

POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA: 1989-2006*

Luis Miguel Uharte Pozas**

Recibido: 11 Julio 2007 / Revisado: 15 Septiembre 2007 / Aceptado: 7 Octubre 2007

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Clemy Machado (2003: 167), ex presidenta de la Fundación Escuela de Gerencia Social, sitúa el inicio de la intervención del Estado en economía y en política social a finales de la dictadura de Juan Vicente Gómez, concretamente a partir de 1928, con el tránsito de una economía eminentemente agraria a una basada en la explotación del petróleo, lo cual permite un incremento del gasto fiscal cifrado en un 147%. Catalina Banko (2002: 70), nos recuerda que el presidente Gómez puso en marcha una serie de “reformas puntuales orientadas a suavizar el malestar social y político” que se padecía durante la dictadura, destacando entre ellas la promulgación de la primera Ley del Trabajo, la creación del Banco Agrícola y Pecuario y el Banco Obrero, y el otorgamiento de “créditos dirigidos para la construcción de viviendas destinadas a los sectores de menos recursos”. Sin embargo, según la autora, dichas reformas “tuvieron repercusiones limitadas” en la sociedad venezolana.

Pero la caracterización del Estado venezolano como “Estado Social”, se da después de Gómez, con el gobierno del general Eleazar López Contreras (1936-1941), y su “plan de atención a las necesidades de la población que llevó por nombre el Programa de Febrero”. Tito Lacruz (Maingon et al., 2006: 117-21), considera que dicho programa “abre un hito en la historia”, ya que se produce 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”. El Programa de Febrero repercutió en diversas áreas sociales. En el plano laboral, se creó el Ministerio de Trabajo, la Oficina Nacional del Trabajo, el Tribunal Superior del Trabajo, así como la Ley del Trabajo y la Ley del Seguro Social Obligatorio. En materia de higiene y salud, se fundaron el Instituto de Higiene y el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, se ejecutaron planes para combatir enfermedades endémicas, y se construyó infraestructura hospitalaria y de servicios de agua potable. En el área educativa, se activó la lucha contra el analfabetismo, se amplió la cobertura escolar, y se avanzó en términos de infraestructura. A todo esto, hay que sumar la promulgación de la Constitución de 1936, donde fueron consagrados por primera vez varios derechos laborales, como el derecho al reposo semanal y las vacaciones anuales remuneradas (Banko, 2002: 70).

Durante el gobierno de Isaías Medina Angarita (1941-1945), se profundiza en las labores de educación, sanidad y vivienda, pero lo más destacable es la materialización de la prestación de servicios de salud a la clase trabajadora a través del Seguro Social Obligatorio. De esta época, también hay que reseñar la creación del Instituto Nacional

* Este texto es parte de un capítulo introductorio de la tesis doctoral que el autor ha elaborado sobre la política social en Venezuela desde 1989 hasta la actualidad, en el marco del Doctorado “Estudios Iberoamericanos: realidad política y social”, impartido por el Departamento de Ciencia Política y de la Administración III, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, de la Universidad Complutense de Madrid.

** Profesor invitado en la Escuela de Sociología de la Universidad Central de Venezuela. E-mail: luismiuh@yahoo.com.

de Obras Sanitarias en 1943, que se encargó de la construcción de los sistemas de acueductos y cloacas (Banko, 2002: 72-3). Pero el salto cualitativo en la concepción de la política social se da durante el denominado “Trienio Democrático” (1945-1948), ya que se elabora un discurso que vincula justicia social, democracia política y crecimiento económico. La Constitución de 1947 es la mejor expresión de esto, al identificar al Estado como responsable de “velar por el mantenimiento y ampliación de la salud pública, seguridad social y educación, además de proclamar un conjunto de derechos para los trabajadores, todo ello bajo los principios de la justicia social”. En este periodo, además, se incrementó de manera notable el gasto público.

Tanto Banko (2002) como Lacruz (Maingon et al., 2006), coinciden en retratar al decenio dictatorial (1948-1958) como una época de retroceso en materia no sólo política sino también social. En la Constitución de 1953 fueron “excluidos tanto los derechos establecidos en 1947, como las cláusulas que proclamaban la protección de la familia, salud, educación y trabajo” (Banko, 2002: 73). Y el gasto en educación fue el “más bajo del hemisferio” (Lacruz, en Maingon et al., 2006: 123).

Un balance marcadamente optimista de estos primeros veinte años de política social, nos lo ofrece Thais Maingon (Álvarez et al., 1999), cuando asegura que “el mayor auge de las políticas sociales en el país se dio entre los años treinta y cincuenta”. Observa la autora una política social “coherente con un proyecto de desarrollo económico”, es decir, un diseño de política social basado en el trabajo asalariado, que servía para mejorar las condiciones materiales del trabajador y a su vez era funcional al modelo de sustitución de importaciones y por ende al desarrollo del capitalismo y a su proceso de acumulación.

Tras la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, y la entrada en un régimen de democracia liberal, se configura un paradigma de política social funcional a este modelo de democracia y a un modelo desarrollo específico, el llamado “sustitutivo de importaciones”. Haydee García (1993: 1) corrobora esta idea cuando asevera que “las decisiones de política social son en la práctica muy dependientes del modelo de crecimiento económico, el cual a su vez está muy asociado a la dinámica mundial de capitalismo”. Por ello, y siguiendo a la autora, Venezuela reprodujo “las principales tendencias observadas en materia de política económica y

social que se produjeron en la mayoría de los países de América Latina”.

Yolanda D’elia (Maingon et al., 2006: 191), describe de manera muy precisa las coordenadas que configuraban el modelo desarrollista, el papel del Estado y los lineamientos de política social, cuando apunta que el “propósito era convertir una sociedad percibida como atrasada, rural y de subsistencia económica, en una sociedad moderna, urbana y económicamente industrializada”. Para ello, había que crear industrias, aumentar la producción y el consumo interno, “generar excedentes, absorber tecnologías y desarrollar comunicaciones internas; y por otro, masificar un estilo de vida urbano fomentado por la educación, la sanidad pública y el trabajo asalariado”. Este proyecto, según D’elia, no era exclusivo de Venezuela, sino que “también se daba simultáneamente en varios países de América Latina siguiendo tendencias internacionales”. Lo que sí se considera una excepcionalidad en la región fue la condición petrolera del país y el papel del Estado en la utilización de la renta petrolera. La propiedad estatal del subsuelo, le permitió al Estado jugar 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”. El Estado se encargó de desarrollar la industria, de proteger la producción y expandir el consumo “a través de la generación de empleo privado y público”, estableció un nivel obligatorio de salarios, implantó el sistema de seguridad social con asistencia médica y pensiones por jubilación, y construyó en gran parte del país escuelas, ambulatorios y hospitales.

