales funcionará el sistema público. Esta es una red que involucra

partidos, agencias del Estado, asociaciones de carácter privado y personalidades. En tanto que son relaciones utilitarias, la cuantía de “quién le debe a quién” hará que sea imposible tener una idea clara del alcance de estas deudas. Es el momento en que en Venezuela el sector público comienza a verse envuelto en una continua historia de corrupciones y escándalos. El clientelismo termina siendo, más que una práctica política, el modo de relación entre la sociedad política (Estado y partidos) y la sociedad civil y, de modo general, con la población.

En el marco de estos fenómenos del rentismo y del clientelismo, las orientaciones sociales del Estado, del programa democrático originado desde los años del posgomecismo, se disuelven en prácticas utilitarias. En pocas palabras, si las políticas sociales buscaban legitimar un sistema de gobierno, a medida que se degenera éste, aquéllas pasan a ser un engranaje mediante el cual se establecen relaciones utilitarias, con poca orientación hacia el desarrollo de la ciudadanía social. Las políticas sociales en vez de generar ciudadanía, son un modo de hacer llegar el clientelismo rentístico a sectores de difícil alcance. “Los grupos sociales de más difícil ubicación social e integración política, son cubiertos por instituciones estatales de tipo asistencial, como Fundacomún, y por las redes partidistas que dan lugar a la política de barrios, fuertemente clientelística y de satisfacciones de corto plazo” (Urbaneja, 1992, p. 333, notas suprimidas).

Esta red utilitaria tendrá un efecto perverso: con el tiempo, los actores del sistema se olvidan del actor más difuso pero el más importante de la alianza: el pueblo. Con el tiempo, los partidos y la sociedad política en general le dan la espalda a una sociedad que también se complejiza en sus demandas y que espera del Estado las atenciones clásicas de bienes y servicios sociales. El punto de quiebre se produce en 1983 con la devaluación de la moneda, y junto a la situación de pobreza que venía arrastrando un sector de la población, la sociedad venezolana comienza a demandar algo más que políticas de asistencialismo del Estado. En la medida en que el sistema populista y el rentismo petrolero dejaron de rendir frutos a la población y en que la hegemonía de los partidos y su desinterés por lo popular cierran las vías de participación, la gente empieza a retirarse de las otras vías de participación política como lo son las elecciones, la militancia política y la asociativa para quedarse sólo, si es el caso, con lo que le llega por la vía de las políticas sociales.

El colapso del modelo rentístico y clientelar

El eslabón más débil de la cadena, y por el cual empezó la crisis, fue el modelo de desarrollo basado en la renta petrolera, lo cual nos interesa exponer con cierto detalle para ahondar en el colapso del sistema y su impacto en los contextos sociopolíticos. Con la aparición de la explotación petrolera, se pretendió transformar la economía de tal manera que ésta, por medio de la sustitución de importaciones, pudiera ser autosuficiente. La idea era sustituir los bienes de consumo que eran traídos de afuera y que eran necesarios para la actividad económica venezolana. Para poner en marcha este proceso, se adoptó una serie de medidas arancelarias que, por un lado, protegían a la industria interna de las importaciones y, por el otro, subsidiaban a la producción interna. De esta manera se esperaba iniciar el proceso de industrialización y el desarrollo del sector agrícola, modelo que por lo demás era el mismo que se establecía para el resto de América Latina.

En los años 70, la economía venezolana se encontraba orientada hacia su mercado interno con un sector productivo de elevados costos de producción pero que gozaban de las políticas de protección puestas en marcha por el Estado venezolano. En la medida que la renta petrolera aumentaba sus niveles, más tendían estas políticas a proteger el mercado interno. A través de la sobrevaluación de la moneda nacional, el consumo también era subsidiado. De esta manera, por el aumento del consumo, se llegó a un momento en el que la capacidad de consumo era, primero, mayor a la capacidad de producción, obligando así a aumentar las importaciones. Pero, por otro lado, el control subsidiado en el tipo de cambio implicó también que los costos de importación fueran menores a los costos de producción interna. Este contexto provocó que el mercado interno dependiera finalmente del flujo de importaciones.

La primera consecuencia de este proceso fue un déficit en la balanza de pagos y una escalada en la acumulación de la renta en el exterior. Esta salida de capitales hacia el exterior debió luego ser compensada con el endeudamiento público. Además de impedir el desarrollo de un mercado interno fuerte y productivo, este modelo llevó también a una distribución desigual del ingreso. Aquellos sectores vinculados a las importaciones, principalmente al comercio, se veían mucho más favorecidos que los sectores productivos internos. Y con

el poco crecimiento del sector productivo interno, las capas sociales más bajas –conformadas principalmente por trabajadores obreros y agrícolas– empezaron a verse rezagadas frente al crecimiento de las clases medias y altas. Es en este momento cuando realmente se hace notable la brecha social que, en nuestros días, resulta abismal. Teniendo en cuenta este proceso, se concluye al final que el mercado interno realmente estaba limitado sólo a aquella parte de la población que tenía capacidad de consumo.

Es así como a finales de los años 70 e inicios de los 80 se llegó a una economía poco capacitada para competir en los mercados externos y con un mercado interno limitado, más un sector industrial que operaba con altos costos y presentaba signos de concentración monopólica. La poca capacidad productiva de la economía venezolana revertía de manera circular en las mismas capas sociales, generando un proceso de exclusión en los mercados de trabajo. Era obvio entonces que al momento de agotarse el modelo rentístico, éste dejaba un profundo problema social: una buena parte de la población con poca capacidad de obtener formas alternativas de ingreso y poco potencial de trabajo productivo. Todo esto, frente a un contexto inflacionario y recesivo.

El segundo punto débil del modelo rentístico fue su concentración en el sector público que con el tiempo no dio espacio al crecimiento del sector privado y a la sociedad civil. El Estado, como bien sabemos, es dueño y gerente de la renta petrolera, la cual utilizó como una herramienta para la modernización de Venezuela tanto en el programa positivista como en el programa democrático. Lo que debió haber sido un proceso de motivación o de estímulo terminó siendo de intervención y proteccionismo. Por el lado de la economía, los subsidios y las políticas proteccionistas tuvieron como efecto minimizar el sector privado frente a la competitividad externa; por el lado político, los partidos iniciaron la estructuración de la sociedad civil sin dejar luego espacio a las organizaciones propias de ésta. La poca productividad del modelo rentístico se compensó con la intervención rentística del Estado en la economía. No obstante, debido al intervencionismo del Estado y a los pocos estímulos para la productividad, la economía venezolana –y en general, la sociedad– se hizo dependiente de la acción pública. Cualquier intento de romper el intervencionismo y el proteccionismo del Estado no gozaba de popularidad en los actores políticos. Si bien el juicio de Carlos Andrés

Pérez fue facilitado por las convulsiones que ocurrieron entre 1989 y 1992, también es cierto que la pérdida de apoyo político tenía que ver con la imposición de una política neoliberal que, más allá de sus efectos negativos, encerraba también la ruptura de estas políticas proteccionistas.

Dentro de esta lógica, una herramienta muy importante del intervencionismo del Estado fue la política social. Ésta se convirtió en el modo a través del cual se construyeron los vínculos con la sociedad en términos de una óptica clientelar y no de desarrollo. Cuando se establece el sistema de conciliación de intereses y comienza la “obsesión por el consenso” luego de la caída del perezjimenismo, se construye una red de relaciones y pactos cuya base es la satisfacción –inmediata o relativamente pronta– de las aspiraciones de cada grupo que, aunado al proteccionismo del Estado, se convierte en un tejido espeso de lealtades y deudas por favores recibidos que, en un momento dado, atrofian lo que fue uno de los arreglos más estudiados para transitar de la dictadura a la democracia.

De esta manera, el populismo se convirtió en una forma ideológica en la cual se plantea la acelerada incorporación al orden político de las masas populares a través de un proceso intenso de modernización, urbanización e industrialización, apoyándose para esto en una oferta promisorio de satisfacción simbólica y utilitaria de necesidades, muchas veces sin contrapartida productiva (Urbaneja, 1992). El clientelismo es más bien una práctica de naturaleza política que no tiene que ver con los orígenes sociales de las personas; es un sistema de intercambio de bienes y servicios a cambio de apoyo político, lealtades y soporte electoral (Rodríguez, 2002). Por esto, el clientelismo resultó útil para buscar apoyos para el consenso en una economía petrolera. Aunque en la política económica se distribuían parte de estos bienes y servicios (subsidios y exenciones) así como en lo político se hacían favores, en lo social quedaban las políticas sociales como método para alcanzar aquellas masas que no se beneficiaban de estos clientelismos.

Si bien las políticas sociales, al igual que en la época del posgomecismo, ofrecían bienestar social a la población a través de la oferta de bienes y servicios, al momento de la erosión del programa democrático estas políticas no reconocían las necesidades de una población que requería más que eso; se trata de una población que también está a la expectativa de ofertas orientadas más hacia la participación y el

fortalecimiento de sus espacios colectivos. El asistencialismo de las políticas sociales, como lo describe Auyero (1999), es un tipo de práctica política donde se establece una relación asimétrica fundada en la sumisión y la dominación por medio de lazos de dependencia y desigualdades en la distribución del poder. Tal hecho sucede al final con las políticas sociales en Venezuela, donde la atrofia generada por el clientelismo hace que exista, por un lado, un alejamiento de la población de los espacios políticos, y por otro lado, la formación de una sociedad civil con fuertes orientaciones antipartidistas que inciden, al final, en una exclusión de la participación política. En pocas palabras, una sociedad civil que busca crear sus espacios políticos fuera de la sociedad política formada por el Estado y los partidos.

Por esto, uno de los aspectos promisorios de estas políticas en sus inicios fueron las orientaciones hacia la participación popular con miras a desarrollar una democracia participativa. Esta participación se entendía como una transformación necesaria dentro del programa democrático, cuya base era la extensión de los mecanismos de toma de decisiones a través de la organización popular. Sin embargo, la sombra del clientelismo político, del centralismo de Estado y de la desconexión de la sociedad política con el resto de la sociedad, llevó a que muchas de estas organizaciones y espacios que nacieron con la aspiración de empujar esta democracia participativa, carecieran del apoyo político necesario. Los espacios participativos que se lograron fueron sobre todo los referentes a ámbitos locales bajo la Ley Orgánica de Régimen Municipal y las juntas de vecinos. Pero como estos eran espacios nacidos de la lucha contra la hegemonía de los partidos políticos, no lograron integrarse a la dinámica política y más bien contribuyeron a una fragmentación de lo social y a la acentuación del divorcio entre el Estado y la Sociedad.

Las políticas sociales de la democracia populista

Alvarado Chacín (1993, p. 42) explica la evolución de las políticas sociales a lo largo de este período de la manera siguiente: a partir de los años 50 existe la creencia de que la evolución del sistema productivo bajo la sustitución de importaciones daría lugar a un crecimiento de la economía con la consiguiente creación de puestos de trabajos estables y bien remunerados. Con esta percepción, la política social se orienta a potenciar el capital humano con miras a facilitar la entrada

de la población a estos nuevos sectores productivos. Por eso, las políticas sociales se fundamentan principalmente en las áreas de educación, salud y vivienda. Luego, en los años 60 y 70, la renta petrolera permite que la política social aumente la cobertura de los servicios y su libre accesibilidad para toda la población como una manera de fortalecer al capital humano y garantizar una mayor equidad. Para los años 80, a pesar de los primeros signos explícitos de la crisis (febrero del 83), la acción social del Estado no muestra mayores innovaciones ni cambios requeridos frente a las nuevas circunstancias:

En los 80, aun cuando la Política Social sigue ordenándose según ciertos grupos de población (niños, ancianos, jóvenes) a partir de dependencias administrativas especializadas, no puede hablarse de políticas y planes rigurosamente elaborados, con una visión global, de conjunto y con perspectivas estratégicas. Por el contrario continúa prevaleciendo la planificación social sectorial. Y salvo “amagos” como el de ejecutar un programa de transferencias directas a los grupos más empobrecidos (sea el bono alimentario o pro-paz), la política social mantiene su carácter pasivo frente al deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población (Alvarado Chacín, 1993, pp. 43-44).

Lo más notorio de las políticas sociales de esta época se encuentra en los logros que se obtuvieron en sus inicios. Primero, en el reconocimiento de algunos derechos sociales y económicos que habían estado excluidos durante el perezjimenismo. Si bien la Constitución de 1961 redujo algunos logros de la de 1947, se lograron importantes avances para la época. Segundo, a lo largo de este período gran parte de las redes de atención social del Estado se vieron aumentadas y fortalecidas. Esto permitió que durante ese tiempo la población venezolana tuviera acceso a servicios sociales de buena calidad lo que, aunado a una economía creciente, permitía mantener a raya el fantasma de la pobreza. Las primeras décadas de la democracia venezolana lograron establecer algunos hitos importantes en materia social.

Las políticas sociales de la democracia populista adquieren un carácter distributivo: su función es reasignar una parte de los recursos de la renta petrolera hacia aquellos sectores que tienen mayor dificultad para acceder a éstos. Dada la cuantía de estos recursos, es posible entonces que la distribución se lleve a cabo sin sacrificios o exigencias materiales a otros sectores de la población. Bajo estas premisas, es que se construyen las políticas sociales de los gobiernos

que se sucedieron luego de López Contreras –a excepción de Pérez Jiménez– hasta el inicio del segundo gobierno de Pérez. Para el caso de las políticas sociales propiamente dichas, esta asignación de recursos se realiza, por un lado, a través de mecanismos directos de transferencia de fondos como lo son los subsidios y el control de precios que tienen un impacto directo en los presupuestos familiares; por otro lado, haciendo uso de mecanismos indirectos que potenciaban el capital humano con miras a incrementar la posibilidad de generar un mayor ingreso. Tal es el caso de las políticas sociales propiamente dichas en áreas como salud, educación y vivienda.

Es así como la gratuidad de la enseñanza, la ampliación de la cobertura escolar, la erradicación de enfermedades endémicas, la construcción de viviendas de interés social, las políticas habitacionales y la seguridad social se convierten en parte de los logros –que se venían trabajando desde el posgomecismo– de la democracia populista. No obstante, siendo la abundancia una de las características del momento del rentismo, el interés era el logro de los objetivos y no tanto el uso racional de los recursos; el interés era lograr, por ejemplo, llegar a las coberturas establecidas sin mirar tanto su costo. Por esto las políticas sociales carecían de metodologías de evaluación de impacto o algo similar como el control de los recursos. Más aún, esta idea de la abundancia permeaba a toda la administración pública: no existía la cultura de los recursos limitados.

La abundancia de recursos y la idea del populismo como la inclusión de las masas populares dentro de la modernidad, dieron lugar a otro rasgo propio de las políticas sociales de la época que hemos mencionado anteriormente: el universalismo. La formulación de las políticas sociales no se realiza desde la perspectiva de “alcanzar” a un sector de la población en particular sino con la idea de presentar una oferta abierta a todos de servicios públicos con el fin de acelerar la modernización de la sociedad venezolana en cuanto a sus requisitos sociales: una población sana, bien formada y bien atendida. Una de las críticas más fuertes realizadas a este modelo –además de la ausencia de controles de eficiencia en el gasto público– fue el hecho de que este universalismo terminó beneficiando a una parte de la población que realmente no requería de este tipo de apoyos. Otro aspecto del universalismo era que al no existir una población empobrecida y visible, no existían aquellas que requirieran de una atención particular. Una población en situación de extrema pobreza era

objeto de políticas asistencialistas de corte caritativo; eran políticas marginales dentro de la propuesta de las políticas sociales. Tal era también el caso de las poblaciones indígenas.

De esta manera, las políticas sociales universalistas eran igualmente el modo de incluir a la población en la renta a la vez que se legitimaba a sus ojos el régimen democrático. Era la forma de establecer la conciliación de intereses con la población, especialmente aquella que era el centro de atención del populismo: los sectores populares. Pero existía también, en sus inicios, una intención educativa: era el medio a través del cual se pretendía socializar a la población dentro de los mecanismos de participación política, la “educación del soberano”. El punto de partida de esta participación eran las comunidades locales, que mediante procesos de integración vertical, tendría un impacto nacional.

En conclusión, las políticas sociales resultaban altamente centralistas por la fuerza del Estado –particularmente del Ejecutivo– y la ausencia aun de gobiernos locales realmente descentralizados. Esto no es sólo un rasgo de la política social, sino que además es una particularidad que cubre todas las áreas de la política pública. Esto trae como consecuencia que la política social tenga poca especificidad regional y, a pesar de la promoción de la participación, existan pocos espacios locales de inserción dentro de las políticas sociales. Al ser de carácter ejecutivo, estas políticas estaban sujetas a las sucesiones de gobiernos y sus respectivos equipos ministeriales.

A pesar de que a finales de este período, hacia mediados de los años 80, ya existían indicios sobre el aumento de la pobreza y algunos signos que apuntaban al agotamiento del modelo rentístico y clientelar, las políticas sociales permanecieron intactas, viéndose superadas por la complejidad de los problemas estructurales y las coyunturas políticas. La agenda política de los 80 se destinó principalmente a los primeros problemas económicos (devaluación, renegociación de la deuda externa...) que venían apareciendo por esos años. Como las políticas sociales siempre fueron subsidiarias de la política económica en tanto que, en cierto sentido, las primeras estaban a la espera de los resultados de la segunda, no existía la capacidad autónoma de poder generar respuestas independientes al contexto económico.

El punto más débil de las políticas sociales era su estrecha dependencia –como todo el gasto público– de la renta petrolera. A medida que ésta fue restringiéndose desde los años 80, los problemas en los

sectores sociales empezaron a hacerse evidentes. Es con esta restricción de la renta petrolera que comienza, primero, a verse afectada la cobertura de los servicios sociales para, luego, afectar la calidad de los servicios. No obstante, con la instalación del clientelismo político, algunos signos de desidia y descuido hacia los bienes del sector social empezaban de antemano a manifestarse.

Sin embargo, el problema de fondo iba más allá de los recursos. Con el crecimiento desorbitante del Estado frente a la sociedad y el poder que lograron los partidos políticos en espacios que, por su naturaleza, serían de la sociedad civil, se fue dando un divorcio entre la sociedad política (Estado y partidos), la sociedad civil y la población en general. El Estado descuidó sus principales labores de atención y servicio hacia la población⁷, dejando a la deriva importantes espacios institucionales que luego, si bien no fueron el epicentro de las crisis de los últimos 20 años, su ausencia fue significativa durante las mismas. Al dejar lo social como un sector que sería atendido por el crecimiento económico, Venezuela perdió la oportunidad de institucionalizar algunos sectores sociales que, como la seguridad social, no podían dejarse bajo la inercia del crecimiento económico. Es así como las políticas sociales no fueron sino un conjunto de acciones que luego serían complementadas —una vez que el individuo estuviera “capitalizado” como ciudadano— por el crecimiento económico.

El divorcio fue más evidente en la promoción de la participación popular que tanta publicidad recibió en los años 70. Ésta no contó con los apoyos políticos necesarios desde el Estado y rápidamente se vio opacada por la hegemonía de los partidos en los espacios políticos de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones vecinales, movimientos estudiantiles, organizaciones comunitarias, ligas campesinas, asociaciones de mujeres, etc.), a tal punto que el desarrollo de la sociedad civil se distanció notablemente de los partidos políticos e incluso comenzó a verlos como algo negativo.

7. No fueron solamente las escuelas y los hospitales sino también otros servicios como la cedulación, la justicia, y en general todas las actividades que por definición el Estado debería servir a la población.

Tercer balance: el ensayo neoliberal y la promesa revolucionaria

Para finales de los años 80, era evidente el fin del desarrollismo rentista y la ruptura del sistema populista de partidos. El agotamiento de estos modelos se ve luego acompañado de una fuerte ofensiva de las corrientes neoliberales que circulan por ese entonces en la escena mundial. Luego del *boom* de los años 70, la economía venezolana entró en una fase de recesión, financiando los déficit externos con las reservas internacionales y la contracción de nuevas deudas externas, todo esto acompañado de fuertes limitaciones estructurales en el aparato productivo. La caída de la renta petrolera y los compromisos monetarios adquiridos por el Estado llevaron al fin de la acción distributiva, afectando seriamente la capacidad para financiar tanto la actividad productiva como la acción social a través de subsidios y transferencias. El modelo donde el Estado distribuye sin quitarle a nadie y donde la cuantía de recursos permitía la conciliación de intereses sin mayores conflictos llega a su tope.

El Estado no puede financiar más al resto de la sociedad y la población comienza a sentir que ya no es sostenible su modo de vida. La pobreza ya no es un simple problema de incorporación de las masas a los bienes de la modernidad sino que es un problema estructural de la sociedad venezolana. No sólo es que haya pobres, sino que la pobreza sea un problema generacional que arrastra cada día a más familias. Las brechas sociales se hacen más evidentes con el pasar de los años y las limitaciones económicas de la clase media profesional son parte de los síntomas de la crisis. Por otro lado, las aspiraciones de vida material basadas en el consumo e inspiradas por el rentismo se hacen cada vez más imposibles al acabarse los subsidios a la economía privada a través del cambio del dólar.

El agotamiento del modelo rentista es acompañado por un retroceso en la vida política. Se produce entonces el retiro del apoyo popular a los partidos y se generaliza el escepticismo hacia la participación en lo político, lo cual se traduce objetivamente en un aumento del abstencionismo electoral. Esto crea vacíos en los espacios de participación que ciertamente habían sido erosionados y estancados por los partidos desde el clímax rentista. Este cuadro de “inamovilidad política” –desvinculación de los partidos del resto de la sociedad, más abstencionismo– produce un claro silencio en cuanto a ofertas de desarrollo social y económico. En otras palabras, no hay ofertas de nuevos programas políticos.

Así como el desarrollismo correspondió a una corriente dominante en la región durante los años del populismo en Venezuela con apoyo de algunas agencias internacionales, hacia los 80 existe también un nuevo componente ideológico externo que se identifica con el neoliberalismo. Si bien buena parte de los cambios en el desarrollo mundial se pueden entender por estas corrientes, realmente las transformaciones van más allá de la práctica de esta ideología; son cambios que afectan el balance existente entre las esferas privadas y públicas donde, ciertamente, el neoliberalismo tiene un espacio importante. Los cambios político-institucionales que caracterizaron principalmente la escena de los países industrializados de Occidente tenían un denominador común: la reducción del rol del Estado dentro de la sociedad a favor de un aumento de la esfera privada. Esto puede ser descrito en tres movimientos (Jessop, 1995):

- *La desnacionalización del Estado*: gran parte de las competencias que venían siendo ejecutadas por el Estado a escala nacional son transferidas a otros niveles de gobierno como el local, donde se inscribe el proceso de descentralización experimentado por muchos países en desarrollo, pero también a niveles como el regional y el supranacional. Los mejores ejemplos de esto se encuentran en Europa y en los bloques de comercio regional.
- *La desestatización de los regímenes políticos*: otra parte de las responsabilidades del Estado, y también de las otras formas de gobierno, pasan a ser compartidas con órganos no políticos dando un énfasis a las formas de asociatividad y de corresponsabilidad a las labores de gobierno. Es en este movimiento donde entra el trabajo en conjunto con asociaciones de la sociedad civil pero también los procesos de privatización en la medida en que en estos casos la corresponsabilidad del Estado pasa a ser mínima –casi al simple rol de la vigilancia pública.
- *La internacionalización del Estado nacional*: más que un movimiento, se trata de un cambio en la naturaleza del factor mundial. Con los cambios tecnológicos, estratégicos y productivos a escala planetaria, la importancia del elemento externo dentro de las acciones domésticas de cada Estado adquiere una relevancia vital. Esto implica un cambio profundo en los modos de actuar del Estado. Es la porosidad de las fronteras nacionales.

Estos tres movimientos dan lugar a procesos como las privatizaciones, la globalización de la política mundial, la transnacionalización

de las actividades económicas y la ascendencia de los poderes locales y subnacionales que se ven en la descentralización y los movimientos separatistas. También se dan expresiones como el fanatismo religioso y los movimientos de derechos humanos. Obviamente, frente a estos escenarios el modo de acción del Estado sobre la sociedad ya no es el mismo.

El neoliberalismo se coloca como la corriente que rige los modos de concebir el desarrollo económico y social de los países en el marco de estos escenarios. Al compás de los cambios antes citados, esta corriente es caracterizada por el fuerte énfasis que hace en la reducción del rol del Estado en la economía, dejando que las fuerzas del mercado sean quienes movilicen no sólo la economía, sino el conjunto del desarrollo de una sociedad. Para los países en crecimiento, el neoliberalismo se traduce en un conjunto de medidas de corte macroeconómico que apuntaba justamente a liberar las fuerzas del mercado y a reducir la participación estatal.

Los Programas de Ajuste 1989 y 1996

Estas medidas llegan a Venezuela con el segundo período de gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1988 y su programa de gobierno que llevó por lema "El Gran Viraje". A pocos días de asumir la Presidencia, se anuncia un Programa de Ajuste Estructural de la economía inspirado precisamente en los postulados neoliberales, y cuenta para ello con el apoyo de las agencias multilaterales, en especial el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas medidas fueron: devaluación de la moneda, eliminación de los subsidios, privatización de las empresas del Estado, aumento de las tarifas de servicios públicos, reducción de la administración pública y apertura de la economía a la competencia extranjera.

Las condiciones y los modos como estas medidas se lanzaron, tomando en cuenta que la expectativa de la población ante la nueva presidencia de Pérez era una vuelta al rentismo y al proteccionismo de los años 70, desencadena una serie de protestas violentas conocidas como el "Caracazo". Las protestas recibieron una fuerte respuesta de las fuerzas del orden que dejó una considerable cantidad de muertos. Pero el problema es mucho más grave que los de orden público: el neoliberalismo y sus medidas implican una ruptura total y antagónica con el paternalismo estatal que venía siendo propio del rentismo

y del clientelismo de las últimas décadas. No es sólo la gente de la calle la que ve con antipatía estas medidas; muchos sectores se oponen a estos ajustes porque rompen justamente con esa cultura política. De entrada, como lo expresa Silva Michelena (1999), el programa político anunciado en febrero difería notablemente del ofrecido en la campaña electoral, este último elaborado con el apoyo de AD. El que se aplicó fue un programa diseñado por un conjunto de tecnócratas ajenos al partido. Frente a la envergadura de los cambios, el apoyo político desde el inicio fue premonitoriamente percedero:

Su piso político fue por tanto muy frágil: él (Pérez) más que nadie conocía que la rudeza de estos ajustes, al recaer sobre los hombros de las grandes masas empobrecidas y sobre la clase media, requerían de un fuerte consenso apoyado en una sólida cohesión de los grupos y partidos beligerantes a escala nacional; sobre todo si se quería que ese proceso avanzase en un contexto democrático, del que tanta profesión de fe hizo, a escala nacional e internacional (Silva Michelena, 1999, p. 97).

Luego de los sucesos, el Gobierno refuerza la parte social del programa y traza un conjunto de nuevas medidas que hagan frente a las consecuencias de los ajustes en la población. Mientras tanto el paquete económico se aplica de igual manera, tal como estaba planteado desde un principio. De este modo, se pone en marcha un conjunto de programas sociales que buscan compensar los efectos causados por los ajustes macroeconómicos en las poblaciones más vulnerables. A efecto de estos programas, se consideraban las poblaciones más vulnerables a los niños, las mujeres embarazadas, los lactantes y los trabajadores en desventaja en zonas de pobreza extrema urbana y rural. En la medida que estos ajustes surtieran su efecto sobre la productividad de la economía, estos deberían traducirse en una mejora en las condiciones de vida de la población y los programas podrían desmantelarse o transformarse con otra orientación.

El núcleo de la oferta social de este gobierno, en respuesta a los eventos de febrero, fue un conjunto de programas sociales presentados bajo el nombre de "Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza" (PEP). Éste consistía en una serie de programas sociales destinados a suplir las necesidades básicas de los grupos vulnerables. Son programas cuya metodología general es la transferencia directa de bienes y servicios a los hogares más expuestos a la pobreza extrema. El objetivo de estos programas era tener un impacto en el nivel del ingreso

familiar y satisfacer las necesidades básicas de salud, educación, nutrición y vivienda, focalizándose en los grupos más expuestos a las medidas de ajuste. Estos programas fueron:

- Nutrición: beca alimentaria, beca láctea y de cereales, vaso de leche escolar, merienda escolar y comedores escolares.
- Salud: programa alimentario-infantil (PAMI) y ampliación de la atención primaria en salud.
- Educación: dotación de uniformes y útiles escolares, ampliación de la cobertura de los preescolares, compensación sociopedagógica y cultural, capacitación y empleo juvenil, subsidio al pasaje preferencial estudiantil.
- Vivienda e infraestructura: vivienda rural, mejoramiento urbano en barrios, inversión social local.
- Protección social: hogares y multihogares de cuidado diario.
- Empleo y seguridad social: seguro de paro forzoso, apoyo a la economía popular, beca salario.

Para la puesta en marcha de estos programas, el nuevo gobierno propuso en su programa político contar con el apoyo de los sectores organizados de la sociedad civil –hecho muy acorde con los movimientos antes descritos. Así, la promoción de la participación social –que ya estaba presente desde los años 70 pero con un perfil menos operativo– entra en la acción pública con el fin de mejorar la eficiencia de la red de atención social y fortalecer institucionalmente al sector. Las políticas sociales del PEP son instrumentadas a través de la Comisión Presidencial para el Enfrentamiento a la Pobreza. Otras transformaciones de carácter institucional que apuntaron a fortalecer y hacer más eficiente las nuevas políticas sociales implicaron:

- La creación del Ministerio de la Familia como órgano rector de la política social y la reforma del Ministerio del Trabajo.
- La creación del Consejo Nacional de la Mujer.
- La reorganización administrativa del resto de las instituciones del sector.
- El desarrollo de sistemas de información social e indicadores de desarrollo.
- La promoción de la formación en gerencia social.
- La gestión concertada de los servicios con el sector privado no lucrativo.

Estas transformaciones expresan la intención de generar cambios profundos en la ejecución de las políticas sociales y además de mo-

dificar el rol de éstas como fuente de legitimación de los regímenes políticos. No obstante, estos planteamientos delimitan claramente dos tipos de políticas sociales que en ciertos momentos se ven como excluyentes y en otros como complementarias: por un lado, la política social estructural o tradicional que se encarga del fortalecimiento del capital humano a través de la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social; y por el otro lado, la política social compensatoria que se destina a la atención inmediata de poblaciones vulnerables a los cambios económicos. La política compensatoria predominó durante este gobierno sobre la segunda, tanto en la orientación de los programas como en la dedicación de esfuerzos y recursos, de lo cual se encarga el Ministerio de la Familia.

La política social tradicional se ubica en la misma línea de lo que se ha expuesto en los apartados anteriores: constituyen las acciones del Estado para impartir bienestar social a la población general y así poder incorporarla a los beneficios de la modernidad. Son políticas que están destinadas a potenciar la calidad del capital humano a través de la redistribución de la renta petrolera. La política social tradicional es el medio que tiene el Estado para el mejoramiento de la calidad de vida de la población –como lo ha sido con sus variantes desde el Programa de Febrero.

La principal meta es, primero, garantizar las condiciones físicas de vida (vivienda y salud), y segundo, la capacidad de insertarse en un empleo productivo dentro de un entorno laboral óptimo (educación y seguridad social). Siendo que la orientación de las políticas sociales tradicionales apuntaba a la potenciación del capital humano para insertarse productivamente en la economía, la política económica debería, en teoría, articularse con la política social a través del crecimiento económico y, sobre todo, con las condiciones laborales y salariales. Por esta relación, para la nueva agenda social –y en general para todas las políticas sociales que se han venido dando– el primer punto a considerar es la reforma de la seguridad social. En cuanto a las ofertas en otras áreas sociales, no existe una mayor variedad que la que se ha venido presentando en las últimas décadas. Se apunta a una mejora cualitativa y cuantitativa en los servicios sociales del Estado, lo que se traduce en una ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad. En el área educativa, se aspira a un aumento de la planta física de la educación preescolar e inversiones en obras físicas para la educación básica a fin de aumentar la matrícula escolar.

Para el área de salud, se establecen inversiones para los sistemas de atención primaria y preventiva, especialmente en las áreas urbanas pobres.

Luego del pacto de las medidas de ajuste de 1989, para los años siguientes algunos indicadores económicos mostraban la recuperación de la economía y del aparato productivo. De igual manera, los programas sociales tuvieron algún impacto en los niveles de vida de la población. Tal como lo explica Silva Michelena (1999) no fue el efecto de derrame el que propició que sectores medios y populares mejoraran sus niveles de vida, sino la cantidad de recursos colocados por los programas sociales, hecho que incluso se reflejó en una ligera reducción de los índices de desigualdad. Sin embargo, para que los impactos positivos tuvieran un efecto real se requería que los ajustes fueran profundos y sostenidos en el tiempo, a objeto de poder controlar los niveles de deterioro del salario real en combinación con cambios institucionales de envergadura, no sólo en la economía, sino en el conjunto de la sociedad venezolana.

Este período está acompañado de una de las reformas que más expectativa creó en Venezuela: la descentralización. La idea de la descentralización como parte de la reforma del Estado se estaba manejando desde inicios de los años 80 en tanto intento para dar lugar a nuevas formas de participación en las decisiones públicas y también para mejorar el desempeño de las funciones públicas. Dentro de los cambios concretos de este proceso podemos citar la promulgación de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (1988), la Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989). Las primeras elecciones directas, secretas y universales de alcaldes y gobernadores se llevaron a cabo en diciembre de 1989. Otros procesos institucionales se presentan en el ámbito del financiamiento de las instancias locales donde se ajusta el Situado Constitucional en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público como principal soporte financiero de las alcaldías y de las gobernaciones, además de la participación de éstas en los ingresos derivados del Impuesto al Valor Agregado y la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la Ley de Asignaciones Especiales para los Estados derivados de Minas e Hidrocarburos.

En materia de políticas sociales, hasta 1989 las gobernaciones sólo tenían programas con carácter de ayudas y asistencias sociales. Siendo que la descentralización coincide con la aparición de los programas sociales compensatorios, esto representa un reto para los gobiernos locales emergentes, pese a que algunas gobernaciones y alcaldías tienen su propia oferta social. No obstante, esto representa una primera tensión, pues los programas sociales compensatorios por su naturaleza cuentan con un diseño de carácter centralizado, lo cual encierra algunos problemas de coordinación entre gobernaciones y alcaldías, y de éstas con el gobierno central. Aunque estos programas adolecen desde sus inicios de algunos problemas como limitaciones en la cobertura y en la ejecución, estos se reproducen con magnitudes diferentes en los gobiernos locales. Pero el gran obstáculo de la descentralización es el momento histórico en el cual nace:

... la efectividad de la descentralización, como parte de la política de ajuste general de la relación Estado-sociedad, se ve seriamente vulnerada por la persistente presencia de limitaciones severas a lo largo de los años 90, lo que conspira contra el logro pleno de los objetivos originalmente planteados. De esta manera, resulta difícil animar la participación ciudadana y la creencia en el sistema político. También resulta dificultoso garantizar el mejoramiento sustancial de los servicios públicos en momentos de abierta restricción de los ingresos fiscales. Es una paradoja de difícil situación (Mascareño, 2003, p. 32).

Ciertamente, resulta una época de ajustes y crisis. La mejoría económica no fue sentida por igual en todos los sectores de la población, y el carácter paliativo de los programas sociales no se daba abasto para cubrir los efectos de los ajustes. Durante 1992 y 1993 las tensiones pasaron al campo político, donde dos intentos de golpes de Estado, justificados en cierta medida por la población dados los niveles de descontento pero sin levantar muchas simpatías activas, agudizaron las tensiones políticas y sociales. En marzo de 1993, el presidente Pérez fue destituido por malos manejos de la partida secreta pero, como bien se sabe, había perdido el apoyo político hasta de su propio partido. El período presidencial sería completado por Ramón J. Velásquez, y luego, en diciembre de 1993, Caldera sería elegido por segunda vez para la Presidencia de la República.

Este nuevo gobierno tenía que manejar las tensiones políticas y sociales y la crisis económica heredadas de años anteriores en un

ambiente caracterizado por los rumores. La economía presentaba fuertes déficit como resultado de los ajustes incompletos y de sus problemas estructurales de siempre. Sin embargo, a pesar de las dificultades, este gobierno no estableció ningún programa de acción económica o social durante su primer año de gestión. En septiembre de 1994 se da a conocer el Programa de Estabilización y Recuperación de la Economía (PERE) que buscaba restablecer los equilibrios macroeconómicos. En febrero de 1995 se presenta el IX Plan de la Nación –Proyecto País–, donde se recoge lo planteado por el PERE. La crisis financiera de 1994 y 1995 creó una situación de insolvencia que llevó a la intervención de 11 entidades bancarias, una subida de la inflación que llegó al 70% en 1994, la reducción de las reservas internacionales y a un control de cambios para detener la fuga de capitales que obligaron a este gobierno a firmar un acuerdo con el FMI con mucho recelo, puesto que la popularidad del presidente Caldera para su elección se fundó en duras críticas a las medidas neoliberales de Pérez.

Así se retoma la vía neoliberal en 1996 con el nombre de Agenda Venezuela, que es la versión definitiva del IX Plan de la Nación. Esta Agenda comprende, al igual que su predecesor el Gran Viraje, un componente social que busca distribuir las cargas sociales que implica el programa de ajuste y compensar aquellos grupos poblacionales más expuestos a los efectos de dicho ajuste. Los programas sociales de la Agenda eran:

- El subsidio familiar, para compensar el ingreso de las familias con niños escolarizados en educación preescolar, especial y básica (hasta sexto grado), en planteles gratuitos y localizados en barrios pobres urbanos o en áreas rurales.
- El Programa Alimentario Estratégico, el cual facilitaba la atención alimentaria para la población en situación de pobreza extrema.
- El Programa Alimentario Escolar, que entregaba diariamente una comida balanceada a niños escolarizados.
- El Desayuno-merienda Escolar, que suministraba diariamente una arepa o galleta enriquecida, y una bebida láctea a niños escolarizados.
- Dotación de uniformes y útiles escolares.
- Suministro de Medicamentos (Sumed), que subsidiaba parte del costo de las medicinas esenciales y recetas en los ambulatorios.
- Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI).
- Programa de Dotación de Material Médico-Quirúrgico.

- Hogares y Multihogares de Cuidado Diario.
- Subsidio del pasaje estudiantil.
- Capacitación y empleo joven.
- Atención integral al anciano.
- El fortalecimiento social que generaba ocupaciones temporales en labores de mantenimiento, reparación de infraestructura y obras pequeñas.
- El incremento de ingresos a los pensionados por vejez.

La Agenda Venezuela no presenta mayores diferencias con el Gran Viraje de 1989 (Machado, 2003). Se asumieron casi todos los programas sociales de este último con las mismas orientaciones, la política social tradicional no presentó mayores cambios, orientándose siempre a la ampliación de la cobertura y optimización de la calidad en el mejor de los casos, y el conjunto de medidas macroeconómicas no fue en gran parte alterado. La principal diferencia entre el Gran Viraje y la Agenda Venezuela se encuentra en su entorno: el primero se aplicó sin un consenso nacional, que estuvo más presente en la segunda.

Los continuos e interrumpidos ajustes fueron acumulando cargas sobre las familias venezolanas que no llegaron a gozar de los beneficios que en teoría tenían que aparecer a mediano plazo. Apenas las familias habían salido de los primeros impactos del ajuste del Gran Viraje cuando, pasando por la crisis bancaria y el control de cambio, más las tensiones políticas y sociales, tuvieron que someterse al ajuste de la Agenda Venezuela. Los ajustes incompletos más la recesión económica que los provocaron dieron por resultado una profundización de la pobreza tanto en cantidad como en calidad. Había más personas en situación de pobreza hacia finales de la década de los 90 y además se había complejizado la naturaleza del fenómeno, volviéndose un problema crónico. Temas asociados a la pobreza como la informalidad, la desnutrición, la violencia, el desempleo estructural y otros se hicieron patentes. Los programas sociales, teniendo en cuenta el progresivo deterioro de las condiciones de vida, comienzan a ser permanentes y continúan generando lazos paternalistas con la población atendida.

La concepción compensatoria

En buena medida, la política social del ensayo neoliberal había presentado unos cambios innovadores en cuanto a la acción social

del Estado al momento de diferenciar la provisión de servicios de bienestar social con la atención social de grupos empobrecidos. Resultaba innovador, pues se introducían elementos que permitían una ejecución más eficiente en la atención social del Estado, y se reconocía la existencia de una población que no podía ser atendida de manera suficiente con las políticas sociales universalistas. Así, por un lado, se había diseñado un conjunto de programas de alcance focalizado sobre la población en situación de pobreza. Por buscar un impacto en poblaciones con situaciones muy particulares, son programas con orientaciones hacia la eficacia y el logro de resultados específicos. Por esto, los programas incorporan elementos como la evaluación de resultados y la formación de gerentes sociales. Se eliminan las políticas universalistas y de subsidios indirectos que tenían poco impacto sobre las condiciones de vida de la población y terminaban beneficiando a sectores que no lo requerían.

Por otro lado, con el reconocimiento de estas políticas se le daba un lugar importante al tema de la pobreza dentro de las agendas públicas, incluyendo –vía descentralización– las agendas regionales y municipales. Las reformas institucionales dentro del sector público indicaban que la lucha contra la pobreza era un objetivo importante dentro de la agenda de gobierno. Con estas reformas, se empezaba a formar una burocracia profesional destinada a las tareas del desarrollo social, lo cual le daba un vuelo más alto a las políticas sociales de este gobierno. Finalmente, con la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil dentro de las tareas de la atención, se fortalecía la participación pública y la eficiencia de estos programas, además de que parte de las experticias en el manejo de los mismos quedaba entonces para estas organizaciones.

Con ambos programas, el Gran Viraje y la Agenda Venezuela, llega al país una nueva concepción sobre el desarrollo diferente a la del positivismo y el desarrollismo: ahora el desarrollo se entiende como una consecuencia de las fuerzas del mercado, razón por la cual el rol del Estado debe disminuirse sobre todo en la economía. Ya no es más la renta petrolera la fuente de riqueza, si bien ésta sigue siendo grande e importante, sino el mercado y la competitividad. Por esta razón, las políticas se destinan a liberar las fuerzas del mercado y a dejar que este mismo restablezca los equilibrios dentro de la economía, así como también los equilibrios del bienestar social. Dentro de estas perspectivas, las políticas sociales quedan supeditadas al crecimiento

económico, pues una vez que la economía recupere su ritmo de crecimiento, el mercado se encargaría de distribuir la riqueza en la población, incluso las poblaciones menos favorecidas, por un efecto de “goteo o derrame hacia abajo” (*trickle down*).

No hace falta que el Estado se encargue de redistribuir las riquezas con el fin de generar bienestar social, pues en la medida que el aparato productivo se restableciera, era de esperar que la apertura de oportunidades brindara la posibilidad de que las familias, a través de la inserción productiva al mercado laboral, fueran mejorando sus estándares de vida. Aquellos elementos no productivos de la sociedad irán desapareciendo en la medida en que fueran suplantados por otros productivos. Es la lógica de que tanto las personas como los mercados se orientarían siempre hacia las oportunidades más productivas. En este sentido, el rol del Estado consistiría en garantizar la institucionalidad y el orden, así como las reglas del juego que salvaguardan a la economía de mercado. Eventualmente, parte de su trabajo implicaría asistir a algunos segmentos de la población –sobre todo en los tiempos fuertes del ajuste– que no estuvieran en capacidad de insertarse productivamente. No obstante, la gran mayoría de la población, por efectos de las mejoras en los rendimientos de la economía, podría irse ganando mejores niveles de vida.

Así se esperaba que ocurrieran las cosas, por lo menos en teoría, si los ajustes eran aplicados de la manera correcta y de forma sostenida en el tiempo. Más allá de los logros o fracasos en materia económica, nos interesa revisar en estos párrafos los efectos de estas políticas en lo social que, indudablemente, no están para nada desvinculadas de lo que pasó en la economía. La aplicación de las políticas de ajuste macroeconómico tuvieron un costo social desde el inicio de su puesta en marcha, lo que implicó de golpe la caída de los niveles de vida de buena parte de la población, razón por la cual se ejecutan los programas sociales compensatorios. Uno de los efectos regresivos de estas políticas fue que la distribución de la riqueza profundizaba las brechas sociales: al liberar el mercado, las capas altas de la sociedad estaban en mayor capacidad de aprovechar económicamente la ola neoliberal, mientras que las capas más bajas, incluyendo sectores medios profesionales, tradicionalmente muy arraigados a los mercados locales y con poca capacidad de competir, se vieron fuertemente afectados. Esto para no hablar de las capas de la sociedad que se encontraban ya en situación de pobreza. Los programas sociales,

por muy eficaces que fueran, no podían paliar totalmente los efectos de estas políticas. El anunciado efecto de derrame hacia abajo no podía ocurrir como un resultado mecánico de las políticas de ajuste; tarde o temprano requería de una intervención del Estado.

Por mucho que las promesas de mejoría en el futuro fueran ciertas, los efectos en el corto y mediano plazo de estas políticas implicaban un deterioro del capital humano en tal intensidad, que pocos países podían resistir las tensiones políticas y sociales que éstas generaban. Este escenario no podía sino empeorar cuando dos ajustes consecutivos e incompletos se presentaron en Venezuela en el marco de un sistema institucional y políticamente débil y conflictivo. Más aún, los cambios necesarios en otros espacios públicos no se llevaron a cabo y las políticas sociales sólo quedaron para hacer frente a los efectos de los ajustes en los hogares venezolanos.

Las políticas para hacer frente al problema de la pobreza no fueron efectivas y, a fin de cuentas, los ajustes incompletos no hicieron sino profundizarla. Las razones por las cuales no se alcanzaron las metas son varias. El bienestar social se entendió como un resultado mecánico de las políticas económicas, siendo por esto que, a pesar de los profundos diseños institucionales y la prominencia pública y política del tema de la pobreza, la gestión pública se centraba siempre en la gestión de las políticas de ajuste macroeconómico. Las políticas sociales no hacían sino mantener las condiciones de vida de la población, mientras las políticas económicas surtían su esperado efecto positivo. Por otro lado, las políticas sociales tradicionales en materia de salud, educación, vivienda y seguridad no fueron objeto de las transformaciones que realmente necesitaban desde hace tiempo, mucho más allá de la ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad del servicio.

A diferencia de los programas políticos anteriores, donde la política social se entendía como un modo de generar bienestar social mediante la distribución de la renta petrolera, en este programa neoliberal la política social no busca sino garantizar el mínimo de bienestar social para la población sin proyectarse más allá de éste. Lo que sí compartía con las políticas sociales de los otros programas es que la política compensatoria también tenía por objeto la legitimación de un régimen y la anulación de los posibles conflictos sociales. Sin embargo, frente al quiebre del modelo de conciliación populista, las tensiones que esto generó y la profundización de la pobreza, estas políticas sociales no eran suficientes para evitar los conflictos que se

avercinaban. La primacía de las políticas sociales de compensación frente a las tradicionales, y la permanencia de las primeras, a pesar de su carácter coyuntural, son expresiones de que el fortalecimiento de la ciudadanía social –que debía estar en manos de la política social tradicional– no era una prioridad de la acción de este programa neoliberal. La política social tradicional siguió adoleciendo de los mismos males que ha tenido en las últimas décadas, y su objetivo –la potenciación del capital humano– se volvió inalcanzable, postergando otra vez el asentamiento de la ciudadanía social frente al crecimiento de la pobreza.

A pesar de los cambios institucionales y de la existencia de entes coordinadores, la ejecución de las políticas sociales tuvo problemas de integración y de consolidación en sus tareas, así como de coordinación entre lo central, lo estatal y lo municipal. A esto hay que agregar la burocracia e ineficiencia que venía arrastrando el sector público. Todo esto se traducía en retrasos en las ejecuciones, problemas en la transferencia de fondos y en la firma de convenios, dificultades en los programas de evaluación y medición de resultados y poca capacidad para retener al personal capacitado.

El apoyo que brindó el Estado a las organizaciones de la sociedad tuvo como consecuencia positiva el fortalecimiento y la capitalización en todo sentido de estas organizaciones pero, como consecuencia negativa, también implicó una explosión de ONGs, muchas de las cuales simplemente se limitaban a ejecutar, a veces mediocrementemente, estos programas. En algunos casos, frente a los retrasos de los fondos y los problemas burocráticos, algunas ONGs no podían solventar estos vacíos y se vieron en la obligación de cerrar sus programas. Otro problema que se presentó en la relación con las ONGs, pero atribuible a los problemas de coordinación desde el sector público, fueron los casos de corrupción y mal manejo de los fondos públicos, que si bien fueron excepcionales, ocurrieron por falta de control y supervisión desde las instancias de gobierno.

En ningún momento la combinación de las políticas sociales tradicionales con las compensatorias estaba en capacidad de poder generar la ciudadanía social esperada. Para empezar, frente al carácter compensatorio, la ciudadanía social no era justamente un elemento importante de las políticas que se limitaban a indemnizar los daños de las políticas de ajuste. De hecho, si estas políticas de ajuste tenían de entrada un efecto negativo que iba más allá del sacrificio, ellas

vulneraban la ciudadanía social. Las políticas sociales no lograron poner freno al problema de la exclusión, en parte porque padecían de las mismas dificultades de las políticas sociales de otros gobiernos pero, sobre todo, porque los programas de ajuste profundizaban con fuerza las desigualdades sociales.

El programa neoliberal buscaba sanar de manera inmediata problemas que tenían vieja data en Venezuela. Ajustando algunas piezas –entre ellas la apertura del mercado y la retracción del Estado– el neoliberalismo pretendía que fueran el tiempo y el mercado quienes dieran un futuro a la sociedad. Las piezas sociales de este programa no pasaban más allá de la compensación frente a los efectos del ajuste y las típicas propuestas en materia de políticas sociales tradicionales que se venían haciendo desde hace décadas. El problema de los programas neoliberales era que desataban fuerzas dentro de la economía de mercado, cuyos efectos eran difíciles de detectar y frenar y muchas veces arrastraban consigo la poca calidad de vida que a algunas familias le quedaba. El mercado es un mecanismo imperfecto cuyos efectos secundarios sin control son devastadores, y que requiere tanto una sociedad como una economía bien asentadas y libres de eslabones débiles.

El proyecto de Revolución Bolivariana

Con el cierre del milenio, Venezuela arriba a un conjunto de cambios que sin duda marcarán los años por venir. La elección de Hugo Chávez –quien encabezó el movimiento que intentó el golpe de Estado de 1992– para la Presidencia de la República en 1998, es de entrada un síntoma de estos cambios, empezando por su carácter de fenómeno electoral. Primero, por su naturaleza antipolítica en tanto que provenía de filas militares que habían adversado el mundo de los partidos políticos de los últimos 40 años, cuya propuesta capitalizaba gran parte de los descontentos populares. Los militares no habían gozado de popularidad en la escena política, entre otras razones, porque en buena medida eran percibidos como parte de las élites que se habían beneficiado del clientelismo político. Segundo, como consecuencia de esa antipolítica, en pocos años Chávez logró una popularidad desconocida para cualquier candidato que no hubiera pasado no sólo por las filas de los partidos, sino por las filas de AD pues su popularidad sólo se iguala a las de Carlos Andrés Pérez

y Rómulo Betancourt. Chávez tenía sólo un haber en su carrera pública: un intento de golpe. Pudiera citarse otro haber difuso: un proyecto caracterizado más por sus oposiciones e indefiniciones que por sus formulaciones propositivas.

La caracterización del programa político del período de gobierno de Chávez –el cual, sin entrar en precisiones conceptuales, identificaremos por su autoapelativo: la Revolución Bolivariana– resulta intrincada. Varios elementos complican esta caracterización. Antes que nada, las formas ideológicas de la Revolución son realmente vagas y difusas, ubicándose de manera imprecisa en la constelación de la izquierda política, más que nada por su oposición a las corrientes neoliberales, la crítica al capitalismo y su visión de temas como la dominación, la lucha de clases y la democracia representativa. Luego, desde el punto de vista de la plataforma política, al momento que Chávez acepta ser candidato presidencial, obviamente lleva por delante su proyecto pero, a la vez, se convierte en lo que en el argot político venezolano se ha llamado un “portaaviones electoral”, es decir, una colección de personalidades y grupos políticos de diversa índole que sólo tienen en común el apoyo a Chávez y cierta simpatía por su proyecto. Esto a cambio de un espacio dentro de las estructuras de poder. Realmente no es una fe ciega en el candidato y su proyecto; es una fe condicional en la medida que existe la certeza de que él ganará las próximas elecciones y, seguramente, requerirá de los apoyos y servicios, nada gratuitos, de esa constelación heterogénea. Finalmente, las coyunturas políticas, las ideologías confusas y el oportunismo tanto del grupo que lo apoya como del líder hacen que a medida que el proceso vaya sucediendo, se vayan adoptando algunas posturas de manera utilitaria. Uno de los campos donde esto se observa claramente es el de la política económica. A pesar del discurso anti-neoliberal, el gobierno de Chávez ha adoptado medidas que no han hecho sino reforzar el capitalismo rentístico que tanto daño ha causado al aparato productivo venezolano.

Más que verlo como un período presidencial, el gobierno de Chávez debe entenderse como un intento de proponer y poner en marcha un proyecto de sociedad alternativo al planteado por la democracia liberal, inspirado en ideales populistas y radicales. Este proceso se inició con un gran apoyo popular, pero a lo largo de ese tiempo derivó en fuertes tensiones que profundizaron la inestabilidad política, el estancamiento económico y la crisis social.

Entender la Revolución Bolivariana y sus orientaciones pasa necesariamente por revisar lo que es su figura medular: Hugo Chávez. De entrada, con esta idea afirmamos que la Revolución Bolivariana ha sido posible sólo bajo la égida de Chávez, pues se ha erigido como la figura que logró concentrar las voluntades populares y políticas en torno al proyecto de la Revolución. Sin duda alguna, muchas personas y movimientos han colocado sus ideas y sus esfuerzos en este proceso, pero éste no hubiera sido posible sin la figura de Chávez. No se trata sólo de ser la figura carismática en torno a la cual se han configurado los esfuerzos políticos, se trata también de la persona que ha dirigido y puesto la voluntad política para la marcha del proceso.

La Revolución Bolivariana se presenta como un fenómeno con más características de movimiento social que de partido político. Si bien tiene algunas organizaciones políticas que fungen de plataformas (el MBR 200, el Polo Patriótico, el MVR) estas organizaciones carecen de la capacidad de organización y de movilización que, por ejemplo, tienen los partidos tradicionales. Puede decirse que presenta características de movimiento social –en cuanto a la capacidad de movilización– en la medida que pareciera, en su discurso, ubicarse fuera del sistema político tradicional para criticarlo y promover su cambio. A diferencia de un movimiento social que sólo buscaría transformar parte del sistema político o social, la Revolución Bolivariana, como revolución, pretende una transformación de fondo de todo el sistema social.

Es una amalgama que se describe mejor por sus oposiciones y críticas que por sus propuestas. Es un movimiento que trae la promesa de erradicar el pasado y construir un nuevo país. El pasado es, a grandes rasgos, lo que muchos venezolanos venían criticando desde la crisis del populismo clientelar: la corrupción, la partidocracia, la pobreza, la ineficacia de los órganos públicos y el deterioro de la vida. El porvenir, desde la Revolución Bolivariana, tenía una imagen más difusa. Sin lugar a dudas, la promesa futura encerraba el fin de la corrupción, de la pobreza y de la partidocracia, pero algunas interrogantes quedaban en el aire: ¿Fin de los partidos políticos o sólo de los partidos que teníamos para ese momento? Activación de la economía, sin duda, pero ¿de la economía de mercado tal como la conocemos o de un híbrido con la economía socialista? Adecentamiento de las instituciones, pero ¿luego controladas por quién?

La caracterización de la Revolución Bolivariana o del chavismo es aún tema que se debate con muchas pasiones. A diferencia del populismo democrático que fue común en Venezuela en los años posteriores al perezjimenismo, donde el populismo buscaba incorporar a las masas en los procesos de modernización de la época a través de ofertas simbólicas y utilitarias, el populismo de la Revolución Bolivariana, que podemos calificar de radical, no persigue la incorporación sino la transformación del sistema para las necesidades de las clases desposeídas. Un ejemplo de esta transformación fue la Constitución de 1999 y todos los cambios institucionales que le sucedieron. A diferencia de otras formas de populismo que tenían su fortaleza en la alianza con sectores organizados de trabajadores y sindicatos, en el caso de la Revolución Bolivariana, la fortaleza se encontraba en la alianza con sectores militares y la popularidad carismática de Chávez entre los sectores civiles sin la cual no hubiera ganado las elecciones de 1998.

Desde la perspectiva cronológica y para efectos de la exposición de esta primera parte, el gobierno de Chávez puede analizarse considerando dos momentos. Uno, desde su ascenso a la Presidencia hasta el paro de diciembre de 2001. Este primer momento se puede describir como un período de ascenso carismático donde la oposición al proyecto revolucionario es mínima y la popularidad del Presidente es alta. Un segundo momento va desde aquel paro y de una serie de tensiones que llevaron a la crisis de abril 2002, hasta la realización del referéndum presidencial de agosto 2004. Estos años se caracterizan por agudas tensiones y enfrentamientos entre el oficialismo y la oposición, acompañado por una caída relativa de la popularidad del Presidente y una fuerte escisión en el seno de la sociedad. No es nuestro ánimo realizar el recuento de estos hechos, pero justamente por el carácter coyuntural y difuso de algunas posturas ideológicas, es necesario tomar como referencia algunos de ellos.

Las reformas institucionales

Desde sus inicios, Chávez hace manifiesta su intención de llevar a cabo un rediseño del sistema político y social venezolano, siendo una de sus principales banderas electorales el cambio de la Constitución. Esta pretensión no era nueva en la escena política venezolana, pues ya desde hacía algunos años venía sonando la posibilidad de, por lo menos, reformar la Constitución de 1961. Así, la primera ac-

ción del nuevo gobierno fue la convocatoria para elegir una Asamblea Constituyente la cual fue dominada ampliamente por personas que formaban parte de los partidos que apoyan el proceso bolivariano: el sector que con el tiempo se conocería como el oficialismo⁸. Con este apoyo, la Constitución propuesta para ser aprobada mediante el voto popular era casi la misma que venían promoviendo el presidente Chávez y sus colaboradores. Esta Constitución sería luego aprobada por el voto popular en diciembre de 1999. Junto a esta nueva Carta Magna, se llevaría a cabo toda una serie de reformas dentro de los aparatos de gobierno que afectarían también la ejecución de las políticas sociales.

Dentro de los cambios cabe mencionar varias cosas (Delgado y Gómez, 2001). Esta Constitución delinea una nueva idea de ciudadanía social con el concepto de corresponsabilidad entre el Estado y los ciudadanos. El Estado venezolano es declarado por primera vez como un Estado democrático y social de derecho y de justicia. A pesar de la coyuntura económica que significó la crisis del rentismo petrolero y su impacto en la capacidad de respuesta del Estado hacia las demandas sociales, se conserva la concepción del universalismo de manera más amplia, siempre en corresponsabilidad con la ciudadanía. Las orientaciones que se presentan en la Constitución Bolivariana pueden recibir dos lecturas:

La primera, relativa a la influencia de la coyuntura sociopolítica actual, que conduce a un modelo programático de ciudadanía social que contradice las tendencias predominantes, sobre todo en lo que se refiere a volver a poner la responsabilidad fundamental de los derechos sociales en hombros del Estado. La segunda, que la Constitución vigente no deberá ser vista como un retroceso sino como una contratendencia; no se trataría de un regreso al pasado sino de ubicarse a la vanguardia, en una reacción contra el neoliberalismo que invade todas las esferas sociales y política (Delgado y Gómez, 2001, p. 96).

El reconocimiento de estos derechos sociales está relacionado directamente con el reconocimiento de un derecho político: la participación ciudadana (Regnaud, 2002). Este elemento de la Constitución es señalado como uno de los cambios más importantes, encerrando

8. Esta constelación de partidos y de personajes tendría con el tiempo varias modificaciones como la ruptura definitiva del MAS con el Polo Patriótico y la salida de Miquelena y su grupo del gobierno hacia la oposición, fundando el partido Solidaridad.

incluso la denominación de una democracia participativa y protagónica –más no representativa. La Constitución Bolivariana amplía enormemente los espacios de participación ciudadana dentro de la toma de decisiones, son marcos constitucionales que tendrán un gran impacto en la coyuntura política, pues uno de esos mecanismos de participación, en este caso refrendaria, es la convocatoria de un referéndum contra un funcionario público –por ejemplo, del propio Presidente. Como parte del reconocimiento a la participación, se reconoce también constitucionalmente a la sociedad civil (sociedad o comunidad organizada, sectores de la sociedad, organizaciones no gubernamentales, son algunos de los nombres que se usan en la Constitución Bolivariana), la cual tiene poder para, por ejemplo, postular miembros al Consejo Nacional Electoral (CNE).

Tal como lo advierte Salamanca (2002), los espacios de participación de la sociedad civil se venían creando desde antes de 1999, y en cierto sentido, los cambios que en esta materia se dan para la nueva Constitución son producto de estas tendencias participativas. El establecimiento de la participación en la nueva Constitución se realiza bajo un supuesto cambio de paradigmas políticos en la sociedad venezolana: de la democracia representativa a la democracia participativa. Esta propuesta parte como una crítica de la inercia que caracterizó a la sociedad política frente al resto de la población cuando ocurrió el decline de la democracia populista. Sin embargo, el nuevo paradigma de la democracia participativa no criticaba el mal ejercicio de la democracia representativa sino a ésta en sí misma: el ejercicio de los partidos políticos es considerado como un monopolio de lo político.

- Esta participación es contemplada por la Constitución de 1999 con las siguientes características:
- la participación en los asuntos públicos va más allá de los procesos electorales y llega a una intervención directa de la sociedad en asuntos de gestión pública;
- la participación puede ser consultiva como es el caso de varios mecanismos refrendarios contemplados en la Constitución, pero también se consideran otros medios que actúan directamente en la gestión pública como es el caso de las asambleas de ciudadanos, el cabildo abierto y las iniciativas legislativas;
- existen otros medios de participación como lo son la transferencia de servicios, la participación en procesos económicos a través de la economía social o de servicios comunales.

De manera contradictoria, a pesar de propugnar una profundización de la participación ciudadana, la Constitución de 1999 y el ejercicio del gobierno de Chávez establecieron fuertes restricciones a la descentralización. El argumento es similar al que se usó con los partidos políticos: las gobernaciones y las alcaldías, algunas de ellas llevadas por partidos de oposición, se caracterizaban por su relajamiento y fuentes de corrupción. La tensión era, por un lado, entre un nuevo poder que surgía en el gobierno central contra el poder “viejo”⁹ que se encontraba en los gobiernos locales y, por otro lado, de un poder central con profunda vocación hegemónica.

La Constitución de 1999 reitera el carácter federal de la República e incluye formalmente algunos de los avances en esta materia que se venían dando desde 1999. Según la perspectiva política, a pesar de algunas señales desde la época de la Asamblea Constituyente en contra de las administraciones locales desde factores del Gobierno, realmente era muy cuesta arriba desconocer los logros constitucionales y políticos de una década de descentralización. Una de las novedades de esta Constitución es la creación de un Consejo Federal de Gobierno, presidido por el Vicepresidente, como un mecanismo de coordinación y de negociaciones intergubernamentales. No obstante, esta figura no ha sido convocada a lo largo del gobierno de Chávez.

Luego de la aprobación de la nueva Constitución, se inició un proceso de rediseño institucional del país que tomaría buena parte de los meses siguientes. Se dieron nuevas elecciones presidenciales y legislativas, se procedió a designar a los representantes del Poder Ciudadano y del Electoral. Igualmente tuvo que crearse una serie de leyes que respondieran a los marcos constitucionales. Con estos cambios institucionales y apoyándose en la alta popularidad del Presidente, el oficialismo logró controlar casi todas las instituciones del Estado.

Dentro de este rediseño de la administración pública, las instituciones del sector social del Gobierno también fueron afectadas. Dentro de los ajustes en el Ejecutivo, el antiguo Ministerio de la Familia pasó a fusionarse con el Ministerio de Salud para dar lugar al Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS). La supeditación de lo social junto a la salud no debe leerse, desde las orientaciones del oficialismo, como una subordinación de lo social, todo lo contrario.

9. Que apenas tenía una década de ejercicio.

Lo social atraviesa como una línea de acción a todos los sectores del Ejecutivo de tal manera, que no existe propiamente un ministerio de lo social pues esto es un asunto de la acción pública de todos los órganos del Estado. En consecuencia, no sólo el MSDS y los otros ministerios sociales tienen programas o enfoques en esta materia: desde el Ministerio de Defensa hasta el de Minas presentan estas líneas de acción. Un ejemplo de esta perspectiva es la ejecución de las misiones –de las cuales hablaremos más adelante– que comprometen la acción de órganos como el Ministerio de Energía y Minas (MEM), Petróleos de Venezuela, S.A. (PdVSA) o el Ministerio de Defensa (Mindefensa).

En cuanto a la red institucional del Estado para el sector social, el MSDS asumió aquellos programas sociales compensatorios que se venían ejecutando para el enfrentamiento a la pobreza, mientras el nuevo gobierno, luego de los cambios institucionales, pusiera en marcha su nueva política social. Igualmente se creó, a lo largo del período de gobierno, un conjunto de instituciones destinadas a prestar apoyo financiero a la actividad social como lo son el Fondo Único Social, el Banco del Pueblo, el Banco de la Mujer y el Banco de Desarrollo Social. Gran parte de los programas sociales compensatorios que provenían de anteriores gobiernos fueron congelados o estaban a la expectativa. Dentro de la nueva lógica que pregonaba el Gobierno, estos programas no tenían sentido pues, primero, deberían ser universales y no focalizados y, segundo, estaban fuertemente asociados a los programas de ajustes macroeconómicos del ensayo neoliberal. La mayoría de estos cambios institucionales se llevarían a cabo dentro de los primeros dos años del gobierno de Chávez. Si bien existían tensiones con la oposición, estos cambios se realizaron en un ambiente relativamente tranquilo, sin las confrontaciones radicales que se iniciaron al final de 2001 y apoyado por la alta popularidad del Presidente.

El proyecto de la Revolución Bolivariana ha tenido desde sus inicios el tema de lo social como el motor de su discurso. Primero, dadas sus orientaciones populistas radicales, la Revolución ha proclamado ser la portavoz de los excluidos y los pobres de Venezuela frente a su exclusión social, reivindicando sus derechos a participar de la riqueza petrolera venezolana. Segundo, la distribución de esta riqueza no sólo consiste en políticas de carácter distributivo como se ha venido haciendo en las últimas décadas en Venezuela; la Revolución anuncia la transformación de la sociedad desde una perspectiva “humanista”.

En pocas palabras, desde la perspectiva de la Revolución, lo social no es sólo la política social sino el cambio integral que se propone de la sociedad como una ruptura con el pasado.

Siendo las políticas sociales compensatorias un derivado de las políticas neoliberales que presentan un carácter de atención segmentada hacia la población, no eran bien recibidas por el nuevo gobierno quien anuncia, desde la visión de la transformación total de la sociedad, que las nuevas políticas serán para toda la población en tanto que el Estado es garante de los derechos sociales de todos los venezolanos.

Los programas compensatorios en su momento se hacían ver como una ayuda a cambio del sacrificio de mantenerse en la pobreza, es más una manera de “aguantar” lo que viene. En cambio, los programas del actual gobierno van junto a la idea de inclusión y reconocimiento a los pobres como parte de la sociedad, independientemente de que sigan siendo pobres. La atención segmentada de las políticas compensatorias se entiende como una forma de exclusión. Ciertamente, no se trata de un universalismo igual al desarrollado por la democracia populista en Venezuela, que apuntaba a un universalismo donde todas las políticas sociales –educación, salud, vivienda, seguridad social y participación– consistían en reformas estructurales y coyunturales con el fin de masificar la cobertura. En el caso de la Revolución, el universalismo reviste algunas formas tácitas de focalización.

La acción pública universalista del gobierno de Chávez no se trata pues de una reforma integral de los sistemas de atención social pública siendo que, por lo demás, continúan presentando los mismos problemas de cobertura y calidad que han tenido en los últimos 20 años. Algunos cambios que se plantearon en estos campos –tal es el caso de las Escuelas Bolivarianas– se concibieron como agregados al sistema y no como una reforma de éste.

Las políticas sociales universales del gobierno de Chávez son un conjunto de programas sociales destinados a prestar servicios o comercializar bienes a precios solidarios en zonas populares o rurales pobres; existen otras políticas que revisten el carácter de promotoras de la organización popular. Se desecha la idea de la focalización pero esta es suplantada por lo que podríamos llamar un universalismo localizado. Los programas sociales compensatorios fueron criticados por la nueva gestión:

Estas políticas plantean el supuesto objetivo de superar la pobreza, a través de medidas falsamente equitativas –focalizadas o de corte compensatorio– de entrada a circuitos de bienes y servicios para pobres que profundizan su segregación, desvalorización como seres humanos y como ciudadanos de segunda categoría – que buscan remediar las fallas de un sistema económico y social en sí mismo injusto y excluyente, que reproduce y acentúa históricamente las brechas de inequidad entre grupos humanos y territorios (MPD-Sisov, 2002).

De esta manera se orientan políticas sociales con el fin de restablecer los equilibrios sociales dentro de la sociedad, reincorporando a las clases que material y socialmente habían estado excluidas del acceso al bienestar y a la riqueza. Son políticas que buscan garantizar el acceso pleno y equitativo a un nivel de vida adecuado para toda la población, fundándose en el reconocimiento integral de sus derechos sociales, económicos y políticos. Es así como la universalidad se entiende como la garantía de todos los derechos sociales establecidos en la Constitución Bolivariana para tod@s mediante la aplicación de políticas progresivas orientadas al disfrute pleno y efectivo de los mismos.

Estos planteamientos se reflejan en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, cuyos objetivos son los siguientes:

- Garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa. Dentro de este objetivo se contempla, en materia de educación, el acceso para todos, la permanencia y la prosecución escolar. En materia de salud, la promoción de la calidad de vida, el desarrollo de intervenciones que orienten la transformación de determinantes y causalidades que influyen en la salud. En seguridad social, se aspira que ésta cubra las necesidades de toda la población y no sólo de la población trabajadora. En vivienda, la promoción de nuevas políticas habitacionales con participación de la comunidad. En seguridad ciudadana, la superación de las situaciones de amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la vida de las personas. También se plantean metas en temas como la cultura, la recreación, la información y el deporte. Se establecen objetivos para la población en pobreza extrema como parte de la necesidad de romper las inequidades existentes.
- Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza. Se aspira a resolver el conflicto distributivo que existe entre el capital y el trabajo satisfaciendo las necesidades y los intereses de los asalariados y

de los sectores laborales. Los elementos a considerar dentro de este objetivo son el fortalecimiento de la economía social, la democratización de la propiedad de la tierra, la generación de empleos productivos y la reestructuración del régimen de remuneraciones.

- Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano en espacios públicos de decisión. Este objetivo es la materialización de la democracia participativa y protagónica planteada en la Constitución de 1999 fundando una nueva relación entre el Estado y la Sociedad donde lo público es asumido por los ciudadanos y el Estado.

Bajo estas orientaciones, los lineamientos de las políticas sociales corresponden a los siguientes criterios (Gómez y Alarcón, 2003): la integración social a través de la participación de la población en la formulación, ejecución y seguimiento de la política social; la corresponsabilidad como una nueva forma de descentralización para desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios; la cohesión social de una pluralidad de actores e interlocutores para generar una cultura política compartida; la participación social orientada hacia la consolidación de espacios de intercambio y de transferencia de decisiones; la ciudadanización que supone la legitimación de la persona a través del ejercicio de sus derechos; la progresividad en la implantación de las políticas sociales; la intersectorialidad en la participación de los órganos públicos; la familia como objeto de estos procesos sociales y el desarrollo humano integral como la pauta filosófica del desarrollo social.

El Plan de Desarrollo Económico y Social no propone en sus líneas los programas que se originan propiamente de dichos objetivos. De hecho, la acción social del gobierno de Chávez ha tendido a ser variable y, en ciertas ocasiones, improvisada. En efecto, este Plan data de septiembre de 2001, es decir, luego de más de dos años de gobierno. El hecho de que se haya dado este retraso se debe fundamentalmente a todas las reformas institucionales (Asamblea Constituyente y Constitución, reforma de ministerios y procesos electorales) que consumieron más del primer año de gobierno. A lo largo de este tiempo, varios de los programas compensatorios, a pesar de las críticas, se mantuvieron de bajo perfil y funcionando más por la inercia que por el apoyo del Gobierno. Algunos de estos programas fueron: Hogares y Multihogares de Cuidado Diario, la Merienda Escolar, el

Alimentario Materno-Infantil, el Alimentario Escolar y la Atención Integral al Anciano. La razón por la cual se mantuvieron fue fundamentalmente porque no existían propuestas en esta materia y, al final, desmantelarlos hubiera implicado un costo social considerable. Con el tiempo, algunos de estos programas fueron ligeramente modificados y adoptaron el apelativo de “bolivarianos”. A continuación presentamos los que han sido los principales programas sociales del gobierno de Chávez.

El Fondo Único Social. En septiembre de 1999 se crea el Fondo Único Social (FUS) como un ente presupuestario, dependiente del MSDS con el objetivo de concentrar la captación y administración de recursos para lograr la optimización de las políticas, planes y regulación de los programas sociales destinados a fortalecer la salud integral, la educación y el impulso de la economía popular competitiva, con énfasis en la promoción y el desarrollo de microempresas y cooperativas. Una de las intenciones explícitas de este Fondo era garantizar la movilidad de los recursos financieros para los programas sociales, aumentando así la eficiencia en la ejecución de dichos programas. Esto viene porque una de las debilidades identificadas de la red pública para la atención social era el estancamiento de los recursos en la burocracia del Estado y la dispersión de los fondos sociales. Ya desde el gobierno de Caldera, se habían ensayado algunas fórmulas para solventar este problema como la de la Fundación Programa de Fortalecimiento Social, que manejaba los distintos fondos de inversión social: Fonvis, Fundacomún, Foncofin y FEDE (D’Elia).

Luego, a raíz de los sucesos de Vargas ocurridos en diciembre de 1999, el FUS tomaría otro rumbo en la medida en que este organismo asumiría un rol coordinador en las acciones posteriores a la tragedia como la atención a los refugiados y su traslado a escala nacional, tarea que lo ocuparía todo el año 2000. En noviembre de 2001, el FUS es adscrito al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, asumiendo entonces el objetivo de concentrar y coordinar eficientemente los procesos de captación, administración e inversión de recursos con la finalidad de optimizar el desarrollo y ejecución de las políticas, planes y programas destinados a favorecer y fortalecer con una respuesta oportuna y eficaz el desarrollo social, la salud integral y la educación. Asimismo, compete al referido Fondo impulsar la economía popular, promover la creación y el desarrollo de microempresas y

cooperativas como formas de participación popular, en la actividad económica y en la capacitación laboral de jóvenes y adultos¹⁰.

A diferencia de los programas sociales compensatorios de Pérez y de Caldera, los programas impulsados por el FUS no eran financiados por fuentes externas sino por recursos ordinarios y por la colocación de bonos de la deuda pública en el mercado interno (Gómez y Alarcón, 2003), lo cual, como efecto negativo, implicó algunos retrasos en la entrega de fondos a los programas sociales. El FUS pasaría luego a ser uno de los emblemas de los casos de corrupción del gobierno de Chávez, siendo blanco de numerosas acusaciones de irregularidades administrativas, trato de influencias y nepotismo, de las que varias de ellas datan de la tragedia de Vargas. Estas denuncias, algunas provenientes de la misma Asamblea Nacional, conducirían a que se abrieran averiguaciones en la Fiscalía y en la Contraloría, teniendo como consecuencia que el presidente del FUS se viera en la obligación de renunciar. Incluso desde sectores del oficialismo, se reconoció la existencia de irregularidades que debían ser corregidas en el manejo de los fondos del FUS.

El Plan Bolívar 2000. A lo largo del período de gobierno, la política social ha estado muy ligada en su dirección al presidente Chávez. El mismo hecho de que la política social careciera de una dirección central, dado que ésta se consideraba una tarea intersectorial, fortaleció el rol del Presidente como guía principal de la política social. Al inicio de su gobierno, las expectativas en esta materia eran altas, sobre todo desde los sectores populares que ampliamente lo apoyaron. Sin embargo, la ausencia de un plan social y de un equipo de trabajo serían obstáculos importantes para la ejecución de los programas sociales. En febrero de 1999, a 10 años del “Caracazo”, el presidente Chávez lanza el Plan Bolívar 2000. La fecha es ciertamente simbólica aunque representa, más que para redimir a las Fuerzas Armadas con la sociedad, una idea que en su momento fue planteada por Norberto Ceresole: el triángulo entre el caudillo, el ejército y el pueblo. La intención de este Plan es activar y orientar la recuperación y el fortalecimiento de Venezuela y tomar en cuenta las necesidades sociales del país. Se presenta como un plan para atender las emergencias sociales que acosan a la población pobre de Venezuela. El mismo presidente

10. *Gaceta Oficial* N° 37.322 de fecha 12 de noviembre de 2001, Decreto N° 1.532.

Chávez lo presenta como un plan contra el hambre: “Vayan (los militares) casa por casa a peinar el terreno; el enemigo ¿cuál es?, el hambre” (Harnecker, 2002).

En principio, el proyecto está dividido en tres etapas: primero, el Proyecto País (Propaís), que proporcionaría asistencia urgente a la población más necesitada y en máxima exclusión social; segundo, el Proyecto Patria (Propatria) para incorporar a empleados públicos y desempleados a las actividades de atención a la sociedad y organizar a las comunidades para el trabajo productivo; y tercero, el Proyecto Nación (Pronación), fase durante la cual se desarrollarían proyectos estructurales, como los de las industrias petroquímica, del gas y agrícola, así como el de una educación masiva.

En cuanto a la coordinación del proyecto, éste demuestra, primero, el carácter intersectorial de las políticas sociales de la Revolución Bolivariana y, segundo, también su carácter presidencialista:

En virtud de que la dispersión de esfuerzos ha sido uno de los errores más grandes de las últimas décadas, y uno de los objetivos estratégicos del Proyecto Bolívar es alcanzar altos niveles de coordinación e integración, es el Presidente de la República el encargado de coordinar la ejecución del proyecto, enlazando con los Ministerios de la Defensa, Sanidad y Asistencia Social, Educación, Familia y Trabajo, Hacienda e Infraestructura, así como Cordiplan, la Oficina Central de Información, Iglesia, Juntas de Vecinos y Comunidad Organizada (MPD, <<http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/proyb2000.htm>>).

Con este Plan, se inicia una nueva etapa asistencialista de las políticas sociales del Estado con la novedad, en este caso, de la participación militar. Una de las críticas más comunes a este proyecto radicó en que la pretendida alianza cívico-militar terminó siendo una tarea asistencial de los militares hacia la población, dado que aquellos carecen de la experticia necesaria como para manejar eficientemente un programa social:

Aparentemente, el sector castrense que ha sido designado en el manejo de algunos programas sociales y/o instituciones no tiene suficiente formación para gerenciar esta política pública (la social), o quizás su capacidad está siendo subestimada o subutilizada al anteponerse otro tipo de intereses en el manejo de la política social. Lo cierto es que la participación de dicho sector se ha limitado a reproducir el esquema de ayuda social de carácter asistencialista-paliativa (Gómez y Alarcón, 2003, p. 30).

Esta participación de los militares también generó algunos descontentos dentro de los funcionarios civiles dado su estilo de mando. Este hecho igualmente se reflejó en la militarización del lenguaje de los programas sociales –obviamente ejemplificado desde la misma Presidencia. Así se hablaba de Teatro de Operaciones Sociales y Estado Mayor Social. Dentro de los cuarteles, también se hicieron algunas críticas, menos públicas, que indicaban que no era bueno que los militares se apartaran de sus roles tradicionales. Finalmente, al igual que el FUS, prontamente el Plan Bolívar 2000 se vio señalado por presuntas irregularidades administrativas y hechos de corrupción. Supuestamente, la incorporación de los militares a los programas sociales buscaba darle más eficiencia a la ejecución de las tareas, lo cual produjo efectos contrarios: la ausencia de criterios y de personal técnico-administrativo capacitado para la ejecución de programas sociales dejó como resultado que el Plan Bolívar 2000 no pasara de ser un simple operativo asistencialista. La entrada del sector castrense desplazó la acción de otros cuerpos sociales, especialmente las ONGs, que desde la perspectiva de la nueva Constitución Bolivariana, estaban llamadas a participar en los planes sociales, lo cual es reforzado por el excesivo rol del Presidente en la conducción de estos programas. Cabe destacar que este Plan fue relanzado en el año 2001.

Los programas sociales tradicionales. A pesar de las críticas formuladas a los programas sociales heredados de los gobiernos de Pérez y Caldera, éstos no son retirados pero sí pasan a tener un bajo perfil dentro de las prioridades del Gobierno. Por otro lado, con los cambios institucionales algunos de estos programas fueron reubicados. No obstante, desde el punto de vista institucional, el mayor cambio consistió en la dispersión de órganos que pasaron a relacionarse con estos programas compensatorios que, en su época, eran coordinados desde el Ministerio de la Familia. Con la transformación de éste en el Viceministerio de Desarrollo Social y la primacía de los programas sociales bolivarianos como el Plan Bolívar 2000, los programas sociales fueron debilitados financiera y programáticamente. Mientras los nuevos programas recibían un mayor apoyo desde el Ejecutivo, los programas sociales compensatorios acusaron una baja de recursos y, en consecuencia, una reducción en su cobertura.

El trabajo realizado por Lacruz y Parra (2002) que evalúa el programa de Multihogares de Cuidado Diario, recopila algunas obser-

vaciones sobre el funcionamiento de este programa compensatorio en el gobierno de Chávez. Una de las observaciones realizadas en este trabajo refiere la existencia de dos lógicas o modelos en torno a las políticas sociales del gobierno revolucionario. Por un lado, los programas de corte inmediateista como el Plan Bolívar 2000, que buscan atender necesidades de manera rápida para solventar las carencias de las personas y donde el rol central y público del Presidente como “dador” de estas ayudas es notorio. Es una política social que se usa como propaganda de los resultados y logros gubernamentales. Sin embargo, a pesar del carácter asistencialista, estas políticas fueron presentadas como innovadoras en la acción social del Gobierno. Por otro lado, la otra lógica de la acción social se centró justamente en las políticas sociales compensatorias y en el Viceministerio de Desarrollo Social, que es de donde se origina el Plan Estratégico Social o PES. Este Plan revela los esfuerzos de esta oficina para afinar y mejorar, dentro de las nuevas orientaciones planteadas por el PDES y el PES, las políticas sociales compensatorias. Sin embargo, estos trabajos empiezan casi tres años después del inicio del Gobierno, justamente por todos los cambios institucionales que le precedieron. Además, estos son programas que capturan poca atención dentro de las prioridades del gobierno de Chávez.

Las misiones¹¹. El período que va desde el año 2002 hasta el 2004 se caracteriza por una profundización de las tensiones políticas entre el Gobierno y la oposición, lo cual obligó al primero a centrar su agenda en la lucha política. Además las convulsiones de esos años significaron rupturas profundas en el hilo histórico de la sociedad venezolana. Hacia finales de este período, luego del paro de diciembre de 2002 y enero de 2003, el Gobierno pone en marcha un conjunto de programas sociales identificados como las “misiones”, que consisten en varios programas de naturaleza y origen diverso que se adoptan luego del paro y, con más fuerza, con la cercanía del referéndum presidencial de agosto de 2004. En este sentido, las misiones –particularmente las que alcanzan al momento un mayor grado de

11. Parte de la información proviene de los portales de estas misiones, así como de portales como <<http://www.gobiernoonline.ve/miscelaneas/misiones.html>> y <<http://www.minci.gov.ve/logros.asp?t=1>>; otra fuente de información fue el seminario nacional “Política Social ¿un nuevo paradigma?”, realizado en la Fundación Escuela de Gerencia Social.

notoriedad: Barrio Adentro, Robinson, Sucre y Ribas– fueron usadas para movilizar a las personas con el fin de dar su aprobación refrendaria al Presidente. Más aún, con pancartas como “Defiende tus Misiones” y las movilizaciones de éstas, el uso clientelar de la atención social fue evidente.

Más allá del carácter utilitario que tuvieron estas misiones durante los momentos electorales de 2004, las mismas se presentan como la política social en vigencia del gobierno de Chávez, a tal punto que programas que existían antes de las misiones, como Mercal, fueron incorporados a este sistema. Algunas de estas misiones, como la Misión Identidad, lo que hicieron fue identificar los déficit de algunas funciones públicas y, en lugar de emprender reformas burocráticas costosas económica y políticamente¹², se pusieron en marcha operativos masivos para la prestación de estas funciones.

A continuación, presentamos las principales misiones en curso y algunas de sus características:

Barrio Adentro. Es una de las misiones insignias del Gobierno y se convirtió en la principal plataforma de acción social. Incluso, en algunos documentos se aspira a que esta misión articule al resto de las misiones. En una primera mirada, Barrio Adentro es un programa de acción social destinado a la atención médica de las poblaciones en zonas marginales, haciendo del barrio una entidad de acción territorial. El objetivo de la misión es garantizar el acceso a los servicios de salud de la población excluida, para lo cual se aplica un modelo de gestión de salud integral orientado al logro de una mejor calidad de vida, mediante la ubicación de médicos en las comunidades, la creación de Consultorios y Clínicas Populares, la transformación de hospitales públicos en Hospitales del Pueblo. De esta manera, se garantiza la atención médica de las poblaciones que no tienen acceso al sistema convencional de salud.

Esta misión presenta un importante componente de participación comunitaria. Más que un programa de atención de salud en zonas excluidas, Barrio Adentro busca implantar un novedoso modelo de gestión de la salud –inspirado en los enunciados de la Constitución Bolivariana donde se entiende de una manera integral y más allá de la atención médica¹³– en el que la organización comunitaria y la par-

12. Políticamente ya que estas reformas implican enfrentarse con grupos establecidos en la burocracia pública.

ticipación, como forma de participación política, son la clave del acceso al servicio, de salud en este caso. Actualmente, esta misión cuenta con 13.000 médicos cubanos y 1.247 médicos venezolanos; 3.602 odontólogos cubanos y 1.103 venezolanos, y 2.596 enfermeras venezolanas. Los médicos venezolanos reciben una beca-salario de un millón de bolívares mensuales, los médicos cubanos reciben una ayuda económica de Bs. 400.000 mensuales, y las enfermeras un beneficio de Bs. 250.000 mensuales sin ningún tipo de contrato laboral que formalice su relación con el MSDS.

Robinson I. La Misión Robinson, que luego se identificó como la Robinson I, fue una de las misiones pioneras del gobierno de Chávez. Es un programa de alfabetización masiva de la población para formar ciudadanos libres. El programa se basa en el método de alfabetización "Yo sí puedo", cuya autoría es de la profesora cubana Leonela Relys. El método tiene tres etapas: Adiestramiento, Enseñanza de lectoescritura y Consolidación. Los organismos promotores de esta misión son el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y el Instituto Nacional de Capacitación Educativa (INCE).

Robinson II. Luego de la Misión Robinson I se creó la Robinson II. Ésta tiene como objetivo lograr que los participantes aprueben el sexto grado de educación básica y así garantizar la consolidación de los conocimientos adquiridos durante la alfabetización (Robinson I) y ofrecer otras oportunidades de formación en oficios varios. El complemento de esta misión es el método "Yo sí puedo seguir", el cual utiliza la televisión, la videoclase y folletos de apoyo como estrategia educativa, los cuales son coordinados por un facilitador que acompaña el proceso. Se organiza en dos bloques, el primero que equivale al cuarto grado y consta de cinco asignaturas: Matemática, Lenguaje, Historia, Geografía y Ciencias Naturales. El segundo bloque cubre hasta el sexto grado y agrega informática e inglés al plan de estudio; cada bloque tiene un total de 300 clases, con una duración de 10 meses cada uno. El organismo promotor de esta misión es el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

-
13. Artículo 83: "La salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el de cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República".

Ribas. Siguiendo los niveles educativos, la Misión Ribas tiene por fin lograr que los participantes finalicen la educación secundaria y sean bachilleres, impulsando así un nuevo proyecto educativo nacional. Los textos de estudio son suministrados por la Misión Ribas, sin costo alguno. Según las estadísticas anunciadas para esta misión, existen unos cinco millones de personas del sistema de educación media y diversificada. Existe una comisión presidencial que se encarga de este proyecto, la cual está conformada por el MEM, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y el de Defensa, así como gobernaciones, alcaldías, la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (Cadafe), la Corporación Venezolana de Guayana, Corpozulia, el Instituto Nacional de la Juventud, la Federación Bolivariana de Estudiantes y Pdvsa.

Sucre. La Misión Sucre se presenta como una alternativa educativa para los bachilleres que no hayan completado sus estudios superiores y no tengan cupo en las instituciones de educación superior, y desean proseguir sus estudios. El principal sustento de esta misión es la apertura de la Universidad Bolivariana de Venezuela. El organismo promotor de esta misión es el Ministerio de Educación Superior. Partiendo de los diagnósticos realizados, esta misión es una respuesta a un proceso de privatización que venía sufriendo la educación superior en Venezuela, a lo cual se le atribuye el aumento de la población flotante. Se estipula que esta población alcanza el medio millón de jóvenes. Dentro de los mecanismos de esta misión, se estipula la asignación de una beca mensual estimada en 160.000 bolívares mensuales para cada bachiller. Recientemente, se incorporaron las Aldeas Universitarias a este programa.

Otra de las intenciones de esta misión es lograr que la educación superior tenga un alcance municipal para, de esta manera, lograr que las instituciones de educación superior no se concentren en las grandes ciudades de Venezuela. Además de la Universidad Bolivariana, también participan otras instituciones públicas como la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, la Universidad Nacional Abierta, la Universidad Nacional Experimental Rómulo Gallegos, la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada y otras instituciones¹⁴.

14. Las universidades nacionales no experimentales como la Universidad Central de Venezuela, la Universidad del Zulia, la Universidad de Oriente o la Universidad de los Andes no participan en esta misión.

Guaicaipuro. Uno de los aportes de la Constitución Bolivariana se observa en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. De esta manera, la Misión Guaicaipuro se orienta a la restitución de dichos derechos. Dentro de los objetivos específicos se anuncia la garantía de la seguridad agroalimentaria de esta población, el desarrollo sustentable, el fortalecimiento de la capacidad autogestionaria, la demarcación de hábitat y tierras y el impulso del desarrollo social. En Venezuela se estima la existencia de medio millón de indígenas localizados en aproximadamente 34 pueblos. El organismo promotor de esta misión es el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales con el apoyo estratégico de Pdvsa.

Mercal. A raíz del paro general del año 2002, el Gobierno puso en marcha un operativo con el fin de garantizar el abastecimiento alimentario de la población, quedando luego de manera permanente como una misión. El objetivo es la comercialización y el mercadeo de productos alimenticios y de otros de primera necesidad para ser colocados al mayor o al detal en centros de venta fijos o móviles, con orientación especial hacia la población de escasos recursos económicos, incorporando al grupo familiar, a las pequeñas empresas y a las cooperativas organizadas. El organismo promotor de esta misión es el Ministerio de Agricultura y Tierras. Además del abastecimiento y la comercialización, se espera disminuir la dependencia externa profundizando un sistema de compras regionales, reforzar a las cooperativas dentro de la cadena de producción y comercialización, y se pretende fortalecer la participación comunitaria y propiciar la incorporación de productores dentro de un sistema de economía social.

Vuelvan Caras. La Misión Vuelvan Caras se enmarca dentro del impulso que el Gobierno Bolivariano desea dar al desarrollo de la Economía Social. Se parte de la necesidad de poner en marcha un modelo alternativo de desarrollo económico con una racionalidad más centrada en la búsqueda del bienestar colectivo, que privilegie la justa distribución de bienes y servicios. Vuelvan Caras se centra en el aparato productivo, con especial interés en el sector agrícola, a través de la creación de núcleos endógenos.

Vivienda. La Misión Vivienda tiene el propósito de batir récord en la construcción de viviendas y comenzar a levantar proyectos urba-

15. Nótese que en este período existe una alza inusitada de los precios del barril petrolero que sin duda han facilitado este clientelismo.

nísticos integrales, que dispongan de todos los servicios, desde educación hasta salud. De esta manera se crean soluciones habitacionales de modo inmediato.

Identidad. Tiene como objetivo registrar a los extranjeros y las extranjeras en condición irregular, que se encuentran en el territorio nacional, a través de un procedimiento expedito y eficiente que atienda las solicitudes realizadas por los interesados.

Piar. Esta misión se relaciona con el Plan Integral de Desarrollo Sustentable de las Comunidades Mineras del MEM con el fin de dignificar la calidad de vida de los pequeños mineros, fomentando así el aprovechamiento racional y organizado de los recursos, y apegados a la normativa ambiental.

Miranda. Tiene como meta principal organizar, captar, registrar, controlar y reentrenar a la Reserva de la Fuerza Armada Nacional (FAN) para contribuir con la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional. Esta misión es competencia del Ministerio de Defensa en conjunto con la FAN.

Negra Hipólita. Su objetivo es atender a la población indigente.

Balance de las políticas sociales del proyecto revolucionario bolivariano

Realizar un balance de algo que apenas se empieza a dilucidarse más allá de las tensiones políticas resulta difícil. La experiencia del Gobierno Bolivariano finalmente empieza a tener la oportunidad de convertirse realmente en una experiencia de gobierno, es decir, de diseño y ejecución de políticas públicas luego de seis años de reformas institucionales, de tensiones y luchas políticas.

Una de las primeras cosas que hay que reconocer de esta experiencia es que el hecho de la “publicitación” (hacer público) del tema de la exclusión y de la pobreza y del deseo de empoderamiento de la sociedad venezolana. Con la idea de la “publicitación” queremos decir que hay una presencia política –incluso en términos de movilización– de la gran masa empobrecida de la nación. En pocas palabras, los excluidos así como el resto de la sociedad civil reclaman su espacio político no como una dádiva del Estado sino como un derecho. Ha sido el deterioro de la vida del venezolano y de sus instituciones la principal puerta de entrada para la experiencia de la Revolución

Bolivariana, y el hecho de haber politizado el tema de la exclusión ha ocurrido gracias a que esta población excluida demanda que sus puntos sean incluidos en la agenda política venezolana. Se trata de algo que va más allá de la simple solución al problema de la pobreza, se trata de hecho de una demanda de participación en la búsqueda y ejecución de estas soluciones. Estas orientaciones quedan plasmadas en parte en las formulaciones de la Constitución Bolivariana. Ciertamente, esto no implica de manera automática que se generen debates y se discutan soluciones; este camino aún falta por recorrerse.

En este sentido, la Revolución Bolivariana comparte con la experiencia del trienio adeco, sin entrar en detalles, esa aspiración de, primero, "educar al soberano", reconociéndolo como un sujeto de derecho pero también, y es lo segundo, de darle un espacio participativo dentro de la sociedad venezolana. Es así como la idea de la participación que existía en las formulaciones de los años posteriores al perezjimenismo se hace ahora presente pero con algunas diferencias. Si para la experiencia del trienio se trata de incorporar a las masas populares a los beneficios de la modernización petrolera, para la Revolución Bolivariana se trata más bien de un cambio profundo en la estructura de las clases sociales.

No obstante, gran parte de las formulaciones de la política social bolivariana han quedado en lo dicho y no en lo hecho. La universalidad ha estado sujeta, en algunos casos, a la simpatía política o a la búsqueda de lealtades políticas. Ciertamente no existe más la focalización, pero tampoco las políticas sociales universales anunciadas se han puesto en marcha. En el caso de las misiones, se argumenta que éstas actúan bajo una lógica tecnopolítica: técnica en la prestación de bienes y servicios, y política en tanto que generan concientización política de la población. El problema es que una vez que introducida la politización, es imposible sostener la universalidad. Si bien se ha dado espacio político a las expresiones de participación de base a través de mecanismos como los Consejos Locales de Planificación, la puesta en marcha de éstos se ha visto complicada tanto por las tensiones políticas como por los usos políticos de estos espacios. El interés del Gobierno Bolivariano de contar con una presencia fáctica en las zonas populares, como ha sido el caso con las misiones, hace que éste tenga una aceptación mayor en los sectores populares que en las clases medias. Pareciera que, sin juzgar la eficiencia de las misiones, éstas lograron interpretar las demandas participativas de dichos sec-

tores. Desde la perspectiva de la ciudadanía social, esta activación de la participación tiene sus críticas. No es un secreto que tanto las misiones como los otros programas sociales han servido como mecanismo de clientelismo político y de captura y distribución de la renta petrolera¹⁵ que, de esta manera, no hacen sino reproducir otros mecanismos que fueron típicos del rentismo petrolero. Más aún, al estar asociada a la simpatía política por el proyecto bolivariano y centrarse exclusivamente en zonas marginales, la idea de ciudadanía se ve golpeada en la medida que existe una forma, bizarra ciertamente, de exclusión. Esta forma de exclusión, o mejor dicho de desconocimiento de otros sectores de la población, impide en este proyecto la construcción de una ciudadanía inclusiva y nacional. De esta manera, la democracia participativa queda condicionada a las simpatías políticas.

La crítica más fuerte a las políticas sociales es entonces su condicionamiento a los afectos políticos. Pero también existen críticas desde el punto de vista de la operatividad de las políticas sociales. El Gobierno Bolivariano ha tenido déficit notables en cuanto a la ejecución de las políticas sociales, principalmente en lo que se refiere a la contraloría de los fondos. Los programas sociales masivos, como el del Plan Bolívar 2000, han sido objeto de señalamientos por el uso indebido de fondos. Estos hechos de corrupción son posibles pues el manejo de estos fondos carece de un debido control fiscal. En algunos casos, las partidas no están presupuestadas y provienen de múltiples organismos (Pdvsu, MEM, Mindefensa y Presidencia de la República principalmente) haciendo más difícil el control de dichos fondos. Además de los entramados institucionales que, junto a los citados, incluye instancias de poca pertinencia en lo social como Cadafe, complican la observancia de estos programas.

En el caso de las misiones, estas resultan ser, en su mayoría, grandes operativos con miras a solventar algunos problemas en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, ellas no apuntan a la resolución definitiva de estos problemas. Esto resulta de la intención del Gobierno de crear una estructura paralela para la ejecución de estos programas, al lado de los cuales continúan existiendo los problemas estructurales en las instancias públicas. La política social del Gobierno Bolivariano, además de haber atravesado múltiples formas, no ha ido más allá de un conjunto de programas sociales de carácter paliativo. No se han instrumentado las reformas necesarias en materia social y, además, se han conservado los vicios del diseño económico

de la IV República que terminan afectando el nivel de vida de la población.

La experiencia bolivariana presenta algunos aspectos, que en su diseño, la hacen incompatible con la idea de ciudadanía. Los modelos de democracia participativa entran en conflicto con las formas de ciudadanía que hemos venido caracterizando en este trabajo. La razón principal de este conflicto es que en las democracias participativas existe una igualación del sujeto cuando, justamente, la ciudadanía moderna consiste en el reconocimiento de las pluralidades y el espacio político de éstas dentro de una sociedad democrática. Por otro lado, al romperse el lazo de la representatividad queda la duda de cómo los intereses de estos grupos pueden hacerse presentes dentro de las agendas políticas. El punto es que justamente la participación requiere de una militancia o activismo que muchos no están en capacidad de ejercer.

Referencias

- Alvarado Chacín, Neritza: *La política social y la pobreza en Venezuela*, Universidad del Zulia-Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Maracaibo, 2003. Versión digital: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0048101.pdf>>.
- Auyero, Javier: "From the Client's Point(s) of View: How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism", en *Theory and Society*, N° 28, 1999, pp. 297-334.
- Auyero, Javier: "The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account", en *Latin American Research Review*, Vol. 35, N° 3, 2000, pp. 55-81.
- Banco Interamericano de Desarrollo: *Hacia una política social efectiva en Venezuela. Informe de la misión piloto del programa de reforma social del Banco Interamericano de Desarrollo*, s/l, 1993.
- Betancourt, Rómulo: *Venezuela, política y petróleo*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1986.
- Carvalho, Moisés: "Los nuevos programas sociales: notas para un balance", en Álvarez, Lourdes; Del Rosario, Helia Isabel; Robles, Jesús (coords.): *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- Castillo, Ocarina: *Los años del buldozer. Ideología y política 1948-1958*, Edit. Trópykos, Caracas, 1990.
- D'Elia, Yolanda: "Pobreza y política social", en *Informe social 8*, Ildis, Caracas, 2003.
- Delgado, Andy; Gómez Calcaño, Luis: "Concepciones de la ciudadanía social en las constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999", en *Cuadernos del Cendes*, Año 18, N° 46, 2001, pp. 73-100.
- Flcury, Sonia: "Política social, equidad y exclusión en América Latina", en Álvarez, Lourdes; Del Rosario, Helia Isabel; Robles, Jesús (coords.): *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Nueva Sociedad, Caracas, 1999, pp. 73-82.
- Gómez, Irely; Alarcón, Luis: "Los nudos de la política social venezolana de 1989 a 2001", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 9, N° 2, 2003, pp. 13-35.
- Harnecker, Marta: *Hugo Chávez Frías: Un hombre, un pueblo*, s/e, 2002, s/l.

- Lacruz, Tito; Parra, Matilde: *Observatorio social: seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela*, Cesap, Caracas, 2002. Versión digital: <<http://www.cesap.org.ve>>.
- López Contreras, Eleazar: *Proceso político social 1928-1936*, Edit. Ancora, Caracas, 1955.
- Machado de Acedo, Clemy: "Política y programas sociales", en *Gaceta Laboral*, Vol. 9, N° 2, 2003, pp. 165-189.
- Machado de Acedo, Clemy: "Estrategias de desarrollo institucional para una política social como instrumento del desarrollo con equidad", en Álvarez, Lourdes; Del Rosario, Helia Isabel; Robles, Jesús (coords.): *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Nueva Sociedad, Caracas, 1999, pp. 233-258.
- Maingon, Thais: "La política social en Venezuela 1999-2033", en *Informe social 8*, Ildis, Caracas, 2003.
- Márquez, Trino: *El Estado social en Venezuela. Su evolución desde el Programa de Febrero de 1936 hasta la Constitución de 1961*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1992.
- Mascareño, Carlos: "Evolución de las políticas públicas: desde el surgimiento del Estado social hasta su crisis", en *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano. Temas de Docencia*, Cendes, Caracas, 2003.
- Réy, Juan Carlos: *El futuro de la democracia en Venezuela*, IDEA, Caracas, 1989.
- Rodríguez, Gabriela: "Clientelismo político y políticas sociales", en *Gaceta Laboral*, Vol. 8, N° 2, 2002, pp. 153-165.
- Silva Michelena, Héctor: "Políticas de ajuste y políticas de desarrollo social", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 2, 1994. Versión digital: <<http://www.clad.org.ve/reforma.html>>.
- Silva Michelena, Héctor: "La política social en Venezuela durante los años ochenta y noventa", en Álvarez, Lourdes; Del Rosario, Helia Isabel; Robles, Jesús (coords.): *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Nueva Sociedad, Caracas, 1999, pp. 85-114.
- Sosa, Arturo: *Ensayos sobre el pensamiento político positivista venezolano*, Ediciones Centauro, Caracas, 1985.
- Stambouli, Andrés: "La crisis y caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez", en Instituto de Estudios Políticos (ed.): *12 textos fundamentales de la ciencia política venezolana*, UCV, Caracas, 1999, pp. 225-279.
- Suárez Figueroa, Naudy: *Programas políticos venezolanos de la primera mitad del siglo XX*, UCAB, Caracas, 1977.
- Touraine, Alain: *Qu'est-ce que la démocratie?*, Fayard, París, 1994.
- Urbaneja, Diego Bautista: *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX*, Cepet, Caracas, 1992.
- Velásquez, Ramón J.: "El venezolano y su proceso histórico", en Fundación Francisco Herrera Luque (ed.): *Balance psicosocial del venezolano del siglo XX*, Grijalbo, Caracas, 1997, pp. 17-32.
- Weber, Max: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

Capítulo 5

LOS MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA: UNIVERSALIDAD VS. ASISTENCIALISMO

Yolanda D'Elia
Tito Lacruz
Thais Maingon

En América Latina, la centralidad de la discusión sobre las políticas públicas entre Estado o mercado, ambos entendidos como artículos de fe y esquemas hegemónicos, quedaron deslegitimados por la propia realidad y colocaron a los países en una especie de péndulo que se movió del desencanto con lo estatal al desencanto con lo privado

(Bustelo, 1997; Lechner, 1997; Vilas, 1995)

En Venezuela, hemos experimentado distintos modelos de política social en momentos históricos donde se vivieron proyectos políticos y sociales diferentes: el proyecto de industrialización y el proyecto del ajuste. Aunque separados en el tiempo, estos modelos tienen ciertos aspectos similares y parecen dar continuidad a una misma línea de pensamiento que persiste en el tiempo: la política social es un paliativo de los efectos de la política económica. Así que todo en la vida de las personas se resuelve, si cada quien produce más dinero y atiende con ello sus propias necesidades y problemas, justificando de esta manera que en la sociedad continúe manifestándose un comportamiento de apropiación-acumulación de los recursos, mientras que la gran mayoría se resigna a no ir más allá de una igualdad en la pobreza.