Las características fundamentales del paradigma de política social de la época fueron las siguientes: generación de empleo y protección del salario; masificación de los servicios públicos; universalismo, gratuidad y provisión en clave de derecho de servicios básicos de educación, salud, vivienda y seguridad social; Estado responsable de garantizar estos derechos; y centralismo (García, 1993: 4). Pero esto, en realidad, fue la propuesta teórica, ya que en la práctica la implementación de cada uno de estos elementos tuvo un desarrollo complejo y desigual. Por ejemplo, a la hora de evaluar el principio de universalismo, la mayoría de los investigadores coinciden en observar un universalismo teórico pero una materialización segmentada de este (Gómez, 2003; Banko, 2002; Machado, 2003; Lacruz, 2006; D’elia, 2006; García, 1993), ya que los ser-

vicios no llegaron a toda la población por igual, concentrándose principalmente en aquellos sectores mejor ubicados en la economía moderna, principalmente asalariados de la industria naciente y funcionarios públicos, quedando rezagados de estos beneficios los sectores que objetivamente más lo necesitaban, es decir, los sectores populares vinculados a la economía informal y los desempleados. En materia de seguridad social, por ejemplo, Machado (2003: 169) nos recuerda que se beneficiaron principalmente los trabajadores del Estado, del sector moderno privado, y los militares, mientras que se quedaron sin protección los “grupos excluidos del sector moderno”. Este universalismo segmentado trajo como consecuencia, lo que Haydee García (1993: 5) denomina “inequidad distributiva”, al proteger el Estado con mayor fuerza a “grupos de interés y áreas geográficas más estratégicas para el desarrollo del modelo sustitutivo”. Paralelamente, en el plano territorial, las grandes ciudades concentraron “los mejores servicios sociales en detrimento de las áreas rurales”.

Una de las características fundamentales de la política social durante el modelo desarrollista fue la centralidad del Estado como agente principal e institución que acaparaba todas las vertientes de la política social, desde el diseño y planificación, pasando por su ejecución, evaluación y posibles reformulaciones. Esto trajo como consecuencia un modelo de gestión de marcado carácter centralista, como atestiguan diversos investigadores (Gómez, 2000; Machado, 2003; Lacruz, 2006; D’elia, 2006; García, 1993). Se estableció un modelo de relación Estado-Sociedad signado por el centralismo, el burocratismo y el clientelismo (Gómez, 2000: 332). El clientelismo se tornó en algo inevitable debido a que los partidos políticos y gremios profesionales utilizaron la política social como mecanismo de control social (Machado, 2003: 168). Por ello, algunos autores comparten la definición de política social de la época como “populista”, al igual que el modelo de desarrollo que la configuraba (Gómez, 2003; Lacruz, 2006). Otra de las consecuencias de la gestión centralizada, fue el desarrollo prácticamente nulo de la participación comunitaria en política social.

La gratuidad, como antes hemos adelantado, es otro de los pilares del paradigma de política social de la época, teniendo el Estado la obligación de asegurarla. Sin embargo, parece racional la crítica que diversos investigadores realizan al modelo de

gestión de los recursos por parte del Estado, tachándolo de notablemente ineficiente. Machado (2003: 169), por ejemplo, advierte que la gestión “no estuvo en manos de gerentes sociales y técnicos profesionales sino en manos de grupos políticos con demandas en intereses propios, lo que trajo muchos vicios y filtraciones de recursos”. Paralelamente, los gastos de personal “absorbían la mayor parte del presupuesto”. Los privilegios creados, se transformaron en importantes “cuellos de botella que no tenían que ver con falta de recursos sino con intereses creados”. Otro de los problemas relacionado con la ineficiencia fue la inexistencia de una cultura de control de gasto, en una sociedad signada por la “abundancia” de la economía rentista, como denuncia Lacruz (Maingon et al., 2006: 143). La grave consecuencia de esta gerencia de recursos fue que en el momento en que la renta petrolera declinaba, y por tanto se reducían los ingresos del Estado, la política social recibía menos aportes (Machado, 2003; Lacruz, 2006) y la calidad de los servicios se degradaba, como de hecho ocurrió a partir de la crisis económica de la década del ochenta.

Si analizamos la política social por sectores, podemos adelantar que los resultados combinan éxitos importantes con deficiencias notables, en función de los datos proporcionados por los investigadores más prestigiosos. Machado (2003: 168), por ejemplo, apunta que se otorgó prioridad a la educación y a la salud pública, los cuales lograron acaparar la mayor parte del gasto social, en detrimento de otros como seguridad social, vivienda, saneamiento, y alimentación. D’elia (Maingon, 2006: 199-200), también observa logros combinados con fallas importantes. En el área educativa, se experimentó una “masificación”, que trajo “avances significativos en la institucionalización del derecho educativo”, convirtiéndose en un “dispositivo de redistribución y ascenso social”. En salud, la atención curativa se desarrolló en tres espacios diferentes según la posición socioeconómica, es decir, el Seguro Social cubrió la atención médica de los asalariados, el sector privado se reservó para los estratos medios y altos, y los centros de salud y hospitales del Estado atendieron al resto de la población. Esto trajo como consecuencia la incapacidad de ejercer la rectoría por parte del Estado. Otras acciones que caracterizan al periodo, según D’elia (Maingon, 2006: 196), son el saneamiento básico del medio rural (suministro de agua y cloacas), el “or-

denamiento, rehabilitación y consolidación de barrios o asentamientos no regulados en las principales ciudades del país, una política de subsidios a servicios básicos (gasolina, agua, electricidad, gas, teléfono) y a alimentos de consumo masivo, y asistencia social para los sectores más vulnerables, como la “infancia abandonada”, y los indigentes mayores de edad. Pero sin duda, un rasgo que sobresale por encima en estas décadas de modelo desarrollista es la expansión de un sector social, denominado “clase media”, que se va robusteciendo y obteniendo importantes beneficios, mientras paralelamente va aumentando también “una masa depauperada” que habita en “barrios tradicionales y en zonas de ranchos”.

Además de haber presentado un esbozo de las características fundamentales del periodo desarrollista, es pertinente observar la evolución por décadas, para así vislumbrar con más nitidez la evolución de la política social durante toda esta época. En la década del sesenta, en primer lugar es importante reseñar la promulgación de la nueva Constitución de 1961, donde se retoman los principios de la Constitución de 1947, “garantizando un conjunto de derechos sociales que abarcaban la educación, la salud, la familia, y el trabajo” (Banko, 2002: 75-9). Por otro lado, en esta década la salud amplió su cobertura, recuperó su labor preventiva, aumentó en número de médicos y en infraestructura, y logró una reducción de la mortalidad infantil. Paralelamente, la educación también amplió cobertura, se redujo el analfabetismo de un 34,8% en 1961 a 22,1% en 1971, y experimentó una inversión creciente. El dato más negativo de esta época, es la reducción del peso de los salarios en el ingreso nacional, ya que disminuyó del 60,79% en 1960 al 47,56% en 1970. Banko, nos muestra una radiografía de la década del setenta bastante crítica, donde comienza a manifestarse nuevamente un aumento de las “tasas de mortalidad infantil por desnutrición y otras enfermedades, como consecuencia del proceso desordenado de urbanización, el hacinamiento y la promiscuidad en las zonas de miseria de los centros urbanos, lo cual estaba agravado por los bajos ingresos y la dificultad de acceder a los servicios básicos y a la educación, cuyas instalaciones e infraestructura sufrieron una rápida saturación. Paralelamente se reflejaba una tendencia al incremento del desempleo, subempleo y trabajo informal, en la medida que el crecimiento demográfico superaba las posibilidades generadas

por el crecimiento económico. El proyecto de la ‘Gran Venezuela’ se transformó así en una fuente de desequilibrios tanto económicos como sociales. El gasto público social continuó su línea decreciente, acompañado del deterioro de los servicios de salud y educación”.