El bienestar, la igualdad de oportunidades y la seguridad jurídica y social de las personas se ven en estos modelos como restricciones u obstáculos para los objetivos económicos, generando una política "económica" para quienes tienen poder de compra y una política "social" de carácter residual y accesorio para quienes tienen que ser asistidos por su fracaso económico. Esta es una herencia muy fuerte en nuestro país y la tarea es construir y dar fuerza a una solución alternativa de política social de base democrática y cohesionadora en torno a otros valores y principios que dignifiquen a las personas y pongan el acento en la reducción de las desigualdades y en la elimi-

nación de la exclusión. Estos principios son: los derechos, la equidad y la participación.

La política social en nuestro contexto

En los países de América Latina, la política social no ha llegado a institucionalizarse en la vida social y económica, tal como sucedió en algunos países europeos, a pesar de haber existido y existir esfuerzos orientados en esta dirección. Es decir, no ha logrado constituirse en derecho. Para la Cepal (2000), en América Latina, ni la política social ni el desarrollo han logrado las características del Estado del Bienestar, ni alcanzado los niveles de universalidad, solidaridad e integralidad esperados; al contrario, la inequidad, la exclusión y la segmentación han sido las características del desarrollo en la región. La política social todavía se percibe como algo secundario e inconveniente para que las personas logren adelantos en sus vidas. Aunque la evidencia contraria en otros países es abrumadora, todavía se oye decir desde ciertos sectores de la sociedad que más política social representa un freno para el desarrollo, y de haber alguna, debe tratarse como un mal necesario que evite conflictos sociales mayores.

Según esta visión, los derechos sociales no pueden ser garantizados, ni nadie puede exigir su cumplimiento, porque pertenecen al campo de la ética y no al campo del derecho. Es decir, la política social se asocia con una ética de la dádiva, del favor o de la benevolencia de los que más tienen con los más necesitados, antes que con un poder legítimo de las personas, inherente a su condición de seres humanos, que las habilita para exigir el reconocimiento y ejercicio de una responsabilidad colectiva e individual con la atención y la reducción de inequidades. Para institucionalizarse, un derecho debe convertirse en una orden, en una obligación, reconocida y garantizada desde el Estado en el ordenamiento jurídico y en las políticas públicas, entendiéndose que el derecho no pertenece al Estado sino a las personas. Los derechos sociales son derechos humanos de jerarquía superior al Estado. No son programas, sino pautas obligatorias para la acción y decisión de todos los órganos del poder público (Combellas, 2000).

No obstante, la trayectoria y la experiencia de otros países a nivel mundial es otra. Las sociedades se han hecho más fuertes, más estables y más desarrolladas a medida en que han dado suficiente importancia a la política social, dejando saldos positivos en la institucionali-

zación y el ejercicio de los derechos sociales. Este proceso ha hecho que la cuestión social haya ido incorporando dentro de la esfera de las políticas públicas los siguientes aspectos de la vida social y económica.

- La satisfacción de necesidades que son parte de la existencia humana y que requieren de modos de acción colectiva para poder ser satisfechas o convertidas en capacidades realizadas de una forma verdaderamente humana o de una manera digna. El conjunto de estas necesidades y también los mecanismos a través de los cuales es posible que se satisfagan, forman parte del bien colectivo, es decir, es algo que nos pertenece a todos.
- La superación de inequidades que obstaculizan o impiden a las personas contar con una base de seguridad y una real igualdad de oportunidades para alcanzar una buena vida, según la diversidad de patrones sociales y culturales que definen el contenido de esta buena vida.
- La construcción de cohesión social o sentido de pertenencia entre las personas y los grupos sociales, haciendo de la ciudadanía y de las políticas públicas elementos de integración social que obliguen a prevalecer en la sociedad los principios de igualdad, justicia, equidad, solidaridad y participación.
- La movilización de esfuerzos en torno a un proyecto de sociedad del más amplio consenso dirigido a transformaciones globales y a nuevos modelos de desarrollo centrados en la dignidad de las personas y en una más alta calidad de vida.

Siendo producto de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, gran parte de las dificultades para que la política social se institucionalice en América Latina se debe a las debilidades que todavía persisten tanto en el Estado como en la Sociedad. Tenemos una institucionalidad inacabada e incapaz de generar cambios sociales, procesos de integración social, garantía en la aplicación de las normas, igualdad de oportunidades y respuestas adecuadas a las necesidades sociales.

A esto puede llamarse una “modernización estatal limitada asociada con un fuerte tradicionalismo societal” (Calderón, 2000). De hecho, el abandono progresivo de políticas sociales de características universalistas, aunque no acabadas, para ser sustituidas por políticas de corte neoliberal han dejado sin ninguna base de seguridad de medios de vida a la mayoría de las poblaciones de América Latina, configurando así sociedades fracturadas y duales en las que existen

brechas muy grandes entre una minoría enriquecida y una mayoría empobrecida. En un Estado que no cumple con sus obligaciones sociales y en una sociedad cada vez más escindida internamente, el ejercicio de la ciudadanía o “el derecho a tener derechos” se va erosionando y se pierden capacidades sociales para alcanzar una mayor gobernabilidad, entendiendo por ésta procesos y resultados en los cuales la sociedad gana mayores grados de autonomía para gobernarse a si misma.

Siguiendo a Fleury (2000), estas debilidades pueden resumirse de la siguiente forma:

- *El patrimonialismo*: en las relaciones Estado/Sociedad la esfera pública no se diferencia de la esfera privada. Esto se manifiesta en prácticas clasistas, clientelares y de corrupción donde los bienes del Estado son usufructuados por grupos con poder y ciertos sectores sociales. Lo público se limita al ámbito del gobierno y a uno de sus entes organizativos, el Poder Ejecutivo (el Presidente, los ministros, los directores). Los grupos y sectores reivindican participar en esta forma de relación con el Estado más que reivindicar derechos frente al Estado. A esto se ha llamado una “ciudadanía estatal” (Delgado Blanco, 2000). Por eso es frecuente confundir al Estado con lo que hace el Gobierno. Lo público se entiende como el espacio de las relaciones que se tejen alrededor de las figuras y los actores que actúan en nombre del Estado. Partidos políticos, sindicatos y empresarios actúan como agencias del Gobierno, perdiendo sus funciones de reivindicación de intereses y demandas políticas de la sociedad. En vez de ser una esfera de recursos y decisiones que pertenece a todos, lo público es algo ajeno y orientado por los intereses de los grupos o sectores privilegiados.
- *El asistencialismo*¹: entendido por Auyero (1999) como una práctica política donde se establece una relación asimétrica fundada en la sumisión y la dominación por medio de lazos de dependencia

1. Es importante no confundir asistencialismo con asistencialidad. El primero está muy relacionado con prácticas autoritarias en las que se supone que la sociedad no sabe como vivir en democracia ni encauzar sus fines a través de reglas democráticas, por tanto, se requiere de una figura fuerte al mando de la sociedad (presidente, caudillo, dirigentes, técnicos) investida de ciertas cualidades para decidir y conducir en nombre de todos los destinos de la sociedad. La asistencialidad, en cambio, puede ser entendida como un componente intrínseco a la política social, basada en una práctica de asistencia o apoyo.

y desigualdades en la distribución del poder. El asistencialismo y el autoritarismo, están unidos. Ambas prácticas debilitan la institucionalidad democrática e impiden que ésta pueda ser completada en organizaciones y procedimientos respetados por todos e internalizada en la cultura política. En éstas persisten valores y conductas en los que la justicia no se aplica igual para todos ni los sistemas políticos representan los intereses de todos. El asistencialismo tiene varias versiones: el tecnócrata (supremacía del interés privado e individual), el estatista (supremacía del Estado y de las clases dirigentes) y el populista (supremacía de un líder, caudillo o élite). El fundamento que comparten ambas prácticas, es que la sociedad no sabe como vivir en democracia ni encauzar sus fines a través de reglas democráticas, por tanto, se requiere de una figura fuerte al mando de la sociedad (presidente, caudillo, dirigentes, técnicos) investida de ciertas cualidades para decidir y conducir en nombre de todos los destinos de la sociedad. El asistencialismo y el autoritarismo acentúan en la cultura política rasgos de distancia social, jerarquía, autoridad absoluta, arbitrariedad y discrecionalidad.

- *La exclusión*: en las relaciones Estado/Sociedad la ciudadanía no se sustenta en una igualdad básica. El Estado puede funcionar sin ciudadanos. Los derechos se resuelven bajo la discrecionalidad del Estado y no fuera de éste como reivindicaciones de los ciudadanos. En América Latina, el Estado se conformó desde afuera hacia adentro por la necesidad de capital extranjero y la concesión de espacios territoriales para ser explotados con mano de obra barata. En éste se instalaron estructuras corporativas y redes clientelares que en vez de mejorar la capacidad de producción y ocupación se dedicaron a la acumulación y redistribución de la renta. Los sectores sociales privilegiados se incorporaron de manera heterogénea y frágil a las instituciones, mientras que vastos sectores fueron excluidos. La exclusión no es sólo un problema de acceso, sino un proceso de progresiva desaparición simbólica de la comunidad política. Significa la “ruptura de la pertenencia” y “la expulsión de los excluidos” del mapa de representaciones sociales y culturales, quitándoles el derecho a participar; y en su expresión más extrema, también su condición humana.

A continuación haremos un recorrido histórico por los modelos de política social en Venezuela, en el cual veremos cómo se fueron

configurando dos maneras de entender la cuestión social: el modelo universal-asistencialista del proyecto industrializador y el modelo selectivo-compensatorio del proyecto neoliberal. Estos dos modelos han predominado en Venezuela y heredamos de ellos planes, programas y organismos que todavía tienen peso en la política social, pero dejaron una secuela de graves problemas sociales sin resolver y una institucionalidad incapaz de enfrentarlos.

En el presente, se han abierto nuevas perspectivas que abordaremos a través del modelo universal-equitativo, el cual se perfila como parte de un proyecto de ciudadanía, equidad y democratización de la sociedad venezolana. Este modelo representa una construcción alternativa a los dos anteriores y se encuentra hoy en el centro de los cambios políticos y sociales en los que ha estado envuelto el país desde finales de los años 90.

La política universal-asistencialista del proyecto de industrialización

Entre las décadas de los 40 y 60 se instala en Venezuela una concepción de política social en la que los trabajadores asalariados y sus familias conformaban el centro del modelo. "Con el auge de la explotación del petróleo (...) se asentó en nuestro país un gran proyecto nacional: la modernización ... Este proyecto no implicaba otra cosa que la creación de una sociedad moderna e industrializada que remplazara a la sociedad atrasada y rural existente" (González, 1996, p. 15). El rumbo de la política social habría sido más positivo si no se hubiera esquivado la gran desigualdad social y económica existente; y si la construcción del proyecto político hubiera creado marcos cada vez más amplios de inclusión política y social en la que los derechos sirvieran de soporte a la naciente ciudadanía democrática, incluyendo un efectivo poder de decisión en asuntos tan cruciales tales como el modelo económico y los destinos de la renta petrolera. Durante estos años surgen con fuerza las ideas según las cuales el país debía encauzarse por una senda de desarrollo a través de su modernización económica y social. El propósito era convertir una sociedad percibida como atrasada, rural y de subsistencia económica, en una sociedad moderna, urbana y económicamente industrializada.

Las vías que debían tomarse para lograr este propósito eran, por un lado, crear industrias nacionales, aumentar la producción y el

consumo interno, generar excedentes, absorber tecnologías y desarrollar las comunicaciones internas; y por otro, masificar un estilo de vida urbano fomentado por la educación, la sanidad pública y el trabajo asalariado y especializado. Este proyecto no era exclusivo de Venezuela, también se daba simultáneamente en varios países de América Latina siguiendo tendencias internacionales. La idea inicial dentro del debate, tal como se observa en algunos de los modelos de bienestar europeos después de la segunda guerra mundial, era fortalecer las capacidades del mercado interno y al mismo tiempo garantizar cierta estabilidad social y política para generar las bases de un crecimiento económico mayor y sostenido en un horizonte de mediano y largo plazo.

La política económica

Del lado económico, es el Estado uno de los principales pilares del proyecto de industrialización. La propiedad estatal del suelo y del subsuelo permite al Estado percibir y administrar la mayoría de las divisas que entran al país por concepto de extracción, procesamiento y exportación de petróleo². Por lo tanto, el Estado tenía un papel central en la implantación del modelo de desarrollo a través del gasto público y de un amplio marco de regulaciones sobre la vida económica y social. Con su intervención se podía desarrollar la industria, proteger la producción y expandir el consumo a través de la generación de empleo privado y público, establecer un nivel obligatorio de sueldos y salarios, implantar un sistema de seguridad social con asistencia médica y pensiones por jubilación para los trabajadores asalariados y proveer a casi todo el territorio nacional de escuelas, centros de salud, ambulatorios y hospitales.

La fórmula en la que el Estado estimulaba la expansión y protegía el mercado interno, a la vez que invertía en sistemas de protección para la población, permitió un crecimiento económico estable durante varias décadas. Pero, en los años 70 se evidencia el fracaso del proceso de industrialización y lo frágil de la estabilidad económica lograda en décadas anteriores. Las razones –según García (1993)

2. En 1965 el petróleo representaba el 97% de las exportaciones del país y en 1991 este porcentaje había bajado apenas al 91% (Cartaya, 1997 citando a Banco Mundial, 1991).

y Del Rosario (2003)– son un conjunto de distorsiones que pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- *El aumento de las importaciones*: las importaciones aumentan en vez de disminuir en materias primas, alimentos e insumos familiares. En vez de sustituir bienes importados cambió el tipo de bienes provenientes del exterior, aumentando su valor y volumen.
- *La dependencia petrolera*: el sector petrolero continuó produciendo las divisas para hacer funcionar la economía, pese a que se buscaba romper con la dependencia petrolera. El sistema de exportación petrolera actuaba de manera independiente al proceso de industrialización.
- *La reducción del mercado interno*: el mercado interno se reduce en vez de agrandarse, debido a la concentración distributiva del ingreso en los estratos medios y altos de la población, las prácticas monopólicas y oligopólicas de la industria, así como el proteccionismo del Estado.
- *El incremento del desempleo*: el desempleo estructural se incrementa debido a la incorporación de un patrón tecnológico importado, intensivo en capital y en el suministro de materias primas importadas.
- *La baja capacidad de absorción de recursos*: la capacidad instalada de la industria no permite absorber el volumen de recursos invertidos y se generan problemas operativos por falta de personal especializado.
- *El encarecimiento de la vida*: el consumo se hace cada vez más caro, debido a que no existe capacidad para cubrir la demanda interna, aun cuando se experimenta cierta estabilidad en los precios de los alimentos por los subsidios del Estado al sector agrícola.

Como resultado, se produce el derrumbe del modelo económico rentístico, que no sólo significa depender de ingresos provenientes del petróleo, cosa que caracteriza también a otros países y es una enorme ventaja en comparación con la mayoría de las naciones del mundo, sino que la economía funcione con base en la acumulación pura y simple del capital y de la producción, que luego se reparte a través de un sistema de conciliación de intereses. Este sistema colapsó desde el punto de vista económico, por los límites del mercado interno y la imposibilidad de competir en los mercados externos (Baptista, 1997); y desde el punto de vista social y político, por su carácter limitado y excluyente.

La política social

Del lado social, el proyecto modernizador trajo consigo la creación de una masa de trabajadores asalariados, la expansión de la clase media y la conformación de ciudades convertidas en principales centros de actividad económica. Las constituciones de 1947 y 1961 establecieron obligaciones al Estado para resolver los problemas colectivos y atender las demandas de la población, lo cual evidencia la importancia de la construcción de un Estado Social de Derecho, donde algunos derechos sociales alcanzaron un reconocimiento y desarrollo sin precedentes para el momento en el constitucionalismo venezolano (Delgado Blanco, 2000 citando a Carrera Damas, 1994). Pero su implementación fue ajustada a los pactos explícitos e implícitos entre las fuerzas sociales y políticas del momento y, por tanto fue postergada, dejando que la ciudadanía social recién nacida en los primeros años de la década de los 40 no pudiera madurar ni crecer completamente con el desarrollo de la democracia.

En una situación de abundancia económica, los recursos del Estado se dirigen desde el poder central hacia la creación de instituciones y de sistemas para dar protección social a la fuerza de trabajo asalariada y a la clase media urbana, masificar la educación a fin de aumentar el capital humano y productivo; y prestar asistencia a quienes no podrían ser absorbidos por el sistema debido a sus rezagos económicos, sociales y culturales. Los indicadores muestran una verdadera "mudanza" o un cambio drástico favorable en los patrones de condiciones de vida: la pobreza baja a la mitad, se reduce el desempleo abierto y el subempleo, disminuye sensiblemente la mortalidad infantil, aumentan las matrículas educativas en todos los niveles y también el número de viviendas con suministro de agua potable y sistema de cloacas. De esta política se heredó una considerable infraestructura y cobertura de servicios educativos, sanitarios y de saneamiento. Pero la forma en que operó fue excluyente, fragmentada y desconectada de las desigualdades sociales, económicas y culturales. Esto se muestra en los siguientes aspectos:

- *El universalismo segmentado*: en su denominación, la política social es universal porque se consagran derechos al trabajo, la educación,

3. La Constitución de 1961 establecía que, en *Educación* (Art. 78): "Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios sufi-

la salud y la seguridad social, pero el ejercicio de estos derechos—con excepción de la educación— no es realmente para todos³. Por ello se ha llamado un universalismo segmentado (Gómez y Alarcón, 2003), donde se presume que todos irán progresivamente entrando al sistema y escalando en su estatus socioeconómico mediante un trabajo asalariado y una mayor educación. El Estado entra primordialmente en la promoción del empleo (empleo público e inversión en obras públicas) y en la masificación de la educación, a fin de modernizar el sistema educativo, impartir educación a todas las clases sociales, capacitar los recursos humanos para la nueva estrategia de desarrollo económico y modernizar el sistema y métodos de enseñanza (Mandato, 1998). En una segunda instancia, el Estado presta cierta asistencia cuando el trabajo y la educación no funcionan.

- *Los pactos*: hacen aún más restrictivo el espectro social, puesto que los derechos se ajustan a las posibilidades de cumplimiento de los pactos entre las élites dirigentes y los factores de poder. De una concepción de derechos sociales (trabajo, salud, seguridad social) consagrados en la Constitución de 1947 como habilitaciones de los ciudadanos para organizarse y luchar por ellos, convirtiéndose en obligaciones del Estado establecer y cumplir con garantías económicas y sociales que permitieran su ejercicio, se pasó por la vía de la conciliación de intereses en la Constitución de 1961 a una concepción de derechos donde el Estado es una instancia que interviene en forma subsidiaria o asistencial. Esta asistencia no se concebía, sin embargo, en forma selectiva sino masiva, a través de la política educativa y de una política de subsidios y de amplias regulaciones sobre el empleo, los salarios y los precios.

cientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes"; en *Seguridad Social* (Art. 94): "En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo (...), así como contra las cargas derivadas de la vida familiar. Quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social"; y en *Salud* (Art. 76): "Todos tienen derecho a la protección de la salud. Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos".

- *Un sistema fragmentado y estratificado*: el sistema populista de conciliación (Rey, 1991) generó una gama de mecanismos desarticulados y fragmentados en los que:
 - A la educación se le dio un carácter universalista.
 - Al trabajo una visión de garantías mínimas para tener una vida digna y decorosa.
 - La seguridad social adoptó el modelo de un sistema contributivo empresa-trabajador con apoyo del Estado pero no dependiente de las finanzas de éste, que contribuyó a un sistema estratificado entre trabajadores urbanos y rurales, privados y públicos, formales e informales, contribuyentes y no contribuyentes.
 - La salud funcionó de una manera asistencial y curativa, donde coexistían un sector privado y un sector gubernamental separados y en expansión, sin autoridad que fuera capaz de ejercer una rectoría pública sobre el sector a pesar de la estructura centralista y vertical del Estado⁴.
- *Las inequidades distributivas*: la protección social es un beneficio ligado al logro laboral. Por tanto, ésta se concentra en los trabajadores asalariados del sector privado, mientras que el resto se encuentra escasa y desigualmente provisto de atención, generando así una situación de inequidad distributiva (García, 1993) que dejó por fuera en algunas prestaciones a los empleados públicos y de toda atención a los trabajadores no asalariados, los campesinos y a los indígenas. El impacto del gasto público en la generación de empleo y en transferencias a la población logra compensar la regresividad de la distribución del ingreso, más no modificarla (Del Rosario, 2003). Dado que este gasto es financiado por la renta petrolera, no existe la necesidad de cargas impositivas internas significativas (Cartaya, 1997). El gasto social se incrementó con la intención de mejorar el empleo, las remuneraciones y los insumos del sector social, pero este incremento no fue sostenido. De hecho, las remuneraciones mostraron hasta 1967 un comportamiento más favorable que el gasto social real per cápita, revelando la

4. La debilidad del sistema público de salud se corrobora cuando a partir de 1974 comienza a tener fuerza la idea de un financiamiento segmentario en: el pago directo de los servicios dependientes del Estado según las capacidades de los pacientes, las contribuciones de los trabajadores a la atención médica del seguro y un subsidio estatal para la población indigente (García, 1993).

prioridad que le fue otorgada en el marco de la estrategia social (García, 1993).

- *Un modo de vida urbano y de clase media*: la inequidad tiene otra vertiente. Los servicios sociales se concentran en las grandes ciudades, aumentando las migraciones internas del campo a la ciudad, en desmedro de las actividades agrícolas. En la Caracas de los años 50, ya se observa la cohabitación de una opulenta minoría, una masa depauperada en barrios tradicionales y zonas de ranchos y una clase media influida por la cultura del petróleo que busca acomodarse en un apartamento de propiedad horizontal (Mandato, 1998). Una parte de las iniciativas de la política social durante este período, aunque de importancia menor en cuanto a financiamiento, fueron los proyectos de rehabilitación y consolidación de los barrios pobres en las grandes ciudades.
- *Los consensos dentro del Estado*: los consensos y la cohesión de la sociedad se hace en torno a la figura del Estado, ya que es desde éste que se produce y distribuye la principal fuente de riqueza nacional: la renta petrolera. De las posibilidades fiscales dependieron entonces: la transformación de la economía, el surgimiento del empresariado, la expansión de la clase obrera; el ascenso de los sectores medios estudiantiles y profesionales; la formación de una burocracia pública; y en su consolidación, también la legitimidad y el fortalecimiento de los partidos políticos (Copre, 1988). La política social no tiene importancia, se supone que mediante el crecimiento económico se lograría suficientes empleos para insertar a toda la población y erradicar la pobreza. La intervención del Estado no intentó generar condiciones de trabajo y productividad, sino por el contrario generó dependencia del Estado (González, 1996).

El escenario político

Del lado político, los partidos conformaban el mecanismo fundamental de intermediación entre el Estado y la Sociedad. Ellos eran los canales de agregación y articulación de los intereses sociales. De manera explícita, en 1958 se firma el llamado Pacto de Punto Fijo entre los principales partidos políticos, las Fuerzas Armadas, las cúpulas de las organizaciones empresariales y sindicales, y la iglesia; a fin de instaurar un régimen democrático representativo y centralista. Los acuerdos envueltos en el pacto eran defender la constitucionalidad, un go-

bierno de unidad nacional y un programa mínimo común (Delgado Blanco, 2000; Gómez *et al.*, 1989). En los años siguientes también se gestó el Pacto Obrero-Patronal, en el que el Estado se comprometía a garantizar estabilidad laboral por medio de la generación de empleo, la seguridad social y la defensa de los salarios (García, 1993).

El esquema permitió ciertamente un clima de estabilidad por más de dos décadas. “El sistema político instaurado integró social y políticamente a todo el país, al menos durante las dos décadas siguientes, convirtió al Estado en un distribuidor de la renta petrolera, un mediador entre los actores sociales y políticos reconocidos (los partidos emergentes), además organizó un proceso estable de expresión y satisfacción de demandas socio-políticas a través de esos partidos” (Delgado Blanco, 2000, pp. 67-68). Pero, la crisis económica de los años setenta puso al descubierto las fuertes contradicciones entre la cultura patrimonialista y autoritaria de los grupos dirigentes, una institucionalidad pública viciada de relaciones clientelares y condicionada por intereses corporativos y las crecientes necesidades sociales insatisfechas de la población venezolana. Las características de este sistema se resumen de la siguiente manera:

- *La conciliación de intereses*: la estabilidad del sistema político se fundó sobre un esquema de conciliación de intereses entre los partidos políticos hegemónicos y grupos de poder, organizados alrededor de la renta petrolera. Es un Estado corporativo donde los grupos condicionan la estabilidad política al resguardo de sus intereses y los partidos se convierten en el mecanismo de recepción, procesamiento y control de las demandas sociales. Funciona a través de un sistema de poder presidencialista y centralista, la alternancia en el poder entre los dos partidos mayoritarios y de responsabilidades compartidas en todos los ámbitos ejecutivo, legislativo, judicial, nacional y local de gobierno (García, 1993), relaciones clientelares donde se obtienen beneficios a cambio de lealtades partidistas y a través del poder de “veto” de las élites sobre las políticas públicas, p.e., la Iglesia en la educación religiosa, las Fuerzas Armadas en los asuntos militares y los sectores económicos en el funcionamiento del mercado. Se trata de una democracia “tutelada” en la cual el sistema limita los mecanismos de participación y representación democrática (Cartaya, 1997).
- *El reparto*: el Estado no es el centro del ejercicio del poder sino el lugar donde se reparte la renta. En conexión con éste existen ins-

tancias paraestatales donde se toman las decisiones. "Ni en las cortes se deciden los juicios, ni en el parlamento las leyes, ni en los organismos planificadores las inversiones" (Copre, 1988, pp. 46-47). Esto representa una gran permeabilidad y mediatización del Estado en su papel en la defensa de los intereses colectivos. Estas instancias operan en las estructuras superiores del Estado, para conseguir determinados apoyos y solidaridades, pero también lo hacen por debajo, entre clanes burocráticos interpartidistas o no partidistas (lealtades familiares, amistosas, regionales, locales o comerciales). Es una manera de democratizar el clientelismo político, haciendo que rebase las fronteras, a veces rígidas, de los partidos (Copre, 1988).

- *El centralismo y la ineficacia*: la carencia de un sistema judicial firme y la ausencia de funciones claramente definidas del Estado, se acompaña de centralismo, lo cual hace posible una relación más directa entre los núcleos de poder y el acceso a los recursos públicos. El centralismo, aunque poco democrático, no es eficiente, coherente ni funcional. Sirve a la concentración de autoridad y de atribuciones con un alto grado de ineficacia, dispersión, distorsión de competencias y anarquías (Copre, 1988), y acentúa las disparidades regionales en el acceso a las decisiones (García, 1993). De esta manera, se va conformando una burocracia estatal expansiva, fragmentada y asentada sobre islas de poder, que no se traduce en mayor bienestar para las personas.
- *El clientelismo*: la sociedad civil es también absorbida por la dinámica estatal y clientelar, por tanto, no existen contrapesos al Estado. El Estado no ha recibido las presiones sociales indispensables para su institucionalización, puesto que las estructuras informales del clientelismo la ha hecho parcialmente innecesaria. Al margen de los pactos y de los beneficios quedaron amplios sectores de la población que progresivamente fueron movilizándose del campo a las grandes ciudades o las zonas de explotación petrolera, construyendo enormes bolsones de pobreza y una economía subterránea. El clientelismo y el asistencialismo se convierten en piezas centrales de sustentación de los partidos y de la ciudadanía. Las debilidades de constitución del Estado impidieron una base estable de derechos y por consiguiente una más fuerte ciudadanía (Gómez y Maingon, 1989).
Como señala Delgado (2003, p. 70):

En términos reales, la concepción de la ciudadanía social en Venezuela pareciera ajustarse al contexto socio-político que ha rodeado las coyunturas sociales (...) y han sido los actores de cada una de esas coyunturas, quienes han decidido el objeto a tutelarse, a quién correspondería la responsabilidad de esa tutela y quiénes serían los sujetos protegidos o ciudadanos amparados por el concepto de ciudadanía social.

En resumen, las principales acciones e instrumentos que caracterizaron la aplicación de este modelo de política social al cual hemos llamado universal-asistencialista, fueron:

- La masificación de la educación pública, que generó avances significativos en la institucionalización del derecho educativo. La educación representó un dispositivo de redistribución y ascenso social, por tanto, su universalidad y gratuidad fueron elementos sustantivos de acceso al sistema.
- El crecimiento y protección del empleo público, que permitió ampliar considerablemente la cantidad de trabajadores asalariados en los sectores de manufactura, servicios, construcción, comercio y finanzas.
- El mejoramiento de las condiciones generales de trabajo, con repercusiones favorables en el aumento de las remuneraciones y en la distribución de los ingresos a favor de los sectores medios de la población y de la estabilidad entre capital y trabajo, aunque ligeramente inclinado hacia el capital (Baptista, 1991; García, 1993).
- La creación, expansión y segmentación del Seguro Social Obligatorio, con bajas coberturas de aseguramiento en asistencia médica, debido a su concentración en los centros industriales del país; y una mayor extensión en pensiones por vejez, invalidez y sobrevivientes, aunque éstas fueron siempre insuficientes para pagar los costos de bienes y servicios básicos.
- El saneamiento básico del medio rural, consistente en el suministro de agua y cloacas y la construcción de viviendas, que redujo la mortalidad general e infantil. Esta acción se intensifica en los años 50 y 60 con los programas antiendémicos (paludismo, bilharzia, anquilostomiasis, lepra, tuberculosis) y atención materno-infantil. No obstante, la gastroenteritis se transforma en la nueva forma de muerte, debido a los amplios déficit todavía reinantes en vivienda en el medio urbano.
- La atención de salud curativa y subsidiaria o asistencial, donde el Seguro Social cubre la atención médica de los trabajadores asala-

riados; el sector privado expande su red de hospitales y clínicas para las capas medias y altas, y el Estado expande la suya con hospitales generales y centros de salud urbanos y rurales, de cobertura limitada y ubicados en las zonas más rezagadas del país.

- El ordenamiento, rehabilitación y consolidación de barrios o asentamientos no regulados en las principales ciudades del país, lugar de habitación de los sectores de mayor pobreza y marginalidad, conformados a partir del acelerado proceso de urbanización, inequidades y exclusión social.
- La política de subsidios a servicios conectados a la vivienda y el transporte (gasolina, agua, electricidad, gas, teléfono), y a una gran variedad de productos de consumo masivo, sobre todo alimentos (González, 1996).
- La asistencia social a través de organismos encargados de sectores específicos de la población, como la infancia abandonada, la indigencia en la vejez, así como de ciertas áreas como la nutrición, además de pequeños subsidios que llegaban a través de las escuelas.

La política selectiva-compensatoria del enfoque neoliberal

Con el lema “la mejor política social es una buena política económica” se inaugura en Venezuela, durante los años 80 y 90, un cambio radical en la concepción de política social. La llamada “nueva política social” cuya pretensión era sustituir la “política tradicional” implementadas en 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). Basada en un enfoque neoliberal, la propuesta que toma fuerza en este período a fin de lograr una transformación global, era pasar de una sociedad regulada y protegida por el Estado a una sociedad orientada por relaciones de mercado, abierta y competitiva. La propuesta se concreta en programas de “ajuste” para estabilizar la economía y dinamizarla internamente de acuerdo con parámetros económicos internacionales⁵.

5. Así lo reseña Izaguirre (1997, p. 1): “Como resultado de una de las crisis más severas que ha confrontado América Latina en los años 80 se adopta en varios países de la región un nuevo patrón de desarrollo sustentado en la vigencia del mercado, la apertura

Dentro de este enfoque, la política social de principios universalistas, incluyendo la política de regulación del mercado de trabajo y los subsidios generales a la población, se asocia con los males del Estado que debían ser erradicados (burocracia ineficiente, clientelismo, intervenciones indiscriminadas). La pobreza, es el único problema que debía ser intervenido para compensar los efectos recesivos del ajuste y bajar las tensiones sociales, y es tratado fundamentalmente como un problema económico, fruto de políticas erradas que no fueron capaces de dirigir a la sociedad hacia un mayor crecimiento económico, baja inflación, inversiones y aumento de la productividad de la mano de obra reduciendo sus costos. Bajo estas líneas de pensamiento, el modelo de política que se adopta es un conjunto o "paquete" de programas de lucha contra la pobreza. Tal esquema de programas eran parte de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y fueron inducidos en el país a través del apoyo prestado por agencias multilaterales de financiamiento y asistencia técnica, al igual que en otros países de América Latina.

La política económica

Del lado económico, en el año 1979 Venezuela entra en el proyecto de ajuste que consistía en la estabilización o el logro de equilibrios macroeconómicos y la apertura de la economía hacia los mercados externos. Ello implicaba tomar medidas drásticas dentro de la economía venezolana. Por un lado, la reducción de las funciones reguladoras y planificadoras del Estado, mediante la eliminación de los subsidios indirectos, la flexibilización del mercado de trabajo, el apoyo financiero a las exportaciones, la reducción del gasto público y la privatización de las empresas estatales y servicios sociales. Por otro lado, era necesario aumentar la participación del sector privado en las actividades productivas, que en el caso venezolano significaba ampliar las actividades de producción no petroleras. En definitiva, la intención era liberar recursos estatales para dinamizar y diversificar la economía en un contexto de fuertes distorsiones del sistema

y la competencia. En éste se facilita el rol del sector privado, de la sociedad civil y se plantea el cuestionamiento y la revisión del papel del Estado. Sin embargo, estos cambios se producen en un ambiente fuertemente marcado por la inequidad social, la exclusión de grandes masas de los beneficios del crecimiento y de la participación democrática".

productivo, provenientes del proyecto de industrialización, y de restricciones fiscales, inflación y desbalance de las cuentas externas a raíz de haber comprometido recursos contando con una bonanza petrolera que pronto decayó.

La política económica con un enfoque neoliberal adquiere en Venezuela un espacio preponderante en la conducción del Estado y se perfila como la salida inevitable o la única solución posible para resolver la mayoría de los males del país. Aplicarla traería sacrificios transitorios que a la larga serían compensados con mejores niveles de ingreso, por efecto del aumento de la inversión y la entrada de capital externo. A corto plazo era esperable efectos sociales negativos pero a largo plazo los pobres estarán mucho mejor con el programa de ajuste que sin él (Cartaya y D'Elia, 1991). Es por eso, que la política debe hacer uso de una fuerte campaña de legitimación dado que los resultados no se ven sino a futuro, "la satisfacción de las necesidades sociales no aparece como objetivo prioritario ni campo específico sino como una promesa al futuro, resultado simple o secundario de las medidas económicas" (Laurell, 1995, p. 177).

Pero, contrario a lo que se postulaba, la política económica no logró los resultados esperados y en cambio incrementó la caída del salario real, acentuó la distribución regresiva del ingreso e hizo depender la economía de las fluctuaciones del mercado internacional. El retiro del Estado y la desregulación del mercado de trabajo aumentaron el desempleo, la informalidad y la pobreza, sin que los programas de ajustes pudieran compensar estos problemas y generar las bases para un crecimiento sostenido (Del Rosario, 2003). Estos aspectos pueden resumirse de la siguiente manera:

- *La desigualdad de la riqueza*: una política económica expansiva de industrialización se produce durante los primeros años de la década de los 70, cuyo objetivo era la construcción de una Venezuela "económicamente independiente", basando la estrategia en una situación excepcional de "bonanza" por el aumento de los precios del petróleo y en los beneficios que traería para el país la nacionalización del petróleo, después de medio siglo de concesiones petroleras. Sin embargo, la estrategia aumentó el endeudamiento externo (financiado con las reservas internacionales y programas de reestructuración de la deuda), paralizó la economía, incrementó las importaciones y acentuó la distribución desigual de los ingresos y la riqueza a favor del capital.

- *La caída del crecimiento interno, el empleo y las inversiones:* a raíz de la grave crisis de endeudamiento, en los años 80 se vivieron desequilibrios permanentes que fueron atendidos a través de ajustes de corto plazo de acuerdo con las fluctuaciones del mercado petrolero para evitar la inflación. La intención de cumplir con los compromisos externos sacrificaron el crecimiento interno, el empleo y las inversiones (Del Rosario, 2003). La devaluación de 1983 o “Viernes Negro” es la terminación de los intentos por mantener los equilibrios, iniciándose desde entonces un período de estancamiento, inflación, devaluaciones, desempleo y la implantación masiva de controles sobre toda la economía (Silva Michelena, 1999).
- *La ayuda multilateral:* En 1989 se aplica un programa de ajuste estructural de implementación rápida, que desencadenó una reacción violenta por parte de la población, conocida como el “Caracazo”. Un contexto de desempleo, pobreza e inflación, sumado al descrédito de las instituciones democráticas, contrastó con una política que eliminaba en forma radical la presencia del Estado en la economía. Para bajar los conflictos sociales y compensar en cierta medida los efectos del ajuste, se gestiona un préstamo con agencias multilaterales en 1990 para poner en marcha un conjunto de programas sociales dirigidos al combate de la pobreza, pero la escasa ejecución de éstos y su insuficiencia frente a los problemas sociales debilitaron su implementación, que se vio interrumpida con los dos intentos de golpe militar en febrero y noviembre del año 1992 y la destitución del Presidente de la República en 1993. Nuevamente, en 1994 arranca una segunda fase de ajuste, orientada hacia un crecimiento económico sostenido y la reducción de la inflación. A diferencia del mecanismo de ajuste anterior, el nuevo programa se aplicó de manera gradual y se concentró en el sector de la economía petrolera, lo cual permitió un clima de menor tensión social.

La política social

Del lado social, el enfoque neoliberal intensifica el carácter secundario y accesorio de la política social al ser utilizada para reducir el déficit de los recursos fiscales sin evaluar sus consecuencias sobre el bienestar de la población (García, 1993). La política social se trans-

forma en un conjunto de programas y medidas dirigidos a compensar transitoriamente los efectos del ajuste y a sustituir las viejas prácticas clientelares de la institucionalidad social, adoptando modalidades de gestión que permitieran la reducción del gasto social, la autonomía financiera de los recursos a fin de lograr una especie de "impermeabilidad" a las presiones externas y un alto nivel de confianza en procedimientos y resultados, la tecnificación de la labor pública a fin de incrementar la eficiencia, habida cuenta de que el presupuesto del Estado había disminuido drásticamente, de tal manera que ya no era posible mantener el mismo nivel de gasto público (UCAB, 1995). Sin embargo, en este enfoque no se diseñan los programas para aumentar la eficiencia, se exige eficiencia porque se reduce el gasto social (Vilas, 1995).

La política se caracterizó por acciones aisladas que contribuyeron a separar la política económica de la social, colocando a ésta como una mera estrategia coyuntural, incapaz de resolver los problemas estructurales que se expresaban en un amplio déficit de satisfacción de necesidades sociales y enormes brechas de desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza. Además no logró compensar la caída sostenida de los ingresos ni la desaparición de puestos de trabajo productivos y bien remunerados. Por el contrario, el reduccionismo de la política social agudizó mucho más la situación con la eliminación de los subsidios indirectos y la desregulación del mercado de trabajo. Bajo esta visión, la política social no jugaba ningún papel importante en la estrategia de desarrollo económico. Esto puede verse en los siguientes aspectos:

- *El alivio a la pobreza por efecto de las medidas de ajuste:* entre 1988 y 1991 aparecen los "programas de enfrentamiento a la pobreza", que consistieron en una estrategia financiera de corto plazo para aliviar el impacto del ajuste sobre los ingresos familiares. La idea era reemplazar los subsidios indirectos e indiscriminados en alimentos y servicios, por subsidios directos y focalizados en los grupos más pobres y vulnerables (niños y mujeres). La estrategia no tuvo gran importancia financiera o de cobertura, aunado a su gran retraso y escasa ejecución que impidió que los programas actuaran en forma sincronizada con las medidas de ajuste⁶.

6. El presupuesto de los programas contra la pobreza representó el 0,68% del PIB en 1989 y el 1,17% en 1998. Éste alcanzó su punto máximo en 1992, con un 1,39% del PIB,

- *El combate a la pobreza como la “nueva” política:* en cambio, estos programas si tuvieron una gran influencia en la reorientación general del gasto social y en la concepción y diseño de la política. La idea de la focalización no sólo se restringía a un conjunto de programas para responder a las manifestaciones coyunturales de la pobreza, sino que pretendía ir más allá, reduciendo la responsabilidad del Estado en los servicios sociales y disminuyendo la participación del gasto social en el presupuesto nacional. Es una idea que se opone a la universalidad, entendiendo éste como el responsable del asistencialismo, la inequidad y la ineficiencia de la burocracia estatal. La focalización significaba entonces que la acción del Estado debía estar dirigida exclusivamente a la atención de los más pobres, mientras que los problemas estructurales y la capacidad del resto de la población para competir en el mercado se resolverían con un crecimiento económico sostenido y una buena formación del capital humano. Es decir, se apelaba al mercado como mecanismo de bienestar social.
- *El desfinanciamiento y la desestatización de los servicios sociales:* en efecto, la estrategia ignoró la baja cobertura, la segmentación y el deterioro de la calidad de los servicios sociales y contribuyó a un silencioso pero progresivo proceso de desfinanciamiento y desestatización de los servicios. Se pretendía cambiar el financiamiento estatal ligado a la oferta por uno que se ajustara a la demanda de los sectores más necesitados, lo que en realidad generó efectos más inequitativos en la distribución de los recursos y en la atención puesto que hizo depender el recurso de las capacidades regionales y comunitarias para elaborar proyectos. Los programas

año en el cual comenzaron a ejecutarse (Carvalho, 1999). Asimismo, muy pocos programas lograron un impacto masivo en la población objetivo, sólo los canalizados a través de la red escolar (González, 1998) que logró masificarse en década pasadas, y dejó sin atención a la población con problemas de acceso a estas redes (niñ@s no escolarizados o desertores del sistema educativo y sus familias; poblaciones alejadas de las ciudades, sin centros de salud o con centros de medicina simplificada). En 1995, se estimaba que los organismos ejecutores de proyectos con financiamiento multilateral habían utilizado apenas el 29% de los recursos programados. En 1996, el Banco Mundial calificó de riesgosos a casi la totalidad de los proyectos financiados en el país, afirmando que si el promedio óptimo de ejecución de desembolsos era de 20% por año, en Venezuela se había ejecutado sólo entre el 3% y 4% anual desde 1991. Las consecuencias más graves eran, además de las comisiones de compromiso por fondos no ejecutados, el desaprovechar oportunidades y beneficios para reactivar la economía y atender demandas sociales (Cordiplan, 1995-1996).

compensatorios se convirtieron en el eje de todos los esfuerzos, sustituyendo así la perspectiva universalista por una lógica de mínima atención a los necesitados o carentes de recursos (los pobres) y del pago de servicios con sus propios medios para el resto de la población (los no pobres), independientemente de si los recursos eran o no suficientes. Como resultado, se acentuaron las debilidades institucionales y financieras de lo público y aumentó el gasto privado, que afectó indiscriminadamente tanto a los sectores de menores ingresos como a la clase media.

- *El abaratamiento de los salarios y la desregulación del mercado de trabajo*: en el marco de una política económica excluyente de lo social, el combate a la pobreza descartaba medidas de control sobre el empleo y los ingresos. La política exigía, por el contrario, abaratar la mano de obra. De esta manera, se adopta una postura de “no intervención” del Estado en el mercado de trabajo, que conllevó a que los desempleados fueran uno de los sectores menos atendidos, al tiempo que se precarizaron los puestos de trabajo del empleo formal (baja productividad, alta movilidad e inestabilidad, bajos salarios y escasa presencia de organizaciones sindicales o gremiales) y aumentaron considerablemente los empleos informales. De acuerdo con González (1996), 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 más del 3% de la población en cada año.
- *La entrada de nuevos actores en la política social*: en la segunda etapa del ajuste (1994-1998), se intenta introducir nuevas orientaciones de la política para atenuar la precarización del empleo y cambiar la orientación “dadivosa” de los programas compensatorios. Por el lado del financiamiento multilateral aparecen los proyectos de infraestructura en las áreas de saneamiento básico, salud y educación, a fin de generar empleos transitorios y cubrir algunas necesidades básicas de comunidades pobres y excluidas de las redes existentes. Por el lado de las estrategias nacionales se plantea la “modernización” de los sectores sociales que consistía en la transferencia de competencias sociales a las gobernaciones y alcaldías, a través del proceso de descentralización; la recuperación de costos, mediante formas de cobro de los servicios, y la incorporación de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado como coejecutores de los proyectos. Asimismo, aparecen los

desempleados, los jóvenes y los ancianos con mayor fuerza entre las poblaciones a ser atendidas. Pero, los mismos problemas de “destiempo” y baja ejecutabilidad de los programas compensatorios, el estancamiento del proceso de descentralización, así como las debilidades institucionales y financieras de los coejecutores (gobiernos locales, ONGs y sector privado) hicieron perder credibilidad a los proyectos y llevaron a su agotamiento sin alcanzar las metas previstas.

Los programas contra la pobreza “Entre cuentas y cuentas”

(Mateo, 1995)

En una evaluación del Programa Beca Alimentaria realizada con beneficiarios del programa, los grupos urbanos lo consideraban “... 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”. Los grupos rurales consideraban el programa como una ayuda, pero con la finalidad de procurar el voto. También hubo críticas porque acostumbra a la persona a recibir sin el esfuerzo de luchar por sí mismos. En el área urbana las pocas personas que decían que el programa era bueno también proponían que se cambiara por otro... Estas proposiciones eran: utilizar el dinero invertido para mejorar los servicios sociales tradicionales y en 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.

El escenario político

Del lado político, la década de los 70 marca la entrada de una política social “clientelar”, donde el gasto social tiende a reducirse y a desestabilizarse para dar prioridad a los sectores productivos, en contraposición con la política social “permanente” de las décadas anteriores, ligada al proceso de modernización del Estado (Mandato, 1998). Con la crisis económica de los años 80 se da una relación de alianzas donde resurgen orientaciones conservadoras, eficientistas y tecnócratas, apoyadas en tendencias internacionales difundidas a través de la cooperación multilateral. Pero, a su vez la crisis eco-

nómica dejó al descubierto una crisis más profunda de legitimidad política, expresada en el descrédito de los partidos políticos y en el declive de un sistema de democracia tutelada, de lo cual ya venía alertando la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) desde mediados de los años 80. Por lo tanto, las medidas tomadas no contaban ni con apoyo político ni con apoyo social. Un evento que trata de dar respuesta a esta crisis política se da en 1989 cuando la población elige por primera vez a gobernadores y alcaldes, iniciando así un proceso de descentralización política y administrativa del Estado que logró generar cierta contención a los problemas sociales y estabilidad frente a las medidas de ajuste. Esto se manifiesta de la siguiente manera:

- *El declive de los actores tradicionales*: El enfoque neoliberal de las políticas públicas establecía como condiciones reducir los espacios de actuación del Estado, liberarlo de obligaciones con la población y elevar la eficiencia de la administración de los recursos. Poner en práctica esta política no hubiera sido posible o habría tenido mayores opositores en los trabajadores, las clases medias y los sectores populares, de existir una base más amplia de participación democrática y una mayor resistencia organizada por parte de estos sectores respecto al debate sobre los destinos del país. Dar el paso de intercambiar la gestión estatal por la privatización o el universalismo por la focalización expresa la reformulación de las relaciones de poder entre actores sociales, como consecuencia del debilitamiento de los que fueron los anteriores beneficiarios de las políticas públicas. Es decir, es una manifestación de la pérdida de poder político y de la capacidad de negociación de los actores tradicionales: partidos políticos y sindicatos (Vilas, 1995).
- *El colapso de las formas de administración de los recursos*: las políticas públicas venían arrastrando los problemas de un sistema político que había creado un aparato estatal burocratizado y clientelar. Los recursos de la bonanza petrolera de los años 70 habían sido absorbidos por la expansión de la burocracia gubernamental sin repercusiones significativas en el bienestar de la población. En este sentido, el apoyo financiero multilateral de los años 90 se vio también como una forma de auxilio a lo que hasta ese momento parecía una labor imposible, dedicar recursos a programas que llegaran directamente a la población y a proyectos de reforma del Estado que permitieran desbloquear la rigidez y poca transpa-

rencia del gasto y de los procedimientos administrativos. La caída brusca de los recursos fiscales, junto a la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso y la informalidad de la fuerza de trabajo, contribuyeron a la fractura del tipo de Estado que se estructuró después de 1958 y al colapso de las formas de administración de los recursos públicos, en especial la gestión de los recursos destinados a mantener los servicios en las áreas de salud, educación y seguridad social (Márquez y Lima, 2000).

- *Un modo de gobierno no deliberativo*: estos dos tipos de debilidades, la crisis de legitimidad política y la crisis de redistribución fiscal, sirvieron de justificación a la alternativa neoliberal por casi dos décadas. En su primera fase obtuvo mayores cuestionamientos y resistencias por parte de los partidos políticos y los sectores medios y populares, pero en la segunda fase tuvo mayores posibilidades de subsistir debido a la reducción al máximo de la deliberación de los nuevos actores sociales del proceso de descentralización política, dándoles el menor poder posible (CIES, 1997).

En resumen, las principales acciones e instrumentos que caracterizaron la aplicación de este modelo de política social al cual hemos llamado selectivo-compensatorio, fueron:

- La política de no intervención en el empleo, mediante la cual se buscaba dismantelar el esquema de regulaciones del Estado sobre el mercado de trabajo y bajar la inflación como factor corrosivo de los salarios. Esta política consistía en el abaratamiento de los costos laborales en el sector privado, que llevaron por ejemplo a la eliminación de las prestaciones sociales y a una estrategia de abstención en el desarrollo de planes de empleo financiados con inversión pública. Asimismo, comenzaron con cierta fuerza las medidas de reestructuración de los organismos del Estado y de incentivos al retiro voluntario del personal, a fin de disminuir la nómina de empleados públicos.
- La focalización del gasto social, que consiste en reducir el déficit fiscal ajustando el gasto de los sectores sociales a fin de aumentar la eficiencia de los recursos estatales, cuestionando el principio del universalismo, para orientar los recursos hacia la atención exclusiva de los grupos de bajos ingresos y de alto riesgo social: los hogares en pobreza extrema (con ingresos inferiores a una Canasta Básica Alimentaria Normativa), los niños hasta los seis años y las mujeres embarazadas pobres, eliminando todo benefi-

cio para los “no pobres” como por ejemplo los subsidios indirectos (García, 1993). En la segunda etapa se incorporó a los desempleados y los pensionados, y se continuó con la estrategia de focalización hacia los pobres coyunturales, perfeccionando la compensación social con metodologías que permitieran establecer prioridades de cobertura y programas.

- La privatización de empresas estatales y de servicios sociales, con la intención de estimular una participación mayor del sector privado en las actividades del Estado, se privatizaron varias empresas sin prever mecanismos que permitieran resguardar el carácter público de los bienes que se pasaron a manos privadas; se plantearon esquemas de transferencia total o parcial de los servicios sociales al sector privado o alternativas autogestionarias que lograran romper con el monopolio estatal en la provisión de servicios sociales; además de modalidades de cobro de los servicios a fin de contribuir a su sostenimiento, incluyendo la participación comunitaria como mecanismo de recuperación de costos (García, 1993).
- La incorporación de nuevos ejecutores e instancias financieras de la política social, en particular los gobiernos estatales y la sociedad civil, siguiendo el nuevo marco de descentralización. La caída de los recursos del Estado exigía alternativas de co-financiamiento y por ello se incentivó la participación de nuevos ejecutores que, con la misión de focalizar, hicieran llegar los recursos a las comunidades más pobres y excluidas, y pudieran generar innovaciones de gestión para hacer más eficiente y eficaz la ejecución de éstos en oposición a los lentos y rígidos procedimientos del Estado. A esta estrategia se sumó la creación de nuevas unidades para la administración, intermediación y ejecución financiera de los fondos destinados a la política social. Estas unidades debían convertirse en una “maquinaria eficaz”, ubicadas al más alto nivel de decisión, con cierta autonomía, representación de los distintos sectores y con una gerencia y un personal altamente calificado.
- La crisis permanente de la seguridad social, la educación y la salud, lo que era antes una promesa de acceso y coberturas universales a mecanismos de seguridad y protección social se convirtió en un mecanismo excluyente que fue mermando el espacio de lo público y fue dejando sin oportunidades sociales y económicas a la gran mayoría de la población. En general, los sistemas de segu-

ridad social, la salud y la educación bajaron notablemente sus coberturas así como su calidad de atención, sobre todo los dos primeros que ya presentaban problemas de acceso e inequidad en el esquema de universalismo segmentado que adoptaron. De allí en adelante, las reformas que buscaron rescatarlos desde una perspectiva pública han sido infructuosas, condenándolos a una situación de crisis permanente y a la población a resolver sus problemas de seguridad social, educación y salud por sí mismos.

Así, el país terminó la década de los años noventa en una severa crisis social, económica y política sin encontrar salidas. A comienzos del siglo XXI, la crisis ha estado marcada por vientos de cambio pero también por vientos de confrontación que hasta el presente no han cesado, aún cuando la mayoría de la población está en búsqueda de soluciones que permitan salir del conflicto y enrumbar satisfactoriamente al país.

Las décadas de los ochenta y los noventa ponen fin a la “excepcionalidad” venezolana, junto con la declinación económica, la inflación, los vaivenes monetarios que crean la obsesión por el dólar, el colapso institucional, la decadencia política y el resurgimiento de la política personalista, el crecimiento del crimen, la violencia civil, conspiraciones y golpes militares, esta latinoamericanización de Venezuela ha reemplazado el orgullo y las esperanzas de futuro por la desesperación, la ira sin propósito, y por un sentimiento de traición (Levine, 1996, pp. 1-2).

La política social actual: una aproximación a sus factores críticos

En este capítulo se busca identificar algunos de los aspectos críticos de la política social que lleva adelante el gobierno del presidente Hugo Chávez. Su propósito es aportar elementos que permitan considerar nuevas estrategias para abordar la problemática social que vive Venezuela en una situación de polarización política y dualización social. La manera como se abordan estos aspectos tiene dos puntos de partida. El primero es una tensión entre el polo normativo-conceptual y el socio-político, que trae como consecuencia contradicciones entre el ser y el deber ser, entre fines y medios y entre las aspiraciones y la sostenibilidad real de los procesos activados durante este período de gobierno. El segundo, es la necesidad de entender que la política social debe inscribirse en un marco más amplio de concepción cuyo eje central es una “ciudadanía social inclusiva”, visto los fracasos que en este sentido tuvieron las políticas sociales en décadas

anteriores. La presencia de las tensiones reflejadas en el primer aspecto y la predominancia de una política social todavía de carácter asistencialista que para formalizarse entre partidarios y destinatarios, adopta formas extrainstitucionales y excluyentes, tiene repercusiones en el agravamiento de los problemas sociales, así como hace perder paulatinamente legitimidad sociopolítica a las acciones del Gobierno. La construcción de una política social inclusiva, equitativa y pluralista es materia a ser examinada por los actores de gobierno a fin de dar mayor consistencia, coherencia y sostenibilidad a las respuestas actuales, cumpliendo así con los nuevos postulados constitucionales en el tema de los derechos sociales y garantías públicas, que sólo es posible con un Estado y una Sociedad igualmente fuertes y activos en sus múltiples formas de organización.

La caracterización de la crisis y la problemática social

Los últimos años se caracterizan por momentos agudos de crisis que sin duda han tenido un amplio impacto en la vida social, política y económica del país. El conflicto entre agentes políticos polarizados⁷, crea fuertes barreras para reunificar criterios y energías hacia un proyecto de sociedad que tenga el mayor consenso posible entre los venezolanos. Para muchos se trata de un período de transición, en el que todavía no es posible dejar atrás los factores que causaron la crisis, al tiempo que las salidas propuestas por los agentes políticos relevantes del conflicto no parecen contar con el respaldo mayoritario de la población venezolana⁸. Fuera de los grupos partidarios

-
7. La investigadora Maritza Montero (2004) define la polarización política como sigue: "Polarizar es concentrar la atención o el ánimo en un objeto o una persona, desplazando así la atención de la diversidad que pueda haber y desechando toda otra posibilidad. Es también definir a los fenómenos y a los actores políticos en términos de opuestos. Y es expresión de un estrechamiento del horizonte político que se traduce en incomunicación y en negación. Negación entre los polos y quienes en ellos se sitúan, expresada en el rechazo y la descalificación cuando no en el choque. Toda polarización social es simplificadora, empobrecedora, reductora de la complejidad social y para lograrlo es también excluyente".
 8. El fenómeno de la abstención electoral así como los indicadores de confianza señalan que la mayoría de la población no respalda en grado suficiente las políticas y acciones de las instituciones. Los trabajos de Sonntag y Maingon, 1990 y de Maingon, 2003 señalan en cuanto al fenómeno de la abstención, que si bien desde la década de los años 70 comenzó a subir progresivamente pasando de un 3,4% en 1973 a un 12,43% en

de cada lado, la mayoría de la población se mantiene en una postura crítica al conflicto, pero fragmentada para actuar en una línea divergente a la confrontación violenta y hegemónica en la que se ha convertido la forma de resolver la crisis y de penetrar en todos los ámbitos de la convivencia social⁹.

Tanto del análisis de sus orígenes como de su evolución se desprende que la crisis logró poner la política social en un primer plano, ya que los impactos se han sentido en la profundización del deterioro de los indicadores sociales y económicos. Entre los deterioros más significativos entre 1998 y 2003, podemos mencionar según cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE), el aumento de la pobreza que pasó de 60,1% a 67,3%; el incremento de la tasa de desempleo que subió de 11,2 a 18,1; el crecimiento de la informalidad aumentando de 45,5% a 50,0%; y según cifras del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), una tendencia al estancamiento de la mortalidad infantil, que después de descender de 21,4 a 17,7 entre 1998 y 2001, aumentó a 18,2 y 18,7 en los años 2001 y 2002; así como una creciente violencia social observada en los índices de homicidios y suicidios que pasaron del quinto lugar al tercero en las causas de mortalidad general. Es importante hacer notar que la cobertura de los servicios sociales y la aparición de nuevos programas sociales como las llamadas “misiones sociales”, orientadas a combatir ciertos déficit críticos entre los sectores de mayor pobreza y exclusión, que representan la mayoría de la población venezolana, han tenido prioridad en la política social del Gobierno. No obstante, los análisis apuntan a que estas iniciativas presentan diversas dificultades entre las que se encuentran: la improvisación, su carácter paternalista y prebendalista, su populismo en aras de obtener el favor del pueblo en momentos electorales, la ausencia de registros e información actualizada, su falta

1978, a partir de 1999 se observan las cifras más altas alcanzadas, incrementándose en el año 2000 a 43,5%. Asimismo, los trabajos de Welsch-Carrasquero-Varnagy (2004) señalan que durante las décadas que van desde 1980 hasta principios del siglo XXI se observan bajos niveles de confianza interpersonal así como también bajos niveles de confianza interinstitucional.

9. En los informes anuales de Provea (1999 a 2004) se destacan los fuertes impactos de la crisis en el ejercicio de los derechos sociales. Respecto a la caracterización del conflicto Provea sostiene que la situación actual de Venezuela se puede entender como una intensa lucha hegemónica por el control del Estado en la que los actores involucrados irrespetan la legalidad y recurren a la violencia física y simbólica como forma de hacer política.

de institucionalización o el de integración a las políticas públicas por rechazo a la institucionalidad existente¹⁰.

El deterioro y la misma crisis también se nutren de procesos que desde hace largo tiempo vienen creando un fenómeno de dualización social; producto de desigualdades que adoptan la forma de polos cada vez más distantes de riqueza/pobreza, inclusión/exclusión y superior/inferior; esquivadas por las políticas sociales de décadas anteriores¹¹. Estos procesos se pueden observar tanto en la conformación socioeconómica del país como en las representaciones socioculturales de la vida de los venezolanos. Así se ilustra en el siguiente párrafo:

El empobrecimiento de los venezolanos sufrido ininterrumpidamente desde hace 20 años ha ido reconfigurando los paisajes urbanos de nuestras ciudades. Los espacios de los barrios donde viven nuestros sectores de menores recursos y donde las clases medias y altas jamás ponen un pie, son vistas por éstas como misteriosas y peligrosas: las urbanizaciones de las clases medias y altas, en contraste, son lugares donde el imaginario popular llena de fantasías de opulencia y corrupción (López Maya, 2002).¹²

-
10. Entre los trabajos que pueden consultarse acerca del análisis de la política social actual, se encuentran el capítulo 4 de este libro-documento, elaborado por Tito Lacruz; los trabajos de Thais Maingon, de Neritza Alvarado Chacín y de Irey Gómez, citados en este libro.
 11. De acuerdo con Jaime Estay R. (2002), la polarización social se entiende: "... no sólo como la acentuación en general de las desigualdades, sino como un despliegue de esas desigualdades en una dirección específica, que implica la multiplicación de las distancias entre los países y entre los extremos del espectro social, con los polos de riqueza y de pobreza reproduciéndose aceleradamente, alejándose el uno del otro y creando con ello escenarios presentes y futuros de creciente conflictividad en el interior de las economías y en la arena internacional" (p. 1).
 12. Borja y Castells (1997) ilustran este fenómeno en América Latina de la siguiente manera: "... los procesos de exclusión social más profundos se manifiestan en una dualidad intra-metropolitana, particularmente en las grandes ciudades de casi todos los países (...). En distintos espacios del mismo sistema metropolitano existen, *sin articularse y a veces sin verse* (cursivas nuestras), las funciones más valorizadas y las menos valoradas, los grupos sociales productores de información y detentadores de riqueza en contraste con los grupos sociales excluidos y las personas en condiciones de marginación. En América Latina, la dualización se manifiesta en dos modelos complementarios de discurso y de gestión: una 'ciudad alta' (para la que hay planificación estratégica y concertación, privatización de los servicios, políticas públicas de inversión en infraestructura para asegurar su competitividad); y una 'ciudad baja' (a la que se dirigen conceptos tales como gobernabilidad, políticas sociales focalizadas, autoayuda,

De igual modo se puede observar en las formulaciones de política, bajo la lógica de "... dividir las políticas económicas y las políticas sociales, como si se tratara de espacios reservados para sujetos diferentes; las primeras capturadas por los sectores económicos 'modernos' y 'competitivos' que actúan en procura del bienestar; y las segundas, reservadas para los sectores 'débiles' y 'necesitados', en términos de garantizar para ellos una subsistencia respetable" (D'Elia, 2002).

Una aproximación a los factores críticos

Tomando en cuenta las características de la crisis por la que atraviesa el país y la configuración de la problemática social, el propósito de este ensayo es identificar algunos de los factores críticos de la política social que lleva adelante el gobierno del presidente Chávez. Estos factores pueden interpretarse como obstáculos lo suficientemente importantes para revertir o dejar sin efecto los objetivos formalmente planteados y se muestran con el interés de llamar la atención sobre la necesidad de buscarle soluciones de una manera constructiva. El primer punto de partida de este ensayo es entender que la política social actual transcurre en una tensión que se da entre dos polos: el teórico-conceptual y el sociopolítico (Maingon, 2004). Caracterizamos esta tensión en tres tipos de factores críticos: a) de consistencia entre los supuestos normativos (discurso) y los resultados concretos (praxis real); b) de coherencia entre los fines del proyecto político (propósitos explícitos) y las intenciones que mueven a los actores (propósitos implícitos); y c) de viabilidad entre las aspiraciones emergentes (activación de procesos) y la institucionalización de la política (sostenibilidad de los procesos).

El segundo punto de partida viene dado por el requerimiento de un enfoque más amplio de política social para entender la actual problemática social venezolana y proponer alternativas. La pobreza, así como el fenómeno de la dualización, que se erige como principal barrera para ser superada, exige tomar elementos relacionados con la construcción de una "ciudadanía social de inclusión", más que apoyar el análisis en la falta de oportunidades y recursos, lo que no es realmente una opción para los venezolanos si continúan existiendo amplias inequidades en un país con una posición privilegiada desde el punto de vista de sus capacidades económicas, si se compara con la mayoría de los países del mundo. La pobreza no se hace a sí

misma, como bien pueden presentarlo distintas corrientes del liberalismo económico, sino que es el resultado de “opciones cautivas” en un país donde el Estado actuó por mucho tiempo al margen de la propia sociedad a través de una ciudadanía “pactada” o “asistida”, en la que por una parte, las reivindicaciones se ajustaron a la participación del Estado y del Gobierno en la renta petrolera, así como también, al poder que el partido de gobierno detentara¹³ y, por otra, la dinámica económica logró sostenerse disociada de las demandas sociales¹⁴.

Los factores críticos entre el ser y el deber ser

Un primer factor crítico de la política social puede encontrarse entre lo que se dice y lo que se hace¹⁵. El gran apoyo popular que recibió el presidente Chávez en las elecciones de 1998 y el proceso

-
13. Al respecto Andy Delgado Blanco (2000) habla de una “ciudadanía pactada” donde los ciudadanos construyen una particular forma de relación con el Estado y no una relación frente al Estado. Asimismo Eduardo Bustelo (1997) se refiere a una “ciudadanía asistida” cuando prevalecen los criterios de: fuerte estratificación social, desigualdad percibida como natural, las políticas de redistribución se definen “neutras”, existe una alta competitividad entre estratos sociales, aumenta el individualismo posesivo y el asistencialismo para los más pobres. Finalmente, Fleury y Molina (2000), trabaja con la categoría de “ciudadanía invertida” cuando los derechos no son parte de la relación con el Estado y de “ciudadanía regulada” cuando los derechos están condicionados al estatus de clase. A fin de entender mejor a qué asistencialismo nos referimos, Tito Lacruz en el capítulo 4 de este libro señala que ésta es una práctica política donde se establece una relación asimétrica fundada en la sumisión y la dominación por medio de lazos de dependencia y desigualdades en la distribución del poder.
 14. De acuerdo con Tito Lacruz, en el capítulo 4 de este libro: “... hoy existe una mayor conciencia en el país de que sólo es posible legitimar un régimen por la vía de la inclusión social. Se trata de construir ciudadanía social o, de lo contrario, poner en riesgo la cohesión y la estabilidad de la sociedad venezolana. La mejor muestra de ello es que justamente cuando los programas políticos perdieron de vista a todos los venezolanos en medio del ‘clientelismo rentístico’ y del ‘asistencialismo’, se activó un proceso acelerado de descomposición social aunado a las crisis económicas. No pretendemos decir que la crisis es el resultado de la mala praxis en materia social. Pero sí que esta mala praxis es un síntoma, el más elocuente quizá, de una sociedad que agotó un modelo de convivencia social y que por más de 20 años no ha logrado encontrar otro” (p. 113).
 15. En palabras de Arturo Sosa, s.j. (2003): “La gran debilidad histórica del gobierno de Chávez es la enorme distancia entre sus palabras y sus hechos. Uno puede tener afinidad con lo que Chávez dice, pero la distancia entre lo que se dice, se hace y cómo se hace es muy grande” (p. 9).

que llevó a la aprobación de una nueva constitución en 1999, abrieron expectativas positivas para salir de una crisis marcada por el colapso del sistema de partidos, una economía incapaz de sincronizarse con las demandas sociales, un sentimiento generalizado de injusticia y falta de credibilidad en las instituciones. El plan de gobierno de Chávez, fundamentado en la constitucionalización del así llamado “proyecto bolivariano” (revolucionario y pacífico) ponía énfasis en el rompimiento definitivo con los postulados neoliberales que hasta ese momento habían predominado en la escena pública. En su lugar se prometía una sociedad más justa (igualitaria, humana y democrática) con el cambio hacia un Estado democrático y social, de derecho y de justicia¹⁶, que liberaría a la sociedad venezolana de poderes ilegítimos desde el punto de vista de su representatividad y desempeño.

Sin embargo, los nuevos poderes constitucionales se encontraron de frente con grandes contradicciones entre el discurso y la práctica. Como lo recoge Provea (2000, p. 6):

A lo largo del período, se han puesto de manifiesto múltiples contradicciones entre el ser y el deber ser de las actuaciones de los poderes públicos, y es posible visualizar al menos tres ejes que expresan los términos de las mismas: a) entrada en vigencia de un nuevo texto Constitucional que define el marco del Estado democrático y social de Derecho y Justicia, y la tendencia al irrespeto o desconocimiento del mismo en función de los intereses políticos de la mayoría gobernante; b) avances constitucionales en materia de protección de los derechos humanos, y ausencia de una política de Estado coherente en esta materia; c) anhelo de participación popular para crear un modelo de sociedad democrática, participativa y protagónica, y la persistencia de estrategias de gobernabilidad caracterizadas por la intolerancia hacia los sectores políticos o sociales críticos, así como fortalecimiento de la presencia militar en la gestión pública.

En materia social, la Constitución de 1999 reivindicó los derechos sociales al considerarlos derechos humanos y obligaciones indelegables del Estado, en procura del bienestar y la calidad de vida de toda la población. A favor de una política pública enfocada en los derechos, los principios de universalidad, equidad y corresponsabilidad pasaron a ser los mecanismos de garantía a su cumplimiento. En la práctica, la política social ha tenido mayor fuerza en operativos y

16. Artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

programas asistenciales dirigidos a resolver algunos de los problemas urgentes de los sectores más pobres, ciertamente con un carácter más masivo e insertados directamente en la propia realidad de los barrios populares que lo instrumentado en la compensación selectiva y transitoria de políticas anteriores¹⁷; y en cambio, ha mostrado muchas debilidades en la adopción de soluciones de mayor alcance para afrontar los problemas estructurales que afectan al conjunto de la población y que permitirían sacar de la pobreza y la exclusión a millones de personas e impactar en las inequidades, como son las políticas que podrían rescatar los sistemas públicos de protección social (salud, educación y seguridad social), revertir la precariedad del trabajo formal e informal, y reducir los altos niveles de inseguridad alimentaria.

Según lo dispuesto en la Constitución, se intentaron reformas legales e institucionales en estos sectores, pero la mayoría de las leyes que darían sustento a tales reformas todavía no se aprueban y el debate a lo interno del mismo gobierno parece indicar desacuerdos –y a veces incomprensión– sobre la necesidad de éstas. Asimismo ha prevalecido la discontinuidad de las políticas y sus constantes giros parecen obedecer más a las coyunturas de la crisis que a cambios o avances en la problemática. Mientras tanto las medidas para ampliar la cobertura, accesibilidad y calidad de los servicios no han sido suficientes para frenar su deterioro. Aunque existen esfuerzos para garantizar el acceso gratuito a la atención, persiste la escasez de insumos, de personal y el desgaste de la infraestructura. En esto tiene mucho que ver el comportamiento del gasto social, el cual no ha logrado hasta el presente dar un salto cuantitativo en términos reales y continúa siendo fragmentado, disperso y muy inequitativo¹⁸. El

17. Un claro ejemplo de esto ha sido el Plan Bolívar 2000, dirigido por las Fuerzas Armadas cuyos objetivos son brindar asistencia social a los sectores de bajos recursos, apoyar la pesca artesanal, a microempresas y cooperativas, así como dinamizar y capacitar a las comunidades. También se encuentra el FUS, que reabsorbió los programas compensatorios que sobrevivieron hasta finales de los años 90; y entre los años 2002 y 2003 se inician las “Misiones”, que consisten en una plataforma operativa para penetrar en las zonas populares y atender a estos sectores en diversas áreas sociales (educación, salud, alimentación, economía social).

18. Según un estudio realizado por la OAEF-IESA-OPS (2002) sobre los costos de salud, más del 60% del gasto en salud y seguridad social proviene “del bolsillo” de los hogares, mientras que el Estado continúa siendo cliente de las aseguradoras privadas a través de la compra de pólizas de atención médica para los trabajadores públicos. Esta tendencia no ha sido revertida durante estos últimos años, por el contrario sigue en una tendencia creciente.

resultado es que la pobreza, las desigualdades y la desmejora de los indicadores sociales han ido en aumento, sin que hasta el momento haya cambios en el esquema de entendimiento de la política social.

Los factores críticos entre fines y medios

Un segundo factor crítico a considerar es el cómo se hacen las cosas y de qué manera esa forma de hacerlas, incide concretamente en los resultados de la política social y más globalmente en los grados de legitimidad sociopolítica que la materia social ofrece al Gobierno. El proyecto político bolivariano, tiene como fin en términos formales muy resumidos la construcción de un nuevo tipo de democracia, diferenciada de la neoliberal y de la comunista, que busca reivindicar a los excluidos de los sistemas políticos, sociales, económicos y culturales e implantar vías de desarrollo más humanas e integrales en virtud del bienestar colectivo que éstos puedan producir (Vivas Quintero, 2004). Se define en términos más de movimiento que de una estructura programática partidista y avanza a través de alianzas con sectores que sean afines al “proceso” a escala nacional e internacional. El núcleo originario del movimiento provino de un sector militar y progresivamente avanzó hacia una constelación de alianzas con el sector civil que terminaron por convertir al movimiento en una fuerza política con reales posibilidades de gobierno a través de la elección democrática. Tomar la dirección ejecutiva del Gobierno, no sólo dotó al presidente Chávez de competencias de Estado sino que consolidó sus facultades como principal líder del movimiento.

Estas particularidades del proyecto bolivariano crean el marco para decir que la política social del Gobierno ha pasado por múltiples tensiones entre el mundo militar y el civil, entre ser Estado y ser un movimiento social reivindicativo, entre la democracia del pasado y la nueva democracia que emblematiza el movimiento. La política social ha sido uno de los espacios donde ha tenido más cabida la tensión militar-civil, teniendo los militares altos puestos de conducción en la política (casos Plan Bolívar 2000¹⁹ y FUS) y desde allí un

19. Acerca de quiénes son los destinatarios del movimiento y de la participación de los militares en la política social, Maritza Montero (2004) da la siguiente visión: “El *pueblo soberano* es construido fundamentalmente en función de la atribución de pobreza, de la exclusión y de la indefensión. El ‘soberano’ pasa a incluir las masas populares, los pobres, la clase trabajadora, los círculos bolivarianos y los ‘revolucionarios’ y por ac-

mayor peso los esquemas operativos y asistenciales que los de políticas públicas de mayor envergadura y más largo aliento. También la política social ha sido escenario de tensiones entre la institucionalidad del Estado, con sus múltiples debilidades, rigidez y controles, y los fuertes lazos de compromiso con los aliados, seguidores y destinatarios del movimiento. Las dificultades para conciliar ambas formas de proceder han resultado en la preferencia por la construcción de instancias *ad hoc*, a cargo de líderes y grupos cercanos al Presidente, que por las instituciones establecidas y sus procedimientos.

En el caso de las Misiones, que en su gran mayoría operan con personal de nacionalidad cubana o con métodos cubanos²⁰, la creación de esta red extrainstitucional ha sido una condición necesaria ya que de acuerdo con lo dicho por el propio gobierno, el personal profesional venezolano no está preparado ni interesado en vivir y atender a las comunidades más excluidas. Específicamente en el área de salud, se ha dicho que: "... los médicos y profesionales del área, venimos de unas universidades preparadas y diseñadas para entender la salud a partir de los conceptos que nos impusieron unas clases que dominaron y siguen dominando de alguna manera para sus propios intereses..." (Provea, 2004). Además, las tensiones entre la vieja y la nueva democracia que funciona en términos de adhesión al movimiento y a sus líderes, llevado a términos de sociedad, puede reforzar en un sentido más fuerte mecanismos de secuestro de derechos y tutelaje que se dan tanto en una democracia "gobernada" como en una democracia "gobernante", donde es difícil diferenciar a la Sociedad del Estado. Asimismo, crea mayores tensiones entre el llamado a participar entre las comunidades, las instancias de planificación

cesión, las Fuerzas Armadas, a las cuales el discurso presidencial declara propiedad del pueblo, pero designando al mismo tiempo a los militares como sus defensores y a los cuales, al colocarlos en cargos ejecutivos, convierte en sus conductores implícitos (ejemplo: Plan Bolívar 2000, que sería cívico-militar, pero que ningún civil dirigió). Su inclusión permite al presidente apoyar en esta masa que se adjudica como seguidora, la base de su poder y legitimidad".

20. En la Misión Barrio Adentro se estima hasta agosto de 2004 un total de 13.000 médicos cubanos, además de otras 3.000 personas que conforman el personal de enfermería y optometristas (MSDS, 2004). En general, se calcula que existan más de 20.000 cubanos participando en las distintas misiones sociales del Gobierno. La estadia masiva de este personal es parte de un Convenio de Cooperación con la República de Cuba, suscrito en el año 2002. No obstante, la presencia de cubanos en el país en labores asistenciales data de 1999, cuando ocurrió la tragedia del estado Vargas.

local y los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio genuino de sus demandas y competencias; y la necesidad de implantar controles o barreras para que ello no se revierta contra la palabra y las capacidades efectivas del Gobierno, fundamentalmente las instancias centrales.

Estos tres tipos de tensiones mencionadas han tenido efectos en la coherencia de la política social, limitando los resultados de ésta y la legitimidad de lo que hacen los dirigentes y órganos a través de los cuales opera. En primer lugar, porque crea condiciones de poca transparencia en el manejo de la política, particularmente en aquellos programas que son conducidos desde las instancias extrainstitucionales y que para financiarse han tenido que recurrir a fuentes de financiamiento alternas al presupuesto asignado a las instituciones del sector social público²¹; en segundo lugar, porque genera solapamientos y una diversificación innecesaria de acciones, así como de nuevas instancias de control también extrainstitucionales para asegurar elementos estratégicos del proceso que no se llevan por procedimientos ordinarios²²; en tercer lugar, porque aleja la posibilidad de integración con los sistemas públicos regulares y de fortalecerlos, a los que además está dirigido el grueso del gasto social; y en cuarto lugar, porque es un modo propicio para construir circuitos de

-
21. Las principales fuentes de financiamiento provienen de Petróleos de Venezuela (Pdvs). El suministro constante de recursos que reúne la empresa, han hecho pensar en la creación de un Fondo Especial Social, a través del cual se estaría formalizando y regularizando dicho suministro.
 22. A la fecha, se han contabilizado aproximadamente 15 misiones, de las cuales las más destacadas son las misiones educativas de alfabetización, conclusión de la escuela básica y el bachillerato, y aumento de cupos universitarios, así como la misión "Barrio Adentro", cuyo componente más fuerte es el Plan de Atención Primaria en barrios populares de todo el país. Aunque las misiones se han adscrito a los organismos sociales oficiales, la coordinación de las mismas no es ejecutada directamente desde aquellos. Muchas de las recién creadas misiones no tienen todavía adscripción conocida. Al referirse a esta forma de operar la política social, dice Guendel (2003), que esta "multiplicación y superposición de programas sociales se define como 'ingobernabilidad institucional', lo que produce una pérdida de la visión global de la cuestión social, así se estaría reproduciendo la dinámica de competencia de recursos en un contexto de mayor escasez, se sobrepolitiza todavía más la dinámica estatal, estimulando los viejos y enraizados vicios del clientelismo político. Es realmente una paradoja, ya que la política gubernamental se ensancha y diversifica para 'incluir' a los excluidos, pero en este afán pierde capacidad operativa y política de respuesta, provocando el efecto contrario: descontento y desestabilización social" (p. 7).

clientelismo político²³ y mecanismos expeditos de exclusión y/o discriminación en el trato entre quienes están con el movimiento y quienes no lo están.

Los factores críticos entre aspiraciones y sostenibilidad

La legitimidad que puede tener la política social actual, en tanto su fuerza descansa en convertir la exclusión en inclusión política y la pobreza en canales de acceso directo a la renta petrolera, así como su factibilidad financiera, pueden verse comprometidas en un tercer aspecto crítico que identificamos como la viabilidad y que genera tensión entre las aspiraciones y la sostenibilidad de los procesos. Como bien se señaló, no en vano el modelo de democracia que se diseñó en la década de los 60, colapsó por su incapacidad para hacer más productivo e inclusivo al país, por no invertir en dotar a la sociedad venezolana de un sistema de bienestar acorde con su riqueza material, por no democratizar a la sociedad en cuanto a la participación plural de sus integrantes, por no construir un sistema estable y creíble de responsabilidades compartidas y, por fijar las expectativas de desarrollo en el corto plazo de la renta petrolera.

El carácter reivindicativo con el cual se han activado los procesos en la política social debe tener respaldo en instituciones que permitan la no necesidad de reclamar por los derechos de los excluidos. Deben ser instituciones donde, por el contrario, la exclusión y la pobreza sean motivo de rechazo y de una acción política reparadora inmediata. La construcción de estas instituciones supone una visión global de los problemas sociales, porque como mencionamos, la pobreza no se hace a sí misma y mucho menos la exclusión. Estos son fenómenos donde convergen las formas en que una sociedad constru-

23. Por su carácter masivo, visible y operativo y dado el ambiente de tensiones políticas que llevaron a un referéndum para revocar el mandato del presidente Chávez –y que fuera ganado por éste– las misiones adquirieron fácilmente un carácter clientelar con fines electorales. Este hecho fue altamente notable en el uso de las mismas dentro de la propaganda electoral oficialista donde algunos eslogans como “Defiende tus misiones” explicitaban claramente el vínculo entre la permanencia del Presidente en el cargo y la continuidad de las misiones. El triunfo en el revocatorio –donde ellas efectivamente fueron un elemento movilizador a favor de la continuidad del Presidente– sería un gran respaldo a las misiones, pasando a ser prácticamente el modo o estilo de accionar algunas políticas públicas, incluso no sociales.

ye e internaliza valores, reglas y prácticas de inclusión y participación. Las tensiones que se producen en estos aspectos pueden hacer perder posibilidades de viabilidad a la política social cuando para incluir se debe expulsar a otros, cuando se deben establecer circuitos especiales para aquellos que se consideran débiles y necesitados, y cuando se restringen las aspiraciones de una sociedad a lo que el Estado y –en este caso– el movimiento político pueden o están en capacidad de dar. Esto amarra la sociedad venezolana aún más a las decrecientes posibilidades de vivir de la renta petrolera y no responsabiliza a la sociedad de sus propios problemas y de poner en práctica soluciones que incluyan a todos.

Comentarios finales

La política social en estos cinco años de gobierno ha estado dirigida principalmente a paliar las emergencias sociales y asistir a los más pobres. Sin embargo, es mucho menos lo que se puede hacer llegar a los sectores de menores recursos por la vía de programas especiales o instancias *ad hoc*, que por la vía de las transferencias que hacen los sistemas públicos de protección social, en tanto se orienten por la universalidad y la equidad; por un horizonte de trabajo y de seguridades frente a la alimentación. Si bien las misiones han resultado ser un mecanismo más masivo y directo de canalizar recursos hacia las zonas de mayor pobreza que los programas sociales compensatorios del pasado, esto no invalida el esfuerzo que en conjunto deben hacer los órganos ordinarios para convertir estas acciones en mecanismos institucionales. En consecuencia las misiones no deberían ser el único mecanismo o el eje central de la política social sino las instituciones del Estado que de manera global, con el concurso de todas las instancias de gobierno (nacional, estatal y local) y en forma sistemática deben afrontar la magnitud y gravedad de los problemas de pobreza y exclusión que aquejan a la sociedad venezolana.

En cuanto a la caracterización de la política, retomamos acá las conclusiones de Maingon (2004):

- a) La política social actual no ha logrado impulsar procesos de transformación estructural que conduzcan a la superación de la pobreza y de las desigualdades. Igualmente no se han creado los mecanismos para contribuir al ejercicio de una ciudadanía plena. Por el contrario, mantiene y profundiza los patrones compensa-

- torios y asistenciales presentes en la política social de las dos décadas anteriores.
- b) La política social actual muestra fallas en cuanto a la capacidad institucional diseñada para su ejecución administrativa y en cuanto al logro de una articulación integral con el conjunto de las políticas públicas por lo que se muestra con dificultades caracterizadas por la ineficiencia y la ineficacia en ofrecer respuestas a las diferentes demandas sociales de grandes sectores de la población.
 - c) Uno de los aspectos más importantes del discurso en lo social, lo constituye la revalorización de la participación de la sociedad como condición para la existencia de una política social eficiente, eficaz y equitativa. Es decir, la idea de que la instrumentación de la política social tiene un carácter público y requiere de control social. No obstante, la política social se exhibe como dependiente del Gobierno cuando ésta debe ser definida como una política de Estado, con carácter permanente y desvinculada de las afinidades político-partidistas.
 - d) En la actualidad se está asistiendo a la construcción de una institucionalidad social paralela, de corte cívico-militar, autoritaria y centralista. De allí las grandes dificultades que se presentan para dar cumplimiento a lo pautado en la Constitución, ya que la participación es entendida por los ejecutores de la política social como un mecanismo de adhesión al Gobierno. Lo social se concibe como una ampliación de la voluntad del Estado y a través de éste, el Gobierno demanda legitimación al tiempo que controla a vastos sectores de la sociedad. De esta forma, el desempeño en la cuestión social y económica no es lo importante sino lo político.
 - e) Sin embargo, el deterioro socioeconómico sostenido terminará por afectar las bases de la gobernabilidad de la democracia y de la ciudadanía al dejar al descubierto procesos de desintegración y fragmentación social, el aumento de la violencia, la inseguridad ciudadana y la intolerancia. La imposibilidad de obtener resultados positivos en cuanto a la política social, pone en evidencia, que para poder gobernar se necesita de una organización y de una nueva burocracia que genere nuevos intereses en la sociedad civil y nuevos espacios a ser ocupados por actores emergentes que expresen y organicen las demandas que vienen desde la sociedad civil evitando de esta forma la personalización, concentración y centralización del poder.

Las tensiones de consistencia entre lo dicho y lo hecho, entre los fines y los medios, entre las aspiraciones y la sostenibilidad de los procesos, deben tener salidas de resolución que no permitan el agravamiento y deterioro de la problemática social. Estas tensiones han estado amenazando la propia legitimidad de la dirección de la política social, de sus procesos y de sus resultados, porque mientras las energías se consumen en esquemas de política operativos y de corto alcance, se están creando las condiciones para que aquellos que no lo eran se conviertan en nuevos pobres. Asimismo, es fundamental hacer propicia la política social para el fortalecimiento tanto del Estado como de la sociedad, y favorecer otros modos de acción que no hagan ni sospechoso al Estado ni sospechosa a la sociedad de contrarrestar los objetivos legítimos de un movimiento político que tiene a sus dirigentes a la cabeza de instituciones. El debilitamiento del Estado así como de la sociedad en su conjunto son elementos que tarde o temprano se erigen en barreras de los mismos procesos de cambio, y pueden contribuir a elevar los niveles de ingobernabilidad y de sufrimiento innecesario en la sociedad venezolana.

Referencias

- Agulló, Juan: "Crisis social y cambio político en la Venezuela contemporánea", México, 2003, mimeo.
- Alvarado Chacín, Neritza: "Pobreza, exclusión y nuevas misiones sociales en Venezuela: balance preliminar (2003-2004)", IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 noviembre de 2004.
- Asamblea Nacional: *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 1999.
- Baptista, Asdrúbal: *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-1989*, Fundación Polar, Caracas, 1997.
- Bustelo, Eduardo; Minujin, Alberto: "La política social esquiva", en *I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Anales 2. Reforma y Gestión Social. Lecciones de la experiencia*, CLAD/PNUD/BID/AECL, Caracas, 1997.
- Carrera Damas, Germán: *Una nación llamada Venezuela. Proceso socio-histórico de Venezuela (1810-1974)*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1984.
- Cartaya, Vanessa; Magallanes, Rodolfo; Domínguez, Carlos: "Venezuela: Exclusión e integración ¿una síntesis en construcción?", Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES)/Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra-Caracas, 1997.
- Cartaya, Vanessa; D'Elia, Yolanda: *Pobreza en Venezuela: realidad y políticas*, Enfoque Social Cesap/Cisor, Caracas, 1991.
- Carvalho, Moisés: "Los nuevos programas sociales. Notas para un balance", en Álvarez, L.; Del Rosario, H.; Robles, J. (coords.): *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis/Cendes/Ildis/Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- Castellanos, Pedro Luis: "Notas sobre el Estado y la salud en Venezuela", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, N^{os} 115-118, Caracas, 1983.

- Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES): *Agenda Venezuela*, Boletín 10, Caracas, 2º trimestre de 1997.
- Combellas, Ricardo: "Prólogo", en Maingon, Thais (coord.): *La cuestión social en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Temas de Docencia, Cendes-UCV, Caracas, 2000.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copro): *La Reforma del Estado*, Vol. 1, Caracas, 1988.
- Constitución de la República de Venezuela. Sancionada por el Congreso de la República de Venezuela el 23/1/1961 y publicada en *Gaceta Oficial*, N° 662 Extraordinario del 23/1/1961.
- Constitución de los Estados Unidos de Venezuela. Sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente el 5/7/1947 y publicada en *Gaceta Oficial*, N° 194 Extraordinario del 30/7/1947.
- Coraggio, José Luis: *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Universidad Nacional de General Sarmiento/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1999.
- Cordiplan: "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, 1995-1996, documento en elaboración.
- D'Elia, Yolanda: "Pobreza y política social", en *Informe Social de Venezuela*, N° 8, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), Caracas, 2002, pp. 11-19.
- Del Rosario, Helia: "La política social en Venezuela durante la década de los noventa: focalización, descentralización y exclusión social", Instituto Universitario Ortega y Gasset/ Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Madrid, 2003, mimeo.
- Delgado Blanco, Andy: "La concepción de la ciudadanía social en Venezuela en tres coyunturas históricas: 1947, 1961 y 1999", Trabajo para optar al Grado de Magíster Scientiarum en Planificación del Desarrollo, Mención Política Social, Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes-UCV), Caracas, 2000.
- Delgado, Andy; Gómez, Luis: "Concepción de la ciudadanía social en las Constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999", en *Cuadernos del Cendes*, N° 46, 2001, pp. 73-100.
- Estay, Jaime R.: "El incremento de la polarización", 2002.
- Fleury, Sonia: "Política social, equidad y exclusión en América Latina en los años noventa", en Álvarez, L.; Del Rosario, H.; Robles, J. (coords.): *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis/Cendes/Ildis/Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- Fleury, Sonia; Molina, Carlos G.: "Modelos de protección social. BID/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Indes)", en "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", 2000, mimeo.
- García, Haydée: "Política social en Venezuela: antes y después del ajuste", Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES), Caracas, 1993.
- Gómez C., Luis; Maingon, Thais: "Demandas de reforma constitucional y cambios en el modelo socio-político venezolano", en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 43, Caracas, 1989.
- Gómez Sánchez, Irey: "La participación cívico-militar en la política social venezolana del período 1999-2004", IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 noviembre de 2004.
- Gómez, Irey; Alarcón, Luis: "Los nudos críticos de la política social venezolana de 1989 a 2001", en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 0, N° 2, 5-8/2003, pp. 13-35.
- Gómez, Luis; López Maya, Margarita; Maingon, Thais: *De Punto Fijo al pacto social. Desarrollo y hegemonía en Venezuela (1958-1985)*, Fondo Editorial Acta Científica, Caracas, 1989.

- González, Lissette: "La política social en Venezuela", en *Curso de Formación Socio-Política*, N° 35, Fundación Centro Gumilla, Caracas, 1996.
- Guendel, Ludwig: "Políticas públicas y derechos humanos", 2003, mimeo.
- Lacruz, Tito: "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), Caracas, 2004, mimeo.
- Lechner, Norbert: "Tres formas de coordinación social", en *Revista de la Cepal*, N° 61, 4/1997.
- Levín, Silvia: "Ciudadanía, derechos y políticas sociales. El caso argentino", en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. VII, N° 3, 2001.
- López Maya, Margarita: "Las manifestaciones territoriales de la polarización", en *El Punto Medio*, Año 2, N° 5, Caracas, 2002.
- Maingon, Thais: "Comentaristas", en *Política social: Exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis/Cendes/Ildis/Nueva Sociedad, Caracas, 1999, pp. 123-128.
- Maingon, Thais: "La política social en Venezuela: 1999-2003", en *Informe Social de Venezuela*, N° 8, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), Caracas, 2002, pp. 21-28.
- Maingon, Thais: "Síntomas de la crisis y desconsolidación del sistema de partidos en Venezuela", Papel de trabajo presentado en el Simposio Venezuela en la encrucijada - Consecuencias de la primera crisis sistémica del nuevo populismo latinoamericano, Instituto Íbero-Americano, Berlín, 15 y 16 de octubre de 2003a.
- Maingon, Thais: "Un siglo de política de salud en Venezuela: eficiencia, eficacia y equidad", Tesis doctoral en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela, 2003b.
- Maingon, Thais: "Política social en Venezuela: 1999-2003", en *Revista Cuadernos del Cendes*, N° 55, 2004, pp. 47-73.
- Mandato, Eleonora: *El gasto social en Venezuela durante el siglo xx. Aplicación y resultados*, Editorial Impregraf, Caracas, 1998.
- Márquez, Trino; Lima, Boris: "Venezuela: Estado y política social (nudos críticos y propuestas para desatarlos)", en *Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social*, N° 12, Fundación Escuela de Gerencia Social, 2000, Caracas.
- Mateo, Cristina: "La Beca Alimentaria en Venezuela: entre cuentas y cuentos", Extracto de Tesis Doctoral presentada en la Universidad Complutense de Madrid, bajo el título "Entre cuentas y cuentos: Aspectos sociológicos de los programas contra la pobreza en Venezuela 1989-1993", Madrid, 1995.
- Mateo, Cristina: *Entre cuentas y cuentos. Análisis sociológico de los programas contra la pobreza en Venezuela 1989-1993*, Trópykos/Faces-UCV, Caracas, 1997.
- Montero, Maritza: "Crisis política, autoinferiorización y autodeterminación", Universidad Central de Venezuela, Papel presentado en el Seminario Valores y Cultura Política del Venezolano. ¿Qué dicen los investigadores? Una mirada desde la investigación social, PNUD, Caracas, 6 y 7 de mayo de 2004.
- MPD: "Programa de gobierno de Hugo Chávez", en <www.mpd.gov.ve/prog-gob/prog_gob2/indice.htm>, 2000.
- MSDS: "Plan Barrio Adentro", Coordinación Nacional de Atención Primaria del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), Equipo de Monitoreo, Caracas, 2004, mimeo.
- Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (OAEF)/Instituto de Altos Estudios en Administración (IESA)/Oficina Panamericana de la Salud (OPS): "Costo fiscal y sostenibilidad financiera del Sistema Público Nacional de Salud de Venezuela", Caracas, 2002.
- Parra, Matilde; Lacruz, Tito: "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), Caracas, 2003, mimeo.

- Provea: "Capítulo de Contexto", en *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual 1999-2000*, Caracas, 2000.
- Provea: "Capítulo de Contexto", en *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual 2000-2002*, Caracas, 2002.
- Rey, Juan Carlos: "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 74, 1991, pp. 533-578.
- Silva Michelena, Héctor: "La política social en Venezuela durante los años ochenta y noventa", en Álvarez, L.; Del Rosario, H.; Robles, J. (coords.): *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis/Cendes/Ildis/Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- Sonntag, Heinz; Maingon, Thais: "Las elecciones en Venezuela en 1988 y 1989: del ejercicio del rito democrático a la protesta silenciosa", en *Revista Mexicana de Sociología*, 4/1990, pp. 127-154.
- Sosa, Arturo: "La salida no es el referendo", Entrevista realizada por el periodista Oswaldo León y publicada en *La Questión*, 9/2003, pp. 8-9.
- Universidad Católica Andrés Bello (UCAB): "El Programa de Enfrentamiento a la Pobreza 1989-1993. Recomendaciones para su reforma", Resumen Ejecutivo actualizado a 1994, UCAB-Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Caracas, 1995.
- Vilas, Carlos M.: "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el Mercado", en Vilas, C. (ed.): *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, UNAM/Nueva Sociedad, México, 1995.
- Vivas Quintero, Enrique José: "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, Senado de la República de México/Parlamento Latinoamericano/Grupo Parlamentario Venezolano, México 25 al 27 de octubre de 2004.
- Welsch, Friedrich; Carrasquero, José Vicente; Varnagy, Daniel: "Cultura política, capital social y calidad de la democracia en Venezuela: un análisis comparado", en *Politeia*, N° 30, pp. 95-118.

Capítulo 6

LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA: ¿DE SEGURO A SEGURIDAD?

Jorge Díaz Polanco

Desde la década de los 40, predominó en Venezuela una concepción laborista de la seguridad social institucionalizada bajo la forma de “seguros sociales” y en el entendido de que su sumatoria constituía un sistema de seguridad social. A lo largo de las décadas que sucedieron a los años 40, el sistema de seguro social fue debilitándose progresivamente y las reformas que buscaron detener este deterioro, no se realizaron. Es así como podemos decir que en Venezuela la seguridad social es una institución “inconclusa”.

Con la Constitución de 1961 se abre un nuevo camino hacia la reforma. En el año 2002 se aprueba, conforme a los postulados constitucionales, una nueva Ley de Seguridad Social, que avanza en la integración y conformación de un sistema de seguridad social público. No obstante, la reforma no se ha llevado a la práctica y persisten importantes elementos de conflicto y contradicción en su aplicación. Entre todos los elementos que son necesarios para implantar en Venezuela un sistema de seguridad social universal, la integración de los recursos financieros y la descentralización constituyen los aspectos centrales para dar un verdadero salto cualitativo en la reforma. Acá se discuten esos aspectos y lo que una reforma de estas características plantea como reto para llegar a la meta fijada, involucrando en ello cambios profundos en las condiciones sociopolíticas y en las orientaciones de la política social.

El sistema de los seguros sociales

En Venezuela el régimen de la seguridad social puede rastrearse desde la creación del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social

(MSAS) en 1936, iniciativa que se complementa cuando se crea en 1944 el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), denominación que denota su destino: son sistemas aislados de protección específica (salud, prestaciones dinerarias de diverso tipo y recreación) unidos claramente a la condición de asalariado del beneficiario. Uno de los ejemplos más claros es el del sistema médico del IVSS que se restringe casi exclusivamente a la reparación de la fuerza de trabajo. La forma en que ello deba relacionarse o no con la existencia de un amplio “ejército de reserva”, es cuestión que queda abierta para la discusión de los analistas del tema y que a nuestro juicio, depende de circunstancias históricas muy variables.

Sin embargo, no deja de llamar la atención la coincidencia entre este enfoque y la creciente marginalidad social que se genera a partir de la instauración del sistema democrático representativo a partir de 1958. Según Zúñiga Cisneros (1963), el hecho de que el MSAS incluyera la asistencia social, representó un inicio de políticas destinadas a la asistencia a la población. Otras iniciativas en la misma dirección pueden encontrarse en la creación del Consejo Venezolano del Niño y especialmente la Ley del Trabajo, en la cual se recogen los derechos sociales de los trabajadores. Anteriormente, en 1940 y como base para la creación del IVSS, se promulga la Ley del Seguro Social Obligatorio. El IVSS como servicio autónomo, quedó adscrito al Ministerio del Trabajo, de manera que su destino como agencia de protección laboral quedó definitivamente instituido. Estos procesos y estas decisiones aquí brevemente descritos, explican por qué lejos de ser un sistema de seguridad social, el IVSS se convirtió en un agregado de seguros, dirigidos a contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo.

Paradójicamente, aunque en la Constitución de 1947 se establece la seguridad social para todos los habitantes del país, en la práctica la institucionalización del IVSS hizo cada vez más restrictivo el acceso a los servicios prestados por este organismo, circunscribiéndolos a la población trabajadora asalariada y, más tarde, a los beneficiarios de ella, definidos como los familiares inmediatos de los afiliados directos. La Ley del Seguro Social Obligatorio apuntaba hacia el tratamiento de la enfermedad profesional y los accidentes laborales, asunto que cubrió en aquel momento las aspiraciones de una demanda orientada básicamente por la tendencia a restablecer la salud. Las acciones de prevención quedaban en manos del MSAS, enfoque que, privilegiado por las tendencias sanitarias en boga en Estados Unidos y vinculadas

a las necesidades de expansión del capital transnacional, especialmente en nuestro caso de la explotación petrolera, generaron importantes logros en materia sanitaria en Venezuela y, al mismo tiempo, de forma paradójica, instauraron modelos de formación de recursos humanos en salud destinados al reforzamiento de una práctica médica curativista y de corte privado (Castellanos, 1983).

Los movimientos sociales y políticos de mediados de siglo habrían de entronizar estructuras político-partidistas que, aun en forma incipiente, se articularon en muchos casos a movimientos obreros de protesta, especialmente aquellos dependientes de la explotación petrolera. De esa manera, los sindicatos en Venezuela no son el producto de los intereses de la clase obrera en defensa de sus derechos laborales, sino más bien la forma en que se expresa la lucha por el poder de los propios partidos. Son éstos los que imponen su sello al movimiento obrero y preparan el terreno para los procesos de clientelismo que se generarían pocos años después del fin de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez.

A pesar de ello, la comprensión de que la protección de los trabajadores era un tema que iba más allá de la simple caridad o solidaridad social, comenzó a ganar terreno y ello se expresó en las diferentes modalidades de la legislación laboral, reforzando los esquemas de seguridad social vinculados al trabajo asalariado.

Sin embargo, el modelo de desarrollo puesto en marcha sobre la base de la industrialización desde comienzos de los años 60 no dará los frutos esperados, asunto que muchos autores han atribuido a ese clientelismo que esbozábamos más arriba y a una concepción partidocrática del ejercicio del poder político, al lado de la escasa participación ciudadana.

Todos estos elementos configuran una situación social en la cual no se logra independizar a la economía de su sujeción del petróleo, se urbaniza rápidamente el país, su población crece de manera concentrada en los grandes centros urbanos, y la incapacidad de respuesta del aparato productivo en la generación de empleo produce una creciente capa social de marginalidad que en las grandes ciudades se convierte en más pobreza y genera malestar social.

Este cuadro de exclusión y creciente pobreza se ve reforzado por los esquemas de flexibilización del trabajo que se ponen en práctica a partir de los intentos de reforma neoliberal del Estado, propiciados desde las agencias multilaterales sobre todo desde comienzos de la

década de los 90 que, lejos de contribuir a mejorar la situación, afianzan la depauperación de los sectores más necesitados y originan importantes movimientos de protesta social.

Ante los fallidos intentos de mejorar dicha situación, la población en tanto que fuerza de trabajo comienza su proceso de migración hacia las actividades informales, proceso que ha continuado ininterrumpidamente y que constituye hoy en día una característica esencial del mercado de trabajo en Venezuela, donde se estima que más del 55 % del total de la Población Económicamente Activa, se encuentra en dicho mercado.

La evolución histórica del IVSS no escapó a las vicisitudes del Estado venezolano en su conjunto. Este Instituto, bajo diferentes administraciones de la llamada época democrática fue no solamente incapaz e ineficiente con respecto a las respuestas ofrecidas a sus afiliados, sino además estuvo profundamente corroído por la corrupción y el clientelismo, llegando a incurrir en déficit presupuestarios debido a la dolosa utilización de sus fondos en ámbitos no previstos por las leyes correspondientes. Para 1998 el IVSS reporta un déficit de más de 400 millardos y se manifiesta especialmente incompetente en las respuestas que debía dar en materia de salud y bienestar de sus afiliados (IVSS, 1997).

Pero ese proceso de clientelización del Estado invadió también a la sociedad civil. Como una suerte de premonición, los grupos sociales organizados fueron reservando para sí diferentes espacios de la seguridad social y ésta devino, más que en un derecho colectivo, en un privilegio privado de quienes pudieron, de alguna manera, hacer valer sus intereses específicos frente a la colectividad desprotegida. Así, los gremios profesionales, los trabajadores formales, militares y muchos otros grupos sociales organizados, crearon y desarrollaron sus propios sistemas de seguridad social, constituyendo lo que en la legislación reciente se conoce como "regímenes especiales" y que, al captar recursos públicos y destinarlos al uso privado o restringido, se convierten en mecanismos altamente regresivos en relación con su finalidad redistributiva. Esta tendencia constituye hoy en día uno de los mayores obstáculos para el funcionamiento cabal de la seguridad social en Venezuela, y es especialmente visible en el caso de las prestaciones vinculadas a la salud. Quizá hasta se podría llegar a plantear el tema como un proceso progresivo de privatización de los diferentes regímenes de la seguridad social.