En la década del ochenta, con el inicio de la crisis económica, las condiciones sociales comienzan a deteriorarse con gran rapidez. Durante el gobierno de Luis Herrera Campins (1979-1984) se aplican las primeras medidas de ajuste macroeconómico, en un momento en el que el hacinamiento y la carencia de servicios básicos se “había convertido en un grave problema para una elevada proporción de familias”. En estos años fue creado el Ministerio de la Familia, para ocuparse de una serie de programas sociales, que anteriormente eran canalizados por el Ministerio de Educación y el de Sanidad y Asistencia Social. El siguiente presidente, Jaime Lusinchi (1984-1989), será el primero que aplique programas sociales “de carácter compensatorio”. Dicho sistema “incluía el Programa de la Cesta Familiar (otorgamiento de becas a niños de educación básica en determinados planteles públicos), la extensión del Programa de Atención Nutricional a los niños en educación preescolar y básica en todas las escuelas públicas del país y la extensión del Programa de Alimentación Familiar a los hogares de menores recursos. Tales medidas tuvieron escaso impacto en las condiciones de vida de la población, ya que en 1989 los hogares en situación de pobreza se habían incrementado al 44,44% (...) A fines de los años ochenta, la proporción de remuneraciones en el ingreso nacional había descendido al 35,08%. El gasto social per cápita en educación disminuyó de Bs. 1317 en 1980 a Bs. 617 en 1989. La baja del gasto per cápita en salud fue de Bs. 649 a Bs. 279 en los mismos años. Estos datos nos indican el deterioro progresivo de las condiciones de vida de los sectores sociales” (Banko, 2002: 80-2).

Se observa, por tanto, que a lo largo de la década se produce un deterioro en los indicadores básicos de política social: pobreza, desigualdad, educación, salud, nutrición, empleo, etc. Era el fin de un paradigma de política social vinculado a un modelo de desarrollo que se había agotado, el sustitutivo de importaciones. Con la llegada a la presidencia, en 1989, de Carlos Andrés Pérez, se produce un brusco cambio en el modelo de desarrollo, implantándose con fuerza uno de corte neoliberal, y en consecuencia, la nueva política social que

surge se configura en función de los intereses de este modelo de desarrollo. Pero esto es tema del próximo apartado, donde vamos a realizar una aproximación comparativa entre los lineamientos de política social de los tres últimos gobiernos venezolanos, el citado de Pérez (1989-1993), el de Rafael Caldera (1994-1998) y el actual de Hugo Chávez (1999-2006).

2. LINEAMIENTOS BASICOS DE POLITICA SOCIAL: PEREZ, CALDERA Y CHAVEZ

Antes de comenzar a presentar las similitudes y diferencias de la política social de los tres gobiernos que estamos comparando, es preciso realizar un apunte aclaratorio, y es que en este trabajo no pretendemos presentar conclusiones cerradas, sino más bien exponer de la manera más rigurosa posible las orientaciones fundamentales de la política social de cada gobierno, sin pretensiones de valor categórico, sino más bien aproximativo.

Partimos de la siguiente premisa: orden sistémico, modelo de desarrollo, modelo de democracia y paradigma de política social, forman un todo interrelacionado, siendo el primero el que determina el modelo de desarrollo y el modelo de democracia, y a su vez, condicionando estos dos un paradigma de política social concreto. Por ello, el primer punto que queremos abordar es como se configura esta relación en cada gobierno y en que grado se aproxima a nuestro modelo ideal¹, que se expresaba en un paradigma de política social postneoliberal, funcional a un modelo de desarrollo en la misma línea, y a una propuesta de democracia postcapitalista, abogando en un plano superior por un orden anti-sistémico, es decir, anticapitalista. Todos los autores consultados que han investigado con profundidad la política social venezolana durante la década de los noventa, coinciden en identificar a estos diez años como la era neoliberal, tanto en términos de modelo de desarrollo como de paradigma de política social (Gómez, 2003; Machado, 2003; Lacruz, 2006; D'elia, 2006; Alvarado, 2003; Mújica, 2002). Irey Gomez (2003: 15; 22), por ejemplo, afirma que durante toda la década de los noventa el ajuste neoliberal fue el que signó las políticas de

gobierno, tanto en el ámbito económico como en el social, expresándose de forma similar en el gobierno de Pérez y en el de Caldera. Clemy Machado (2003: 170), no utiliza el término neoliberal, limitándose a recordar el periodo como el del "ajuste estructural", a la vez que observa una repetición en el ajuste de 1996, el aplicado bajo la denominación "Agenda Venezuela", respecto al ajuste de 1989, dirigido por el ejecutivo de Carlos Andrés Pérez. Tito Lacruz (Maingon et al, 2006: 156-7), por su parte, considera que con los programas de Pérez ("Gran Viraje") y Caldera ("Agenda Venezuela"), "llega al país un nueva concepción sobre el desarrollo", diferente a la anterior "desarrollista", entendiéndose ahora el desarrollo "como una consecuencia de las fuerzas del mercado", y quedando la política social supeditada a esta nueva concepción, donde el "mercado se encargaría de distribuir la riqueza en la población, por un efecto de "goteo o derrame hacia abajo" (*trickle down*)". A pesar de que "inicialmente" tanto un gobierno como el otro negaron ante la opinión pública "su intención de adoptar medidas neoliberales", en la práctica "privilegiaron la orientación de las políticas públicas hacia el mercado, a lo cual lógicamente no escapó la política social" (Neritza Alvarado, 2003: 142). Se puede concluir en este punto, que 1989 representa para el país un punto de inflexión histórica, ya que "marca el fin de una era signada por la concepción del Estado de Bienestar, en el marco del modelo de sustitución de importaciones, y el comienzo de otra, signada por la concepción del Estado neoliberal" (Mújica, 2002: 243). Parece por tanto, que no hay duda en identificar a la década del noventa que incluye a los dos periodos de gobierno de Pérez y Caldera como la etapa neoliberal, tanto en términos de modelo de desarrollo, de democracia y de política social, y por tanto, funcional al orden sistémico hegemónico capitalista.

Si pasamos a evaluar el gobierno actual de Hugo Chávez, en primer lugar encontramos perspectivas divergentes entre los diferentes investigadores que se han aventurado a abordar el vigente periodo de gobierno. Por ello, las conclusiones más precisas como ocurría con los dos presidentes anteriores se tornan más complicadas. Consideramos,

¹ A lo largo del capítulo vamos a presentar las orientaciones fundamentales de nuestro "modelo ideal" de política social, y sus indicadores básicos. Una presentación más extensa y precisa de nuestra propuesta teórica la desarrollamos en la tesis doctoral. También se puede consultar nuestra propuesta teórica en términos de paradigma de política social, en nuestro artículo "Política social y democracia: un "nuevo" paradigma", publicado en la Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol 11, nº 3, 2005.

sin embargo, que sí es posible retratar al ejecutivo de Chávez, aunque diferenciando a lo largo de estos más de ocho años de mandato, dos etapas con características propias. La primera de ellas, que aproximadamente se desarrolla desde el inicio de la presidencia, en el año 1999, hasta mediados del año 2003, cuando comienzan a implementarse las denominadas “misiones” sociales, supone un periodo de transición, y por tanto combina elementos de la década del noventa con propuestas novedosas. Algunos investigadores perciben un continuismo en el plano de la política social y económica, y por tanto no consideran que se ha producido una evolución. Y de hecho, el análisis no sería desacertado si observamos que una gran parte de los programas focalizados y compensatorios de la política social continúan implementándose (Gómez, 2003; Machado, 2003; Alvarado, 2003; Mújica, 2002). Esta realidad, llevó a estos autores a utilizar el término “neoliberal” para identificar los primeros años de gobierno del actual presidente: Gómez (2003: 15), habla de gobierno neopopulista, al combinar antiguas medidas populistas con prácticas neoliberales; Machado (2003: 176), percibe una propuesta que se separa del neoliberalismo ortodoxo, al combinar Estado y mercado, lo cual nos puede hacer pensar que implícitamente lo consideraría como un neoliberalismo “light”; Alvarado (2003: 143), por su parte, apunta que “las rupturas se observan más en el discurso que en la acción, mientras que la continuidades se aprecian más en la acción que el discurso”; Mújica (2002: 259), por otro lado, describe la situación como una combinación de un discurso cercano al neoestructuralismo cepalino con una práctica neoliberal “moderada”. Sin embargo, valerse del concepto “neoliberal” para definir estos años de gobierno podría parecer poco acertado, si revisamos principalmente el discurso, e incluso también la práctica. Tanto la Constitución de 1999, como el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación de 2001, y los discursos y la retórica de Chávez desde el inicio de su gobierno se alejan explícitamente de un enfoque neoliberal tanto en términos de modelo de desarrollo como de política social, aunque sí es cierto que todavía en estos años no existe una propuesta antisistémica, ya que se asume por parte del mandatario venezolano la posibilidad de “reformular” el capitalismo. Respecto a la práctica, creemos mucho más acertada la visión de Dick Parker (2003: 108), cuando afirma que a pesar de las “contradicciones” e “incoherencias”, el gobierno de Chávez para esa época ya

apuntaba “hacia una alternativa creíble al neoliberalismo reinante”. Esto se expresa, según el autor, en cuatro aspectos fundamentales: en primer lugar la política petrolera, que con la nueva Ley de Hidrocarburos revierte la tendencia privatizadora; en segundo lugar, con la apuesta por un modelo de desarrollo centrado en la industria nacional, frente a las tendencias aperturistas; en tercer lugar, por el rechazo al ALCA como proyecto económico claramente neoliberal; y en cuarto lugar, por el aumento presupuestario en educación y salud, revirtiendo la tendencia de las dos últimas décadas, y por la nueva Ley de Seguridad Social totalmente antiprivatizadora y por tanto antineoliberal.

La segunda etapa se inicia a mediados de 2003, con el lanzamiento de las misiones, y la adopción a partir de 2005 de un discurso explícitamente antisistémico y favorable al socialismo. A pesar de que algunos investigadores insisten en que no existe todavía un nuevo paradigma de política social, debido a que perviven las tendencias compensatorias, asistencialistas y fragmentadas (Lacruz, 2006; D’elia, 2006; Alvarado, 2004), sería más acertado definir a esta nueva situación como embrionaria de un nuevo paradigma de política social, todavía lleno de contradicciones e incoherencias, pero sin duda en proceso de construcción de una alternativa diferente a los lineamientos neoliberales. Así lo perciben diversos estudiosos de la coyuntura actual. Enrique Rodríguez (2006: 270; 277), por ejemplo, asegura que existe ya un nuevo paradigma de política social vinculado “a un ideario revolucionario de izquierda”, lo cual nos proyecta un modelo de desarrollo con orientaciones post-neoliberales y una aspiración a construir un orden socioeconómico anticapitalista, y específicamente socialista. Ramón Casanova et al (2007: 49-51), vislumbran una recuperación del Estado Social frente al Estado liberal, y paralelamente, una recuperación de las “corrientes progresistas (socialdemócratas, socialistas revolucionarios y comunistas)” frente al “liberalismo conservador”. Edgardo Lander alude a la existencia de un “proyecto contrahegemónico”, al “oponerse en su concepción y prácticas sociopolíticas a proyectos cuyos lineamientos generales se orientan por la doctrina neoliberal, que es actualmente hegemónica en el sistema capitalista mundial” (cit. en López Maya, 2004). Maryclen Stelling (2005: 9), por su parte, observa una nueva política social que está construyendo una “nueva institucionalidad”, en función de un nuevo “proyecto político de sociedad”, lo cual nos lleva a pen-

sar en un modelo de desarrollo y un orden socio-económico diferentes a los hegemónicos. La conclusión que podemos adelantar aquí es que en estos últimos años, aunque todavía con importantes debilidades e incoherencias, se están poniendo las bases de un nuevo paradigma de política social post-neoliberal, funcional a un modelo de desarrollo de la misma tendencia, y vinculados a una propuesta global de orientación antistémica, es decir, anticapitalista, de corte socialista.

El primer indicador de nuestro modelo ideal², se refiere a la relación entre política social y política económica, y plantea la necesidad de articular ambos espacios de manera equilibrada, es decir, sin que la política social sea algo subsidiario y secundario respecto a la política económica, como proponía el neoliberalismo. Parece que hay consenso generalizado en calificar la década de los noventa como un periodo donde se agrava el rol subsidiario de la política social respecto a la política económica (Gómez, 2003; Lacruz, 2006; D'elia, 2006; Alvarado, 2003). Gómez (2003: 19-20), por ejemplo, asevera que durante el gobierno de Pérez, se priorizó el crecimiento económico, subordinándose lo social a este; y lo mismo ocurrió en el mandato de Caldera, a pesar de que la Agenda Venezuela había prometido una relación estrecha entre lo social y lo económico. Alvarado (citada en Silva Michelena, en Álvarez et al, 1999), observa una descoordinación entre ambos planos y llega a caracterizar esta época como “un retroceso a la política de asistencia pública del siglo pasado”, a un ejercicio de “caridad pública frente a la extrema pobreza”, donde se tenía esperanza en que “a largo plazo el crecimiento económico superara la desigualdad”. Efectivamente, la premisa que se manejaba era que “el mercado se encargaría de distribuir la riqueza en la población”, a través del famoso efecto de “goteo o derrame hacia abajo (trickle down)” (Lacruz, en Maingon et al., 2006: 156-7). Esto llevo, como bien recuerda Yolanda D'elia (Maingon et al., 2006: 200), a la mitificación del lema: “la mejor política social es una buena política económica”. El gobierno de Chávez, por el contrario, desde un principio asume un discurso donde lo económico no tiene prioridad sobre lo social, abogando por la importancia de los dos ámbitos. Esto se refleja en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001): “Pero el