Al igual que en el caso de la salud, los diferentes regímenes de la seguridad social constituyen un mosaico institucional, descoordinado, ineficiente y regresivo. Frente a esa realidad, no existen iniciativas que den respuestas para abrir caminos a la negociación que permita a esos grupos privilegiados ceder sus prerrogativas en función de los intereses colectivos. Los enfoques que se hacen privilegian el tema legal, con la históricamente comprensible fantasía de que una vez plasmado en un cuerpo jurídico, esa o esas leyes se harán realidad. Lo que ha ocurrido y lo que nuestra historia nos enseña es justamente todo lo contrario: las leyes no pueden imponerse a los pueblos; son éstos los que las definen y legitiman.

La reforma del Estado y la seguridad social

Esta situación del IVSS se prolongó durante muchos años, desde comienzos de los 60 hasta comienzos de la década de los 90. En 1995 comienza a gestionarse un proyecto de reforma para el sector salud en Venezuela con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junto con iniciativas similares en el terreno de la seguridad social. Sin embargo el mismo fraccionamiento de los servicios y de los regímenes anteriormente mencionados, impidió que las iniciativas desarrolladas se combinaran o coordinaran de alguna manera. Así las cosas, ambos procesos anduvieron por separado, encontrando, muchas veces, espacios para colidir en lugar de coincidir. En efecto, bajo la mirada de una concepción liberal de las reformas, sobre todo el BID impulsó la aprobación de un cuerpo legal en el cual se pretendió solucionar los problemas de eficiencia y eficacia del sistema de seguridad social por una vía eminentemente jurídica, contraviniendo lo que antes habíamos señalado acerca de este tema. No obstante lo más resaltante de tal propuesta de reforma residía en dos grandes ámbitos: la organización del sector de la seguridad social, y el sistema de salud que se proponía pasar a depender del primero.

Con respecto a la organización, se mantenía el enfoque laborista y se creaba un instituto que coordinara el funcionamiento de los diferentes regímenes de la seguridad social. Mientras tanto, ya desde el siglo antepasado, el Informe Beveridge había planteado la universalización de la seguridad social más allá del enfoque meramente laborista, haciendo surgir la perspectiva del llamado Estado de Bienestar

(*Welfare State*). En Venezuela, como se ha demostrado, hemos estado lejos de una concepción de esa naturaleza.

Los intentos de reforma que sufrió el aparato de la seguridad social, representado básicamente por el IVSS, son recientes. Una larga trayectoria de manejos dolosos y de uso indebido de las fuentes de financiamiento de tal sistema, lo convirtieron en un conjunto no integrado de planes para la salvaguarda ocasional y eventual de la salud y del bienestar de los trabajadores asalariados. Su misma denominación así lo asevera: Seguros Sociales, de manera que entre ese esquema y la seguridad social, hay todo un abismo.

Desde el punto de vista político, el IVSS simbolizó durante mucho tiempo las conquistas de los trabajadores organizados. Su misma dinámica lo fue convirtiendo en una institución al servicio de cúpulas sindicales, afectas a los gobiernos de turno, con los cuales negociaba directamente el uso de los recursos acumulados en los diferentes fondos.

La ideología de la ineficiencia de los sistemas de protección pública –ligada a la de la ineficiencia del Estado como gestor– fue la motivación de la única reforma de fondo propuesta para el IVSS. En efecto, desde 1996 en adelante y con los auspicios del BID, se propone una nueva institucionalidad para administrar los fondos de pensiones y de salud dependientes del IVSS. Siguiendo esquemas ya aplicados en otros países de América Latina –principalmente México, Costa Rica y Chile–, y en vista de lo que se definió en aquel momento como los éxitos obtenidos en esos países, se propone un proceso de reforma cuya esencia consiste en la privatización de la administración de los fondos. Durante el último gobierno de Rafael Caldera, se promulga la nueva Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (Losssi), producto de la negociación entre las cúpulas empresariales, obreras y el Gobierno.

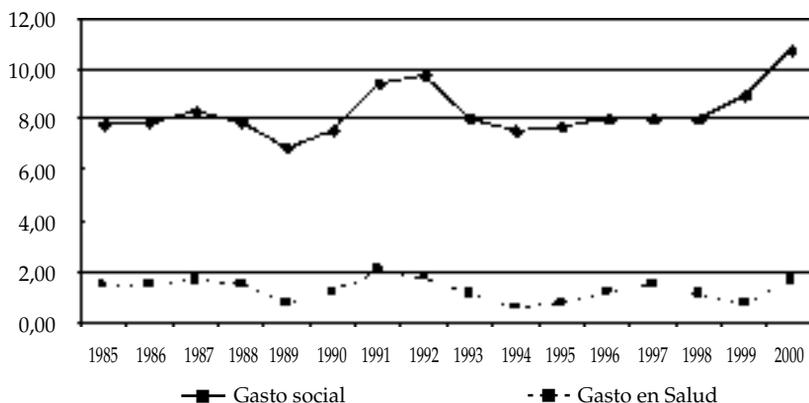
Este proceso, aunque revistió la forma de una negociación entre los actores principales, se dio en un contexto muy poco favorable para su viabilidad. Ese contexto estuvo caracterizado por la creciente pérdida de legitimidad del sistema político en su conjunto, de manera que los acuerdos así logrados fueron casi inmediatamente desconocidos por quienes debían, desde la base de las organizaciones negociadoras, ejercer tal reconocimiento.

Por otra parte fue evidente que el planteamiento en relación con la reforma de la seguridad social representaba una paradoja dema-

siado grande: para poder aumentar y mejorar la cobertura de sus regímenes, se privatizaba la administración de los fondos y se hacía más compleja la administración y control públicos del proceso de prestación. El examen de algunos de esos regímenes demuestra que existió evidentemente la necesidad de buscar una coherencia interna en lo que se refiere a su organización. En el caso del subsistema de salud, quedó perfectamente claro que la reforma se concretaba en la cesión al sector privado de los fondos que financiarían dicho subsistema. Para 1997, el 76% del gasto interno en salud de Venezuela era privado (OPS, 1997), no sólo porque constituía un financiamiento *out of pocket*, sino porque siendo el gasto público tan reducido (24% del total del gasto y 1,9% del PIB), los servicios públicos comenzaron a diseñar esquemas de "recuperación de costos" con cargo directo o indirecto al usuario. Desde el punto de vista organizacional y ante el abandono oficial, muchos establecimientos de salud diseñaron y pusieron en funcionamiento "fundaciones" que generalmente estaban destinadas a financiar, con la contribución de la población, servicios de alto costo y complejidad tecnológica. Esta figura también se generalizó en muchos establecimientos de la red pública, incluyendo los ambulatorios. El siguiente gráfico (1) ilustra la escasa prioridad concedida a la salud por el Estado venezolano.

Gráfico 1

Evolución del gasto público en salud vs. el gasto social del Estado venezolano como % del PIB (1985-2000)

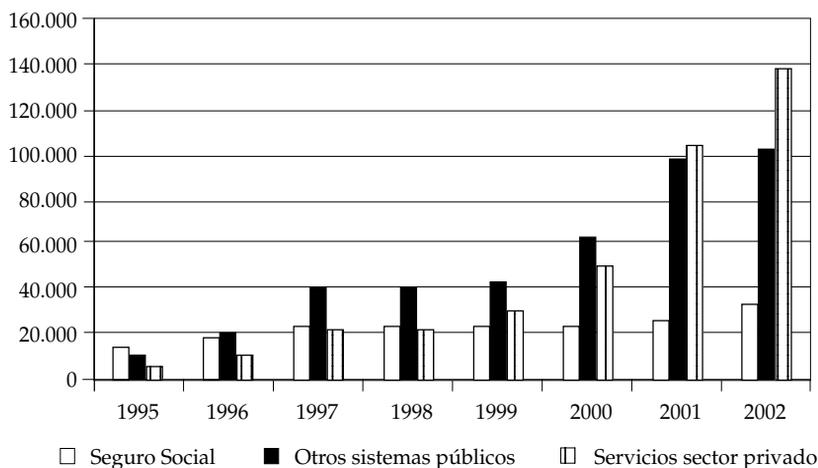


Fuentes: BCV y Ocepre, varios años.

Este “desfinanciamiento” es característico de las políticas sociales del Estado durante el lapso mencionado (1985-2000) con excepción quizá de la educación y, a pesar de las prioridades señaladas en el discurso oficial del actual gobierno, esta situación no ha variado sustancialmente en los últimos años. Incluso, en el terreno de la salud, se ha observado un importante incremento de las transferencias del sector público al privado, mediante la adquisición de pólizas de seguros privados para los trabajadores del Estado y como parte de sus contrataciones colectivas. El gráfico 2, ilustra lo que afirmamos.

Gráfico 1

Gasto en salud del gobierno central en regímenes distintos al Sistema Público de Salud (millones de Bs. de 1997)



Fuente: Jaén *et al.*, 2003.

De esta manera, la propuesta de ley conocida como Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral y la correspondiente Ley del Subsistema de Salud de la Seguridad Social (LOSS) aprobadas a finales de 1998, reconocían este fenómeno y entendían algunos de sus regímenes (especialmente el de salud) como un terreno propicio para lograr el consenso político entre el sector público y el privado por la vía de la privatización de la administración de los fondos, de manera que entre la procedencia, la administración y el destino o uso de tales fondos hubiese coherencia, dado el carácter predomi-

nantemente privado del origen de los recursos. Sin embargo, en lugar de buscar esa coherencia por la vía de lo público, se estimuló la participación del sector privado financiero.

No obstante, como ya hemos señalado, tales leyes tuvieron una vida efímera. La noción de un sistema de seguridad social, con cobertura universal, resultaba paradójicamente inoperante, sobre todo cuando estaba creciendo el mercado informal de trabajo y se había generado todo el señalado proceso de deterioro de la credibilidad en el sistema político sustentado en la preeminencia de los partidos.

A partir de enero de 1999, instalado el nuevo gobierno, tales leyes fueron derogadas y, a pesar de que el presidente Chávez aceptó la propuesta de separar salud de la seguridad social y adscribir los demás regímenes a instituciones ministeriales encargadas de llevar adelante la política social en su conjunto, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), convocada tiempo después, solicitó al nuevo Presidente que las decisiones al respecto se dejaran a la Asamblea Nacional (AN) que sería electa, limitando así el alcance de las decisiones acerca del tema que el Jefe de Estado había requerido en una Ley Habilitante.

El proceso de transformación propuesto desde el nuevo gobierno pareció ir perdiendo arraigo en la población, a medida que se profundizaron los problemas tradicionales y se continuó el deterioro de la calidad de vida de los venezolanos. La oposición política entró a jugar un papel mucho más activo en contra de los planteamientos gubernamentales, y la prioridad concedida a los cambios estructurales que se proponían (especialmente en el terreno de la seguridad social), fueron sustituidas por la necesidad de consolidar la nueva opción de poder surgida de las elecciones.

Este asunto es mucho más evidente pues en la nueva Constitución de 1999 se estableció que “La Salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, quien lo garantizará como parte del derecho a la vida (Art. 83)”. Y en cuanto a la forma de garantizarlo “... el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social... (Art. 84)”. En relación con la seguridad social, en su conjunto, el Artículo 86 establece que “Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio de carácter público no lucrativo...”, dejando clara la posición de excluir al sector privado de cualquier participación en la administración de los fondos, contrariamente a lo propuesto por las leyes de 1998.

Sin embargo, estas formulaciones se hicieron sin disponer de cálculos actuariales que les permitiesen a los proponentes tener una idea acerca de los costos que tal régimen de seguridad social implicaba. Los cálculos que se habían elaborado en el análisis de las leyes de 1998 mostraban claramente que la cobertura sería insuficiente, tanto si se conservaba el carácter laborista de la seguridad social, como si se lo cambiaba (Díaz Polanco y Walter, 1997). Es claro que en una situación de contracción tan grande de la economía como la que se ha vivido en Venezuela, sobre todo a partir del año 2000, resultaba muy difícil mantener regímenes contributivos e igualmente resultaba complicado instaurar un sistema de seguridad social cuyo financiamiento fuese eminentemente fiscal, porque tal sistema pasaría a depender casi de manera exclusiva de los precios del petróleo o requeriría una profunda reforma tributaria, temas que han sido dejados de lado por la prioridad concedida a los asuntos de orden político interno.

De cualquier forma, es importante detenernos en el proceso que siguió a la derogación de las leyes de 1998. A partir de ese momento se designó una Comisión Presidencial que, promoviendo la más amplia consulta popular posible, elaboró un proyecto de ley que recogió las inquietudes de todos los sectores sociales dentro de los cuales se había excluido previamente y de manera explícita a los sectores financieros privados por razones obvias. Esta Comisión sesionó en el Ministerio de Finanzas y se constituyó una mesa de negociación que reunió a más de 40 actores; se hizo también una consulta a los trabajadores del sector y se patrocinaron conferencias de expertos internacionales a fin de nutrir las recomendaciones que elaboraría la Comisión. Ésta llegó a un conjunto de conclusiones, algunas de las cuales, especialmente referidas al sistema de salud, fueron las siguientes.

El sistema público de salud (SPS) sería:

- Único.
- Descentralizado, organizado como un sistema intergubernamental (SIS).
- Participativo.
- Intersectorial.
- Con financiamiento y provisión públicos.

Estos elementos, así como los principios sobre los cuales funcionaría el SPS, suponían un proceso de toma de decisiones que involucraba los siguientes aspectos:

- Unificar la prestación de servicios, lo cual suponía disponer de un solo ente prestador de servicios.
- Unificar las fuentes de financiamiento y constituir un fondo nacional que distribuyera equitativamente los recursos entre los diferentes niveles de gobierno.
- Hacer desaparecer progresivamente el régimen contributivo de la seguridad social porque había quedado en evidencia que el mejor sistema público debía ser financiado con recursos fiscales.
- Integrar progresivamente los regímenes especiales que habían sido el producto de la desarticulación del sector, de los grupos de interés y de la falta de políticas de Estado.
- Mejorar la calidad y la infraestructura porque se hacía imperativo mejorar también la prestación de los servicios a la población.
- Diseñar un régimen de transición que abriera las oportunidades de negociación con los actores involucrados, así como las transformaciones institucionales necesarias para garantizar todo lo anterior.

Estas decisiones nunca se tomaron y, en consecuencia, no existe hasta la fecha un SPS que cuente con una legislación coherente, lo cual ha sido una característica de casi la totalidad de los regímenes de la seguridad social. Debe enfatizarse este hecho porque la Ley de Salud aprobada en septiembre de 2004 contraviene abiertamente lo dispuesto en la Constitución, al re-centralizar las competencias de salud, así como las decisiones de política sectorial.

Puede verse claramente que en una situación de contracción de la economía y aun cuando ésta pueda crecer a expensas del sector petrolero, los riesgos de un sistema de seguridad social basado en tales principios se vuelve cada día más un discurso político que una realidad institucional.

Un elemento político clave que ha estado formando parte de esta situación desde inicios de los años 90 ha sido la descentralización, como la única estrategia de reforma del Estado que realmente pudo rendir algunos frutos. Estos resultados pueden verse en algunos casos específicos. En lo relacionado con la seguridad social, es obvio que la transferencia de competencias a los estados en materia de salud rindió importantes beneficios vinculados a la mejoría de indicadores de salud en los estados descentralizados (Resven, 2004). Sin embargo, dado que este proceso se produjo en el marco de una reforma sectorial que presentó los problemas anteriormente descritos, ha

sido muy difícil demostrar la importancia del manejo autónomo de los servicios de salud y deslastrar a la descentralización de su carga ideológica neoliberal, razón por la cual, de manera acrítica –a nuestro juicio– se le condena a ser revertida. Desde el punto de vista financiero, y tomando en cuenta las opciones aquí presentadas a manera de polos extremos de una escala, la descentralización de los regímenes de la seguridad social –salud incluida– puede convertirse a mediano plazo en una salida importante que permita mejorar sensiblemente la deficiencia en el financiamiento, dependiendo de los aportes que a ella puedan hacer los gobiernos estatales y municipales. Algunas cifras preliminares, en el caso de la salud, muestran cómo alimentan tales recursos per cápita, cuando se complementan con el ejercicio autónomo de las competencias en estas materias (Díaz Polanco y Walter, 1997). En suma, para la transición y cambio del modelo de seguridad social existente, basado en “seguros”, parece indispensable pensar en la descentralización como estrategia central que tiene, además, la ventaja de facilitar la negociación y la participación de los muy variados actores que componen este sector.

Las perspectivas: ¿del seguro a la seguridad?

¿Qué hacer de aquí en adelante? ¿Cuáles son los escenarios posibles? Esta es una cuestión sumamente difícil de aclarar pero haremos algunos intentos al respecto. En primer lugar, no queda duda de que el financiamiento representa la traba fundamental para la puesta en marcha de un sistema de seguridad social como el propuesto, sin que ello abarque todo el espectro de dificultades que enfrentaría una seguridad social no laborista. Asimismo, tampoco es posible pensar en el financiamiento sin tener en cuenta que ahora y durante mucho tiempo, Venezuela es y será una economía dependiente del petróleo y, además, que la transformación de la estructura impositiva, y por lo tanto, parte importante del probable financiamiento fiscal, dependerá de la capacidad de crecimiento de la economía, tema en estrecha relación con el escenario sociopolítico. En todo caso, los escenarios posibles plantean opciones que podrían ser excluyentes pero entre las cuales existiría la posibilidad de encontrar salidas.

En primer lugar, consideremos la opción según la cual el IVSS sobrevive a las reformas y mantiene su actual estructura. El proble-

ma se presenta para incluir dentro del esquema de cobertura a quienes no cotizan que son la mayoría de la población (más del 60%). Este tema se enfrenta en la ley de salud por la vía de la cobertura individual de la totalidad de la cotización, asunto altamente improbable dadas las condiciones de depauperación progresiva y hasta ahora sostenida de la mayor parte de la población trabajadora. Los correctivos que impidan la regresividad del financiamiento público incluyen, entre otras medidas, la de integrar los regímenes especiales al sistema de seguridad social. Este tema afecta a grupos importantes de interés que captan, directa o indirectamente, recursos públicos y los dedican a la protección de poblaciones restringidas. Tal es el caso del Ipasme y de los Institutos de Previsión del Profesorado de las universidades nacionales, entre otras. Por supuesto que la proporción de recursos públicos “capturados” por estas instituciones varía, de manera que la regresividad de cada uno de ellos no es la misma. Sin embargo, desde el punto de vista institucional, el problema radica en la posibilidad de que sus afiliados realicen doble y hasta triple cotización. Se entiende que la consolidación de este sistema basado en la supervivencia del IVSS o sus similares, deberá proponer un lapso de transición si es que se define la integración institucional como un tema de consenso. Si de lo que se trata es de imponer una legislación y una institucionalidad por la vía de los hechos, bastaría con poner en marcha las medidas represivas y de vigilancia para forzar el cumplimiento de las decisiones. Desde nuestro punto de vista, la mejor manera de construir institucionalidad es la que se basa en la búsqueda del consenso entre los actores involucrados. Ese consenso no es un ejercicio retórico o formal, sino que expresa en forma clara los compromisos, y define prioridades y demarca los derechos y deberes de los beneficiarios. Esta modalidad requiere primero lograr convencer a los actores de la necesidad de la existencia de un IVSS o similar que desarrolle los diferentes regímenes, la caracterización y cobertura de cada uno de ellos y, sobre todo, que garantice su calidad y factibilidad financiera permanente y progresivamente.

Esta parece haber sido la decisión final que se expresa en la ley. Sin embargo, uno puede aventurar la opinión de que dicha ley, al igual que en la mayor parte de nuestra historia, ha nacido para ser violada. Ninguno de los ajustes que se requieren han sido hechos y no existen previsiones acerca de la inclusión de los trabajadores informales, como no sea hacerles correr con todo el costo de la así lla-

mada seguridad social. Esta perspectiva puede ser aún peor si se consideran los actuales niveles de ineficiencia y corrupción en la administración pública.

Otra opción supone admitir abiertamente que la seguridad social es un *resultado* de políticas sociales de Estado debidamente coordinadas, las cuales no ameritan de una institucionalidad distinta a la existente en esta materia. Esta redefinición es importante desde el punto de vista conceptual porque supone una transformación profunda de las concepciones que hasta ahora han privado en este terreno y, sobre todo, porque lejos de entender la seguridad social como “seguro social”, es decir como garantía frente a lo inevitable que se espera del desempeño del ciudadano en los diferentes terrenos de la vida social, entiende que se valora la “situación” del ciudadano en su totalidad y, además, no requiere de una institucionalidad paralela, lo cual podría aumentar su viabilidad a largo plazo. En esta modalidad, desaparece de hecho la concepción laborista de la seguridad social y es sustituida por un concepto más amplio porque los “regímenes” dejan de ser de protección del desvalido para constituirse en derechos de los ciudadanos; es decir los “seguros sociales” se transformarían en “seguridad social”. Es una propuesta que, como se ve, tiende a hacer desaparecer el asistencialismo porque queda entendido que se trata de la garantía, por parte del Estado, de los derechos básicos a los que todo ciudadano, sin distinción alguna, debe tener. Se asemeja a los esquemas de seguridad social existentes en algunos países europeos, y no deja de presentar obstáculos relacionados con el financiamiento, aunque, como se destaca, la inexistencia de una burocracia securista disminuiría costos de operación y el gasto corriente que han sido las principales fuentes de manejos dolosos y corrupción en el IVSS a lo largo de toda su historia.

Queda entendido que se trata, nuevamente, de un proceso y no de un decreto. La construcción de un sistema de seguridad social ciudadana remite casi indefectiblemente al financiamiento fiscal, desapareciendo los regímenes contributivos lo cual, una vez más, es un proceso y requiere del diseño de un lapso de transición en el que, el componente contributivo se entienda a manera de solidaridad social transitoria, mientras es posible consolidar las fuentes fiscales. Lo común a ambos escenarios es que se montan sobre la base de un rápido y alto índice de crecimiento de la economía, tema que, como ha sido señalado, depende de una cantidad de variables sociopolíticas.

Como puede verse, en ambas opciones y en cualesquiera otras que puedan imaginarse, el tema fundamental radica en cómo se llega hasta la meta fijada, es decir, en el proceso de transición de un esquema de seguros sociales como beneficios específicos y parciales de los trabajadores, a la seguridad social entendida como derecho ciudadano. Esa transición debería ocurrir, si seguimos coherentemente lo que hasta aquí hemos sostenido, en el marco de una sociedad democrática, participativa, con políticas sociales de Estado descentralizadas, que hagan más factible su financiamiento y abran espacios a la necesaria negociación para el logro de un nuevo acuerdo social incluyente.

Referencias

- Castellanos, Pedro Luis: "Notas sobre el Estado y la salud en Venezuela", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, N^{os} 115-118, Caracas, 1983.
- Díaz Planco, Jorge; Walter, Carlos: "Consideraciones en torno al proyecto de Ley Especial del Sub-Sistema de Salud de la Seguridad Social Integral", Informe presentado ante la Comisión de Salud del Senado del Congreso Nacional, Caracas, 1997.
- IVSS: "Situación actual del IVSS", Caracas, 1997, mimeo.
- Jaén, María H.; Salvato, Silvia; Daza, Abelardo: *Costo fiscal y sostenibilidad financiera del Sistema Público Nacional de Salud de Venezuela*, IESA, Caracas, 2003, versión preliminar.
- Méndez Cegarra, Absalón: "Seguridad Social para todos. Ficción o realidad", en *Revista Faces*, N^o 19, Universidad Central de Venezuela, 1992.
- Méndez Cegarra, Absalón: "La seguridad social en Venezuela: una política inconclusa", en *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano*, Temas de Docencia, Cendes, Caracas, 2003.
- OPS/OMS: *Las condiciones de salud de las Américas*, Washington, D.C., 1997.
- Testa, Mario; Díaz Polanco, Jorge; Vera, Sara; Goldfeld, Ricardo: *Estructura de poder en el sector salud*, Cendes-UCV, Caracas, 1983.
- Zúñiga Cisneros, Miguel: *La seguridad social y su historia*, Edime, Caracas, 1963.

Capítulo 7

GASTO SOCIAL Y EQUIDAD EN VENEZUELA: (1970-2004)

*Haydée García
Silvia Salvato*

Analizar las políticas públicas desde una perspectiva de equidad conlleva a realizar una aproximación que contribuya a la construcción de una sociedad más igualitaria en un contexto de necesidades sociales que son heterogéneas. El objetivo de este artículo es precisamente comentar los problemas observados en la orientación y comportamiento del gasto social con respecto a la materialización de políticas propiciadoras de la equidad social en Venezuela.

Sumergirse en ese tema supuso un examen retrospectivo con el fin de identificar aquellas “brechas”, a las cuales el gasto social no contribuyó a resolver degenerando, por lo tanto, en una situación de desigualdad e injusticia que pone en riesgo la integración de la sociedad venezolana. El período de análisis abarca desde 1970 a 2004.

Se asume que el gasto social ha sido relativamente protegido por las decisiones del gobierno si se le compara con el gasto público total. Pero esta protección, en determinados momentos, encontró su “tope” en el volumen de ingresos percibidos, el ritmo de crecimiento de la población o la inflación. También se argumenta que ha habido “malas políticas”, las cuales redundaron en contra de la equidad en la distribución de servicios y programas, así como también en inadecuados desempeños que afectaron negativamente la productividad de los recursos invertidos por la vía del gasto social.

La ventaja relativa del gasto social

Desde finales de la década de los 50, el gasto social en Venezuela ha sido instrumento cardinal del modelo de distribución. La política tributaria, dedicada al sostenimiento de los servicios públicos en la

mayoría de los países, en nuestro contexto abonó objetivos económicos a favor de las empresas y de la población de mayores ingresos. Ese “desprendimiento” de la política tributaria de las cuestiones distributivas se agudizó a partir de 1993, con la aprobación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), haciéndose más regresiva al privilegiar los impuestos indirectos sobre los directos.

Aunque en los últimos 10 años la estructura de los ingresos fiscales da cuenta de un incremento en la participación de los ingresos de origen no petrolero, es bien sabido que hasta principios de la década de los 90, las dos terceras partes de los ingresos del gobierno central provenían de las ganancias percibidas por este rubro, las cuales son muy vulnerables a los vaivenes de los mercados internacionales. En la actualidad, los ingresos petroleros aun explican cerca del 55% de los ingresos fiscales ordinarios.

De esta manera, durante el período evaluado, los ingresos fiscales ordinarios mostraron una acentuada inestabilidad con efectos significativos en la inversión, en el crecimiento económico, en el gasto del gobierno central y en general, en la estructura y actuación del Estado al alentarse durante la bonanza fiscal la creación de una amplia gama de instituciones públicas descentralizadas y una política económica basada en subvenciones y excepciones que posteriormente, contribuyeron al colapso del Estado cuando se derrumban los ingresos fiscales.

En lo concerniente al gasto social, sin lugar a dudas lo más importante a resaltar es cómo ese “vaivén” lo impacta relativamente menos que a otros sectores por causa de su papel distributivo, porque éste condiciona o “rigidiza” sus proporciones al atarlo al funcionamiento de servicios y programas de atención directa a la población como lo son la educación, la salud o la seguridad social.

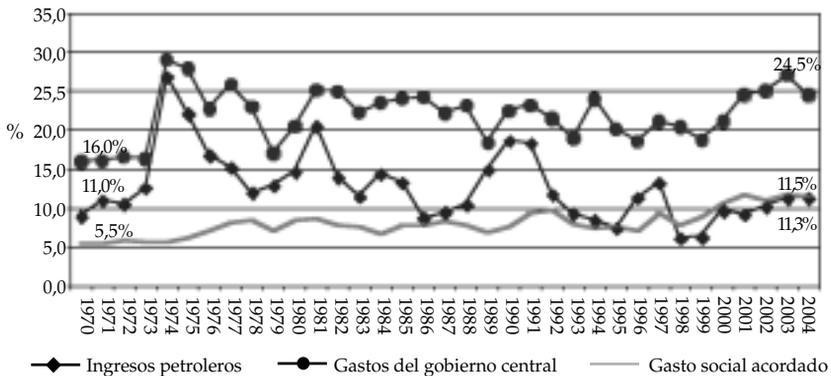
En efecto, mientras que el gasto del gobierno central mantuvo un comportamiento creciente e inestable, medido en función de su participación porcentual en el PIB, al pasar del 16 % del PIB en 1970 a 24,5% en el año 2004. El gasto de los sectores sociales que al inicio de la década de los setenta representaba el 5,5% del PIB, sostuvo un crecimiento moderado pero más estable al moverse desde el 7,8% en los 80 a 9,8% en los últimos 10 años.

Es así como el gasto promedio acordado a los sectores sociales durante todo el período evaluado constituyó el 71,8% de los ingresos petroleros y, en los últimos diez años, representó el 105,6% de los

mismos. Desde otro ángulo, el gasto social supuso en promedio el 37,1% del gasto total con un incremento significativo en la década más reciente, cuando representó el 44% del presupuesto del gobierno central. Si se establece la relación con el “gasto primario”¹ estos promedios se incrementan hasta el 41,7% y 51,4% respectivamente. Ello sin contar que las entidades federales durante el período en referencia destinaron para gasto social un promedio de 60% de su presupuesto (véase gráfico 1).

Gráfico 1

Evolución de los ingresos petroleros, del gasto del gobierno central y del gasto social acordado, como porcentaje del PIB (1970-2004)



Fuentes: Onapre; BCV. Cálculos propios.

Desde el punto de vista de la participación del gasto social en el presupuesto nacional, resalta igualmente la menor propensión a la “variabilidad”. Entre 1970-1983, el gasto social ocupó el primer lugar en el presupuesto nacional, sólo superado por el gasto de los sectores productivos entre 1974-1976 y en 1981 como consecuencia del gran volumen de ingresos petroleros dirigidos esencialmente a inversiones en las empresas del Estado.

A partir de 1982 y hasta 1998, el gasto social alterna el primer lugar con un rubro denominado “gastos no clasificados sectorialmente”²

1. Excluye el pago de intereses de la deuda pública.
2. Incluye el servicio de la deuda, las transferencias a los estados y otras partidas no imputables a gastos asociados directamente a programas.

Cuadro 1

Indicadores de ingresos y gastos (1970-2004)

	Relación %	Relación %	Relación %	Relación %	Relación %	Relación %	Relación %
	Ingresos Petroleros	Ingresos No Petroleros	Gasto Social	Gasto Social	Gasto Otros Sectores	Gasto Social	Gasto Otros Sectores
Años	Ingresos Ordinarios	Ingresos Ordinarios	Ingresos Petroleros	Gasto Total	Gasto Total	Gasto Primario	Gasto Primario
1970	59,5	40,5	60,7	34,2	64,4	34,7	65,3
1971	65,5	34,6	49,8	34,1	64,3	34,7	65,3
1972	64,4	35,6	55,2	35,1	63,6	35,6	64,4
1973	69,7	30,4	44,3	34,2	64,5	34,7	65,3
1974	85,6	14,4	21,1	19,5	80,0	19,6	80,4
1975	77,5	22,5	28,0	22,2	77,3	22,3	77,7
1976	72,6	27,4	41,9	31,0	67,7	31,4	68,6
1977	71,3	28,7	53,7	31,8	66,2	32,4	67,6
1978	61,1	38,9	71,7	37,4	58,5	39,0	61,0
1979	67,3	32,7	54,2	41,1	52,9	43,7	56,3
1980	72,0	28,0	58,0	41,5	52,6	44,1	55,5
1981	76,5	23,5	42,2	34,5	61,1	36,1	63,9
1982	66,0	34,0	56,5	31,6	61,6	33,9	66,1
1983	56,4	43,6	66,2	34,3	57,6	37,3	62,7
1984	63,8	36,2	46,9	28,8	60,2	32,4	67,6
1985	55,5	44,6	58,6	32,5	56,8	36,4	63,6
1986	46,7	53,4	90,1	32,6	56,6	36,5	63,5
1987	52,4	47,6	87,7	37,5	46,4	44,7	55,3
1988	55,3	44,7	75,3	34,1	54,2	38,6	61,4
1989	76,7	23,3	46,1	37,4	44,2	45,8	54,2
1990	82,2	17,8	40,5	33,6	48,3	41,0	59,0
1991	80,1	37,6	51,5	40,7	44,5	47,8	52,2
1992	65,8	34,2	83,0	45,3	38,4	54,1	45,9
1993	56,5	43,5	86,7	42,5	41,5	50,6	49,4
1994	49,3	50,8	89,1	31,4	51,9	37,7	62,3
1995	48,2	51,9	102,1	37,6	40,4	48,2	51,8
1996	59,2	40,8	62,1	38,0	42,0	47,5	52,5
1997	57,7	42,3	71,4	44,9	43,9	50,6	49,4
1998	38,0	62,6	126,7	38,4	49,6	43,6	56,4
1999	36,9	63,1	142,1	47,8	38,2	55,6	44,4
2000	52,4	52,9	109,7	50,5	37,9	57,1	42,9
2001	50,3	64,3	128,2	48,2	40,3	54,5	45,5
2002	51,1	60,7	106,9	43,7	38,5	53,1	46,9
2003	53,6	54,4	104,4	43,5	39,6	52,4	47,6
2004	50,0	55,2	102,1	47,0	44,5	51,3	48,7

Fuentes: BCV; Onapre. Cálculos propios.

Las cifras de Ingresos, Gasto Total y Gasto Primario corresponden a Presupuesto base caja.

Las cifras de Gasto Social corresponden a gasto acordado más modificaciones.

Gasto Total: comprende presupuesto del gobierno central excluyendo amortización de deuda.

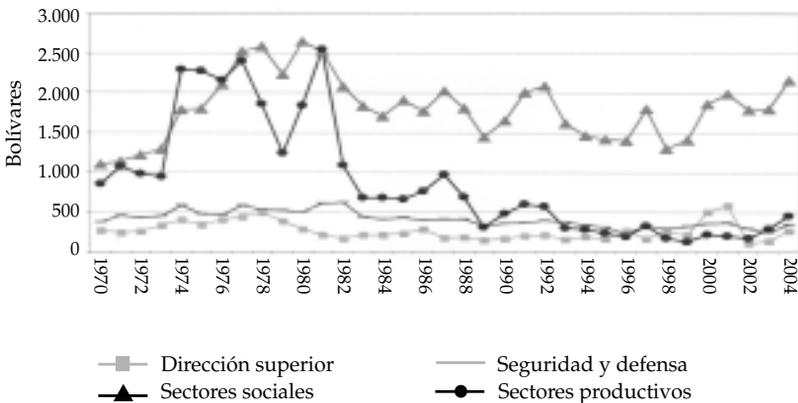
Gasto Primario: excluye intereses de la deuda.

el cual eventualmente lo supera como consecuencia del incremento en el servicio de la deuda pública y del proceso de descentralización adelantado a partir del año 1994. En el lapso 1999-2004 el gasto social representa la mayor proporción del gasto acordado en el presupuesto nacional como puede observarse en el siguiente cuadro (cuadro 1).

Al evaluar el comportamiento del gasto social real per cápita se aprecia una vez más su relativa prioridad aunque en medio de una dinámica de importantes fluctuaciones: crecimiento del 142% en 1970-1980; caída real del 37% en 1981-1990, ocasionada por la inflación; crecimiento real del 12% en 1991-2000; y aumento del 47,9% entre 2001-2004 que, sin embargo, no logra superar los niveles alcanzados en la década de los 70 (véase gráfico 2).

Gráfico 2

Evolución del gasto sectorial per cápita a precios constantes de 1984



Fuentes: Onapre; BCV. Cálculos propios.

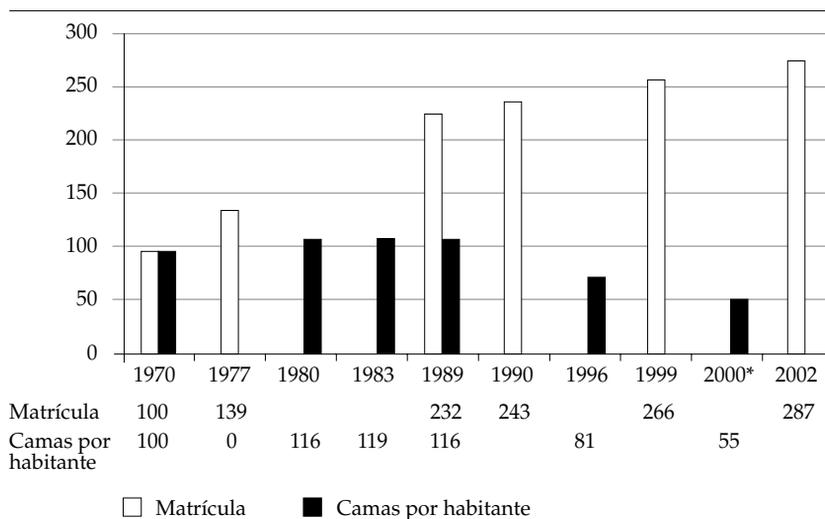
Como ya fue indicado, la subordinación del gasto social a los servicios de educación y salud explica que éstos tengan menor vulnerabilidad a los cambios de los ingresos fiscales. Entre otros, porque la dedicación de los recursos destinados a los llamados “gastos recurrentes” cuya disminución puede resultar conflictiva como por ejemplo si

se afectan las remuneraciones, o los contratos colectivos, se convierten en una muralla de contención para su "recorte" ante eventos como la caída de los ingresos fiscales.

Evidentemente, esta cualidad del gasto social es decir, su menor propensión a la variabilidad, contribuye a esclarecer el porque durante un largo período los indicadores asociados a la cobertura de los servicios reportaron incrementos, independientemente de las fluctuaciones de los ingresos fiscales. Cuestión ésta que, también explica el aumento de la cobertura de salud entre 1970 y 1983, así como el sostenido mejoramiento de la cobertura del sector educación por más de tres décadas. Pese al fraccionamiento de la serie de datos presentada, en el gráfico N° 3 a continuación ilustra este comportamiento en el caso de los indicadores de cobertura en salud y educación. Este gráfico destaca como se mantienen los incrementos, aunque se desaceleren en algunos momentos, sobre todo en el indicador de camas por habitante, el cual reporta pérdida de cobertura desde los años 90.

Gráfico 3

**Comportamiento de los indicadores Matrícula en educación básica
y Camas por 100.000 habitantes (1970-2002)**
Índice 1970 = 100

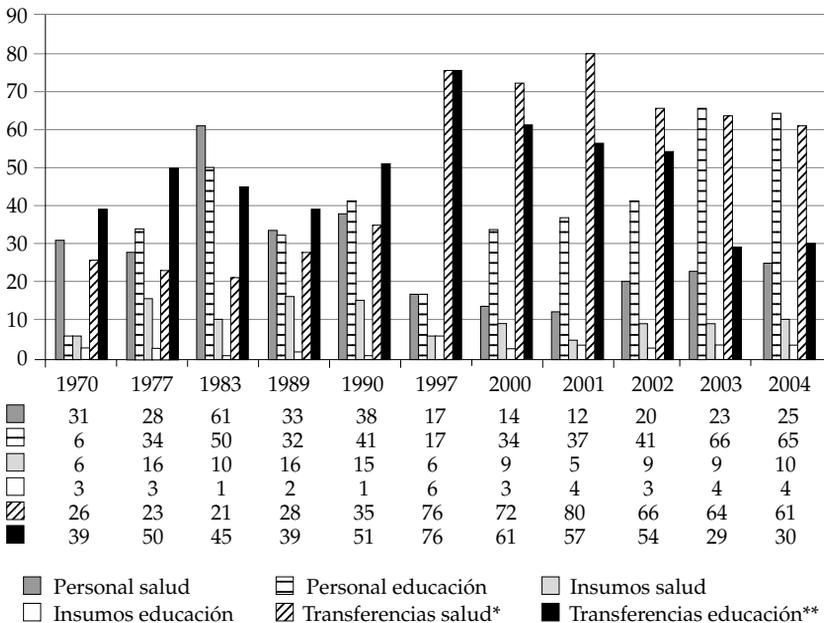


Fuentes: MSDS. Anuarios de Epidemiología y Estadística Vital; MECD, Memorias y Cuentas.

* La cifra de camas por habitantes del año 2000 es de Provea. Informe 2001; en la tabla los espacios vacíos corresponden a años para los cuales no se obtuvo información.

No obstante, es necesario aclarar que la “muralla de contención”, impuesta por la función distributiva del gasto social al “recorte” de los recursos destinados a los servicios sociales, no protege del todo la prestación ni constituye una “vacuna” contra la inequidad. Cuando el incremento en las asignaciones presupuestarias de los sectores sociales es inferior a la inflación, la “rigidez” de los gastos recurrentes redundará en la cobertura y calidad de la atención prestada a los ciudadanos, pues además de enfrentarse con el deterioro real de los salarios de los funcionarios en ejercicio (véase gráfico 4), se apela a la reducción de las asignaciones destinadas a las inversiones y a los insumos para la atención, es decir, los gastos de materiales, suministros, servicios, equipos y mantenimiento (véase gráfico 5). Los más

Gráfico 4
Distribución del gasto por partidas en educación y salud en % (1970-2004)



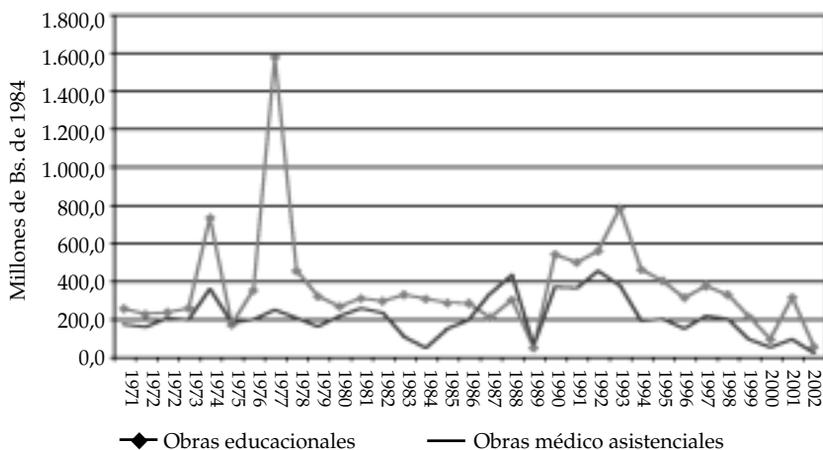
Fuentes: Onapre. Leyes de presupuesto. Cálculos propios.

* A partir de 1994, las transferencias en salud incluyen los aportes a los estados centralizados.

** Los datos de educación no incluyen Educación Superior a partir del año 2003, pues la misma pasa a formar un ministerio separado.

afectados pasan a ser, quienes por falta de recursos, se ven obligados a acudir a los servicios públicos.

Gráfico 5
**Construcción de obras educacionales y médico-asistenciales
 a precios constantes de 1984**



Fuentes: Onapre. Leyes de presupuesto. Cálculos propios.

Los “topes” del gasto social

Pese a su prioridad, la evaluación de los indicadores del gasto en educación, salud y protección social³ evidencia un crecimiento sectorial no proporcional al crecimiento demográfico y muy erosionado por la inflación. En la década de los 70, el gasto en educación dio cuenta de una notable expansión, con una participación promedio del 3,6% del PIB y un crecimiento per cápita real del 119,8%. La bonanza fiscal en este período favoreció la inversión en obras educacionales alcanzando los mayores niveles en los años 1974 y 1977. En contraste, las décadas de los 80 y 90 revelan una caída del gasto real per cápita en educación, así como una reducción sustancial de la inversión, especialmente en los 80, la cual no se recupera sino a partir

3. Por ello se denota, a los efectos de este artículo los gastos especialmente destinados a los programas específicos para atender situaciones de pobreza.

de 1990 y hasta 1993 para caer nuevamente de forma progresiva. En 2000-2004 el gasto en educación aumenta su participación en el PIB a un promedio del 4,7% y muestra un incremento real per cápita del 22,5% (véase cuadro 2).

Cuadro 2
Indicadores del gasto en educación, salud desarrollo social

Años	Participación % en el PIB			Per cápita en Bs. de 1984		
	Educación	Salud	Desarrollo Social	Educación	Salud	Desarrollo Social
1970	2,82	2,17	-	559	430	-
1971	2,96	2,16	-	604	440	-
1972	3,23	2,21	-	665	456	-
1973	3,40	1,90	-	774	433	-
1974	3,28	1,93	-	1.022	600	-
1975	3,91	1,98	-	1.123	568	-
1976	4,02	2,23	-	1.185	659	-
1977	4,42	3,42	-	1.344	1.040	-
1978	4,29	3,89	-	1.277	1.157	-
1979	3,89	1,27	1,23	1.225	399	387
1980	3,66	1,35	1,47	1.125	415	453
1981	4,47	1,43	0,94	1.293	413	273
1982	4,28	1,30	0,86	1.122	341	226
1983	4,08	1,38	0,39	979	330	94
1984	3,74	1,22	0,29	939	306	72
1985	3,84	1,49	0,21	937	363	51
1986	3,71	1,73	0,18	829	386	40
1987	4,06	1,66	0,20	983	402	49
1988	3,69	1,66	0,23	844	380	52
1989	3,20	1,30	0,83	668	271	173
1990	3,05	1,47	0,98	666	322	213
1991	3,33	1,55	1,45	706	329	306
1992	3,74	1,88	1,16	802	404	248
1993	3,43	1,35	1,22	686	270	244
1994	3,55	1,17	1,04	687	227,5	201
1995	3,27	0,96	1,41	612	179,6	263
1996	2,11	0,77	1,84	416	151,4	363
1997	3,47	1,43	1,35	657	270,6	255
1998	3,22	1,30	0,77	533	215,3	127
1999	3,87	1,38	0,83	606	216,2	130
2000	4,38	1,32	0,78	762	230,5	136
2001	4,72	1,49	0,87	794	250,2	147
2002	4,70	1,61	0,82	769	263,3	134
2003	4,53	1,48	1,03	690	225,4	158
2004*	4,99	1,61	1,09	934	301,2	205

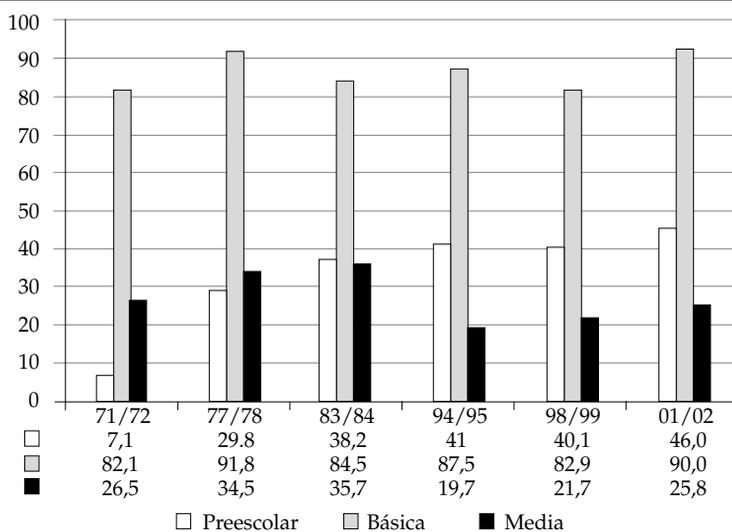
Fuentes: Onapre. Leyes de presupuesto (varios años); BCV. Exposición de Motivos de los Proyectos de Presupuesto 2000-2005. Cálculos propios.

* Cifras estimadas.

A partir de los años 80, de manera progresiva la inversión en infraestructura educativa favoreció a la educación superior. En efecto, mientras que en esa década la inversión se distribuyó en 40% para establecimientos de educación básica y diversificada y 60% para educación superior. En los 90, hasta el año 2000 inclusive, un promedio del 95% de la inversión se destinó a educación superior y el 5% a educación básica y diversificada. Ello ocurre pese a que desde 1990 y hasta 2003 se ejecutaron programas de préstamos suscritos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, destinados a la construcción y mejoramiento de la infraestructura de preescolar y básica.

El comportamiento del gasto en educación se refleja en las tasas de escolaridad (véase gráfico 6). Este indicador evolucionó favorablemente durante los años 70 para luego mostrar ritmos de crecimiento muy lentos e incluso desmejoramientos por casi 20 años consecutivos, notándose sólo una ligera recuperación en la educación básica en el período 1994-1995, para luego contraerse nuevamente. Entre 2001-2002, las tasas de escolaridad se recuperan muy favorablemente para el nivel de preescolar, pero en los casos de educación básica y sobre todo en educación media, no se llega a los niveles alcanzados en 1977-1978.

Gráfico 6
Comportamiento de las tasas de escolaridad (%)
(1971-2002)



Fuentes: Cordiplan; Diasper; Sisov.

En lo que respecta al sector salud la trayectoria de los indicadores del gasto muestra resultados más dramáticos. De representar en la década de los 70 un promedio del 2,3% del PIB, se redujo drásticamente en los 80 hasta el 1,4% del PIB y hasta la fecha no ha logrado superar el 1,5% del PIB. Por su parte, el gasto real per cápita ha sido muy inestable mostrando caídas sucesivas hasta el año 1999. En el período 2000-2004 revela un crecimiento real del 30%. Sin embargo, el gasto per cápita real en salud, representa el 32,5% del correspondiente a educación (véase cuadro 2).

Conviene subrayar que uno de los problemas fundamentales del sector salud tiene su origen en el fraccionamiento del sistema y del financiamiento lo que además de generar inequidades, al privilegiar a determinados grupos de población, ocasiona gran ineficiencia en el uso de los recursos.

A través del gasto público se financia una serie de instituciones públicas prestatarias de servicios de salud. Sin embargo también se apoyan intervenciones de salud no proveídas directamente por las instituciones públicas de salud y no imputables al gasto social pero que constituyen gasto en salud. Es así como los funcionarios públicos están amparados por varias coberturas de salud (Servicio Médico de las Instituciones, IVSS, Seguros de Hospitalización, Cirugía y Maternidad [HCM]), los maestros (Instituto de Previsión y Asistencia Social del Ministerio de Educación, Seguros de HCM e IVSS), los militares (Sanidad Militar, Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas, IVSS y HCM), mientras que un significativo número de la población tiene un acceso muy limitado en la red de salud del MSDS y de las Gobernaciones. Un estudio reciente permitió la cuantificación del gasto en salud en el sector público para el período 1995-2002 habiendo determinado que, para el año 2001, el gasto en salud financiado con cargo al presupuesto nacional representó el 3,3% del PIB, del cual 69,0% pertenece al Sistema Público de Salud (Ministerio de Salud y Desarrollo Social e institutos adscritos, estados, municipios), el 15,1% concierne a otros sistemas públicos contributivos o no; el 9,4% está constituido por compras de servicios al sector privado y el 6,50% por aportes a la Seguridad Social. Al incorporar los recursos el Fondo de Asistencia Médica del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y el Fondo de Asistencia Médica del Ipasme, el gasto en salud ejecutado a través del sistema público de salud representa el 4,20% del PIB (Salvato, 2003).

En la década de los 90 se lleva a cabo la descentralización de los servicios de salud hacia los estados la cual trajo consigo serias complicaciones. Una de ellas fue lo referente a los pasivos laborales del personal transferido a las gobernaciones, por cuanto en el inicio se había establecido un cronograma para la transferencia de dichos recursos, compromiso este imposible de cumplir por las limitaciones presupuestarias. Las transferencias de los recursos a los estados en los primeros años (1994-1999) mostraron un crecimiento significativo mientras se fueron incorporando progresivamente los distintos estados. A partir del año 1998, su crecimiento real ha sido muy reducido a excepción del año 2000 en el cual incrementaron en un 34%. Durante 2001 y 2002, el crecimiento real anual no alcanzó el 5% lo cual afectó la calidad de los servicios, habida cuenta que con dichos recursos se ha debido financiar los incrementos de sueldos y salarios aprobados en los últimos años, los cuales superaron esa proporción. Ello implicó el sacrificio de los recursos para la provisión de insumos y el mantenimiento de las instalaciones físicas de los establecimientos de salud.

Por otra parte, la distribución de los recursos transferidos a cada uno de los estados no respondió a mecanismos y criterios que contemplaran variables como: volumen de la población, perfil epidemiológico o problemas económicos y sociales de cada estado. La misma respondió, a la existencia o no de infraestructura de servicios establecida, a los recursos humanos preexistentes y replicó los presupuestos históricos del pasado, de esa manera se incurrió en inequidades toda vez que aquellas entidades con mayor infraestructura establecida y recursos de personal lograron los mayores aportes.