logro del equilibrio económico no se alcanza por sí solo. Ello demanda la justicia social. Lo económico afecta a lo social, y a la inversa”; “se asumirá que la lucha contra las desigualdades y la pobreza tendrá en cuenta la eficiencia económica, pero no subordinada a sus restricciones, por lo cual la política social, será parte de un conjunto más amplio de políticas”; “El concepto de equidad social, rompe con la dicotomía tradicional que divide lo social de lo económico, subordinado lo primero al predominio de lo segundo” (Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela, 2001). Y también se expresa en el Plan Estratégico Social (2002): el concepto de “calidad de vida”, articula lo social y lo económico, “rompiendo con el predominio de este último en los objetivos de desarrollo” (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2002: 10). Pero si en la teoría la coherencia ha sido notable desde el inicio del mandato, en la práctica de nuevo hay que diferenciar dos etapas. Una primera más contradictoria, donde el discurso no converge con la práctica, ya que la lógica macroeconómica tuvo prioridad respecto a los asuntos sociales, quedando de nuevo la política social como subsidiaria (Gómez, 2003: 29; Alvarado, 2003: 131); y una segunda etapa, más o menos a partir de mediados de 2003, con el inicio de las ya citadas “misiones sociales”, donde va tomando fuerza una dinámica más integrada de ambos planos, como lo señalan diversos investigadores (Lander, 2004; Stelling, 2005; Rodríguez, 2006). Enrique Rodríguez, afirma que “lo esencial” del “nuevo paradigma” de política social es el “carácter integrado entre lo político, lo social y lo económico”. Creemos que a pesar de que esta integración todavía es débil y signada por ciertas fragmentaciones e incoherencias, ha supuesto un avance, más en el plano teórico que en el práctico, respecto a la década de los noventa, donde el carácter subsidiario de lo social llegó a su posición más extrema.

Uno de los parámetros fundamentales de cualquier paradigma de política social es el objetivo general que se propone. Recordemos, que en nuestra propuesta abogábamos por la “integración social”, frente al paradigma neoliberal que simplemente proponía “reducir los efectos del ajuste”, “mitigar la crisis”, o “ paliar la pobreza”. Si efectuamos un repaso de la década del noventa, existe una-

² Vamos a ir evaluando la política social de los tres gobiernos a partir de diversos indicadores que componen lo que denominamos ‘modelo ideal’, que nos servirán como marco de referencia.

nimidad entre todos los investigadores en relación a identificar cual fue el objetivo general de los dos gobiernos (compensar los efectos de las políticas de ajuste) y cual fue el resultado conseguido (fracasaron porque no compensaron dichos efectos) (Gómez, 2003; Piñango, en Álvarez et al., 1999; Machado, 2003; Lacruz, 2006; D'elia, 2006; Alvarado, 2003; Maingon, 2004). Gómez (2003: 18), incluso, advierte que el objetivo retórico se definió como “inversión en capital humano”, cuando el objetivo implícito era “legitimar las medidas económicas, garantizando así el ambiente político necesario para su ejecución”. De hecho, se puede concebir como un retroceso en la historia de la política social, ya que el paradigma anterior pretendía “generar bienestar social”, mientras que el “programa neoliberal” lo que busca es “garantizar el mínimo de bienestar social para la población sin proyectarse más allá de este” (Lacruz, en Maingon et al., 2006: 158). El modelo compensatorio se expresó en un “paquete de programas de lucha contra la pobreza”, que en realidad era “parte de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI)”, que junto a otras “agencias multilaterales de financiamiento y asistencia técnica”, apoyaron la implementación del modelo, “al igual que en otros países de América Latina” (D'elia, en Maingon et al., 2006: 201). El discurso que el gobierno de Carlos Andrés Pérez utiliza en el VIII Plan de la Nación coincide totalmente con esta línea de acción: “disminuir la pobreza crítica (...) “detener el deterioro social” (...) mejorar los ingresos de los trabajadores a través de programas “compensatorios” (...) “disminuir los déficits críticos” (Cordiplan, 1991: 10-3). En resumen, “compensar” los desajustes pero sin aspirar a mucho más. El IX Plan de la Nación de Rafael Caldera, emplea una terminología que se aleja del discurso del anterior mandatario: “mejorar la calidad de vida”, construir una “sociedad solidaria”, aspirando a la “justicia social”, y marcando como estrategia la “integración social” (Cordiplan, 1995: 139). Sin embargo, en la práctica, como nos recuerda Neritza Alvarado (2003: 118), a pesar de que Caldera quiso alejarse del “estilo de gestión abiertamente neoliberal del gobierno anterior”, acabó reproduciendo el modelo compensatorio y asistencialista de Pérez.

En cuanto al gobierno de Chávez, desde el principio se utiliza un discurso marcadamente antagónico con los dos gobiernos anteriores a la hora de delimitar el objetivo u objetivos centrales de su política social, como claramente se percibe en

el Plan de la Nación de 2001 y en el Plan Estratégico Social de 2002. El Plan de Desarrollo Económico y Social se vale de una retórica mucho más radical y sobre todo ambiciosa en cuanto a los objetivos que se plantea: no se queda sólo en reducir la pobreza, sino que aspira a la “gran meta” de la “erradicación de la pobreza” (Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela, 2001); no pretende exclusivamente mitigar la crisis, sino va mucho más allá, buscando “alcanzar y profundizar el desarrollo humano”; deja bien claro que un objetivo fundamental es “alcanzar la justicia social”. Incluso, deslinda expresamente su estrategia de las antiguas recetas neoliberales: “la búsqueda de la equidad social abandona definitivamente las políticas de combate a la pobreza o la protección de grupos vulnerables, insistentemente utilizadas en el pasado dentro de un marco de aparente neutralidad política”. El Plan Estratégico Social, por su parte, insiste en la búsqueda de la “justicia social”, aboga por la construcción de una “nueva ciudadanía de contenido social”, y sobre todo, se marca como objetivo fundamental la “promoción de la calidad de vida”, que se expresa en la satisfacción de derechos sociales básicos como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el empleo, la renta, el transporte, la seguridad ciudadana, etc. “Los contenidos de cada uno de estos derechos se entienden en la interrelación con los otros, es decir, que se inscriben en un todo indivisible de mayor jerarquía, que son las condiciones de vida” (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2002: 9). Este nuevo discurso va más allá de entender la política social como una herramienta para exclusivamente enfrentar la pobreza, y la concibe como un mecanismo para construir sociedades de bienestar social, que pretenden avanzar progresivamente hacia mayores cotas de calidad de vida. Sin duda es un salto cualitativo importante en el plano teórico respecto a los dos ejecutivos anteriores, y hay que considerarlo como mucho más cercano a nuestro modelo ideal. Sin embargo, es también innegable que la materialización práctica ha presentado ciertas incoherencias con los lineamientos teóricos, sobre todo en la primera época de gobierno (1999-2003). Diversos autores coinciden en identificar el periodo previo a las “misiones sociales” como de retórica postneoliberal pero de práctica compensatoria y asistencialista (Gómez, 2003; Machado, 2003; Lacruz, 2006; D'elia, 2006; Alvarado, 2003; Mújica, 2002; Maingon, 2004). Y de hecho, la ratificación en 1999 de nueve de los catorce programas de la