Las prioridades sectoriales del gasto social

La prioridad prestada por el gasto social a los servicios de educación y salud confirma la preocupación por la apertura de oportunidades sociales para el desarrollo del capital humano en Venezuela. A los servicios y programas de educación les ha correspondido ocupar el primer lugar en cuanto a volumen de recursos asignados, aunque su proporción en el total se haya modificado en el tiempo viéndose afectada por la diversificación del aparato organizativo y programático del Estado. Es así como el volumen de recursos asignados pasó de representar el 51,7% del gasto social en 1970 al 38,5% en 2003 (véase gráfico 7).

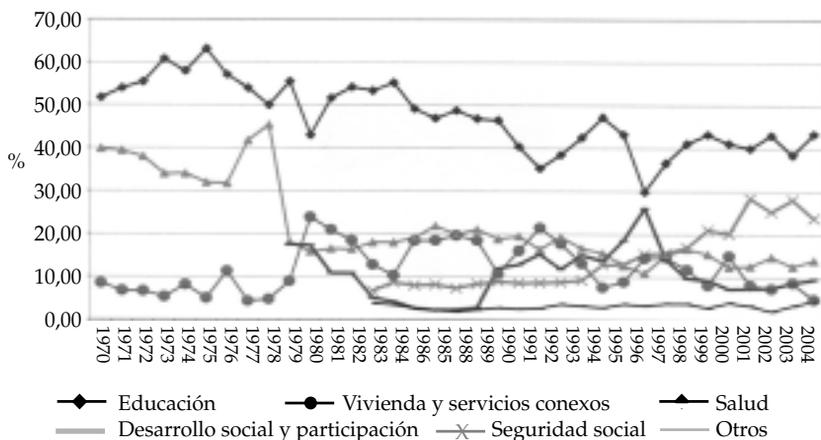
El sector salud muestra un comportamiento mucho más inestable y se vio más desfavorecido como consecuencia de la diversificación del gasto social, especialmente a partir de la creación del Ministerio de la Juventud (posteriormente Ministerio de la Familia y Desarrollo Social) en los años 1979 y 1997 respectivamente y, a mediados de los noventa, debido a la instrumentación de programas para enfrentar la pobreza financiados a expensas del gasto ordinario de educación y salud. Para el año 1978, el gasto acordado al sector salud representaba el 45,3% del gasto social, reduciéndose progresivamente su participación hasta representar el 13,3% en el 2000-2004, siendo superado sustancialmente por el de la seguridad social (véase gráfico 7).

El gasto en desarrollo social y participación muestra una tendencia muy inestable siendo durante los períodos 1979-1982 y 1990-1997 cuando se le asignaron mayores recursos al sector (véase gráfico 7).

En general, los recursos asignados a los sectores sociales tradicionales (educación, salud y vivienda) se han visto afectados para cubrir la descapitalización del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales toda vez que los fondos previstos para el pago de pensiones han sido recurrentemente dedicados a financiar los costos de atención de salud de los asegurados.

Gráfico 7

Estructura porcentual del gasto acordado a los sectores sociales (1970-2004)



Fuentes: Onapre; BCV. Cálculos propios.

Una forma de conocer el impacto del gasto de los sectores sociales y en especial de educación y salud, es a través del comportamiento del consumo efectivo de los hogares y su composición, cifras que son publicadas por el Banco Central de Venezuela.

El consumo efectivo de los hogares en educación en el período 1997-2002 ha estado conformado, en promedio, en 29,5% por el consumo individual de los hogares, 4,2% por las transferencias de instituciones privadas sin fines de lucro y la mayor proporción, 66,3%, por las transferencias de bienes y servicios del gobierno general. Sin embargo, para el año 2002 el consumo individual de los hogares y las transferencias de las instituciones privadas sin fines de lucro aumentan su aporte al consumo efectivo, mientras que las transferencias del gobierno general muestran una reducción hasta el 64,5%.

En lo que respecta a lo correspondiente a salud en el mismo período, un promedio del 58,6% concernió al consumo individual de los hogares, 36,7% con tendencia decreciente, provino de las transferencias sociales del gobierno general y el 4,6% correspondió a las transferencias sociales de las instituciones privadas sin fines de lucro.

Lo anterior, pone en evidencia que los servicios públicos de educación han tenido una participación en el consumo efectivo de los hogares mucho más amplia que la de los servicios de salud. Sin embargo, a pesar del gran volumen de recursos invertidos, el gasto efectivo en educación no ha sido suficiente para atender la demanda. En cuanto a la reducción del gasto público efectivo en salud, éste revela que el sistema público de salud ha reducido aun más su cobertura y no cubre las demandas de la población (Salvato, 2003).

Equidad: universalismo, focalización o ¿revolución?

Aun cuando la educación y la salud constituyan prioridades del gasto, ello no se traduce en la aplicación automática de criterios de equidad, al menos según lo entendemos en este trabajo, es decir: atendiendo a la construcción de una sociedad más igualitaria en un contexto de necesidades sociales reconocidas como heterogéneas.

Las políticas promovidas en el país a partir de los años 60 y 70 se inscribieron en un modelo de política social universalista y masiva según el cual la equidad era sinónimo de "igualitarismo" y lo importante era "brindar a todos idénticos beneficios". La oferta de bienes y servicios a los que contribuyó el gasto social se definió en el marco

de una estructura de poder centralizada donde los principales actores nacionales vinculados al proyecto de desarrollo hegemónico, cual era la industrialización sustitutiva, decidían y accedían preferentemente a las oportunidades. O en otras palabras, la política económica y social se definía, sobre todo en respuesta a los intereses de las industrias en conglomerados urbanos de importancia y de la clase trabajadora urbana, no necesariamente sindicalizada.

Posteriormente, a fines de la década de los 80, cuando ya era evidente la incapacidad de respuesta de ese modelo industrializador a las necesidades del desarrollo, se instaura un nuevo proyecto centrado en la recuperación económica vía programas de estabilización y ajuste estructural. En ese marco, la política social se centra en “el enfrentamiento de la pobreza” y en la focalización del gasto hacia la atención de los grupos en esa situación. La equidad se entiende entonces como la acción de concentrar la atención en “quienes más lo necesitan” o lo que es lo mismo, en quienes se verían más afectados por las medidas de política inscritas en la recuperación y el ajuste macroeconómico.

A partir de 1999, se observan cambios en la orientación del gasto social hacia la construcción de una nueva institucionalidad entendida esta como normativas y políticas. Nuestra hipótesis es que esta institucionalidad por construir, que se declara dirigida a la inclusión de los grupos tradicionalmente más desfavorecidos, involucra no sólo modalidades administrativas distintas. Implica además la construcción de una nueva relación del Estado con la sociedad, según la cual, es más cercano el vínculo entre el centro del poder político y los grupos de población más pobres (la cuestión del empoderamiento) pero impregnado este vínculo de un fuerte sesgo ideológico. Sin embargo, más allá de esbozar esa hipótesis, es poco lo que podemos abundar aquí sobre la actual estrategia social por no contarse aun con la información y el análisis necesarios para derivar conclusiones medianamente responsables.

Lo que sí nos parece común a los casi cincuenta años que abarca este apretado resumen es que las decisiones sobre gasto social se han adelantado de manera centralista y bajo el predominio de ciertos actores lo cual, sin lugar a dudas, constituye cultivo de situaciones de exclusión no sólo por la vía de la falta de acceso a los servicios y a la política social sino además por la no generación de oportunidades cónsonas con los requerimientos y potencialidades de cada grupo humano.

Cuadro 3

Ministerios de Educación y de Salud y Desarrollo Social. Distribución del presupuesto por programas (%). Años seleccionados

	1970	1977	1983	1989	1990	1997	2000	2001	2002	2003*	2004
Total Ministerio de Educación	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto administrativo y contratación colectiva	6,2	18,2	16,4	41,3	23,2	41,7	49,2	22,0	20,1	29,6	20,8
Gasto programático	90,5	78,2	83,2	56,7	75,0	56,7	50,1	75,5	77,6	67,1	75,4
Planificación de la educación	1,5	0,2	0,8	0,4	0,5	3,6	1,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Programas sociales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Asuntos socioeducativos	0,0	6,2	3,6	3,0	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Educación preescolar	0,0	2,0	3,7	2,2	3,3	2,6	1,6	3,7	4,4	3,5	0,0
Educación básica	34,0	11,3	25,5	14,8	20,1	14,4	6,2	13,4	17,7	14,5	22,8
Educación especial	0,0	0,7	1,0	0,7	1,1	0,8	0,5	1,1	1,4	1,0	0,0
Educación media, diversificada y profesional	24,0	14,9	6,9	3,3	4,5	2,7	4,7	10,5	12,0	9,6	9,2
Educación superior	31,0	40,7	39,1	31,2	40,6	29,1	34,2	44,1	40,0	36,9	41,6
Educación de adultos	0,0	2,1	2,5	1,2	1,7	1,1	0,7	2,6	1,9	1,5	1,7
Aportes a organismos	3,3	3,5	0,4	2,0	1,8	1,6	0,8	2,5	2,3	3,4	3,9
Total Ministerio de Salud y Desarrollo Social	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto en coordinación, administración y contratación colectiva	32,6	31,7	36,6	47,0	34,9	19,0	10,3	17,4	27,3	29,4	36,0
Dirección y coordinación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,27	17,39	27,34	29,42	35,97
Otros (contratación colectiva, apoyo a programas, servicios centrales)	32,59	31,74	36,63	46,97	34,94	19,04	0,98	0,00	0,00	0,00	0,00
Gasto programático en salud	67,4	68,3	63,4	53,0	65,1	81,0	69,7	59,7	61,3	60,3	54,0
Atención integral en salud	47,4	49,1	45,6	26,3	32,0	8,6	14,6	12,8	0,0	6,3	7,2
Promoción en salud	4,3	1,0	0,5	0,1	0,1	0,0	5,0	3,1	0,0	6,3	7,2
Subsistema Integrado de Salud	34,3	41,4	41,7	23,9	30,1	7,1	8,9	8,4	0,0	0,0	0,0
Subsistema de Saneamiento Sanitario Ambiental y controloría sanitaria	8,7	6,8	3,4	2,3	1,8	0,9	0,2	0,7	0,0	0,0	0,0
Subsistema de Asesoría Técnica y Científica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,5	0,0	0,0	0,0
Aportes a organismos públicos del sector salud	20,0	19,1	17,8	26,8	33,0	72,3	55,2	46,9	61,3	53,9	46,8
Gasto programático en desarrollo social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	22,9	11,3	10,3	10,0

Fuentes: Onapre; Leyes de Presupuesto. Cálculos propios.

* A partir del año 2003 Educación Superior es un ministerio separado.

Es así como el ministerio encargado de la educación nacional mantuvo y mantiene centralizadas las decisiones de tipo académico y en materia administrativa y, aun cuando desde la década de los 60 se promovió la descentralización del sector, ni ésta ni ningún otro tipo de reforma se hizo efectivo. En el caso de salud, varios han sido los intentos de reforma. En los 80 se mostró interés por la integración de los servicios y se aprobó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, pero esta no se concretó. En los 90, se planteó acometer la reforma del sector y tampoco se llevó a cabo pese a contar con programas de préstamo del BID y del BM para fortalecer la rectoría del ministerio y apoyar la descentralización en los estados. En la actualidad pareciera estar planteada la “recentralización” de los servicios de salud y en el presupuesto por programas se observa como cada vez más se centralizan recursos en partidas no identificadas como Dirección y Coordinación (véase cuadro 3).

En todo el período estudiado las orientaciones de política educativa sustentaron la expansión masiva y la gratuidad para la educación primaria y media. Ello significa que se invirtió considerables recursos para la expansión de estos niveles educativos aun cuando la educación superior tendió a aumentar su participación en el presupuesto en el período estudiado. En el caso de salud, la descentralización de los servicios, la fusión del sector salud con desarrollo social y los frecuentes cambios en las denominaciones de la estructura programática del gasto impiden hacer una apreciación acertada acerca de su comportamiento global en el lapso estudiado. No obstante es notorio lo fluctuante del comportamiento del gasto programático y el decrecimiento de su participación en los últimos años. Dentro del gasto programático destaca la pérdida de financiamiento de los programas de saneamiento ambiental. Algunas de las consecuencias más evidentes de ello es el recrudecimiento de enfermedades como el dengue.

Menos evidente, pero sin lugar a dudas asociado al tema del saneamiento ambiental, entre otros factores, es el aumento de la mortalidad infantil la cual crece consecutivamente entre los años 2001 y 2003 precisamente cuando la inversión en saneamiento es prácticamente nula (véase cuadro 3). Según los datos publicados por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social el indicador de la mortalidad infantil pasa de 17,7 por 1.000 nacidos vivos en el año 2001 a 18,49 en el citado período.

El gasto en programas para enfrentar la pobreza tuvo muy baja significación hasta los años noventa porque no es sino hasta ese momento que el problema de la pobreza se incluye como prioridad en la agenda de políticas. Para los años setenta, en el marco de la política pública, atender la pobreza significaba mejorar la infraestructura social en las áreas urbano-marginales y prestar asistencia social a ciertos grupos considerados “excepcionales” por sus extremas carencias sociales y su alto grado de vulnerabilidad como era el caso de los ancianos indigentes o los niños abandonados. En este período, pese a lo limitado de este tipo de intervenciones asociadas a la pobreza, ésta se redujo sustantivamente como resultado de las favorables condiciones de la economía y el gasto social destinado a educación y salud.

En los años 80 el tema de la pobreza adquiere mayor importancia, pero sólo en lo declarativo, porque la estrategia de política se mantiene concentrada en las “áreas marginales” y en los programas asistenciales. Pero en esta oportunidad fue evidente la insuficiencia de este tipo de intervenciones para atender el incremento y la agudización de la pobreza.

En la década de los 90, el tema de la pobreza fue un elemento central en el marco de los programas de ajuste y recuperación económica. Para entonces el “universalismo” y el “igualitarismo” se sustituyen por la “focalización” que significaba concentrar los esfuerzos en “los más pobres entre los pobres” para ayudarlos a paliar su condición de pobreza, entre tanto se alcanzaban los objetivos de crecimiento económico. En consecuencia, el gasto destinado a los programas de superación de la pobreza representó en promedio el 14,2% del gasto social, el 5% del presupuesto nacional y el 1,2% del PIB.

A partir del año 1999, los recursos destinados a este tipo de programas se reducen significativamente pasando a representar el 3,2% del gasto social y el 1,2% del presupuesto nacional. De acuerdo con lo que postula el nuevo gobierno, la estrategia de atención a la pobreza deja de ser “focalizada” y retorna al “universalismo”, entendiendo por ello “la atención a la población” pero preferentemente a los excluidos. En esa perspectiva, a partir del año 2003, el Gobierno ha venido adelantando una serie de programas sociales denominados “Misiones” que, a la vez de modificar las estrategias de atención buscan incorporar masivamente a la población de menores recursos a la atención de salud (Barrio Adentro), educación (Misión Robinson, Misión

Sucre, Misión Ribas), alimentación (Mercial), al empleo (Misión Vuelvan Caras) y a la vivienda (Misión Vivienda). Estos programas, hasta el año 2004, no se ejecutan ni se financian a través del aparato institucional ordinario, resultando difícil su cuantificación. Los recursos financieros utilizados en esos programas provienen de Petróleos de Venezuela y del Banco de Desarrollo Económico y Social, por lo que con toda certeza no están contabilizados en las cifras oficiales de gasto social.

Las inequidades en educación

La estrategia de expansión y gratuidad adoptada en educación dio cuenta de importantes logros como el descenso del analfabetismo o el aumento de las tasas de escolaridad sobre todo en la educación básica. Sin embargo, estos logros no resultaron incompatibles con la persistencia de situaciones de inequidad como lo son la distribución desigual de las tasas de analfabetismo, aun cuando las brechas han

Cuadro 4

Indicadores de productividad y tasa de analfabetismo por entidades federales seleccionadas y estimación de brechas. Años seleccionados

Indicadores de productividad	1977-1978	1987-1988	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Deserción							
Básica	6	9,1	4,7	3,5	3,3	6,8	n.i
Media	15,9	27,6	13,4	11,3	11,1	8,7	n.i
Repitencia							
Básica	7,6	11,2	8,2	7,8	8,2	8,6	8,42
Media	11,6	n.i	5,3	5,0	4,7	4,4	n.i.
Analfabetismo				Brecha (entidad federal X-Dtto. Federal)			
	1971	1981	2002	1971	1981	2002	
Distrito Federal	8,8	5,4	2,3				
Miranda	14,3	8,4	3,3	5,5	3,0	1,0	
Aragua	17,3	9,7	3,5	8,5	4,3	1,2	
Carabobo	17,6	10,1	3,8	8,8	4,7	1,5	
Bolivar	20,0	11,4	4,9	11,2	6,0	2,6	
Delta Amacuro	36,3	24,4	7,0	27,5	19,0	4,7	
Trujillo	38,7	25,7	11,9	29,9	20,3	9,6	
Apure	41,5	25,8	12,9	32,7	20,4	10,6	
Amazonas	41,4	27,2	6,6	32,6	21,8	4,3	

Fuentes: Ministerio de Planificación; Diasper y Sisov; PNUD, Atlas de Desarrollo Humano. Cálculos propios.

disminuido en el tiempo, o la permanencia de los problemas de deserción y repitencia cuyas alzas y bajas hasta el año 2002 arrojan pistas sobre las dificultades para conjurar los perjuicios atribuibles al sostenido deterioro de la enseñanza (véase cuadro 4).

Las inequidades en salud

En salud, el comportamiento de las tasas de mortalidad, y especialmente de la mortalidad infantil son ilustrativas de las inequidades arrastradas por años. Diferentes estudios han demostrado la asociación entre salud y pobreza, siendo ampliamente aceptado el indicador *mortalidad infantil* como medida del nivel de desarrollo y las condiciones de los servicios de salud de un país. La reducción de este indicador forma parte de las metas del milenio (Naciones Unidas) y constituye un compromiso suscrito por Venezuela.

A partir de la década de los 60, la mortalidad infantil en Venezuela mostró un descenso amplio y sostenido. Sin embargo, en algunos años se produjeron repuntes⁴ y se observaron inequidades en la distribución geográfica de la misma. En la actualidad, nos encontramos con que persisten esos repuntes: la tasa de mortalidad infantil lleva tres años⁵ experimentando un comportamiento no deseado al no mejorar entre los años 2000 y 2001 así como mostrar aumentos consecutivos entre 2001 y 2003. La tasa de mortalidad materna también observa un comportamiento poco favorable (véase cuadro 5).

La mortalidad infantil por causas da cuenta de los niveles de desarrollo de un país así como de los esfuerzos a realizar sobre su sistema de salud. En los países más desarrollados, las principales causas de mortalidad neonatal suelen ser la prematuridad y las anomalías congénitas cuya resolución exige complejos cuidados de alto costo porque involucran tecnologías complejas. En contraste, en los países menos desarrollados, las principales causas de muerte son altamente evitables y están representadas, en primer lugar, por afecciones perinatales asociadas a inadecuados servicios obstétricos y pediátricos. En segundo lugar, por enfermedades infecciosas, relacionadas con calidad de vida, que son muy fáciles de prevenir y relativamente fáciles de tratar.

4. Años 1980, 1981, 1986, 1989, 1990.

5. El dato para 2004 no ha sido publicado.

Cuadro 5
Tasas de mortalidad infantil y materna (1999-2003)

Tasa	1970	1977	1983	1990	1999	2000	2001	2002	2003
TMM (100.000 NVR)	92,2	75	54,2	58,9	59,3	60,1	67,2	68	57,8
TMI (1.000 NVR)	49,2	39,5	27,4	25,8	19,1	17,7	17,7	18,16	18,49

Fuentes: Ministerio de Planificación (Diasper) y MSDS. Anuarios epidemiológicos.

El análisis de las principales causas de muerte en Venezuela pareciera indicar los esfuerzos que aun está por hacer a los fines de erradicar las inequidades. En efecto, cerca del 80% de los niños venezolanos menores de un año se están muriendo por causas que son evitables: servicios de salud inexistentes o de baja calidad y precarias condiciones de vida. Esta situación no ha mejorado en el tiempo, antes bien, las cifras indican que el problema tiende a agudizarse (véase cuadro 6).

Cuadro 6
Participación de las enfermedades altamente prevenibles en el total de la mortalidad infantil (2001-2003)

Enfermedades	Casos		%	
	1998	2003	1998	2003
Total	10.721	10.276	100,0	100,0
1. Afecciones período perinatal	5.241	5.415	48,9	52,7
2. Infecciosas, nutricionales y respiratorias	2.812	2.441	26,2	23,8
Infecciosas y parasitarias	1.751	1.465	16,3	14,3
Deficiencias de la nutrición	416	448	3,9	4,4
Anemias	20	19	0,2	0,2
Neumonías	625	509	5,8	5,0
Total muertes prevenibles	8.053	7.856	75,1	76,4

Fuentes: MSDS. Anuarios de Mortalidad (varios años). Cálculos propios.

Todo lo expuesto en este capítulo, permite afirmar que si bien durante el período de análisis, la prioridad otorgada al gasto social es indiscutible y su aporte ha sido decisivo en el mejoramiento observado en la calidad de vida de la población, se debe reconocer que las magnitudes de recursos invertidos en lo social no han sido proporcionales al crecimiento y a las necesidades diferenciales de la población, habiéndose obviado el criterio de equidad en la formulación de políticas así como en la generación y asignación de los recursos.

La exclusión de este criterio derivó en muchos de los desajustes o brechas sociales que en la actualidad forman parte de diagnósticos conclusivos sobre la profunda escisión enfrentada por la sociedad venezolana, la cual se expresa en importantes déficit que afectaron y aún afectan diferencial y sostenidamente las posibilidades de desarrollo social de ciertos grupos de la población.

Es por ello que, si alguna enseñanza se puede derivar del análisis realizado, y que debería ser de preocupación de un gobierno es que, independientemente del volumen de recursos dedicados al gasto social, los resultados en el bienestar no serán satisfactorios si no se enfrenta con firmeza la cuestión de las desigualdades sociales.

Referencias

- CIES: "Hechos y propósitos en Política Social", en *Boletín CIES*, N° 2, Caracas, 1995.
- Comisión Presidencial por los Derechos del Niño: *Los niños, el compromiso de los noventa*, Ministerio de la Familia, Caracas, 1991.
- Fundación Escuela de Gerencia Social: *Informe Social*, N° 2, 1996, Caracas, julio de 1997.
- García, Gustavo; Rodríguez, Rafael; Salvato, Silvia: *Tributación no petrolera en Venezuela*, Temas de Coyuntura. N° 21, UCAB, 1996.
- García, Haydée: *Política social en Venezuela. Antes y después del ajuste*, Unicef/PNUD, Caracas, 1993, mimeo.
- González, Marino: *Reforma del Sistema de Salud en Venezuela (1987-1999)*, Unidad de Estudios Especiales-Cepal, Santiago de Chile, 2001.
- Jaén, María Elena (coord.): *Costo de la salud en Venezuela. Gasto y sostenibilidad financiera del sistema de salud*, IESA/Fonacit, Caracas, 2006.
- Newman, John; García, Haydée: *La pobreza en Venezuela*, Banco Mundial, Washington, 1988, mimeo.
- Provea: Informes varios años, en <www.derechos.org.ve>, consultada en marzo de 2005.
- Salvato, Silvia: "Estudio sobre las Lecciones Aprendidas del Programa Modernización y Fortalecimiento de la Educación Básica (área financiera)", Ministerio de Educación, Caracas, 2004, mimeo.

PARTE III

**ESCENARIOS DE LA POLÍTICA
SOCIAL ACTUAL:
CRISIS Y CAMBIOS; TENSIONES
Y VÍAS DE ACUERDOS**

POLÍTICA SOCIAL ACTUAL: UNA VISIÓN DESDE EL GOBIERNO

Enrique Rodríguez

De los objetivos de este trabajo

El objetivo de este trabajo es presentar una visión sistémica de la política social actual. Desde una perspectiva macro, pretende mostrar las grandes orientaciones y las realizaciones más significativas de la política social actual (PSA). Trataremos de demostrar, que actualmente y como nunca, se desarrolla una política social estructurada y profunda, comprometida con una visión de transformación social, consecuente con objetivos políticos e ideológicos. En términos de las áreas que esta política ha atacado y en términos de su cobertura, intentaremos considerar algunos argumentos que permitirían asumir que esta política ha sido profunda y extensa, y tal vez, con resonancia histórica. Es posible que en un mediano plazo se puedan evaluar los impactos de esa política, ya que por los momentos ésta se encuentra en una etapa embrionaria, transitoria, hacia la construcción de una plataforma de base; sin embargo, no ha habido una aplicación amplia y ya hay muchos resultados que mostrar.

En este artículo se presentarán las grandes líneas programáticas y los propósitos y las articulaciones internas de estas líneas, a fin de posibilitar la visualización de una política estructurada, con grandes objetivos sociales.

Visión integrada de la política social

Dentro de esta línea de trabajo, se intenta presentar una perspectiva sociopolítica, donde lo esencial es el carácter integrado entre lo político, lo social y lo económico en el nuevo paradigma de la PSA.

Vamos a argumentar que estamos en presencia de un nuevo paradigma en materia de política social, y como tal, ésta tiene sus propios parámetros comprensivos y evaluativos. Los objetivos de esa política, la manera de gestionarse, el marco institucional y los actores sociales protagónicos son distintos a los de las anteriores políticas implementadas en el país; responden a lógicas diferentes, en las cuales todos estos elementos están alineados a fines societales, fines que convergen en la apuesta por una nueva estructura social, por una organización social de igualdad social, en el marco de una nueva democracia, política, económica y social.

Antecedentes

Desigualdades acumuladas

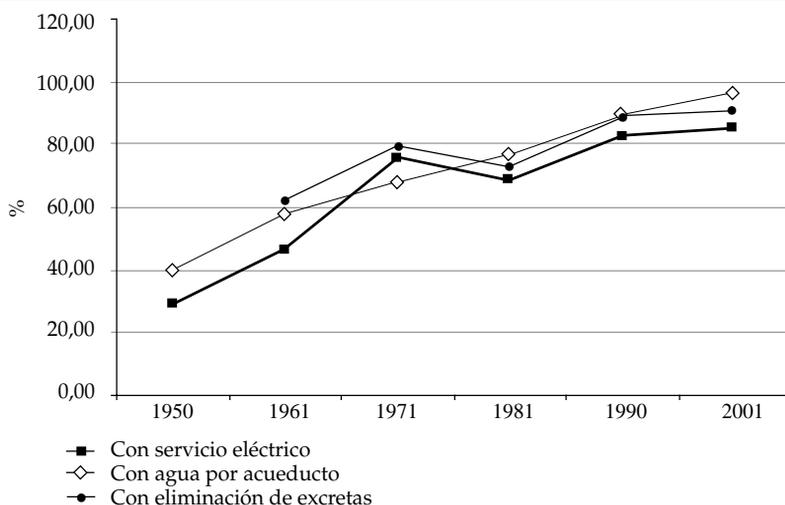
En una detallada observación de los censos nacionales, al menos desde 1950, se puede apreciar que un conjunto de variables sociales que hacen a la calidad de vida, mostraron un gran crecimiento. Indicadores como tipo de vivienda ranchos (urbanos y rurales), viviendas

Algunos indicadores censales (1950-2001)						
Indicador %	Censos					
	1950	1961	1971	1981	1990	2001
Ranchos sobre el total de viviendas ocupadas	47,85	37,18	23,48	15,78	12,56	9,13
Viviendas ocupadas con servicio eléctrico	39,90	58,16	68,28	76,59	89,71	96,77
Viviendas ocupadas con abastecimiento de agua por acueducto	28,74	46,70	76,07	68,74	82,55	85,50
Viviendas con servicios con eliminación de excretas		62,35	79,76	72,99	89,10	90,98
Tasa de crecimiento geométrica (Intercensal)	3,0	4,0	3,4	3,1	2,5	2,3
De población urbana	53,81	67,44	77,20	84,10	84,11	88,43
Tasa de analfabetismo, población de 10 años y más	48,8	34,8	22,1	14,0	9,3	6,4

Fuente: Censos de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Estadística.

cubiertas con servicios de eliminación de excretas, electrificación, servicio de agua potable, mejoraron significativamente; el crecimiento de las tasas generales y específicas fue notable, al igual que los indicadores de salud, etc. El mejoramiento de estos indicadores fue creciente, más o menos hasta la década de los 70. A partir de los años 80, y con mayor énfasis desde la aplicación del Programa de Ajuste Macroeconómico de 1989, los indicadores sociales mostraron un gran estancamiento, evidenciando una tendencia marcada de agotamiento de la capacidad estructural del Estado y de toda la sociedad, para atender las demandas sociales de la población. Los índices tradicionales de medición de la calidad de vida y de concentración del ingreso, durante la década de los 80 y los 90, así como en los primeros años de este siglo, evidencian un signo de deterioro.

Censos de viviendas ocupadas según servicios (1950-2001)



Fuente: Censos nacionales varios.

Son abundantes los estudios en los que se mencionan tanto factores externos a nuestras economías, como factores internos, como los responsables del estancamiento de los indicadores sociales en estas décadas. Factores como la poca capacidad de nuestra economía para competir en los mercados internacionales, el poco dinamismo de la

economía para generar los empleos de calidad necesarios para absorber la fuerza de trabajo disponible y con ello la aparición y consolidación estructural del sector informal en nuestra sociedad; la dualización de nuestra sociedad, que resulta de una distribución concentradora del ingreso nacional, etc. Estos y otros factores han incidido en la emergencia de una realidad social, en la que si bien es cierto, que en una visión retrospectiva, desde los años 50 hasta nuestro tiempo, ha habido un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población, también es cierto que factores básicos, como las remuneraciones al capital y el salario así como la distribución del ingreso, la concentración de la riqueza ha impactado negativamente su desarrollo. Se aprecia que a partir de la participación del Estado ha habido una mejora general de la calidad de vida; sin embargo, por ser la distribución de la riqueza tan regresiva, se han generado las grandes desigualdades sociales que actualmente muestra la sociedad venezolana.

Quintil del ingreso per cápita de los hogares*

	1998
20% más pobre	4,1
Quintil 2	8,5
Quintil intermedio	13,0
Quintil 4	21,1
20% más rico	53,4

Fuente: EHM/INE.

* No se incluyen hogares con ingresos iguales a cero.

Años	Remuneración al trabajo/ Ingreso nacional (%)
1957	52,35
1968	45,80
1978	49,88
1988	41,41
1990	35,08

Fuente: Sisov.

La Venezuela que emerge en 1999, antes del arribo del presidente Hugo Chávez a la Presidencia de la República, es una sociedad marcada por grandes desigualdades y por grandes inequidades. Basta dar una mirada a pocos indicadores para apreciar las desigualdades.

Considerando la tasa de mortalidad infantil, es decir como se da la sobrevivencia de los niños menores de un año, o las tasas de escolaridad preescolar y de escolaridad media, por estratos de ingreso, se evidencian las fuertes desigualdades que existen en el país. La cifra que remarca estas desigualdades es la distribución del ingreso por quintiles de población. El quintil más pobre sólo absorbe el 4% del ingreso y el 40% más pobre de la población (quintiles 1 y 2) absorbe sólo el 12% del ingreso. El quintil más rico capta el 54% del ingreso nacional. Esa distribución concentrada del ingreso expresa grandes desigualdades respecto a condiciones de vida de la población venezolana.

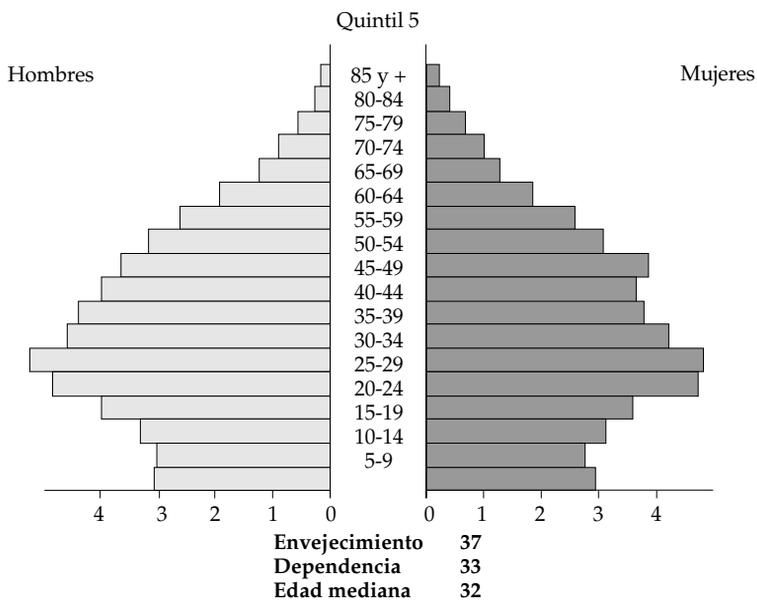
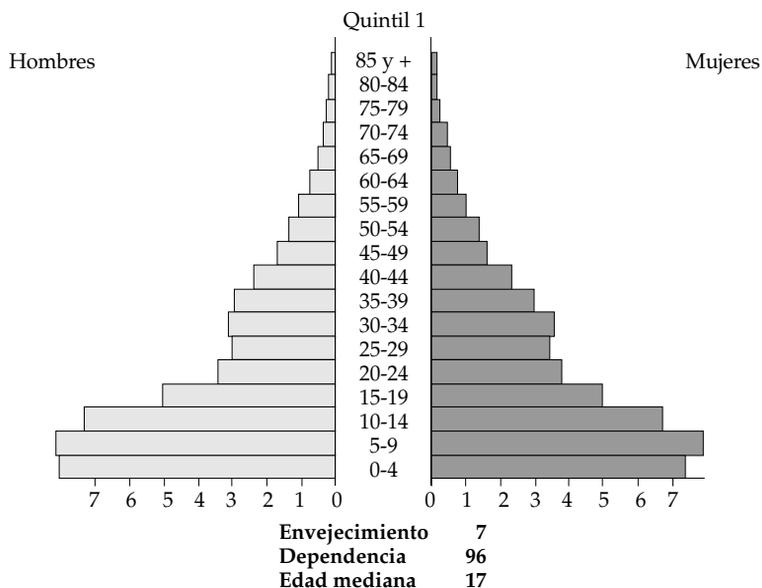
Se inicia el año 1999 con algunos indicadores sociales clave en situación negativa. El 48,7% de personas en condición de pobreza (Línea de Pobreza), y el 20,2% en condición de pobreza extrema. Otros indicadores muestran las condiciones sociales imperantes en 1999. Se pueden mencionar algunos indicadores en educación como la tasa neta de escolaridad en preescolar que llegaba a 44,1%, la de escolaridad básica a 84,7% y la de escolaridad media y diversificada a 22,5%. Por último la tasa de mortalidad infantil que alcanzaba un 19,1%.

Las cifras por sectores sociales expresan desigualdades tan profundas, que en boca de un experto internacional, Venezuela vive en dos ritmos, en dos momentos históricos. Un mundo que vive en el Norte, con indicadores de bienestar social del Norte, y otros con indicadores “africanos” (con el debido respeto a los países africanos). La Venezuela de los promedios es virtual, lo real es la diversidad de situaciones, muchas marcadas por desigualdades, de diversos y amplios grupos sociales. El promedio encubre la desigual distribución de la riqueza y finalmente las desigualdades expresan la exclusión social. La situación de “dualismo demográfico”, que se presenta en el siguiente cuadro, marca todo el conjunto de los indicadores de los grupos sociales diferenciados por ingreso de los hogares. (Véase gráfico en pág. siguiente).

Política social neoliberal (1989-1999)

El Programa de Ajuste Macroeconómico, de 1989, tuvo efectos devastadores en el campo de lo social, a pesar de que la receta del Consenso de Washington se aplicó a medias en el país. En el campo económico se aplicaron determinadas políticas que aún persisten, como la privatización de empresas públicas, la liberalización de la

Desigualdad y dualismo demográfico
Total nacional. Encuesta de Hogares 2003



Fuente: tomado de la presentación: "Población, desigualdades y políticas públicas", Fondo de Población de las Naciones Unidas de Venezuela.

economía y la colocación a precios económicos de los bienes y servicios producidos en el país, la apertura comercial, la eliminación de los subsidios a los productores, la eliminación de la acumulación de los pasivos laborales y la flexibilización del mercado laboral, etc. En el campo social, se aplicó un conjunto de programas de corte compensatorio, orientados a mitigar los impactos que el programa de ajuste causaba en los grupos medios y bajos de la población.

En 1989, cuando se aplicó el Programa de Ajuste, con la liberalización de la economía, la inflación se montó por encima del 100% y la pobreza pasó de 55,1% en 1990 a 75,6% en 1996, alcanzando a 48,7% en 1999¹. La política social que se desarrolló en ese período (1989-1999) fue el correlato de la política económica, y venía junto con el paquete de políticas económicas en la negociación con el Fondo Monetario Internacional y con otras agencias multilaterales. Esta política se denominó Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (1989), y estuvo compuesta por una serie de programas compensatorios como el Subsidio Familiar, el Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI), la merienda y la arepa escolar, los programas socioeducativos (bulto de útiles escolares y el uniforme escolar), el Fondo de Inversión Social de Venezuela (Fonvis) y otros programas, diseñados y aplicados con el propósito de compensar los efectos negativos del programa económico. Dados los impactos sociales del Programa de Ajuste y sus derivaciones en el campo político, esta política social tuvo también un objetivo de contención de la crisis social, crisis que aparecería y se mostró muy tempranamente el 27 de febrero y primeros días subsiguientes de marzo del 89 y que dominaría todo ese quinquenio (1988-1993).

La aplicación del programa de ajuste y las políticas sociales acompañantes, tuvieron el propósito explícito de cambiar la estructura económica y probar un paradigma (el paradigma del mercado) que ofrecía, en un mediano y largo plazo, un cambio positivo en las condiciones de vida de la población. Había que pasar por un fórceps para que renaciera el crecimiento y el desarrollo sustentable. Esta misma receta se aplicó, simultáneamente, en varios países de América Latina. Incluso, todavía persiste con fuerza a través de programas compensatorios de transferencias monetarias, como ejes fundamentales de la política social aplicada en gran parte de la región. Esta política está

1. Ministerio de Planificación y Desarrollo: *Cumpliendo las metas del milenio*, Anexo Pobreza, p. 89.

siendo auspiciada, explícitamente, por instituciones de financiamiento multilateral.

**Algunos indicadores sociales nacionales
(1990-2000)**

Indicadores	1990	2000
Tasa de mortalidad general	4,6	4,4
Tasa de mortalidad infantil	25,8	17,7
Tasa de mortalidad materna	58,9	60,1
Tasa de natalidad	29,4	22,5
Tasa de escolaridad general	56,24	60,43
Tasa de escolaridad básica	95,69	95,26
Tasa de prosecución	88,94	91,8
% Viviendas sin servicio eléctrico	10,3	3,2
% Viviendas sin servicio de eliminación de excretas	10,9	9,0
% Viviendas sin servicio de abastecimiento de agua	17,5	14,5
Tasa de analfabetismo	9,3	6,4
% Personas en situación de pobreza	55,1	46,3

Crisis política (1989-2004)

Es importante considerar ciertos antecedentes políticos para entender, ya con una perspectiva histórica, las orientaciones en el campo político de base de la política social que se inaugura a partir de 1999. La no consideración de estos factores supondría castrar y eliminar la dimensión en dicho campo de las nuevas orientaciones sociales. La estructuración de la PSA, los nuevos objetivos y programas, la nueva institucionalidad y la nueva forma de gestión, los nuevos actores implicados en su diseño, formulación y manejo, todo esto que es particular, está marcado por una situación política imperante en sus orígenes y durante el transcurrir de esta gestión de gobierno.

Las líneas estratégicas, los objetivos y propósitos societales de la política social y de los programas y proyectos sociales, responden (para bien o para mal) a un ideario revolucionario de izquierda, ideario que diversos sectores de esta tendencia, desde los más radicales hasta los más moderados han compartido. Es cierto que muchos actores que están con el proceso no provienen de la izquierda: sectores militares, cuadros políticos medios y de base, pertenecientes a otros partidos tradicionales, específicamente de la democracia puntofijista venezolana. Algunos sectores militares parecen haber tenido sus pro-

pios procesos dentro de un pensamiento de izquierda, pero tal vez otros sectores guarden poca relación con los ejes ideológicos de izquierda del proceso bolivariano. Pero considerando la adscripción ideológica de una parte importante de la dirigencia de este proceso, es evidente la presencia notable del ideario de izquierda en la gestión de gobierno, en todo el gobierno, y absolutamente claro, en el campo social. Este ideario de izquierda encierra una corriente de progresividad social que integra un conjunto de valores como democracia política, libertad, democracia social, democratización productiva, la igualdad de las etnias, la inclusión social, la lucha por la igualdad y la solidaridad social, la solidaridad entre los pueblos, la lucha antirracista y antiimperialista, el anticolonialismo, la solidaridad con los desposeídos de la tierra y otros valores progresistas, que han sido banderas históricas de la izquierda venezolana y latinoamericana. Estos valores están presentes en la conciencia colectiva que priva en los grupos participantes, protagónicos, del proceso bolivariano. Alguien dirá que aparte de estos también hay otros valores, por supuesto, pero ese es otro problema.

Hay una situación que habla a favor del posicionamiento de un pensamiento de izquierda progresista. A esta situación, comúnmente se le usa para señalar las debilidades de la política social, sin embargo, este argumento se explica desde otra perspectiva. Se trata de una supuesta falla de coordinación de las políticas sociales, lo cual explica a su vez supuestas limitaciones de efectividad de las mismas. Se arguye que hay fallas en la dirección y coordinación. No hay una dirección institucional visible que organice y coordine esta política social. Se observa una gran difusión de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y una gran diversidad en las iniciativas sociales que se desarrollan bajo las formas de programas y misiones. A pesar de esta difusión, que en sí misma no tiene por qué ser negativa, ni asociarse a dispersión, se observa un acuerdo de base en las orientaciones de la política y los programas. Priva, como una conciencia natural en el actual estamento del gobierno que participa en la gestión social, la concepción de una política de inclusión dirigida a los menos favorecidos. La identificación de esta conciencia social es con la causa de los pobres. Es algo natural que todo el mapa institucional del Estado y de las organizaciones sociales, se orienta a formular programas que están dirigidos a los sectores pobres. Estos programas van dirigidos a los sectores excluidos, a superar la pobreza, a ampliar las oportuni-

des sociales, a promover la inclusión social, a modificar, finalmente, la estructura social vigente. En reverso, esta política es asumida, o percibida por los sectores populares, como expresión del compromiso de la Presidencia de la República con estos grupos. El nivel de identificación de los sectores populares con estas políticas es evidente. Por supuesto que hay matices; ciertas investigaciones pudiesen señalar tonalidades en esa percepción, pero la percepción dominante va en la línea de asociar la política social a un objetivo de revolución social.

Este ideario dominante en el imaginario de los grupos que encabezan la gestión social, proviene, en parte, como hemos dicho, de su adscripción ideológica, pero también de las exigencias de un momento histórico de ruptura y recomposición de las fuerzas sociales y políticas del país. En 1989, como reacción al anuncio de la firma de una carta de intención del gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez con el FMI, se sucede la convulsión social conocida como el "Caracazo", de implicaciones importantísimas en la crisis política que se ha vivido y que aún se vive en Venezuela. Con ese fenómeno telúrico social se resquebraja un sistema de integración sociopolítico que había operado desde hacía 40 años; queda desnuda una dirigencia política que ya no representaba ni estaba en sintonía con demandas sociales acumuladas durante décadas; se escucha el sonido hueco de un cascarón político que se había autonomizado, corporativizado y alejado de las aspiraciones de vastos sectores sociales. Desde el 89 y hasta el 93, año en que destituyen al presidente Pérez, utilizando como argumento acusatorio una formalidad, se vive en Venezuela una crisis de legitimidad política, que entre otras manifestaciones se expresa en dos rebeliones militares, la del 4 de febrero del 92, con el comandante Hugo Chávez y otros tres comandantes, y la de noviembre del mismo año. La crisis de legitimidad hace surgir una nueva configuración social y política, un bloque social impugnador del binomio AD-Copei (Acción Democrática-Comité de Organización Política Electoral Independiente), propulsor de un nuevo ideario político. Resurge la candidatura del ex presidente Rafael Caldera (hasta ese momento muy abajo en las encuestas) con su histórico discurso en el Congreso, pocos días después del levantamiento militar del 4 de febrero del 92, y se constituye un nuevo reagrupamiento político: El Chiripero, integrado por fuerzas y grupos sociales básicamente de izquierda, junto con otros factores.

El pacto de gobernabilidad establecido entre el presidente Caldera y el líder de AD en ese momento, Luis Alfaro Ucero, impiden cual-

quier cambio sustantivo en la política social. Se da la participación de ciertos líderes de izquierda, como Teodoro Petkoff al frente de Cordiplan, Germán Lairer, Mayita Acosta, etc., pero operando entre un viejo y un nuevo paradigma de la política social: asistencialismo y compensación. Durante estos cinco años no se avanza en la reforma constitucional anunciada, la cual ofrecía, en esencia, un cambio estructural en el país. La política social durante este período constituyó una simple continuidad de la política social neoliberal montada durante el gobierno de Pérez. En este período no se suceden los cambios de idearios ni de actores que el país demandaba, sólo sirvió para incubar aún más las aspiraciones de cambio social de una población cada día más excluida, escéptica frente a las promesas de los antiguos actores políticos.

Estas son las condiciones reinantes en las que se impone el comandante Chávez. Durante su mandato hasta hoy en día (julio de 2005), se ha ido agregando turbulencia política al proceso bolivariano. Momentos intensos se vivieron durante los años 2001 y 2002, siendo el evento culminante el paro empresarial y petrolero conducido por la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras), la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), Petróleos de Venezuela, S.A. (Pdvs) y la Coordinadora Democrática. Esta crisis sirvió como acicate para profundizar en una política social de inclusión social masiva, con miras al Referéndum Revocatorio Presidencial del 15 de agosto de 2004.

Estos factores mencionados terminan por definir y ajustar, durante 2003 y 2004, la intensidad, la cobertura y los objetivos de inclusión de las políticas sociales, como estrategias de inclusión social y como instrumentos de acción política.

Política social de derechos

Objetivos de la política social aplicada

Los profundos cambios societales que promueve la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, son los parámetros, los hitos marcadores de las nuevas líneas de política social que desde el Estado se han venido desarrollando, básicamente a partir del año 2000. En el preámbulo de la CRBV se define al Estado venezolano como un Estado Democrático Social de Derechos

y de Justicia, lo cual afirma, desde un primer instante, la orientación del Estado como ente superior de garantías y de promoción de los derechos sociales de todos los ciudadanos, bajo el principio de la universalidad y la progresividad de la atención. La búsqueda de una democracia social (equivalente a la democracia política, en la que todos ejercemos nuestros derechos democráticos, básicamente el del sufragio), constituye la orientación de base de la gestión del Estado en materia social. También constituye la posibilidad cierta de que los derechos sociales como la educación, la salud, la seguridad social, la identidad cultural, la cultura, etc., se garanticen democráticamente, a través de la construcción de igualdad de oportunidades a lo largo y ancho de toda la estructura social. El objetivo de desarrollar una democracia social abre la posibilidad de que todos los habitantes, sujetos de derecho, puedan materializar el disfrute de sus derechos sociales. En este sentido, el Estado debe crear las condiciones para garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades sociales existentes en la sociedad, de igual manera debe dar respuesta a las necesidades de todos los grupos sociales garantizadas como derechos sociales. En una perspectiva histórica, la democracia social es a la vez el basamento o soporte de la nueva estructura social y el factor dinámico de avance hacia esa nueva estructura.

El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, establece como uno de sus grandes objetivos la promoción del Equilibrio Social, entendido éste como una sociedad menos polarizada, en donde se presenten de manera atenuada o reducida las brechas de inequidades, las cuales expresan la forma inequitativa como se distribuyen los ingresos en el país. El modelo redistributivo actual del ingreso produce grandes concentraciones en los estratos más altos de la estructura social, generando una pobreza generalizada en los estratos bajos de la sociedad. Aunado a este modelo regresivo de distribución del ingreso nacional, las dificultades estructurales de acceso a las oportunidades sociales para amplios sectores instalan un mecanismo autosostenido de mantenimiento de las desigualdades sociales.

La política social en desarrollo, inspirada en la CRBV, en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, y en el Plan Estratégico Social, del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), define como sus grandes objetivos los siguientes:

- la promoción de la Democracia Participativa y Protagónica, Igualitaria y Solidaria;

- el desarrollo de una Democracia Social; y
- el desarrollo de una Economía Social.

En un horizonte de mediano y largo plazo, el objetivo es la equidad, es decir, la reducción de las brechas de inequidad, a través de programas masivos, formulados de manera deliberada para ampliar el campo de las oportunidades sociales de vastos sectores, hasta ahora excluidos.

La estrategia por la equidad viene dada a través de la inclusión social, estrategia que busca posibilitar el acceso a la atención social a los sectores en situación desventajosa. La inclusión social se orienta a incorporar segmentos poblacionales dentro de un proceso de capitalización de valores sociales, que amplíe el horizontes de sus oportunidades.

Para lograr cambios en la estructura social y en el modelo de distribución del ingreso nacional, hace falta crear, consolidar y potenciar las capacidades de los grupos sociales desfavorecidos, a través de programas de inserción social, para que algunos, en el corto plazo y otros en el mediano y largo plazo, generen acumulaciones de capacidades sociales que garanticen una mejor inserción en la estructura social.

La inclusión social

La inclusión social se promueve a través de tres líneas programáticas:

- *Construcción de ciudadanía*: la cual está representada por el conjunto de misiones educativas y de salud, dirigidas a aumentar las capacidades sociales de los grupos excluidos. Esta línea se orienta a restituir los derechos sociales a los grupos pobres de la sociedad venezolana, y a cancelar la deuda social acumulada en estos sectores sociales.
- *Inclusión productiva*: está relacionada con el desarrollo de acciones diversas, de tipo constitucionales y legales, institucionales y de asignación de recursos fiscales al campo de la participación económica. Se trata de una línea de acción que incluye la promoción del desarrollo endógeno y de la economía social, la aprobación de un conjunto de leyes asociadas a las microfinanzas, las leyes de tierra y de pesca, el ataque al latifundio, la asignación de tierras agrícolas, la creación de bancos y fondos microfinancieros, la promoción y el auge del cooperativismo,

el fomento de nuevas agrupaciones empresariales, etc. Todo ello habla de un esfuerzo institucional importante en la búsqueda de la inclusión productiva.

- *Participación y control social*: lo cual se expresa a través de una vertiente sociopolítica, que afirma el carácter protagónico de la participación y el rol de corresponsabilidad que la CRBV establece. En el campo de las políticas públicas sociales, se promueve el derecho y el deber de los ciudadanos de accionar la corresponsabilidad, participando en la formulación, gestión y control de las políticas públicas, inspiradas en la búsqueda del interés colectivo.

Este tipo de política integral se diferencia de las anteriores en el sentido de que aquellas se concentraban, sobre todo, en la línea que hemos identificado como de construcción de ciudadanía, o de formulación de garantía de los derechos sociales. El actual enfoque de política social combina, aparte de esa directriz de inclusión social vía garantía de derechos sociales, la inclusión productiva y la construcción del poder ciudadano (popular), a través de la organización, la participación y el control social de la gestión pública. La combinación de estas tres líneas estratégicas busca, como objetivo final, generar procesos de transformación de la estructura social.

En noviembre del año 2004, en un encuentro celebrado en Fuerte Tiuna y que fuera convocado por el Presidente de la República Hugo Chávez con todas las autoridades del país, ministros, jefes de organismos, gobernadores, alcaldes, parlamentarios y otros, se aprobó un documento que se denominó "La Nueva Etapa: La Revolución en la Revolución". Este documento tomaría la forma de un instrumento de planificación, y representa la estructura para que las instancias de la gestión pública construyesen una agenda de proyectos (agenda al decisor) a fin de viabilizar los 10 objetivos estratégicos que componen el documento. Incluso, la elaboración del Proyecto de Presupuesto 2006 contempla la formulación de proyectos orientados según los objetivos estratégicos de la Nueva Etapa.

Resalta que el primer objetivo estratégico de la Nueva Etapa se refiere al avance en la construcción de la nueva estructura social de la sociedad venezolana. Debe verse este objetivo como una apuesta política en la cual convergen los restantes nueve objetivos. Se busca, en última instancia, modificar la estructura de clase de la sociedad, a través de una matriz combinada de políticas públicas, unas de orien-

tación económica, otras de orientación política, de orientación territorial y de orientación social.