antigua Agenda Venezuela es el argumento de peso más significativo, junto al carácter asistencialista y cortoplacista del llamado “Plan Bolívar 2000”. Pero por otro lado, también es cierto que con el nacimiento de las “misiones”, la práctica comienza a acercarse más a la retórica en lo que respecta a la búsqueda de los objetivos antes mencionados como “justicia social”, “inclusión”, y “promoción de calidad de vida”. López Maya (2004) Rodríguez (2006), Casanova et al. (2007), y Stelling (2005), transmiten una mirada optimista en relación a este punto. Por tanto, podemos concluir aquí que se están generando mayores niveles de coherencia entre los objetivos planteados por el nuevo paradigma y su materialización práctica, sin negar por supuesto, que todavía persisten ciertas tendencias asistencialistas y compensatorias.

El objetivo u objetivos principales de cualquier paradigma de política social suelen determinar el modelo de cobertura que se va a implementar. Por ello, no es extraño encontrar la combinación que vincula un modelo de cobertura “focalizada” con un objetivo expreso de “enfrentar los efectos del ajuste”, en la línea del pensamiento neoliberal. Si revisamos el Plan de Pérez, la apuesta por la “focalización” es nítida, principalmente en los programas focalizados que engrosan el VIII Plan de la Nación (beca alimentaria, bono lácteo, vaso de leche, merienda escolar, etc.) (Cordiplan, 2001: 12-3). El Plan de Caldera también asume una defensa del modelo de “focalización”: “políticas de seguridad social, educación, salud y nutrición (...) focalización de algunas de estas políticas hacia grupos pobres específicos” (...) focalización de política de hábitat (Cordiplan, 1995: 141). De hecho, cuando se afirma categóricamente que el “Estado venezolano” adopta el “compromiso” de proveer los servicios sociales a aquellos “que no puedan asumirlo”, está dejando meridianamente claro que reniega de la “universalidad”, y que su orientación es la “focalización”. En este punto también existe unanimidad por parte de todos los investigadores a la hora de identificar el modelo de cobertura de los dos gobiernos como de marcadamente “focalizado” (Gómez, 2003; Silva Michelena, en Álvarez et al., 1999; Piñango, en Álvarez et al., 1999; Banko, 2002; Machado, 2003; Lacruz, 2006; D’elia, 2006; Alvarado, 2003; Maingon, 2004). Para justificar la implantación de este modelo de cobertura, se ejerció una dura crítica contra el antiguo modelo universalista, aduciendo que era reproductor de ciertos “males del Estado”, que debían ser erradicados,

como la burocracia, la ineficiencia, y el clientelismo, entre otros (D’elia, en Maingon et al., 2006: 201). La eficiencia aparece como uno de los valores centrales del nuevo paradigma, y por tanto el logro de esta se torna prioritario, por encima de otros objetivos como la igualdad, etc. Se establece entonces una ecuación, que vincula el criterio de focalización con la búsqueda de la eficiencia (Silva Michelena, en Álvarez et al., 1999: 100-1). La focalización se expresa en términos sectoriales (nutrición y salud) y grupales (niños y madres), y en la sustitución de los subsidios indirectos por los directos a los más pobres. Lo destacable, es que a la hora de evaluar el modelo de focalización, queda demostrado que no logró lo que pretendía, es decir, mejorar la eficiencia, como lo advierte Catalina Banko (2002: 88). Para Thais Maingon (2004: 50), incluso esto supone “un retroceso respecto a la política social instrumentada en las décadas anteriores ya que se restringió el carácter universalista”. Y desde la perspectiva de los propios ciudadanos parece que también se valoró la focalización como un paso atrás, ya que se percibió como un ataque “al principio de universalismo” y al de “igualitarismo”, muy arraigado en la sociedad venezolana, según confirma Luis Pedro España (1997: 35).

El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación de Chávez, por el contrario, hace una apuesta inequívoca por el modelo de “universalización”, al categorizar la “universalidad”, como uno de “los principios orientadores del equilibrio social”. Recuerda que la “universalidad consiste en garantizar a todos y a todas los derechos sociales establecidos en la Constitución Bolivariana” (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001: 91-2). Además, critica directamente las antiguas políticas de focalización: “Estas políticas plantean el supuesto objetivo de superar la pobreza, a través de medidas falsamente equitativas (focalizadas o de corte compensatorio)”.

“La garantía de universalización de los derechos sociales con equidad rompe con la visión tradicional de la focalización y la concepción circular de atacar la pobreza con políticas, programas y servicios segmentados para pobres, ambos producto del modelo económico neoliberal”. El Plan Estratégico Social, corrobora el principio de universalidad (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2002: 3-6), y añade además el criterio de discriminación positiva, lo cual supone un grado mayor de identificación con nuestro modelo ideal: “la universalización”.

dad sólo será completa si se orienta por la equidad, lo que significa garantizar el derecho a todos y todas, respondiendo cada uno según sus necesidades. La equidad es el reconocimiento de que necesitamos cosas distintas en tiempos diferentes”. En el plano práctico, la valoración del criterio de universalidad durante el actual gobierno, exige volver a diferenciar el periodo previo a la implantación de las “misiones sociales”, y el posterior al desarrollo de estas. Parece innegable que en los primeros años de gobierno, la práctica focalizada siguió teniendo un peso destacado en la política social del gobierno, principalmente a través de la ratificación de la mayoría de los programas focalizados de la antigua Agenda Venezuela, que pasaron a ser gestionados por una nueva institución denominada Fondo Único Social (FUS) (Gómez, 2003: 28; Machado, 2003: 177), y por la filosofía asistencialista del programa bandera de esta época, denominado “Plan Bolívar 2000”. Sin embargo, también hay que reconocer el avance en términos de universalización que supuso la aprobación de la nueva Ley de Seguridad Social y el decreto de anulación de la medida de “recuperación de costos”, que instauraba de nuevo la gratuidad en salud y educación, y por tanto favorecería, de facto, el criterio de universalización. La etapa que se inicia a mediados de 2003 con la implantación de las misiones, supone un avance considerable en el plano de la universalización, respecto al primer periodo de gobierno y sobre todo en comparación con los ejecutivos de Pérez y Caldera. D’elia (en Maingon et al., 2006: 223), a pesar de ser muy crítica con el desarrollo de las misiones, reconoce que estas “han resultado ser un mecanismo más masivo y directo de canalizar recursos” que los “programas sociales compensatorios”. Plantea además, dos reflexiones muy acertadas, en el sentido de que necesitan institucionalizarse dentro de las estructuras del Estado y paralelamente no pueden convertirse en el eje central de la política social gubernamental. Sin duda, estos son dos criterios fundamentales para fortalecer el deseo de universalidad. Pero hasta la fecha, también es pertinente asumir que las misiones han supuesto un avance cualitativo importante al viabilizar la universalización legal y de facto, y además, al localizar (que no “focalizar”) en una primera etapa sus servicios de alimentación, educación y salud, principalmente, en los sectores donde se concentran los estratos más empobrecidos, que de hecho son todavía la mayoría de la población venezolana. Los problemas más acuciantes todavía están