Bajo este objetivo social y político es que debe interpretarse la nueva dirección de la política social. No se trata del modo tradicional como había operado, que la política social, algunas veces con un explícito objetivo compensatorio y de contención, otras con propósitos asistencialistas, se dirigía a garantizar los derechos de los grupos sociales. La nueva orientación de la política social combina, de modo ex profeso, una vertiente de inclusión social a través de la garantía de derechos, la inclusión productiva con intención de democratización de la propiedad productiva y de la riqueza con la participación social. Estos tres elementos articulados, simbióticos, apuntan al objetivo de transformar la estructura social actual.

Líneas programáticas de la política social actual

A partir de los objetivos de la política social se pudiesen organizar, sin que ello signifique que sea la única manera, las acciones programáticas actualmente en desarrollo en tres grandes líneas:

- Inclusión social a través de la construcción de ciudadanía: promoción de los derechos sociales.
- Redistribución de ingresos a través de la inclusión productiva: democratización productiva.
- Construcción del poder popular: participación y control social.

Plan Bolívar 2000: con la llegada del gobierno del presidente Chávez, se desarrolla una política de corte asistencialista dirigida a “asistir la emergencia” del momento. Desde este plan se brindó atención médica, servicios odontológicos, servicios personales, mercado de productos alimentarios, ayudas, etc. Siempre se consideró como un programa de emergencia.

Inclusión social dirigida a la construcción de ciudadanía: promoción de los derechos sociales

En esta línea se viene desarrollando un conjunto de programas sociales de carácter estructural, cuyos objetivos fundamentales son asegurar la inclusión social y garantizar la satisfacción de los derechos sociales, con una visión universalista y bajo el imperativo ético de buscar la equidad social.

Los programas en desarrollo se han movido en dos direcciones. Por una parte se ha querido saldar la deuda social fruto de una exclusión social acumulada, lo que ha significado que vastos segmentos de la población hayan permanecido como poblaciones deficitarias desde el punto de vista de los activos sociales, que son los que aseguran una mayor incorporación en tanto sujetos de derechos. Por otra parte, se ha intentado modificar el sistema institucional permanente de atención social, que promueva la consolidación y ampliación del campo de las oportunidades sociales para el conjunto de la población. Sobre todo atendiendo a los sectores sociales rezagados, a través de esquemas de asignación de recursos con criterios de equidad. Esta línea programática busca la acumulación y el desarrollo de capacidades sociales de los sectores hasta ahora excluidos, con el propósito de promover la inserción social.

Como horizonte de largo plazo se asoma una democracia social, resultado de una ampliación de las oportunidades sociales y de procesos de movilidad social ascendentes, habilitados igualitariamente en toda la estructura social.

De manera indicativa, y de modo general, se señalan los esfuerzos programáticos realizados en esta dirección, así como los organismos e instituciones a los cuales están adscritos:

- Programa Simoncito (Ministerio de Educación y Deportes).
- Misión Robinson I (Ministerio de Educación y Deportes).
- Misión Robinson II (Ministerio de Educación y Deportes).
- Escuelas Bolivarianas (Ministerio de Educación y Deportes).
- Misión Ribas (Ministerio de Educación y Deportes - Pdvs).
- Liceos Bolivarianos (Ministerio de Educación y Deportes).
- Escuelas Técnicas Robinsonianas (Ministerio de Educación y Deportes).
- Misión Sucre (Ministerio de Educación Superior).
- Centros Informáticos y Telemáticos (CBIT).
- Infocentros (Ministerio de Ciencia y Tecnología - CNTI).
- Misión Barrio Adentro I (Ministerio de Salud y Desarrollo Social).
- Misión Barrio Adentro II. Centros Integrales de Diagnóstico. Clínicas Populares. I (Ministerio de Salud y Desarrollo Social).

En la Fundación Escuela de Gerencia Social (dependencia adscrita al Ministerio de Planificación y Desarrollo) se cuenta con una base de datos de los programas sociales nacionales (Bdpro) en la cual se

pueden encontrar fichas técnicas contentivas de información de estos y otros 100 programas (aproximadamente) que el gobierno nacional actualmente (primer semestre de 2005) ejecuta.

*Redistribución de ingresos a través de la inclusión productiva:
democratización productiva*

La inclusión social, como estrategia de satisfacción de los derechos sociales, en el mediano y largo plazo supone la construcción de capacidades sociales, lo cual promueve el incremento de la accesibilidad a las oportunidades; sin embargo en el corto plazo no garantiza, por sí sola, una redistribución del ingreso y de la riqueza nacional. Hace falta actuar en la línea de construcción de capacidades, articulada con estrategias de redistribución de activos productivos, para poder modificar la estructura de clase de la sociedad.

La actual política social se orienta a actuar simultáneamente en la formación de ciudadanía y en la construcción de oportunidades productivas, que en el corto y mediano plazo generen un desarrollo social sustentable. En esta estrategia combinada se ejecutan programas de inclusión social y programas de economía social, con orientación endógena.

A continuación se señala un conjunto (no exhaustivo) de operaciones de tipo legal, de creaciones institucionales y de acciones programáticas, orientadas hacia la promoción de la inclusión productiva. Todas estas acciones impulsan el crecimiento de una economía social alternativa al desarrollo capitalista concentrador, que facilita la emergencia de sectores productivos de una amplia base social:

- La Ley de Tierras.
- La Ley de Pesca.
- La lucha contra el latifundio.
- La Misión Zamora.
- El Ministerio de la Economía Popular (Minep).
- La Ley de Microfinanzas.
- El sistema microfinanciero (Bandes, Banco del Pueblo, Banco de la Mujer, Fondemi [Fondo de Desarrollo Microfinanciero], Cajas Rurales).
- Misión Vuelvan Caras (Minep).
- El desarrollo del cooperativismo.
- La promoción de nuevas organizaciones empresariales.

- Las estrategias de compras del Estado.
- Las Ruedas de Negocios.

Construcción del poder popular: participación y control social

Esta constituye una línea fundamental de desarrollo de la PSA. Se trata de articular la definición constitucional de promover una democracia participativa y protagónica a través de la organización y participación social, con un nuevo modo de gestión social. En el Artículo 184 de la CRBV se establecen los alcances de la participación social protagónica, los cuales llegan hasta el nivel de las propias comunidades al postularse la posibilidad de participar en la administración directa de responsabilidades relativas a la gestión de lo público.

La participación en esta nueva concepción no es meramente instrumental, como tradicionalmente había ocurrido, con más fuerza en la década de los 90, mediante el Plan de Enfrentamiento a la Pobreza, cuando aparecen creadas, o al menos fomentadas desde el Estado, las organizaciones no gubernamentales, ahora conocidas como sociedad civil. La instrumentalidad de las ONGs tuvo que ver con su función de intermediación en la ejecución de políticas y programas diseñados, orientados y financiados por el Gobierno, con poca participación directa de los “beneficiarios”.

En la perspectiva protagónica que marca el precepto constitucional, la participación es directa en el sentido que se privilegia la participación inmediata de los actores sociales, involucrados directamente en la ejecución de las políticas sociales. Bajo este esquema, la intervención de la “sociedad civil”, del tercer sector o solidario, como también se autodenomina, es relegada a un segundo plano. Lo fundamental debe ser la participación directa de los actores sociales de base. En esta concepción cobra fuerza la organización social de los propios actores sociales.

El rol de protagonismo que la nueva política social confiere a los actores sociales se fundamenta en el principio de corresponsabilidad que establece la CRBV, principio que al establecer grados de responsabilidad en la gestión a los ciudadanos y al Estado, promueve el control social en la gestión de lo público. Lo público deviene en un espacio de convergencia entre el Estado y los actores sociales directos. Esta perspectiva explica el nivel de posicionamiento, de promoción de la contraloría social que se ha intentado implementar, sobre todo en los niveles locales de gobierno.

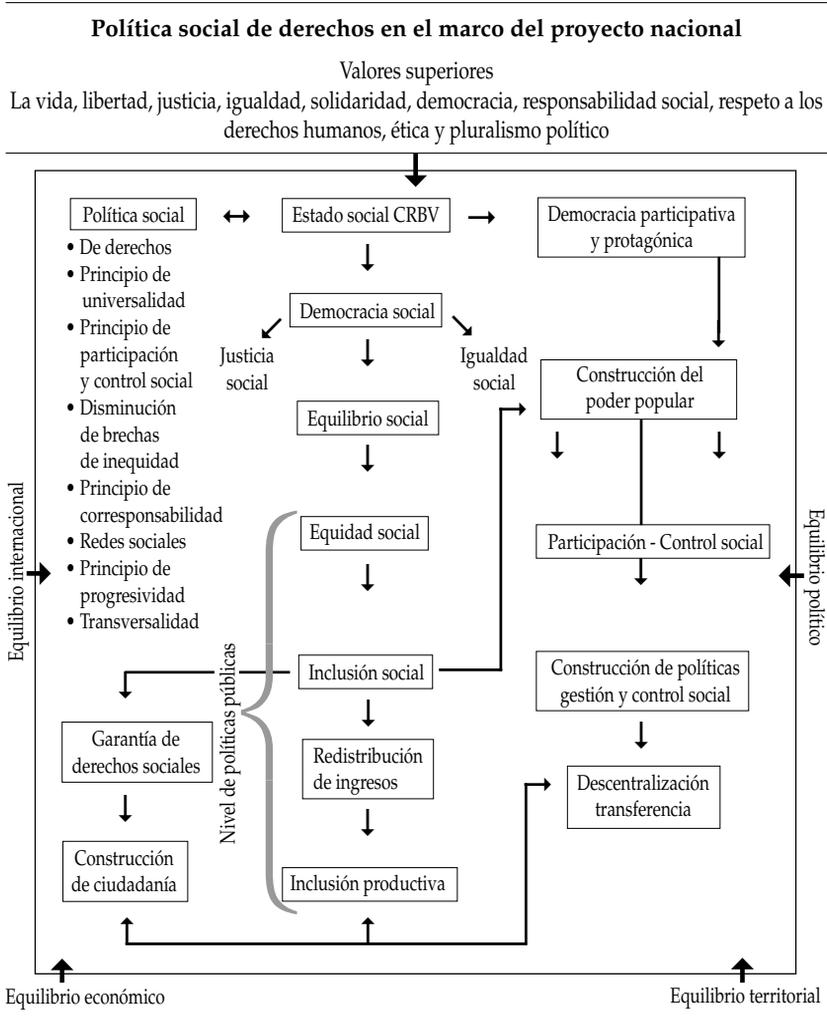
La participación y control social es concebida como poder del pueblo, poder ciudadano en el ámbito de la gestión pública, lo cual no debe extenderse al campo de la acción política. Darle poder a los pobres debe ser entendido como el propósito de construir capacidades en el pueblo, en las comunidades organizadas, en los ciudadanos, para ejercer una participación protagónica en procesos como: la construcción, gestión y control social de las políticas públicas, la asignación de los recursos fiscales; la definición y jerarquización de las intervenciones públicas. Estos principios van construyendo una nueva relación entre el Estado y la Sociedad. De manera general se mencionan a continuación algunas líneas en desarrollo dentro de la promoción de la participación protagónica en materia de política social. Se señalan aspectos legales, constitucionales, instancias institucionales y experiencias participativas consolidadas que expresan ese proceso, en construcción, de fortalecimiento del poder popular:

- El Principio de Corresponsabilidad establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- La fuerza con que la pulsión de participación atraviesa todo el texto constitucional.
- La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.
- La creación de los Consejos Locales de Planificación Pública en todos los municipios del país. La creación (consecuencial) de los Consejos Parroquiales y Comunales de Planificación Pública.
- El voluntariado participante en las misiones sociales.
- Los Comités de Salud.
- Las Mesas Técnicas de Agua.
- Los Comités de Tierra Urbana.
- Las organizaciones de la economía social.
- Las organizaciones socioculturales.
- Las radios e instrumentos de acción comunicacional comunitaria.
- Las UBEs, Unidades de Batalla Social.
- Otras.

Visión integrada de las líneas de la política social

A continuación se presenta un cuadro que integra los grandes objetivos y líneas de desarrollo de la PSA. El cuadro constituye un

intento por mostrar el grado de integración, a nivel de la concepción, de las diferentes líneas programáticas.



Algunos resultados de los programas sociales

Con la idea de ilustrar la cobertura, la profundidad y el compromiso del Estado para el avance de la política de inclusión social, se muestran algunos resultados parciales de los programas más emblemáticos, actualmente en ejecución.

Misión Robinson I Indicadores al 23/6/2005	Inscritos en clases 45.369	Graduados 1.408.257	Ambientes 118.030	Facilitadores 110.703
Misión Robinson II Indicadores al 13/6/2005	Inscritos 1.350.530	Ambientes 88.929	Facilitadores 94.608	
Misión Ribas Indicadores al 14/7/2005	Matrícula 694.016	Graduados 20.686	Plantales 8.377	Coordinador de Plantales 4.664
		Becados 163.353	Facilitadores 32.232	Ambientes 30.569
Misión Barrio Adentro Indicadores al 12/2/2005	Médicos 15.449	Población atendidas 14.500.000	% entidades abiertas 100	Consultas acumuladas 93.096.680
			Puestos de consulta 8.696	Vidas salvadas 21.631
Misión Sucre Indicadores al 14/7/2005	Censados 475.656	Atendidos del PIU 134.886	Finalizaron el PIU 116.869	Cursando el PIU 167.402
			Inscritos en Programas de Formación 149.726	Profesores del PIU 1.551
			Cursando Programas de Formación 51.620	Profesores de Formación 2.923
			Becas asignadas 84.400	Coordinadores de facilitadores del PIU 539
Misión Mercal Indicadores al 30/6/2005	Población atendida 10.712.500	Módulos Tipo I y II 1.039	Mercalitos Móviles 252	Profesores Programas de Formación 1.551
			Mercalitos 12.766	Centros de acopio 106
			Supermercado 33	Facilitadores del PIU 3.752

De la medición de los impactos de las políticas

Ya para finalizar, se quiere llamar la atención sobre la necesidad de medir los impactos de esta política social. Tradicionalmente se ha utilizado la variable ingreso del hogar para medir los niveles de calidad de vida de la población. Se piensa que en el mediano y largo plazo, una vez que maduren los cambios estructurales y la inclusión social haya generado las capacidades sociales requeridas, estos cambios se reflejen en la capacidad adquisitiva de los hogares. Sin embargo, en el corto plazo, la intención de la política es crear capacidades en los grupos tradicionalmente excluidos, a través de políticas públicas económicas y sociales que amplíen las oportunidades de inserción de esos grupos. En estos momentos, desde distintas instancias gubernamentales, sobre todo desde el Ministerio de Planificación y Desarrollo, se hacen esfuerzos para desarrollar instrumentos metodológicos que permitan medir los impactos de las políticas y evaluar las condiciones de vida de la población, partiendo de la perspectiva de la generación de oportunidades y de construcción de capacidades en toda la estructura social de la sociedad.

LA POLÍTICA SOCIAL DESDE LOS SECTORES POPULARES DE LOS BARRIOS URBANOS

José Virtuoso, s.j.

Las siguientes reflexiones se inscriben dentro del género narrativo del ensayo. En el caso que nos ocupa, buscamos ofrecer, a manera de prueba y de tanteo, un conjunto de hipótesis que nos ayuden a comprender cómo ha podido ser evaluada la política social del gobierno del presidente Hugo Chávez, instrumentalizada a través de las “misiones” entre los sectores populares; más allá de la apreciación positiva que resulta evidente ante los beneficios reales o esperados que estas políticas han traído consigo según las mediciones practicadas en algunos estudios¹.

El universo poblacional al que me referiré está limitado por los sectores populares de los barrios urbanos, ya que allí se concentra una porción muy sustancial de la población que pudiéramos llamar popular. En efecto, se estima que en Venezuela desde 1990 el 91% de la población habita en centros urbanos; en ellos más de 13 millones de personas habitan en barrios. Sus pobladores pertenecen a los estratos sociodemográficos D y E. La ciudad contemporánea venezo-

-
1. Según la encuestadora Datos Information Resources, en el año 2004 por efecto de las “Misiones” el ingreso promedio mensual de los más pobres subió 33% en términos reales, en un contexto de progresivo empobrecimiento colectivo que se evidencia al menos desde 1983. El sector E de la población, que representa aproximadamente 15,1 millones de personas, siente que por efecto la política social del Gobierno su situación económica es más holgada, aunque sus condiciones de vida laboral y social no han sufrido cambios radicales. *Cfr.: El Universal*, p. A-22, 29-5-05.

lana está en buena parte representada por el barrio como forma de hábitat mayoritariamente establecido en ella². Para construir nuestras hipótesis será necesario en primer lugar señalar aquellos rasgos que definen el mundo de vida³ propio de los sectores populares de los barrios urbanos. Esta caracterización del mundo de vida habrá de ser hecha desde dos perspectivas: desde los rasgos físicos y materiales que configuran la corporeidad de este sujeto social, y desde los rasgos culturales que definen sus modos de valoración y significación. En segundo lugar, será necesario señalar los elementos más característicos que definen la intencionalidad⁴ política de lo que se ha promocionado e instrumentalizado como política social del gobierno del presidente Chávez. Finalmente, se intentará correlacionar las claves de significado del mundo de vida popular de los barrios urbanos con las notas que definen la intencionalidad política referida. Estas correlaciones nos permitirán elaborar un conjunto de aproximaciones que deben develarnos cómo ha podido ser evaluada por sus beneficiarios la política social del actual gobierno desde el encuentro de significados e intencionalidades entre ambos actores.

El mundo de vida popular de los barrios urbanos

Caracterización del barrio

Entendemos por barrio al territorio autoconstruido por sus pobladores, sin propiedad legalizada del suelo, servicios públicos básicos

2. Mariela Rivas: "Políticas urbanas en Venezuela: de la consolidación a la habilitación de barrios", en *Revista SIC*, N° 665, Caracas, junio de 2004.
3. Tomo este concepto de Alejandro Moreno, para quien los sectores populares tienen su propia otredad, vivida como cotidianidad en su mundo-de-vida. Es claro que esta otredad no está aislada, pues entra constantemente en contacto con los diversos sistemas sociales existentes, pero no se deja eliminar por él. A nivel económico, por ejemplo, "Todos los días las personas salen de su mundo-de-vida popular para entrar en el mundo-de-vida del mercado y en ese momento se someten a sus reglas, pero cuando regresan a su comunidad, se salen de él. Las relaciones entre uno y otro son complejas". *Cfr.*: Alejandro Moreno: "Superar la exclusión, conquistar la equidad: reformas, políticas y capacidades en el ámbito social", Centro de Investigaciones Populares (CIP), Caracas.
4. Entiendo por intencionalidad el propósito que los actores del discurso y las acciones se proponen conseguir desde sus claves subjetivas hermenéuticas. *Cfr.*: Skinner Quentin: "Meaning and Understanding in the History and Ideas", en *History and Theory*, N° 8, 1969, pp. 3-53. Esta aproximación al discurso y práctica social de las "Misiones" puede brindarnos una comprensión más integral y holística de los impactos y efectos buscados entre sus destinatarios.

precarios, fuera del ordenamiento formal establecido y marginalmente vinculados a la trama urbana. Desde el punto de vista de su condición socioeconómica, las familias están en situación de pobreza relativa y extrema.

Presentamos a continuación un recuadro que ilustra adecuadamente, a nuestro modo de entender, los grandes hitos que marcan el proceso histórico de la constitución y el desarrollo de los barrios en la ciudad moderna nacional, a partir de las grandes corrientes migratorias que indujo la dinámica modernizadora del siglo xx venezolano. Este mapa evolutivo nos permite visualizar las diversas dinámicas que se han establecido en ellos como efecto de su trayectoria histórica.

Las etapas de la evolución del barrio*

Hubo una fase en la que el barrio era de los emigrantes que lo ocuparon.

Durante la primera mitad del siglo xx, el flujo migratorio era muy grande respecto de la ciudad; ella y ellos lo sentían como incontenible. Como era perentorio que las masas de los cerros se integraran política y socialmente, el Estado y la sociedad civil no oponían mucha resistencia, incluso colaboraban a la estabilización de los barrios. Por eso los habitantes de los barrios pudieron organizarse y obtener servicios mínimos de agua, luz, educación y vialidad.

En esta primera fase hubo bastante movilidad de unos barrios a otros buscando mejorar. Bastantes personas pensaban que su estadía en el barrio sería temporal y que acabarían ingresando en la ciudad por la vía de un empleo estable y cualificado. En la ciudad se construían múltiples apartamentos populares multifamiliares (bloques) para acogerlos. Un número tal vez mayor vivía pendiente de solucionar los problemas más urgentes y aspiraban a ir mejorando en el barrio, por de pronto. Una gran parte aceptó sacrificarse para que sus hijos pudieran estudiar y así no tener que pasar por donde ellos pasaron. Soñaban en que cuando obtuvieran un título y un empleo los pondrían a valer a ellos. Estamos ante la presencia de una fuerza positiva que asciende en un contexto de muchas posibilidades propiciadas por el desarrollo económico y social de la época.

* Pedro Trigo: *La cultura del barrio*, Centro Gumilla-UCAB, Caracas, 2004, pp. 40-43.

Hubo una segunda fase en la que los muchachos se hicieron jóvenes y empezaron a formar hogares hasta dar el tono al barrio.

No todos los que nacieron o se criaron en el barrio están en él: unos cuantos lograron entrar, mejor o peor, en la ciudad. En el barrio están los que no entraron. Ya la referencia al interior campesino se fue haciendo cada vez más mediata. Ellos eran ya del barrio, con lo que él tiene de querencia pero también de estrechez, tensiones y estigmatización por parte de la ciudad, necesaria, también suya, pero siempre ajena y discriminadora.

Se vive en el barrio con ambivalencia. Se conoce a toda la gente y también se es conocido. Esto se experimenta a la vez como una gran ventaja y como una presión de la que uno quisiera librarse. Se tienen amigos, pero también enemigos. Hay momentos entrañables, pero también se sufre el desgaste por tanta estrechez.

Ya la ciudad se acostumbró al barrio, tanto que no lo ve, que no existe para ella. Al perder el miedo también le perdió el respeto. Como ya no es un problema político, también el Estado lo margina cada vez más en su presupuesto. Los servicios que poco a poco se iban haciendo más aceptables y diversificados, comienzan a estancarse y a deteriorarse rápidamente.

Los que se capacitaron, en un mercado de trabajo cada día más envilecido, no adquieren las condiciones necesarias para salir del barrio. Crecieron mucho más las expectativas que las posibilidades. El barrio se diversifica: están los que no se resignan por no pasar por de la ciudad y para parecerlo asumen incluso servilmente su atuendo, modo de hablar y caminar, temas, sueños, música... Aunque a veces realmente son de la ciudad y como no pueden vivir en ella están en el barrio como exiliados, marcando la distancia. Y están los que se aceptan como del barrio, asumen cosas de la ciudad que les gustan y pueden, reinterpretan su mensaje y crean su mundo en el barrio. El barrio está ya completamente normalizado. Por eso los antiguos invasores ahuyentan a los nuevos: se sienten invadidos.

Tres hechos caracterizan a la tercera fase: abandono de los barrios por parte del Estado en medio de una tremenda crisis económica, política e ideológica. Presencia estructural (distribuidores y consumidores) de la droga y la violencia consiguiente. Fiebre de construcción particular y a veces también trabajos de equipamiento del barrio.

Hay barrios que se reconfiguran en su planta física y en su ambiente por la voluntad mancomunada de sus pobladores, en tanto en otros cunde la privatización, la dejación de lo común y su consiguiente deterioro, la diversificación creciente e hiriente.

Una percepción de fondo de esta tercera etapa es la permanencia de los barrios. Sus pobladores saben que están allí para quedarse, que no existe ninguna posibilidad de mudarse a otra parte. También el Estado y la ciudad

empiezan a aceptar la existencia de los barrios, incluso se llega a valorar positivamente lo construido con tanta estrechez y desventajas. Arquitectos y planificadores comienzan a considerar que lo construido por la gente es más adaptado, más progresivo y más humano que lo planificado para ellos por organismos especializados. De este reconocimiento se comienza a vislumbrar la posibilidad de una colaboración más respetuosa, racional y fructífera entre pobladores de barrios y estos organismos. Ya hay algunos ejemplos alentadores. Pero ellos hacen ver también la ingente dificultad de superar esquemas clientelares para entablar relaciones horizontales, bidireccionales y realmente democráticas.

Relación barrio-ciudad⁵

La ciudad es ancha y ajena para los habitantes de los barrios, aunque una buena parte de su vida se hace en ella: el trabajo o su búsqueda incesante, la educación de los hijos, el consumo de bienes, etc. La ciudad por su propio dinamismo conlleva al anonimato, pero en el caso de la gente de los barrios, el anonimato significa prescindencia, prácticamente no existencia; es decir, gente que no existe en los planos de la ciudad, que no posee ciudadanía y sujeto de una identidad vergonzosa derivada de representaciones sociales estereotipadas.

En contraposición, el barrio para sus habitantes es casa propia; allí todo es familiar, desde las relaciones hasta el espacio. Tan familiar es el espacio que se confunden los ambientes públicos y privados. El barrio es casa propia en primer lugar para la mujer. Generalmente despojada de medios para moverse en la ciudad y para insertarse en ella, está atrapada en el afán cotidiano. Muchas veces el modo de ampliar el ingreso del hogar o simplemente obtener algún ingreso para la sobrevivencia se hace desde el mismo hogar. Su mundo primero es el barrio y en él se hace protagonista en el hogar, en la escuela, en las iglesias, en las relaciones de la vida cotidiana y en las asociaciones que se van estructurando.

Para los hombres adultos el barrio es el lugar del descanso, la recreación, la celebración, del encuentro con los amigos, los familiares. El barrio es la alteridad al trabajo y al esfuerzo que supone el batallar en la ciudad.

5. Jorge Cela: "Del barrio a la ciudad, pasando por la sociedad civil", en *Organización popular y crisis social*, Fe y Alegría, Caracas, 2000, pp. 19-27.

Siguen los niños y jóvenes. El barrio es su mundo, especialmente para aquellos a quienes la ciudad les ha negado un lugar y también para aquellos, que aunque estén insertos en el sistema educativo o cuenten con un trabajo estable, el mundo del barrio les ofrece un espacio de referencia inmediato, más accesible, más cómodo, más familiar.

En este espacio se ha venido construyendo una cultura juvenil propia, que cuenta con su propio lenguaje, códigos de afirmación y defensa, formas de relacionarse, etc. Una cultura que está en relación con la cultura de masas urbana y mediática y con las condiciones socioeconómicas que obstaculizan las oportunidades de empleo y educación para las nuevas generaciones. Una cultura que se ha convertido en problema para las familias y la comunidad y que requiere ser integrada en las estructuras de convivencia, asumiendo sus diferencias. Finalmente, una cultura que se ha estigmatizado bajo la figura del malandro.

Productores de cultura

En el barrio la vida es lucha por la vida en un medio en que no hay condiciones para vivir. Como se vive a contracorriente, no puede cesar el empeño. Las dificultades acechan de mil modos: exclusión de las fuentes de la vida (trabajo fijo calificado, educación, seguridad social, reconocimiento...), desnutrición, enfermedades de pobres, morbilidad ambiental, violencia horizontal, trabajo extenuante, baja autoestima.

Desde estas dificultades, para muchos la vida se vive como una obsesión⁶. En el empeño por vivir en condiciones de mayor calidad, muchas personas son capaces de encajar golpe tras golpe y rehacerse y seguir, aun con heridas. Incluso no pocas van ganando terreno y en esa agonía se abre paso la vida y crecen y se promocionan y se humanizan y van construyendo un ámbito humano.

Así, en medio de la nada y con mucho esfuerzo, se crean nuevas condiciones de vida personal, familiar y social, allí donde existía pura precariedad. Asistimos así a un dinamismo que debe ser entendido como de creación cultural, es decir, de apropiación de posibilidades para dar lugar a nuevas y mejores condiciones de vida. Este dinamismo de humanización se observa en primer lugar en la construcción de

6. Cfr.: Pedro Trigo: *La cultura del barrio*, op. cit., p. 84 y ss.

la casa y la infraestructura del barrio, en la constitución de la familia, en la creación de redes sociales y de diversas formas de relación y solidaridad⁷.

Recientemente, algunos estudios han logrado poner de relieve cómo en el mundo popular de nuestros barrios se ha venido construyendo un modo peculiar de entender las relaciones económicas, donde se conjuga la lógica de los intercambios modernos con otra suerte de valoraciones. Esta fusión, que a simple vista parece contradictoria, revela más bien un esfuerzo original por encontrar una respuesta compleja propia, tanto a su necesidad de integración exitosa en los intercambios económicos modernos (empleo, productividad, mercado) como a su necesidad de fortalecer determinadas formas de solidaridad familiar y social que ofrecen también sus propias posibilidades de seguridad y apoyo.

El habitante del mundo popular de los barrios sabe perfectamente bien que sus expectativas de bienestar material requieren de él actitudes y capacidades que le permitan competir según las exigencias de los intercambios modernos. De allí el afán por capacitarse y conseguir algún título académico que acredite sus competencias. También el interés por acceder a los objetos de consumo tecnológico, conocerlos adecuadamente y sacarles provecho. La observación atenta también nos señalará cómo una vez que se logra acceder a un empleo estable en la economía formal se hará todo lo posible por asumir los hábitos de comportamiento económico exigidos. Llama la atención en el estudio sobre la pobreza realizado por la Universidad Católica Andrés Bello, que en la muestra analizada un 34,15% y un 32,27% los estratos D y E respectivamente señalan actitudes modernas, lo que no está excesivamente alejado de la distribución porcentual que indican los estratos A-B-C en relación con este mismo tipo de actitudes⁸.

La gente de los barrios no sólo está en contacto con el mundo económico moderno, sino que parte de ella busca acceder exitosamente a él asumiendo sus reglas de juego. Sin embargo, no se cierra en estas posibilidades. Podemos encontrar también otros rasgos que caracterizan su comportamiento económico. Alejandro Moreno ha dado buena cuenta de ello a través de sus investigaciones.

7. Cfr.: *ibidem*.

8. Luis Ugalde *et al.*: *Detrás de la pobreza*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, pp. 42-43.

Rasgos de comportamiento económico en el mundo de vida popular⁹

Un trabajo de comprensión hermenéutica, me ha llevado a caer, como quien se desploma en un fondo inesperado, en la practicación primera y fundamental de la vida por todos compartida en su mismo origen como existentes y que da sentido y unifica en un mundo-de-vida a todo el vivir de nuestro pueblo. Este fondo, esta practicación primera, fuente del sentido popular, es la *relación convivial* como constitutivo del ser del venezolano popular. No me puedo detener a caracterizarla y describirla. Lo que importa aquí y ahora es que el venezolano popular no es comprensible como individuo –y pensarlo y caracterizarlo como tal es una ficción elaborada desde fuera– sino como relación acaeciente.

El venezolano popular sería, entonces, un *homo convivialis*. Importa, además, distinguir brevemente al yo moderno del yo popular. El primero es un yo individual, el segundo un yo relacional. El yo individual genera acciones individuales, fragmentarias, que entran en contacto y de cuyos contactos se produce un sistema de relaciones extrínseco, autorregulado, una estructura que se le impone desde fuera y que, en el caso de las acciones económicas, es el mercado. El yo relacional genera acciones que ya en su mismo origen son relacionales y se inscriben en un orden que ellas mismas generan y de ellas mismas depende, que no les es, por ende, extrínseco. En el caso del intercambio de bienes, éste es ya en origen relacional y, cuando no se desvía, “naturalmente” solidario.

1. En el pueblo se da un sistema de relaciones económicas propio fuera de las reglas del mercado moderno y no sometido a ninguna regulación, dependiente de las decisiones libres de sus agentes.

2. Este sistema tiene características, formas de acción, campos de aplicación y funciones que corresponden a la particularidad del mundo-de-vida popular.

3. Hay en él una circulación de dinero que nada tiene que ver con el sistema bancario pero que cumple con las finalidades que un sistema bancario de tipo “popular” podría o debería cumplir. Todo un sistema de préstamos circula de persona a persona, “de pana a pana”, que mueve con gran rapidez una enorme cantidad de dinero difícil de calcular porque no hay parámetros para ello. Este sistema se sostiene sobre la *relación personal*, de tú a tú, sobre relaciones concretas y no sobre relaciones abstractas como son las del mercado, y se basa en la confianza, una confianza también distinta. No es la confianza en el propietario que tiene cómo respaldar el crédito que se le concede.

No se le presta a alguien porque tiene, sino precisamente porque no tiene y necesita, de donde la confianza se pone directamente en la persona

9. Alejandro Moreno: “Superar la exclusión, conquistar la equidad: reformas, políticas y capacidades en el ámbito social”, *op. cit.*

en cuanto reúne ciertas características: pertenece a la trama de relaciones ya establecidas en la que quien presta y quien recibe el préstamo ya están incluidos, necesita el dinero, es fiable en cuanto se sabe que quiere pagar. A veces, incluso, la confianza es mediada, esto es, el receptor no está en la misma trama de quien presta pero está avalado, no económicamente sino siempre personalmente, por otro que sí pertenece a la trama. El resultado no es estrictamente económico en cuanto el deudor con frecuencia no puede cumplir con su compromiso. De hecho se presta ya con la disposición, que viene del mismo mundo-de-vida, al perdón de la deuda. El acreedor, de esta manera, pierde si se ve con los parámetros de la economía de mercado, pero en realidad no pierde porque no ha invertido en dinero *sino en relación*, y esto le abre las puertas para ser deudor en las mismas condiciones cuando lo necesite. De esta manera el dinero circula con gran rapidez y beneficia directamente a los que lo necesitan. Esto no produce acumulación individual sino acumulación comunitaria que está siempre distribuida.

4. Se invierte, pues, en relación y de manera relacional. Este tipo de inversión es material, tan material como la inversión en capital, pero material humana, y cumple la función de permitir y facilitar la vida de la gente.

5. En este contexto entran los juegos, las loterías populares que generan una lotería al margen de la oficial, pero sobre la base de los números ganadores de la oficial y que mueve gran cantidad de dinero dentro de la comunidad, los terminales, etc. Toda una economía "ilegal" hacia fuera pero perfectamente funcional, legal, hacia dentro. Precisamente el hecho de ser ilegal hacia fuera, permite el abuso de las autoridades como la matraca de las policías...

Subcultura de la pobreza

En el contexto de empobrecimiento que ha caracterizado estas dos últimas décadas de la vida nacional, se ha ido constituyendo y fortaleciendo una subcultura de la pobreza en el mundo popular, representada por la adopción de pautas de conducta creadas para sobrevivir en medio de condiciones de pobreza extrema, informalidad laboral, un entorno institucional muy desdibujado (empezando a veces por la familia y siguiendo por la escuela, la empresa, los entes burocráticos y otras formas de asociación), y en medio de las frustraciones acumuladas.

En la subcultura de la pobreza no hay ánimo, ni esperanza, ni horizonte, ni sentido. No existen ya normas ni solidaridades ni lealtades ni congruencias, porque no hay sentido de pertenencia a grupos permanentes y estructurados. Se pierde incluso la dimensión de

pasado y de futuro, de memoria y de proyecto, y se vive en un presente amorfo.

En la subcultura de la pobreza nace y se desarrolla la anomia, cuyas expresiones entran en contradicción con la tradición que se ha ido constituyendo desde la cultura del barrio. Ella se caracteriza precisamente por la búsqueda incesante de un modo de vida más humano, por ello se reconoce el derecho del otro y, menos aún, se renuncia a los propios derechos. Más aún todavía, se busca ejercer los derechos no reconocidos por la ciudad y sus instituciones, pero que se sienten como verdaderos derechos.

En la subcultura de la pobreza sí que no existe ni el concepto de derecho: se vive en la anomia. No sólo no existen ley ni derechos, tampoco objetividad (condiciones materiales y sociales dadas), sino casi exclusivamente la necesidad de sobrevivir y de satisfacer las pulsiones más primarias, en una existencia que se siente constantemente amenazada desde fuera y con inminente peligro de desmoronamiento interior.

A medida que se despliega la subcultura de la pobreza se pone en peligro la cultura del barrio, especialmente a través de sus expresiones de violencia y agresión que amenazan la convivencia y el desarrollo pacífico de la vida personal y familiar.

Cultura política

Los partidos modernos bien pronto vieron en las migraciones asentadas en los barrios la fuente fundamental de apoyo y legitimidad que requerían para sustentar a nivel popular sus proyectos políticos. Poco a poco, como intermediarios del gobierno frente a los barrios, fueron entrando en ellos y estableciendo sus comités.

Este fue el punto en que convergieron dos dinámicas: la del barrio por constituirse y la de los partidos. Estos se naturalizaron pronto convirtiéndose en el canal más idóneo para viabilizar la vitalidad del barrio según los lineamientos de la democracia que pugnaba por afianzarse.

Tanto el liderazgo político engendrado de esta relación, como el tipo de organizaciones políticas y de asociaciones que se fueron constituyendo, establecieron un modelo de vinculación clientelar, populista y asimétrico, que favoreció un tipo de participación e identidad política utilitaria, pasiva y mesiánica-caudillesca.

Muy poco avanzaron nuestros barrios en la conformación de una cultura ciudadana activa y consciente de sus derechos, en la constitución de organizaciones autónomas y, en general, en la conformación de capacidades políticas propias para reivindicar sus aspiraciones y expectativas frente al Estado y la gestión de los gobiernos.

La intencionalidad política de la política social

Sostenemos que en Venezuela se ha instalado bajo la presidencia de Chávez una forma típica de personalismo político carismático, cuyo contexto se ubica en la impactante crisis generalizada que ha padecido el país desde 1989. En 1998, el nuevo gobernante se ofrece como la figura capaz de reivindicar las frustraciones que han producido más de dos décadas de empobrecimiento, asumiendo las expectativas de cambio que de forma difusa son compartidas mayoritariamente por la sociedad.

En la Venezuela de 1998 están presentes las características ideales para que acontezca la forma típica del personalismo carismático, según lo que algunos analistas han podido sistematizar desde otras experiencias en América Latina: 1) existencia de un contexto en donde se evidencia una fuerte crisis de los partidos, por falta de representatividad ciudadana o pérdida de su identidad; 2) desconfianza en el viejo liderazgo que aparece desacreditado por diversas razones; 3) necesidad en la mayoría de la población de un mensaje de esperanza y de cambio; 4) existencia de una persona dispuesta a encarnar el liderazgo sin demasiadas ataduras institucionales; 5) facilidad de comunicación del líder emergente con las masas; 6) propuestas de acción distributivas hacia los sectores pobres y reivindicativas de su condición social y sus culturas.

En el ejercicio de su gobierno, Chávez se ha entendido a sí mismo como un caudillo que conduce al pueblo hacia una nueva gesta de liberación, similar a la desarrollada en la fundación de la patria durante los inicios del siglo XIX. Su autoridad se funda a sí misma, a través de su intencionalidad y su misión histórica, y se respalda desde una relación directa y sin mediaciones con el pueblo, quien refrenda formalmente el acatamiento de su autoridad a través de un proceso electoral permanente. Para que el gobernante cumpla fielmente su misión debe poseer libertad absoluta de acción, contar con la máxima fidelidad de sus colaboradores y poseer un alto respaldo popular.

Se ha conformado pues un gobierno de claras connotaciones personalistas, en donde el representante del Poder Ejecutivo dirige sin contrapesos al Estado, orientando su acción económica y social a la maximización de la renta petrolera y a la profundización de su alcance distributivo a través de un mayor espectro de programas de subsidio y atención directa a la población más vulnerable. Al mismo tiempo se ha profundizado una amplia base social de apoyo que se siente reivindicada en sus expectativas frente a una dirigencia que sintió que la abandonaba a su suerte durante los años de crisis de ingresos fiscales.

Los rasgos más típicos que pueden indicarnos que estamos en presencia de una forma de gobierno cuya legitimidad está sustentada en los parámetros carismáticos mostrados por Max Weber, son aquellos relacionados con el conjunto de mitos, creencias y gratificaciones simbólicas que caracterizan la práctica política del gobernante, y que permiten mantener una adhesión personal, emotiva e ideológica de la mayoría de la población para con él.

Entendemos por mitos políticos aquellas ficciones alegóricas, más o menos simples o complejas, más o menos claras o soterradas, que pretenden establecer verdades incuestionables para sustentar el discurso y la práctica política.

Varios mitos se pueden identificar en el discurso político chavista. Sin pretender hacer una enumeración taxativa, se pueden señalar al menos los más publicitados: "Chávez es el pueblo", con lo cual se quiere indicar que lo representa cabalmente y que el pueblo está autogobernándose. Otro mito es la ruptura definitiva con el pasado a través de la instauración de un nuevo orden representado en la V República, revolucionaria, verdaderamente legítima, frente a la IV República, un orden oligárquico, corrupto y empobrecedor del pueblo. Otro mito es que Venezuela es un país rico con una población muy pobre, que mediante esta democracia participativa y protagónica garantizará una justa distribución de la riqueza que poseemos y asegurará su impacto sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes mayorías.

Por su parte, bajo el término de creencias nos referimos a aquellas ideas comunes que dan unidad e identidad a quienes las comparten, que determinan lo que tiene valor y lo que no, lo que debe mantenerse y lo que debe cambiarse, proporcionando de esta forma un marco básico para la acción y la movilización. Por una parte, el discurso

chavista ha reforzado las creencias más difundidas en la cultura política venezolana, pero junto a ellas ha proporcionado otras nuevas, entre las que destacan:

- Estamos haciendo una revolución que exige unidad de pensamiento, coherencia y unidad de mando, que requiere identificarse bajo una sola bandera y excluir a los disidentes.
- Estamos inventando una nueva democracia, que no se puede atar a los convencionalismos comúnmente aceptados que caracteriza la práctica de la mayoría de los sistemas democráticos y republicanos del mundo.
- Estamos inventando también el socialismo del siglo XXI, lo que implica que habrá que establecer cuáles son las formas de colectivización de la propiedad, de vincular producción pública y privada, la atención a las necesidades de la población, de democracia directa, de relación con el entorno mundial.

Por gratificación simbólica estamos entendiendo aquellos elementos de la práctica política que unen la voluntad e intencionalidad del gobernante con las de los gobernados.

El discurso y la práctica del presidente Chávez ofrecen un reconocimiento explícito y sistemático de las aspiraciones, sensibilidades e intereses de los estratos más pobres de la población, convirtiéndolos en el centro de su preocupación y actividad. En el contexto de exclusión social y política que caracterizó la vida venezolana durante los últimos 20 años, la práctica discursiva y de relación del presidente Chávez se ha convertido en símbolo de reconocimiento e inclusión no sólo social sino política.

Al mismo tiempo, el mensaje y la práctica política del presidente Chávez se propone como una respuesta a las expectativas generalizadas de cambio que han estado presentes en la sociedad venezolana de forma difusa.

También se propone como símbolo de transformación, por ello el lema de la revolución es tan central y crucial.

Encuentros y desencuentros

Desde lo que venimos exponiendo nos resta por analizar las conexiones existentes entre esta intencionalidad política y el mundo de vida popular de los habitantes de los barrios urbanos, a través del mensaje instrumentalizado a partir de las misiones.

Las Misiones¹⁰

Las misiones surgen como iniciativa del Gobierno Nacional en el año 2003, en un clima de fuerte confrontación y polarización política que venía ocurriendo en el país desde el año 2002 y que estimuló el llamado a un referendo revocatorio del mandato presidencial.

Hasta el momento se han establecido cerca de 15 misiones o programas con este nombre, entre las que destacan por su carácter, por su naturaleza social y cobertura universal: la Misión Barrio Adentro, las Misiones Educativas (Robinson I, Robinson II, Ribas y Sucre), Misión Mercal, Misión Vuelvan Caras, Misión Vivienda y Hábitat.

Dicho por los propios voceros del gobierno, las misiones tienen los siguientes objetivos:

- 1) Penetración en las zonas populares para hacer llegar bienes y servicios a sus poblaciones, desde la propia comunidad.
- 2) La convocatoria e inducción a que un número mayor de personas se incorporen al proyecto político promovido desde el Estado.
- 3) La reducción de un conjunto de déficit de atención en las zonas populares.
- 4) El reconocimiento y protagonismo de las poblaciones excluidas en las prioridades y las asignaciones de los recursos del Estado, sobre la base de una mayor igualdad política y social.
- 5) 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.
- 6) El apoyo a la aparición de una nueva estructura social y de nuevas relaciones de poder constituidas desde la base, en el marco de una democracia que fortalece sus componentes sociales, populares y participativos.

Atención de las necesidades básicas

Resulta obvio, tal y como lo hemos señalado al principio de estas reflexiones, que entre los sectores más empobrecidos de la población, la llamada clase E, que representa unos 15,1 millones de venezolanos, las misiones han impactado positivamente en sus condiciones de vida. Aunque no se hayan experimentado cambios radicales se siente una mejoría y mayor holgura, especialmente en términos de atención a necesidades primarias y de incremento de los niveles de ingreso familiar.

10. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis): Proyecto Análisis sociopolítico de las misiones sociales del gobierno venezolano. Propuesta metodológica, Caracas, 5 de abril de 2005.

Hay que calibrar esa percepción de bienestar en el contexto generalizado de empobrecimiento que se ha venido registrando durante las dos últimas décadas, y cuyos efectos más negativos se han hecho sentir en los sectores más vulnerables; tal y como nos lo demuestra el desplazamiento que ha venido ocurriendo desde el sector D de la población hacia el sector E, el cual creció 40% en 1984, 52% en 1998 y 58% en 2004¹¹.

Las misiones pues han sido eficaces en su objetivo por para hacer llegar bienes y servicios a los sectores populares desde la propia comunidad, obteniendo resultados positivos evidentes entre sus beneficiarios.

Este éxito, medido en términos de implementación de programas, movilización de recursos, configuración de estructuras operativas, alcance de logros concretos y generación de percepciones positivas, ha contribuido a darle cuerpo visible a la preocupación social del Gobierno, y en especial a su interés por atender a los sectores más empobrecidos. Se ha logrado así convertir en un asunto de interés prioritario para el Estado la atención a la pobreza, contribuyendo a posicionar el tema de la exclusión y la pobreza en la agenda de intereses de la opinión pública.

Reconocimiento

La política social instrumentalizada a través de las misiones tiene un claro sesgo de justicia redistributiva, dirigiendo hacia los sectores excluidos de la población la riqueza pública en forma de bienes y servicios considerados como más necesarios. Hay pues un primer reconocimiento práctico de los pobres como sujetos de derecho y de justicia.

Por otra parte, las misiones no sólo son un mecanismo de distribución de recursos, sino que al mismo tiempo buscan promover capacitación y organización comunitaria, para que sea la misma comunidad la que, a través de su propia participación, gestione los procesos relativos al mejoramiento de su calidad de vida. Las misiones buscan como objetivo transversal promover el ejercicio del protagonismo popular mediante la autogestión, la cogestión, la acción cooperativa, etc... Se trata pues de un reconocimiento más de fondo que la sola

11. *Vid supra*, nota N° 1.

condición de excluido; se está reconociendo de esta forma el carácter de actor privilegiado que tienen los sectores populares en la dinámica del desarrollo y en la construcción de una democracia incluyente, directa, integral.

En el caso específico de los barrios, esta intencionalidad política de convertir a los excluidos en sujetos de su propio desarrollo, puede ser leída desde su mundo de vida como el reconocimiento del valor y potencialidades de su otredad. Porque los pobres de los barrios son productores de cultura, de formas de humanización; tienen posibilidades reales de convertirse en sujetos de desarrollo y tienen a su vez haberes que pueden aportar al conjunto social. El reconocimiento puede ser leído como valoración de la positividad que encierra su mundo de vida.

En el caso específico de los barrios, el mensaje político se ha dirigido claramente en esta dirección. Se busca potenciar los haberes y el aprendizaje de la cultura popular como potenciales de desarrollo y superación. Hay un esfuerzo para desplegar las condiciones de posibilidad para ello desde lo que se posee como propio.

Sin embargo, dado que las misiones han sido utilizadas como el eje central de las campañas electorales del Gobierno, éstas se han orientado también hacia la búsqueda de lealtades políticas, estableciendo relaciones de tipo utilitarias y clientelares entre sus beneficiarios. Con lo cual ha sido fácil vincularse simbólicamente con la cultura política dominante en los barrios, donde ha predominado el clientelismo político como modo de participar en los beneficios de la renta petrolera y el desarrollo promovido desde el Estado.

Se ha creado de esta forma una dinámica contradictoria, en la que los que se promocionan como sujetos de su propio desarrollo, porque se reconocen como seres culturales con su propia externalidad, son sometidos a actuar según las demandas de las necesidades políticas de los sectores que conducen el Gobierno. La contradicción está precisamente en que no termina reconociéndose la autonomía de las dinámicas puestas en marcha desde las potencialidades que existen en el otro, ya que en última instancia prevalecerán los requerimientos que surgen de los intereses políticos externos a esas dinámicas.

Por otra parte, la politización de los procesos de participación popular trae siempre, pero mucho más en un contexto polarizado como el nuestro, el conflicto en las comunidades fruto de las divisiones de las preferencias políticas.

Movilización *vs.* participación protagónica

Quizás el mayor logro de las misiones ha sido lograr movilizar a sus destinatarios a incorporarse a la oferta hecha en forma de beneficios. Las misiones han convocado a sus destinatarios y estos han respondido. Utilizamos el término movilizar porque creemos que expresa cabalmente lo que ha sucedido. La gente se ha puesto en movimiento, ha salido de sí, de su mutismo y estancamiento, para tomar en sus manos las nuevas posibilidades ofrecidas. Este ponerse en movimiento ha sido posible porque las personas concretas han sido entusiasmadas, motivadas y atraídas, y con ello se ha desatado un fuerte dinamismo signado por el esfuerzo, la búsqueda, el ensayo, la propuesta, la denuncia.

De esta forma se ha coincidido con el afán de búsqueda permanente e incesante que caracteriza la cultura de los barrios. Nuestros barrios son fruto de una gran movilización del campo a la ciudad en búsqueda de oportunidades. El barrio ha sido y es primero que nada movilización. Sin embargo, movilización no es igual a participación ciudadana y política. Esta se caracteriza por la intervención en el proceso de toma de decisiones para imprimirle una direccionalidad determinada desde la intencionalidad consciente al bien colectivo que se desea. Participar es encargarse de y corresponsabilizarse por lo que se desea alcanzar colectivamente, asumiendo el esfuerzo de su construcción colectiva. Las misiones aún no han sido exitosas en ello, más bien se les dificulta dado el dirigismo político bajo el que son desarrolladas. Al plantearse como un programa político con sesgos claramente clientelares y proselitistas, se tiende naturalmente a establecer relaciones asimétricas y mediadas que crean vinculaciones de dependencia y paternalismo, obstaculizándose el desarrollo de una conciencia que determina desde sus propias necesidades e intereses los cursos de acción que se ajustan más a ellos.

Cultura del barrio y subcultura de la pobreza

Decíamos en las páginas anteriores que una de las grandes dificultades que enfrenta la cultura del barrio son las amenazas que provienen de la subcultura de la pobreza, especialmente de las formas anómicas de comportamiento que obstaculizan la convivencia, porque impiden su regulación mediante el acatamiento de normas que

garantizan el bien común, la resolución de conflictos, y sobre todo los esfuerzos organizados para llevar adelante objetivos comunes.

La política social del gobierno bolivariano se ha venido implementando a través de grandes operativos con miras a solventar de una manera rápida y directa la prestación de algunos servicios y la distribución de algunos bienes de primera necesidad. Las misiones siguen este esquema de actuación, con lo cual avanzamos poco hacia la creación o recreación de la institucionalidad que se requiere en nuestras comunidades en diversos ámbitos de su vida cotidiana. No es que este paso esté negado, pero ciertamente aún no se ha llegado a ello. El fortalecimiento de la cultura del barrio requiere que se constituya la institucionalidad necesaria para que su dinamismo encuentre los cauces mediante los cuales pueda continuar construyendo una vida más humana, que permita superar las condiciones de precariedad que rodean su existencia. Las misiones deben pasar de ser operativos y estructuras informales de funcionamiento y relación para constituir redes y estructuras formales que permitan estabilizar procedimientos y normas para construir y alcanzar objetivos comunes.