relacionados con la calidad de los servicios, la regularidad y sistematicidad de estos, la desorganización, y ciertos niveles de corrupción, más que con la universalización.

El marco institucional en el que se desarrolla la política social es un factor clave de análisis, ya que determina si la lógica de funcionamiento es prioritariamente pública (estatal y no estatal) o privada. Esto tiene repercusiones múltiples, porque incide en el debate en torno al papel de Estado, al modelo de financiación, al modelo de participación ciudadana y a la concepción en torno a la centralización y descentralización. De aquí se desprenden, por tanto, cuatro indicadores básicos que integran nuestra propuesta teórica, que aboga por la lógica pública frente a la privada. Comenzaremos evaluando la importancia que se le ha concedido al Estado por parte de cada gobierno, partiendo de nuestra perspectiva, que defiende la preeminencia del Estado frente al mercado. Existe un consenso generalizado respecto a describir la década de los noventa como la del retroceso en la intervención del Estado, tanto en materia económica como social, y paralelamente la época de irrupción del mercado, es decir, de la iniciativa privada y empresarial. Maingon (2004: 154), lo describe como la “minimización de las funciones del Estado en lo social, dejando que el mercado definiera las reglas y dirigiera el acceso a la riqueza y al bienestar”. Para la autora, la consecuencia más directa fue un “deterioro” notable “de lo público”. Gómez (2000: 333), va más allá, y asegura que subyace en el enfoque de la política social de la época una perspectiva del “Estado mínimo”, y D’elia (en Maingon et al., 2006: 205) lo proyecta como el momento de la “desestatización” de lo social. Irrumpen, por tanto, nuevos actores en el diseño, financiación, ejecución y evaluación de la política social. Por un lado destaca la aparición de los organismos multilaterales, principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Estos organismos influyen en el sentido de que diseñan la política social bajo el criterio compensatorio y focalizado de “programas contra la pobreza” (Gómez, 2003: 20), y a su vez condicionan el acceso al crédito del gobierno venezolano a que respete esos nuevos lineamientos de política social. Esto último fue evidente durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, según Haydee García (1993: 81). El estímulo a la lógica privada por parte del Banco Mundial fue expresa, como lo muestra el siguiente documento elaborado por dicho organismo: “es esencial que el

gobierno intente identificar las tareas que podrían ser acometidas por el sector privado (tanto con fines de lucro como sin fines de lucro) en la administración y distribución de los servicios sociales y solicitar activamente su participación competitiva” (Banco Mundial, citado en España, 1997: 37). Esta nueva lógica que se impone, viabiliza la entrada de un nuevo actor, el sector privado, y por ende, comienza a hacerse hegemónico el discurso favorable a la privatización, utilizando de nuevo el mito de la búsqueda de la “eficiencia” (Gómez, 2003: 20). Sin embargo, a la hora de hacer un balance del desempeño de la nueva estructura institucional –menos estatal y más privatizada– se vuelven a repetir los mismos vicios del pasado, es decir, clientelismo, fragmentación institucional (Gómez, 2003: 19), atomización, descoordinación, centralismo y escasa participación ciudadana” (España, 1997: 45-9)

El gobierno de Hugo Chávez, plantea desde el principio un discurso que se aleja radicalmente de la lógica privatizadora y antiestatista de los años noventa, volviendo a otorgar la centralidad al Estado, como actor fundamental y responsable de garantizar los derechos sociales, combinándolo con una retórica favorable a la participación ciudadana. El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, por ejemplo, propone una revitalización del espacio público como medio para garantizar los derechos sociales: “la garantía de los derechos sociales en forma equitativa tiene sustento en la restitución y fortalecimiento de lo público” (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001: 92). El Plan Estratégico Social, por su parte, insiste en la “construcción de un nuevo pensamiento” que derrote “las tendencias que en el pasado jugaron a la regresividad de lo público” (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2002). Para ello, apuesta por una nueva institucionalidad, donde el Estado tenga un papel rector “dentro de una estructura intergubernamental, descentralizada y participativa”. Uno de los grandes aportes en la concepción de lo público, se encuentra en el concepto de “corresponsabilidad”, ya que, según Stelling (2005), vincula al Estado con la comunidad. Esto supone un alejamiento de la perspectiva de lo público centrada únicamente en el Estado como actor omnipresente y todopoderoso. En términos teóricos, se puede afirmar sin duda, que se acerca al modelo institucional que proponemos, lo cual no ocurre con los dos gobiernos precedentes. En el plano práctico es donde de nuevo, se producen ciertos desajustes, ya que todavía persisten algunas tendencias institucio-

nales del pasado como lo señalan varios investigadores: denuncias de corrupción institucional, de prácticas clientelares, de descoordinación y fragmentación intergubernamental, de burocratismo, de ineficiencia, de falta de transparencia, etc. (Gómez, 2003; Lacruz, 2006; D’elia, 2006; Alvarado, 2004), que no atentan directamente contra la lógica pública, pero sí lesionan y debilitan la legitimidad del Estado como institución rectora. El otro gran problema que todavía afecta al marco institucional es precisamente la baja institucionalización de las “misiones sociales”. Debido a que surgieron como estructuras paralelas, “por rechazo a la institucionalidad existente” (D’elia, en Maingon et al., 2006: 214), su mayor reto, y por tanto su éxito, se encuentra en superar los altos niveles de “improvisación” y en “institucionalizarse”, como lo considera Neritza Alvarado (2004: 46). Sobre este asunto, es necesario aclarar que existe en el país, y así lo hemos comprobado como observadores participantes de la realidad venezolana, un rechazo a las vieja institucionalidad, al percibirla como generadora de los peores vicios antes ya mencionados (corrupción, clientelismo, etc.). Esto justifica de alguna manera la creación de estructuras paralelas, haciendo “by pass” como las define Edgardo Lander (2004), con el objetivo de superar todos esos males del pasado. La apuesta más racional, por tanto, no sería en principio integrar las “misiones sociales” en la vieja estructura institucional, sino más bien, ir configurando una nueva institucionalidad y un nuevo estilo gerencial, como lo vislumbra Maryclen Stelling (2005). De hecho, siguiendo a esta autora, nos encontraríamos actualmente en un momento de transición, donde todavía conviven la “vieja estructura” y la “nueva institucionalidad”.