VENEZUELA EN SU CONTEXTO: CRISIS SOCIAL Y CAMBIO POLÍTICO

Juan Agulló

El arte de vencer se aprende en las derrotas

Simón Bolívar

En los últimos 20 años, Venezuela, ha vivido el desplome de dos modelos productivos: el del “crecimiento hacia adentro” (1958-1983) y el del “crecimiento hacia afuera” (1983-1998). Ambos procesos tienen que ver con la incapacidad de los sucesivos sistemas políticos para vertebrar relaciones sociales y económicas orientadas a la articulación de consensos y a una adecuada circulación de los recursos actualmente. La dependencia petrolera y el carácter rentista de la economía, continúan dificultando la superación de un conjunto de obstáculos estructurales que amenazan la supervivencia del país.

Venezuela constituye un caso particular. En los últimos 20 años, pocos países han padecido un frenazo socioeconómico tan brusco y de tanto calado. Argentina, por ejemplo –pese a sus sucesivas y connotadas crisis– ha doblado en crecimiento a Venezuela¹. Lejos de la región retrocesos tan profundos sólo se han vivido en países que –como Irak, el Congo o la ex Yugoslavia– han sido escenario de conflictos bélicos. Quizás, tan sólo el caso de algunas ex repúblicas soviéticas presente ciertas similitudes aunque, obviamente, los contextos geopolíticos y la genealogía socioeconómica y cultural de la crisis sea radicalmente diferente.

1. Entre 1983 y 2003, el PIB venezolano creció un modesto 10,03% a precios constantes: casi una tercera parte que en los 20 años precedentes (1963-1983: 26,52%) y menos de la mitad que un país latinoamericano de comportamiento económico tan errático pero simbólico como Argentina (24,71% entre 1983 y 2003, v. <www.indec.mecon.ar>). Por si fuera poco, siempre en Venezuela, la evolución de otros macroindicadores socioeconómicos como la inflación o la pobreza no fue menos espectacular: a lo largo del citado período la primera creció 3,800% mientras que la segunda, 610% (cálculo propio a partir de datos del Banco Central de Venezuela, v. <www.bcv.org.ve>).

Entender a Venezuela requiere pues, profundizar en los rasgos de su singularidad. Tradicionalmente, la mayoría de los análisis han tendido a otorgarle a la dependencia petrolera una desproporcionada y casi exclusiva responsabilidad en la degradación de la que ha sido objeto el país. Son pocos los que, sin embargo, relacionan la compleja situación actual con un sistema político que, pese a haber sufrido rupturas simbólicas tan fuertes como las de los últimos años, se sigue caracterizando por una institucionalidad fragmentada e incapaz de construir y canalizar consensos orientados al desarrollo y fijados, por consiguiente, en el largo plazo.

Más allá de iniciativas puntuales y efectistas, la explotación de los recursos naturales no ha respondido ni a principios nacionales ni a métodos eficaces ni a objetivos colectivos de desarrollo². La prueba es que, durante años³, mientras que una minoría continuó beneficiándose del rendimiento de las regalías petroleras, la situación económica de la mayoría se degradó exponencialmente. El incremento de la vulnerabilidad, de la marginalidad y de la exclusión constituyeron los efectos sociales más inmediatos; el deterioro de la gobernabilidad, su corolario político.

El punto de partida

Durante decenios, Venezuela contribuyó a engranar el sistema económico mundial siendo objeto, al mismo tiempo, de una dependencia neocolonial y escenario de una sutil segregación social. Ambos extremos impidieron que, en su momento, el Estado moderno fuera proyectado como una instancia de mediación orientada a la institucionalización de consensos y a la reducción de desigualdades. Al contrario: la Administración Pública fue concebida como un enorme dispositivo de reparto de la renta petrolera en el marco de una sociedad cuya ruptura con el orden oligárquico todavía se discute (Ewell, 1984; Hillman, 1994; y Langue, 1999).

-
2. Nos referimos, sobre todo, a la controvertida nacionalización del petróleo (que, no en vano, es la industria que genera más de las 2/3 partes de los ingresos fiscales del Estado venezolano).
 3. Según datos del Banco Central de Venezuela, entre 1993 y 1999 se produjo un descenso en los ingresos fiscales del Estado (www.bcv.org.ve).

De esa característica fundacional deriva la primera rémora estructural del moderno sistema político venezolano: el bienestar social siempre estuvo ligado a las fluctuaciones financieras de un recurso natural de elevado valor agregado –pero no renovable– como el petróleo⁴. Además, la estructuración de un débil aparato burocrático fue más el resultado de una lógica clientelar que de una planificación estratégica de desarrollo. Como consecuencia de dicho esquema, Venezuela fue más invertida que transformada. Se trató, además, de una inversión regida por criterios rentísticos, nunca productivos. La gestión de lo cotidiano se vehiculó a través de mecanismos informales como la corrupción y –a medida que fueron decreciendo los rendimientos petroleros– de brutales formas de represión⁵. Entre 1960 y 1998 en Venezuela se invirtió el equivalente a 15 Planes Marshall⁶. Las muertes violentas, mientras tanto, fueron equiparables a las de un país en guerra civil⁷.

El problema de la gobernabilidad comenzó a fraguarse a partir del momento en que el crecimiento económico se contrajo por debajo del 7% (Baptista, 1997)⁸. Y coincidió además, no por casualidad, con un drástico descenso de los precios internacionales del crudo, en

-
4. Entre 1976 y 2001 los ingresos fiscales del Estado venezolano dependieron –en promedio– en un 40% del petróleo (v.: *Informe Social. Venezuela*, N^{os} 1 al 7, Ildis, 1996 a 2002). Para mayores precisiones con respecto a esta cuestión también pueden consultarse los planteamientos de Roberto Briceño (1990).
 5. Consúltense al respecto los informes de la sección venezolana de Amnistía Internacional (www.amnistia.org.ve) desde 1978, y los de Provea (www.derechos.org.ve) desde 1989.
 6. Unos 200.000 millones de dólares que, según el Banco Central de Venezuela (www.bcv.org.ve), habrían entrado al país como ingresos petroleros saliendo, posteriormente, en forma de fuga de capitales.
 7. Según datos de la sección venezolana del PNUD (pnud.org.ve» www.pnud.org.ve), sólo entre 1985 y 1994, la criminalidad se incrementó en un 225%. La media de homicidios antes de la llegada de Chávez al poder fue de 3.204 al año (sólo en 1994 hubo 4.733). En la vecina Colombia –inmersa en una guerra civil desde 1948– el número de muertes que provoca anualmente el conflicto –según Amnistía Internacional– está entre las 3.500 y las 4.000 al año (www.edai.org/temporal/colombia).
 8. Asdrúbal Baptista considera el 7% como el mínimo indispensable para que, aun sin una política redistributiva activa, todas las capas sociales se beneficien del crecimiento. En Venezuela –si bien en 1975 se había producido un primer aviso luego matizado por la recuperación de los precios del petróleo– el año crítico fue 1982 (2,06%). En realidad preanunció la debacle del año siguiente (1983: -0,34%). A partir de ahí vino la devaluación del bolívar y la posterior adopción de los primeros planes de “ajuste estructural”.

el marco del cual el Estado venezolano demostró sus limitaciones a la hora de seguir drenando recursos hacia las capas más desfavorecidas de la población. Capas que además, para mayores complicaciones, en años precedentes se habían incorporado a ciertas dinámicas y sobre todo, valores de consumo (Coronil, 1997; Díaz, 1983), un fenómeno singular en América Latina⁹.

Un fenómeno relativamente singular que sin embargo, devenido en problema, tuvo una respuesta común: planes de ajuste estructural que incluyeron estrategias focalizadas –típicamente neoliberales– de intervención social (Álvarez *et al.*, 1999). Los unos liquidaron los fundamentos rentistas del Estado mientras que, los otros, pusieron en serio peligro los viejos mecanismos clientelistas de control social. A partir de ahí se configuraron los cimientos de un creciente malestar interclasista¹⁰. También los de una espiral de endeudamiento financiero que no hizo sino acelerar el derrumbe del sistema.

En ese contexto confluyeron dos fenómenos preocupantes. Por una parte, la creciente frustración de los sectores populares y –sobre todo– de las clases medias ante su pérdida de peso político y poder adquisitivo. Por otra, la insuficiencia de servicios públicos e infraestructuras capaces de mitigar el deterioro social. El exponencial incremento poblacional (de un 130,9% entre 1961 y 1999¹¹) así como el rápido proceso de urbanización (de un 40,22% entre 1950 y 2000¹²) convirtieron en más perentorias las necesidades sociales que antaño. Dichas carencias agravaron los términos de una segregación social a partir de la cual comenzó a generarse una frustración cada vez más politizada.

9. A este respecto no hay que olvidar que –como recuerdan López Maya y Lander, 2003– Venezuela llegó a tener un PIB similar al de Italia durante la década de los 70.

10. Numerosos estudios han abordado la agonía del Estado rentista-corporativo venezolano desde diferentes perspectivas. José Agustín Silva Michelena (1970), describió la vertiente sociopolítica y psicológica del asunto en pleno auge del régimen puntofijista, cuando más difícil era hacerlo. Ya en plena crisis Steve Ellner (1993) estudió la cuestión desde la óptica del sistema político y la degradación de las condiciones de vida (tema también estudiado por María Teresa Gutiérrez, 1990); Rafael de la Cruz (1989) lo hizo desde el punto de vista de los movimientos sociales que, desde finales de la década de los 80, fueron sustituyendo la vieja estructura clientelista; Roland Denis (1999) lo abordó desde la perspectiva de las luchas populares, y por último, Peter Grohmann (1996), enfocó todo el proceso a partir del estudio de un barrio popular de Caracas.

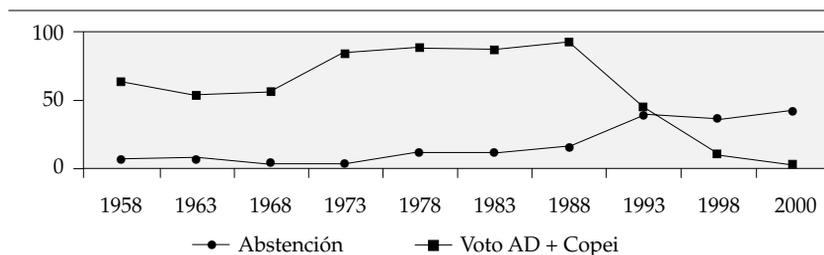
11. V. <www.ine.gov.ve>.

12. *Ibidem*.

Pese a ello, la acción colectiva enfrentó serias dificultades en términos de canalización institucional. El débil aparato estatal construido –a partir de 1958– alrededor de una estructura partidista bipolar, le restó agilidad a un sistema diseñado –ante todo– para evitar la amenaza del autoritarismo militar y la incorporación de elementos “extraños”, fundamentalmente comunistas. En realidad, no se diseñaron mecanismos que garantizaran formas de representación social adaptadas a cada coyuntura histórica. La progresión de la abstención demuestra hasta qué punto la identificación sociopolítica con el sistema fue decreciente (véase tabla 1).

Con el tiempo, ni tan siquiera la aparición de nuevas organizaciones políticas –como el Movimiento al Socialismo (MAS) o La Causa R– logró captar y canalizar el descontento social existente. Ambas tendencias constituyeron en realidad la punta del iceberg de un sentimiento colectivo de inconformismo que –desde mediados de los años 80– había comenzado a entrar en colisión con la estructura clientelar del Estado (López Maya, 1999) a finales de esa década. Ya no se trataba –como durante las décadas precedentes– de guerrillas más o menos organizadas, sino de una progresiva organización política dentro de una dualidad social exponencial.

Tabla 1
Evolución de la abstención y del voto a los partidos tradicionales en Venezuela (1958-2000)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral, <www.cne.gov.ve>.

En este contexto, revueltas populares cada vez más frecuentes¹³ jugaron un papel fundamental como dinamizadoras de una anárqui-

13. A partir de 1983, en Venezuela, los motines populares fueron cada vez más frecuentes en regiones, ciudades y barrios más o menos periféricos. Desde esta perspectiva, el “Caracazo” (1989) no fue más que una versión amplificada de los mismos que, en este caso, tuvo lugar en el corazón del sistema.

ca y heterogénea amalgama de movimientos sociales. En ocasiones fueron prueba de organización y en otras el origen de la misma. Su sentido sociopolítico, desde luego, trascendió en mucho los motivos puntuales por los que se produjeron. En realidad se trató de fenómenos bastante parecidos a los que tuvieron lugar en algunos países del entorno latinoamericano. Más aún: Venezuela llegó a preanunciar escenarios políticos y sociales, por entonces, impensables en otras latitudes¹⁴.

El papel sociopolítico de las clases medias a lo largo de todo este período, de hecho, también es similar al jugado por sus coetáneas de algunos grandes países de América Latina. Expuestas a la presión de los sectores populares (inseguridad pública) y al deterioro de unas estructuras clientelares donde ellas –en tanto que intermediarias– se habían movido a su antojo, comenzaron a perder peso político y poder adquisitivo a pasos agigantados (inseguridad social). La incertidumbre propagada por la clase dominante –sumada a sus débiles formas de organización autónoma– hicieron de ella una clase extremadamente influenciabile.

Una clase expuesta, en definitiva, a toda suerte de prejuicios sociales, miedos atávicos y delirios de grandeza. Abierta, por ende, a todo tipo de manipulaciones: especialmente a partir del “Caracazo” –en 1989– y del intento de golpe de Estado de 1992. En ambos casos, el fantasma simbólico se consumó: “los cerros” bajaron a “la ciudad”, dando lugar a lo que James C. Scott (1990) definiría como un *momento eléctrico*: bruscamente la exclusión tomó forma orgánica, trasladándose desde la periferia hacia el centro del sistema. Consecuencia: el problema de la inclusión quedó irrevocablemente politizado.

La marginalidad se convirtió así, en una preocupación colectiva. Pero para cada quien desde su perspectiva, claro. Para los sectores más acomodados, por ejemplo, frenar el deterioro del sistema equivalió a salvaguardar una maraña de intereses y privilegios de carácter rentista. “Democracia” –al igual que para los sectores medios– no fue sinónimo más que de rentas de capital y de paz social (Carballo,

14. Nos referimos a acontecimientos que, posteriormente, tuvieron lugar en países del área como Ecuador (2000); Argentina (2001); Perú (2002) o Bolivia (2003): motines y revueltas populares que, tras años de ajuste socioeconómico en contextos supuestamente democráticos, terminaron siendo brutalmente reprimidos o –todo lo contrario– acarreado la caída de Gobiernos y Presidentes.

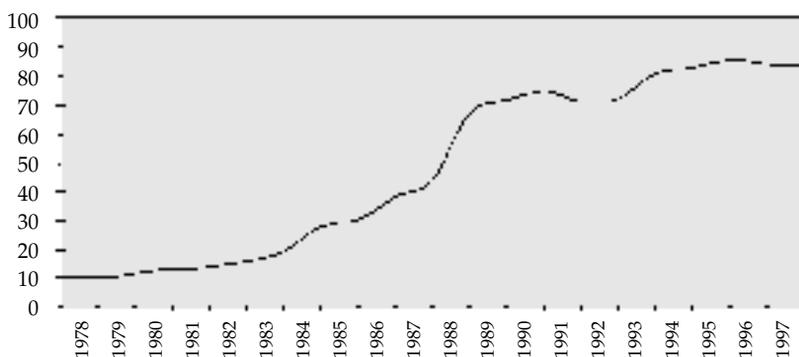
1995; Hillman, 1994). Sólo marginalmente, de elección y control. Por eso la mayor preocupación del grupo dirigente radicó en administrar la exclusión, nunca en promover una estrategia de superación estructural de la misma.

En un contexto tan delicado, el intento de golpe de Estado de 1992 demostró la incapacidad estructural del sistema para promover una gobernabilidad definida, incluso, a partir de parámetros neoliberales. Los rígidos instrumentos institucionales del pasado resultaron, en efecto, poco aptos para promover una redefinición consensuada del orden establecido (Crisp, 1996; Hillman y Cardoso, 1997). Además, el elevado grado de dependencia externa contribuyó a limitar adicionalmente el margen de maniobra de los actores clásicos del sistema, incluso el de cierta izquierda en vías de institucionalización¹⁵.

Imposible, en esas circunstancias, partir de Punto Fijo —el acuerdo intra-oligárquico en el que se había sustentado la Constitución de

Tabla 2

Evolución porcentual de la pobreza en Venezuela (1978-1998)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Venezuela, <www.bcv.org.ve>.

15. Nos referimos, en concreto, a la amalgama de hasta 16 pequeños partidos, asociaciones y grupúsculos de discurso progresista que —alrededor del MAS— apoyaron a Rafael Caldera en su segunda presidencia (1993-1998). A este respecto no hay que olvidar que el núcleo original del MAS se formó a partir de individuos reinsertados de la guerrilla durante la década de los 70 (Steve Ellner, 1988). Luego de 20 años se dio la paradoja de que el sistema político venezolano logró integrar por completo las viejas formas de disidencia mostrándose, al mismo tiempo, cada vez más incapaz de hacer lo propio con el descontento de tipo más moderno (Ellner, 1993).

1961. Desde entonces la población se había multiplicado por tres (de 7 a 23 millones en 40 años) y ya casi nadie se sentía identificado con un aparato institucional al que los sectores populares y un importante segmento de las clases medias culpaban del incremento exponencial de la pobreza en los últimos 20 años (¡jun 793% entre 1978 y 1998!). Socialmente, además, el monetarismo estaba siendo cada vez más asociado a otra forma de intervención política clásica en tiempos de crisis: la represión¹⁶.

Así –en un marco de privatización y precariedad crecientes– la desesperación fue tal que los sectores sociales más golpeados empezaron a apostarle casi a cualquier forma de disidencia. Por eso –para sorpresa de los analistas– las revueltas continuaron proliferando en la misma medida que comenzaron a ser apoyadas candidaturas electorales disidentes. En este sentido, las elecciones presidenciales de 1993 marcaron un auténtico hito: por primera vez en 35 años la abstención se equiparó a un voto sistémico superado, al mismo tiempo, por el de los partidos no tradicionales (ver tablas 1 y 3).

Coincidencia o no, esos fueron los años en los que las calles de las grandes ciudades (sobre todo, las de Caracas) comenzaron a llenarse de vendedores ambulantes: algo inaudito en un país que, 20 años antes, había llegado a disponer de unos niveles de bienestar regionalmente excepcionales (López Maya, 2003), pero seguramente no tanto en un contexto en el que la exclusión social, la abstención electoral y la búsqueda de soluciones al margen del Estado estaban yen-

16. El cine constituye un buen testimonio de varios acontecimientos históricos oficialmente minimizados, cuando no ignorados o incluso negados: *Amaneció de golpe* (Azpurúa, 1998) contextualiza lo ocurrido durante el intento de golpe de Estado de 1992 pero, se quiera o no, se trata de ficción. Con la represión del “Caracazo” no ocurre lo mismo: existe un –más o menos reciente– fallo judicial en cuya sentencia pueden leerse párrafos que demuestran hasta qué punto la violencia llegó a encontrarse institucionalizada en la Venezuela de finales del siglo xx: “[...] los sucesos de febrero y marzo de 1989, según cifras oficiales, dejaron un saldo de 276 muertos, numerosos lesionados, varios desaparecidos y cuantiosas pérdidas materiales. Sin embargo, dicha lista fue desvirtuada por la posterior aparición de fosas comunes [...] Dos organizaciones no gubernamentales que practicaron investigaciones *in situ*, así como peritos internacionales, coincidieron en manifestar que la mayoría de las muertes fueron ocasionadas por disparos indiscriminados realizados por agentes del Estado venezolano, mientras que otras fueron el resultado de ejecuciones extrajudiciales. También coincidieron en que los efectivos del Ejército abrieron fuego contra multitudes y contra viviendas, por lo que fallecieron numerosos niños y personas inocentes [...]” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1999).

Tabla 3

Comparación del voto a los partidos tradicionales y no tradicionales en las elecciones presidenciales de 1993



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral, <www.cne.gov.ve>¹⁷.

do, cada vez más, de la mano. Dos décadas después del *shock* petrolero y unos 10 años después del primer plan de ajuste estructural, la situación de Venezuela ya era mucho menos excepcional que antaño¹⁸.

Poco a poco, una sociedad alternativa estaba, en efecto, quedando delineada como consecuencia de la incapacidad manifiesta de los sistemas político y económico oficiales para integrar. A mediados de los 90, la crisis del sistema político alumbrado en Punto Fijo era un hecho consumado: la transición hacia otro escenario ya sólo parecía cuestión de tiempo. La improvisación y la desolación eran evidentes. A la Iglesia católica, por ejemplo, le fue imposible asumir –de la

17. Dentro del rubro “Partidos no tradicionales” están incluidos los 16 grupos y organizaciones que apoyaron la candidatura de Caldera y La Causa R. Su evolución fue excelentemente estudiada por Margarita López Maya (1996).

18. En términos comparados, la regresión socioeconómica protagonizada por el país resulta impresionante. Por ampliar los datos, Venezuela pasa de tener un PIB parecido al de Italia a otro como el de Colombia. Esto significó que el país creciera una quinta parte de lo que lo hizo México durante el mismo período (con todo y Efecto Tequila: véase www.inegi.gob.mx), o menos de la mitad de lo que lo hizo otro país –tan golpeado– como Argentina (véase www.mecon.indec.ar). Resulta difícil, por ende, encontrar situaciones parecidas: apenas en países que como Irak o Congo-Kinshasa han sufrido embargos internacionales y/o guerras civiles o en otros que –como las antiguas Repúblicas Soviéticas– se enfrentaron a procesos históricos completamente diferentes al de Venezuela.

noche a la mañana— la enorme deuda social de la que —en menos de seis años— se desentendió el Estado. Fue un momento caracterizado por una inusitada revitalización del Cristianismo de Liberación¹⁹, pero también por la proliferación de múltiples grupos evangélicos. Por otra parte, las redes informales tejidas en los barrios y pueblos con finalidades ajenas a la intervención social reorientaron su actividad.

Así, poco a poco, cada fracaso, rendición o abdicación institucional fue cubierto por una sociedad orgánicamente atomizada pero políticamente determinada a impulsar un cambio. La participación constituyó su rasgo más distinguible. A partir de ella y ante la ausencia de instancias más o menos formales de mediación comenzaron a ser socializados malestares presentes, pero también anhelos y perspectivas de futuro. La solidaridad fue el fermento de una politización muy poco telenovelesca: todo dignidad, nada de *glamour*.

Se trataba de una especie de Estado dentro del Estado que gestionaba la exclusión y el deterioro ejerciendo intermediaciones entre actores contrapuestos. De un Estado, si cabe, más Estado que el propio Estado. Un embrión de Estado que, al no copiar fórmulas, procesos y lógicas ajenas, era políticamente más eficaz y socialmente más respetado que el Estado formal. Un aparato invisible que fundamentaba su agilidad en su propia naturaleza: es decir, en su falta de institucionalización de cargos, procesos y funciones; en su adaptabilidad a cada circunstancia puntual; en definitiva, en una *práctica democrática* (Roitman, 2004), considerada legítima por su proceder participativo pero, sobre todo, por su contraposición creciente a los aparatos del Estado teóricamente reconocido como democrático.

El punto de tránsito

Una nueva hegemonía se encontraba, pues, en pleno proceso de construcción a mediados de la década de los 90 en Venezuela. Falta-ba, sin embargo, un elemento capaz de cohesionar los anhelos —en realidad muy simples— de una sociedad emergente: bienestar, transparencia, seguridad (pública y social) y apuesta por la producción nacional. Durante algunos años pareció que La Causa R y organizaciones similares podían convertirse en catalizadores de una praxis

19. El concepto es de Michael Löwy (1998). Para ampliar con respecto a la especificidad venezolana, consúltese lo expuesto por Maurice Philippe Brunner Seco (1997).

democrática no institucionalizada. Las expectativas, sin embargo, quedaron truncadas tras la implosión del partido en 1997: el fenómeno Hugo Chávez la provocó.

Cinco años antes, el por entonces teniente coronel había dinamizado –política y orgánicamente– al movimiento popular venezolano en general y a la izquierda institucionalizada en particular. Su intento de golpe de Estado y su posterior asunción de responsabilidades supusieron el complemento simbólico ideal al “Caracazo”. Más allá de anécdotas puntuales, el mensaje que recibieron los venezolanos fue sencillo: la sociedad debía prepararse para asumir la única de las responsabilidades hasta ese momento no “transferida” por un Estado en plena *deconstrucción*: la política.

Cinco años después –a partir de su candidatura electoral– el ya ex militar volvió a ejercer su influencia sobre la izquierda venezolana (Arenas y Gómez, 2000). Antes de colocar a la sociedad frente al dilema de una elección maniquea hizo lo mismo con la izquierda tradicional²⁰. Posteriormente el guión casi se repitió en cada ocasión delicada: Chávez contrapuso el *deseo constituyente* de la *multitud* (Negri, 2004) a la deriva conservadora de las viejas élites rentistas y/o clientelares. En un país de institucionalización débil y tradición católica como Venezuela, esa combinación de carisma y milenarismo funcionó.

El ex teniente coronel se convirtió así en catalizador de frustraciones y cohesionador de esperanzas. Lo más paradójico es que logró vehicular incluso sentimientos –en teoría– contrapuestos: desde los deseos de transformación de los sectores populares hasta las aspiraciones bonapartistas de parte de las clases medias²¹. Los índices de

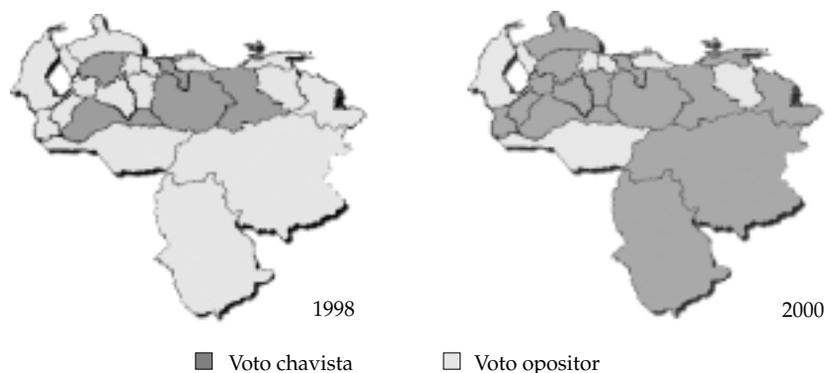
20. No sólo La Causa R acabó escindida. El MAS (el otro partido de la izquierda venezolana, que a mediados de la década de los 90 estaba fungiendo de sostén principal del gobierno de Caldera) también terminó fracturado: un sector mayoritario (popularmente conocido como MAS menos) se mantuvo firme en su oposición a Chávez, mientras que otro sector, minoritario (el MAS más), se terminó separando para integrarse en el Polo Patriótico.

21. Sociológicamente hablando los apoyos a Chávez en las elecciones de 1998 resultaron mucho más heterogéneos que en años posteriores, cuando se fue delineando un perfil mucho más definido del elector chavista. El año de su llegada al poder, el voto bolivariano fue más un “voto protesta” que cualquier otra cosa. A Chávez le apoyaron, sobre todo, los sectores populares, pero también un porcentaje importante de las clases medias e incluso uno, reducido, del grupo dominante. Todos, por supuesto, en defensa de la “democracia”, concepto que para los unos significaba participación y

aceptación de su proyecto político fueron tan amplios como el derumbe del sistema clientelista. En las elecciones de 1998 la circunstancia verdaderamente notable no fue el 56,2% de votos obtenido por Chávez sino el colapso de los partidos tradicionales (véase tabla 1).

Cabe resaltar otra circunstancia significativa: aunque el descontento popular en Venezuela era mayúsculo (y creciente) desde finales de la década de los 80, nadie hubiera imaginado una situación como la que se delineó entre 1998 y 2004²². En apenas seis años la vieja estructura clientelista se redujo al control de dos estados (v. tabla 4); el 14% de los municipios y un puñado de deslavazados enclaves de poder fáctico quedaron unificados, tan sólo por su carácter rentista. Es irrefutable: la degradación socioeconómica logró lo que no habían conseguido decenios de violencia política (Garrido, 1999).

Tabla 4
Evolución del voto regional en Venezuela (1998-2000)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral, <www.cne.gov.ve>.

transparencia; para los otros, freno a la degradación política, social y económica del país, y para los más acomodados, mantenimiento de sus privilegios rentistas. La contradicción llegó a tal extremo que a algunos de sus principales apoyos financieros iniciales Chávez los encontró en la banca extranjera, e incluso, en algunas de las familias más acomodadas del país (Antiescuálidos, 2002).

22. Tras la debacle opositora en las elecciones de 2000 tan sólo quedaron fuera del control del Gobierno las grandes empresas privadas (y su correa de transmisión, los medios de comunicación); las multinacionales extranjeras que habían adquirido antiguas empresas públicas; la directiva de las empresas públicas estratégicas (como la petrolera Pdvsa o la minera CVG); y ciertos sectores de las cúpulas eclesiástica, militar y sindi-

La revolución bolivariana constituye, no en vano, un peculiar fenómeno, tanto en términos de la acción que catalizó como de la reacción que generó. Su carácter democrático se encuentra fuera de toda duda pero su desarrollo político se ha visto condicionado por la pervivencia –social, institucional e incluso ideológica– de residuos de la vieja estructura clientelista. Si a ello se le añaden las dificultades metodológicas inherentes al ambicioso –y en ocasiones, vago– programa constitucional chavista, se comprenderá mejor tanto el contexto en el que se desarrolló el Trienio Negro como su sesgada percepción exterior²³.

Desde una perspectiva democrática no hay, en efecto, absolutamente nada que reprochar a uno sólo de los 12 procesos electorales celebrados en el país entre 1998 y 2004²⁴. Pero la democracia va más allá de las elecciones: también a otros niveles –y sobre todo, desde una perspectiva comparada– se puede decir que el Estado de Derecho constituye un hecho consumado en Venezuela. Más aún: la estructura

cal. A partir de 2003, la influencia de la mayoría de los reseñados poderes fácticos fue desapareciendo, quedando aislada o en el mejor de los casos articulando relaciones redefinidas con el Gobierno.

23. Llamamos Trienio Negro al período comprendido entre noviembre de 2001 y agosto de 2004. La primera de las fechas señaladas –marcada por la aprobación de un paquete de 49 iniciativas legislativas presidenciales– supuso un cambio cualitativo en las relaciones entre Gobierno y oposición que alcanzaron momentos de especial tensión durante el golpe de Estado de abril de 2002 o el paro petrolero de diciembre/enero de 2002/2003. Las repercusiones socioeconómicas –en medio de un clima que en algunos momentos llegó a resultar prebélico– no se hicieron esperar: 1) durante el período 2002-2004 el PIB venezolano decreció en un 16% (www.bcv.org.ve); 2) pese a lo anterior la pobreza se mantuvo más o menos constante (apenas se incrementó en 1,3%: www.bcv.org.ve); 3) la corrupción –según Transparency International, véase tabla 5– acusó un ligero repunte con respecto al período inmediatamente anterior. Internacionalmente hablando, los medios de comunicación ligados a los grupos rentistas generaron una irreal sensación de impopularidad presidencial que no se difuminó sino hasta la celebración –en agosto de 2004– de un *recall* que el presidente Chávez ganó con un 59,09% de los votos (www.cne.gov.ve). La confirmación definitiva de que el Trienio Negro había terminado vino de la mano de los resultados macroeconómicos: en 2004 Venezuela creció por encima del 6,5% previsto inicialmente: la tasa más elevada de América Latina y una de las más importantes del mundo.
24. Desde 1998 –contando la primera elección de Chávez como Presidente y la última de legisladores bajo el viejo sistema– en Venezuela se han celebrado los siguientes sufragios: referéndum consultivo y aprobatorio de la Constitución, en 1999; referéndum sindical, elecciones presidenciales, legislativas, regionales y locales, en 2000; referéndum presidencial y elecciones regionales y locales, en 2004 (<http://www.cne.gov.ve>).

jurídica del propio Estado resulta verdaderamente innovadora a escala internacional²⁵. Precisamente por eso llama aún más la atención, si cabe, el tenso conflicto sociopolítico que caracterizó a los años del Trienio Negro.

Para ser comprendido este último, debe ser explicado a partir de las relaciones de poder y no de un carácter autoritario, supuestamente inherente al sistema político en vigor. La confrontación entre los viejos sectores rentistas y clientelares y las nuevas estructuras de poder ligadas a la izquierda tradicional y al movimiento popular fue la que –durante dicho período– puso en peligro la paz e incluso la democracia. Se trató de una encarnizada lucha por la defensa de espacios y privilegios que, del lado opositor, fue inicialmente liderada por el sector clientelista a partir de la única base efectiva de poder que le quedaba: la local.

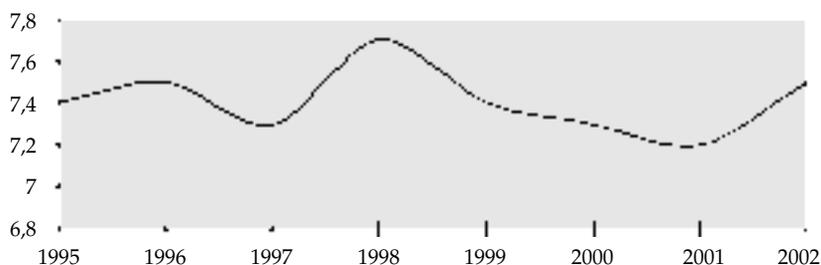
Pero las Megaelecciones de 2000 sellaron el fin político de dicho sector: los venezolanos –ya, bajo la nueva Constitución– renovaron simultáneamente todos los cargos de elección popular. Fue entonces cuando la posibilidad de una reproducción política del viejo clientelismo se evaporó, al menos, en los términos tradicionales (ver tablas 1, 4 y 5)²⁶. Así las cosas, el sector rentista tuvo que hacerse cargo del liderazgo opositor. En términos del conflicto existente dicho cambio fue clave, pues propició una redefinición del clientelismo tradicional: su escenario continuó siendo el Estado pero su financiación comenzó a ser privada.

25. La Constitución de 1999 –actualmente en vigor– prevé la existencia de cinco poderes diferenciados: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Electoral y Ciudadano. En términos de constitucionalismo comparado representa una novedad internacional orientada a dotar a los ciudadanos de mayores garantías jurídicas y poder de control político, tanto en términos teóricos como prácticos. El hecho de que, desde 2000, el correcto funcionamiento de las instituciones se haya visto alterado tiene que ver con los sucesos –excepcionales– ligados al Trienio Negro, y adicionalmente, con cuestiones mucho más de fondo relacionadas con el débil desarrollo institucional que, históricamente, ha caracterizado al país.

26. La vieja estructura corporativa –tanto en su versión rentista como en la clientelista– no se basó única y exclusivamente en el desvío o asignación fraudulenta de fondos públicos. La pérdida de parcelas de poder, sin embargo, impidió la reproducción –legal e ilegal– de redes de poder, en todo caso, muy debilitadas desde los años 80. La corrupción no es, pues, más que otro indicador pero, como puede verse en la tabla 5, muy locuaz: sus dos incrementos a lo largo de los últimos años han tenido que ver con la inminente llegada de Chávez al poder y con el convulso 2002.

La maniobra no resultó complicada porque Chávez siempre se había mostrado incapaz de resolver el problema que planteaban los residuos de la vieja estructura clientelista. Paradójicamente, las Megaelecciones complicaron la situación pues, aunque fueron ganadas por el oficialismo, el Gobierno comenzó a perder el control político de su propia administración. En ese contexto, la nueva dirigencia opositora –tras ocho derrotas electorales consecutivas²⁷ y una vez aprobada la controvertida Habilitante²⁸– optó por minar la gobernabilidad

Tabla 5
Evolución de la corrupción en Venezuela (1995-2002)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Transparency International, <www.transparency.org>²⁹.

27. En las elecciones de 2000 la distancia entre el chavismo y la oposición se había incrementado en un 6%, pasando a ser de un considerable 22,24 por ciento (59,76% contra un 37,52%). A escala territorial, por su parte, ya se ha visto cómo la oposición había pasado de controlar 16 estados (de los 23 con los que cuenta el país) a tan sólo 2 (ver tabla 4: www.cne.gov.ve). El país no estaba, por lo tanto, dividido en dos partes iguales como tendió a presentarlo la prensa nacional e internacional durante años. En términos de apoyos la proporción siempre fue cercana a 2 por 1. Otra cosa muy distinta es que ambos bandos contaran con parecida capacidad de bloqueo.
28. La Habilitante –aprobada en 2001– fue una disposición jurídica que le permitió legislar al Ejecutivo por decreto en 49 áreas consideradas estratégicas. Muchas fueron malintencionadamente presentadas por la oposición como un atentado contra la propiedad privada. Así, iniciativas como la Ley de Tierras, la de Pesca, la fiscalización de las subvenciones a privados, la de reforma en los criterios de concesión de obras públicas o la de asunción de la deuda bancaria por parte de las entidades de crédito y no del Estado sirvieron de excusa para el desencadenamiento del ya citado Trienio Negro. Para algunos autores, representaba la “Guerra de Baja Intensidad” en su versión venezolana (Roitman, 2002).
29. Transparency International calcula el Índice de Percepción de Corrupción desde 1994. Desde entonces se ha duplicado el número de países analizados y matizado los criterios metodológicos. No ha variado, como sea, la horquilla básica que considera 10

utilizando para ello los citados enclaves clientelistas, ahora bajo su control informal.

Dicha estrategia contó con la connivencia e incluso el apoyo explícito de grupos multinacionales con intereses en Venezuela (Fernández, 2002). Es un guión que, a partir de ese momento y hasta 2004, no parará de repetirse: la degradación objetiva de las condiciones de vida será irresponsablemente provocada por los poderes fácticos y a la vez, demagógicamente explotada por sus propios medios de comunicación (Lemoine, 2002). Dicho escenario, sin embargo, también sirvió para que otras fructíferas relaciones sociopolíticas –destinadas a alterar para siempre el equilibrio de fuerzas existente– fueran tejidas.

La ofensiva opositora terminó teniendo, no en vano, un efecto *boomerang*. Y es que, a lo largo del Trienio Negro, se fueron dando convergencias –en principio defensivas, y luego, cada vez más estructuradas– entre la sociedad informal, el movimiento popular, los residuos de la izquierda tradicional agrupados alrededor del chavismo e incluso –hecho también inédito en América Latina– los escalafones más bajos de las Fuerzas Armadas. A ello coadyuvaron no sólo nuevas formas de intervención social –que supusieron una ruptura en relación con el residualismo preexistente– sino lazos sociales y simbólicos muy fuertes.

De hecho, si bien es cierto que –en el marco de una coyuntura internacional favorable: véase tabla 6– el Estado venezolano invirtió cerca de 2.000 millones de dólares en políticas sociales³⁰, sería impreciso hablar de la fermentación de un nuevo clientelismo más o menos paralelo al recién privatizado por los sectores rentistas. En

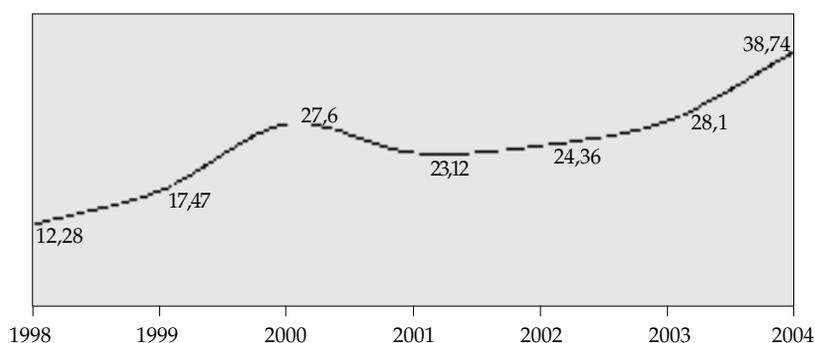
como “no corrupto” y 0 como “muy corrupto”. En este gráfico se ha tenido que invertir dicha escala con el objeto de generar una percepción gráfica ajustada a la realidad de la evolución de la corrupción en Venezuela. Hacer lo contrario hubiera supuesto ver más corrupción cuando menos hubo y viceversa.

30. Las cifras no son muy fiables debido a la peculiaridad del Estado venezolano que, prácticamente, desdobra su contabilidad financiera en dos partes iguales: Pdvsa y el resto de la Administración (que, por cierto, se financia en un 40% a cargo de los ingresos petroleros). Oficialmente, en 2004, Pdvsa gastó 1.700 millones de dólares en políticas sociales (unos 600 fueron destinados a su fideicomiso del agro; unos 500, a infraestructuras; y unos 600, a misiones y programas). Dicha cantidad, sumada al gasto del año anterior (que fue menor debido al paro petrolero), así como al gasto ordenado a partir de la propia Administración –antes y después de 2003– hace que la cifra total invertida en política social desde la llegada de Chávez al poder esté doblando a lo gastado durante el último gobierno de la IV República (1994-1998).

primer lugar, porque el Gobierno no hizo sino aplicar un proyecto político –en el que el cumplimiento del programa constitucional constituye una prioridad– y en segundo lugar porque podríamos –y subrayo el “podríamos”– estar ante el embrión de una política social distinta del institucionalismo y del residualismo preexistentes.

Tabla 5

Evolución del precio internacional del petróleo (en dólares) impuesto por los países exportadores (1998-2004)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OPEP.

Pero hay más: programas que –como Barrio Adentro, Mercal o Sunacoop y misiones como Vuelvan Caras, Robinson, Ribas o Sucre³¹– constituyen la espina dorsal de la política social chavista se encuentran a la vanguardia de la lucha contra la desigualdad educativa y sanitaria, el desempleo estructural y la especulación alimentaria...

31. El nombre técnico de Barrio Adentro es Programa Integral Nacional de Atención y Participación Social. Está fundamentalmente orientado al desarrollo comunitario de la salud, de la educación, de la cultura y del deporte. Mercal, por su parte, es una estructura orientada a combatir la especulación en los ámbitos alimenticio y farmacéutico. Sunacoop, por último, no es un proyecto en sí mismo sino el organismo nacional encargado de promover e incentivar la política de creación de sociedades cooperativas. En cuanto a las misiones se refiere, existen fundamentalmente cuatro: Vuelvan Caras, Robinson, Ribas y Sucre. La primera de ellas se orienta, sobre todo, a la capacitación laboral y a la promoción del empleo; la segunda, a la alfabetización de adultos; la tercera, a la formación superior o profesional, también de los adultos; y la cuarta, a la formación universitaria de idéntico segmento de la población.

Males todos ellos que aquejaron con especial intensidad a la sociedad venezolana. Precisamente por eso lo menos importante –en el contexto del Trienio Negro– es la ortodoxia y la sostenibilidad de cada programa y/o misión citados³².

La política social chavista debe ser analizada, no en vano, desde una perspectiva global y fundamentalmente simbólica. A través de ella, en efecto, el Gobierno no sólo emprendió una iniciativa política inclusiva sino que, además, lo hizo por medio de políticas públicas socialmente reivindicadas desde tiempo atrás. De hecho, los intereses creados –rentistas o clientelares– que durante decenios impidieron la libre interacción de los factores productivos comenzaron a ser desmantelados. Ello bastó para que los lazos que alguna vez unieron al movimiento popular con la izquierda institucionalizada quedaran reavivados³³.

Fue así como la brecha sociopolítica a partir de la cual –durante los años del monetarismo más ortodoxo– se había ido cimentando una dualidad social exponencial, comenzó a quedar simbólicamente atenuada. La pobreza y la exclusión quizás no desaparecieron, pero las expectativas políticas de transformación estructural de la reali-

32. A este respecto, como sea, los datos objetivos resultan algo más que locuaces: entre 1998 y 2004 el gasto social pasó de un 7,8% del PIB a un 12,4%. La inversión se incrementó en prácticamente todos los rubros: en Educación pasó de un 3,2% a un 4,5%; en Salud, de un 1,3% a un 1,5%; en Vivienda, de un 0,9% a un 1,2%; en Seguridad Social, de un 1,3% a un 3,5%; en Desarrollo Social, de un 0,7% a un 1,1% e incluso en Cultura, de un 0,1% a un 0,3%. Como consecuencia de dichas medidas, algunos concluyentes resultados no se han hecho esperar. Por citar sólo tres, de entre los más significativos: la tasa bruta de escolaridad ha pasado, de un 55,7% en 1998 a un 62,3% en 2003; la mortalidad infantil, de un 21,4% a un 17,7% y la esperanza de vida, de 72.8 años, a 73.7 (www.sisov.mpd.gov.ve).

33. Experiencias como la de la –así llamada– Clase Media en Positivo también deben ser explicadas desde esa perspectiva: sus componentes suelen pertenecer, en efecto, bien a profesiones liberales, bien a un microempresariado que, al lindar con la informalidad, ha solido quedar históricamente al margen de la política de licitaciones públicas, siendo objeto al mismo tiempo de un cierto ensañamiento fiscal y teniendo problemas, entre otras cosas, para acceder al crédito público. Véase, a modo de ejemplo, lo que plantea uno de los reveladores volantes repartidos por este movimiento en el estado Zulia: “[...] Desde su inicio oficial en Maracaibo esta iniciativa ha contado con el respaldo de amplios sectores de nuestra clase media, profesionales universitarios, estudiantes, empresarios, amas de casa, etc. Ha sido una respuesta de un sector de nuestra sociedad cansada de los partidos políticos y sus cúpulas generadoras de los eternos males de nuestra sociedad: corrupción, compadrazgo, nepotismo, protagonismo enfermizo y todos esos males asociados al poder político [...]” (www.clasemediapositivo.org)

dad cambiaron radicalmente, sobre todo entre los sectores sociales más desfavorecidos. En términos coyunturales ello implicó que la batalla contra el rentismo y el clientelismo tradicionales había sido ganada.

De hecho, el chavismo ganó el *recall* mucho antes de su celebración: tejiendo –o reforzando– lazos sociales y económicos informales extremadamente efectivos en términos políticos; adaptando –o fundiendo– la estructura del Estado con la organización paralela que se había ido creando a lo largo de los años precedentes como consecuencia de la exclusión; y alterando, en definitiva, los equilibrios de poder preexistentes. La apertura del juego político que ello conllevó difuminó la frontera entre lo formal y lo informal, afectando a una oposición acostumbrada a moverse en ámbitos excesivamente exclusivos y excluyentes.

Las elecciones municipales y regionales de 2004 constituyeron, por ello, la guinda de una estrategia política coyuntural pero, al mismo tiempo, la demostración de que algo muy profundo está cambiando en Venezuela. Ahora, con los enclaves de poder fáctico, política, social –e incluso económicamente– cauterizados, quizás sí sea el momento de empezar a cuestionarse cosas que, en pleno Trienio Negro no tenían demasiado sentido: ¿es la política de transformación chavista política y socioeconómicamente sustentable en términos abstractos? Y si lo es ¿podrían estar fermentándose nuevas formas de clientelismo? La respuesta, en próximas elecciones.

Referencias

- Antiescualidos: “El golpe de Estado en Venezuela”, en <www.antiescualidos.com>, Caracas, 2002.
- Álvarez, Lourdes; Del Rosario, Helia; Robles, Jesús: *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- Arenas, Nelly: *Las visiones del petróleo: 1940-1976*, Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes)-Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2000.
- Arenas, Nelly; Gómez, Luis: *El imaginario redentor: de la Revolución de Octubre a la Quinta República Bolivariana*, Cendes, Caracas, 2000.
- Azpúrua, Carlos (director); Cabrujas, José Ignacio (guión): *Amaneció de golpe*, Filmaffinity, Venezuela-España, 1998, material audiovisual.
- Baptista, Asdrúbal: *Teoría económica del capitalismo rentístico: economía, petróleo y renta*, IESA, Caracas, 1997.
- Barrantes, César A.: “Pensar la economía popular en Venezuela: cinco miradas inconclusas”, en *Frónesis*, Maracaibo, Vol. 5, N° 2, 1998.
- Briceño, Roberto: *Los efectos perversos del petróleo*, FACV, Caracas, 1990.

- Brunner Seco, Maurice Philippe: "Aproximación a la historia social y eclesial de la corriente venezolana de la Teología de la Liberación", tesis de grado, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997.
- Carvalho, Gastón: *Clase dominante y democracia representativa en Venezuela*, Trópykos, Caracas, 1995.
- Coronil, Fernando: *The Magical State: Nature, Money and Modernity in Venezuela*, CUP, Chicago, 1997.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos: "Caso del Caracazo", Sentencia de 11 de noviembre de 1999, San José de Costa Rica, CIDH, 1999.
- Crisp, Brian: "The Rigidity of Democratic Institutions and the Current Legitimacy Crisis in Venezuela", en *Latin American Perspectives*, Thousand Oaks, Vol. 23, N° 3/90, 1996.
- De la Cruz, Rafael: *Nuevos movimientos sociales en Venezuela*, en Camacho, Daniel; Menjívar, Rafael: *Los movimientos populares en América Latina*, Siglo XXI, México, 1989.
- Denis, Roland: *Los fabricantes de la rebelión: movimiento popular, chavismo y sociedad en los años noventa*, Primera Línea/Nuevo Sur, Caracas, 1999.
- Díaz Amaya, Manuel: "Una aproximación al consumismo y a sus repercusiones psicosociales: el caso de Venezuela", tesis de grado, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983.
- Ellner, Steve: *Venezuela's Movimiento al Socialismo: From Guerrilla Defeat to Innovate Politics*, Duke University Press, Durham, 1988.
- Ellner, Steve: "The Venezuelan Left: From Years of Prosperity to Economic Crisis", en Carr, Barry: *The Latin American Left: From the Fall of Allende to Perestroika*, Westview Press, Londres, 1993.
- Fernández, José Manuel: "La participación de España y de EE UU en el golpe de Estado de Venezuela", en <www.pce.es/mundoobrero>, 2002.
- Ewell, Judith: *Venezuela: A Century of Change*, ILAS, Londres, 1984.
- Fundación Centro Gumilla: "El martes 4 de febrero de 1992: antecedentes, los hechos, consecuencias, análisis, documentos", en *Revista SIC*, Vol. 55, N° 542, Caracas.
- Garrido, Alberto: *Guerrilla y conspiración militar en Venezuela*, José Agustín Catalá, Caracas, 1999.
- Grohmann, Peter: *Macarao y su gente: movimiento popular y autogestión en los barrios de Caracas*, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.
- Gutiérrez, María Teresa: *Sobrevivencia y sectores populares en Venezuela*, Cendes, Caracas, 1990.
- Hillman, Richard S.: *Democracy for Privileged: Crisis and Transition in Venezuela*, Lynne Rienner Pbs., Boulder, 1994.
- Hillman, Richard S.; Cardoso, Elsa: *De una a otra gobernabilidad: el desbordamiento de la democracia en Venezuela*, Trópykos, Caracas, 1997.
- Lacabana, Miguel Ángel: "La calle como puesto de trabajo: reflexiones acerca de la relación Estado-sector informal urbano", en *Cuadernos del Cendes*, Vol. 10, N° 22, Caracas, 1993.
- Langue, Frédéricque: *Histoire du Vénézuéla: de la conquête à nos jours*, L'Harmattan, París, 1999.
- Lemoine, Maurice: "Dans les laboratoires du mensonge au Vénézuéla", en *Le Monde Diplomatique*, París, 8/2002.
- López Maya, Margarita: "Nuevos actores en la crisis del sistema político venezolano: La Causa R, Convergencia y el MBR-200", en *Cuadernos del Cendes*, Vol. 13, N° 32, Caracas, 1996.
- López Maya, Margarita: *Lucha popular, democracia y neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*, Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- López Maya, Margarita; Lander, Luis E.: "Fortunas y penas de un país petrolero", en *Vanguardia Dossier*, N° 4, Barcelona, 2003.

- Löwy, Michael: *La guerre des dieux: religion et politique en Amérique Latine*, Editions du Félin, Paris, 1998.
- Negri, Toni: *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, SugarCo, Varese, 1992.
- Negri, Toni; Hardt, Michael: *Multitude: guerre et démocratie à l'époque de l'Empire*, Éditions La Découverte, Paris, 2004.
- OPEC: *Annual Statistical Bulletin*, OPEC, Viena, 2003.
- Pollak-Eltz, Angelina: "La religiosidad popular en Venezuela", en *Anthropos*, Vol. 12, N° 22, Caracas, 1991.
- Roitman, Marcos: "¿Hasta cuándo Venezuela?", en *La Jornada*, México, 12-I, 2003.
- Roitman, Marcos: "Venezuela, el lenguaje de la desestabilización", en <www.ucm.es/info/solidarios/ccs>, 2002.
- Scott, James C.: *Domination and the Arts of Resistance*, Yale University Press, Yale, 1990.
- Silva Michelena, José Agustín: *La crisis de la democracia*, Cendes, Caracas, 1970.