Otro de los elementos que incide directamente en la confrontación entre la lógica pública y la privada, es el antes referido modelo de financiación. En nuestra propuesta teórica defendíamos tajantemente un modelo de financiación pública, sin dejar espacios a la iniciativa privada lucrativa, y paralelamente un aumento en la inversión en gasto social, frente a las dinámicas neoliberales que abogaban por reducirlo paulatinamente con la excusa de la necesidad de la “eficiencia”. D’elia (en Maingon et al., 2006: 205-6), asevera que durante la década del noventa se produjo una disminución del gasto social en el presupuesto nacional. El modelo de financiación durante estos años presenta las siguientes características: irrupción –aunque no masiva– de las agencias multilaterales (Banco Mun-

dial y Banco Interamericano de Desarrollo) en la financiación de algunos programas; implantación de la política de recuperación de costos, principalmente en educación básica y en asistencia hospitalaria pública, rompiendo así la tradición de gratuidad de estos servicios, y fomentando el aumento del gasto privado; modificación del financiamiento a la oferta por uno que se ajuste a la “demanda de los sectores más necesitados, lo que en realidad generó efectos más inequitativos”. En resumen, reducción del gasto, tendencias privatizadoras e inequidad distributiva. Si analizamos el gobierno de Chávez, se observa por el contrario un aumento progresivo del gasto social a lo largo de estos últimos años, como lo muestran las tablas 4 y el 5 del anexo. Por otro lado, ya desde un principio se sustituye el financiamiento de las agencias multilaterales por el uso de recursos internos, como ocurrió con los programas integrados en el Fondo Único Social (FUS) (Gómez, 2003: 28). Otra de las características a reseñar es el fin de la política de recuperación de costos, y por tanto, la vuelta al principio de gratuidad en todos los servicios sociales, aunque sí que es cierto, según señala D’elia (en Maingon et al., 2006: 218), que “la escasez de insumos” a veces lesiona la práctica de la gratuidad. Por último, se recupera el modelo de financiación a la oferta, aunque por otro lado, continúan los señalamientos a un patrón de gasto ineficiente (Gómez, 2003: 33).

Adelantábamos antes que el modelo de descentralización y de participación inciden directamente en el marco institucional y también en la confrontación entre la lógica pública y la lógica privada. Dos de los nuevos lineamientos de la década del noventa respecto a la política social del modelo desarrollista, fueron la descentralización y la participación, que se presentaban como antídotos para superar el modelo de gestión extremadamente centralizado en el Estado y causante de todo tipo de males, como el autoritarismo, el clientelismo, el burocratismo, la ineficacia, la ineficiencia, y la corrupción, entre otros. La retórica favorable a la descentralización, y a la participación de eso que algunos denominaron con imprecisión “sociedad civil”, permeó los programas compensatorios del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (PEP) de Carlos Andrés Pérez y del Componente Social de la Agenda Venezuela de Rafael Caldera, y el sector salud y de educación en general. Pero lo importante es determinar el modelo, el tipo de descentralización y de participación que se estaba promoviendo. Asegura Haydee García (1993), que el nuevo

modelo de gestión establecía un vínculo entre “descentralización, recuperación de costos, y participación comunitaria”, lo cual es un primer síntoma para instaurar una lógica privatizadora. “La privatización –en oposición al carácter público del servicio– consiste en la transferencia total o parcial de los servicios al sector privado. Bajo este criterio, además de la participación del sector privado lucrativo se favorece cualquier tipo de alternativa autogestoria que pueda sustituir al Estado en la prestación de los servicios sociales”. A su vez, se favorece en algunos casos la “descentralización vía las organizaciones no gubernamentales que adicionalmente puede constituir una herramienta para ‘desestatizar’ la política social”. Se observa por tanto una lógica privatizadora que condiciona la práctica descentralizadora y participativa, y que es totalmente antagónica con nuestro modelo teórico. Luis Pedro España (1997: 36), al referirse al Plan de Enfrentamiento a la Pobreza de Pérez, no oculta que “la participación de las comunidades y organizaciones privadas en la ejecución de los programas partía de una realidad según la cual el Estado venezolano ya no contaba con los recursos para implementar programas directamente”. Con esto, se estaba intentando justificar la necesidad de transferir la responsabilidad social del Estado hacia el sector privado y la comunidad, con una retórica pro-descentralizadora y favorable a la participación, y con un fin claramente privatizador. Aquí, de nuevo, volvieron a recurrir al criterio de la eficiencia como objetivo prioritario, y consideraron que la descentralización y la participación social, unidas a “algunas formas de privatización”, serían herramientas fundamentales para lograrlo (Alvarado, 2003: 114). Se demuestra con esto que la descentralización y la participación se impulsan más en función de la obsesión por la eficiencia económica, que en función de construir una estructura más desconcentrada y democrática del poder. De hecho, Irey Gómez (2003: 21), apunta que el discurso a favor de la participación se dio en un contexto de reducción de la protección social, y citando a Lander, agrega que se aprovechó la debilidad del tejido social para “imponer sin ninguna resistencia la estrategia económica neoliberal”.

En cuanto al grado de descentralización y participación alcanzados, durante el gobierno de Pérez se dieron tímidos pasos en el sector educativo y sanitario (Banko, 2002), y en lo que respecta a los programas compensatorios del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza, el avance fue escaso (España,

1997: 47-9). Durante el mandato de Caldera no hubo cambios significativos en esta materia, de hecho, se produjo un “estancamiento del proceso de descentralización”, y se manifestaron “debilidades” en los coejecutores de las políticas (gobiernos locales, ONGs y sector privado) (D’elia, en Maingon et al., 2006: 207). A esto, hay que añadir que estos primeros pasos descentralizadores y participativos no consiguieron deslastrarse de los viejos problemas del anterior paradigma de política social, ya que continuaron, según el balance de Tito Lacruz (en Maingon et al., 2006: 159), los problemas de descoordinación interinstitucional, el burocratismo, la ineficiencia, la ineficacia (“retrasos en las ejecuciones”), las dificultades de evaluación, y la corrupción. Uno de los pocos elementos positivos de esta época lo encontramos en algunas experiencias descentralizadoras y de participación comunitaria en el sector salud, como en los casos de los Estados Aragua y Yaracuy, donde la lógica pública se impuso a la lógica privatizadora (Díaz Polanco, 2007).

Si analizamos el gobierno de Chávez, en primer término nos encontramos con una propuesta teórico-legal muy avanzada en lo relativo a la descentralización y sobre todo a la participación comunitaria, como lo reconocen tanto los autores muy críticos con la gestión de gobierno como aquellos más afines a esta (Gómez, 2003; Machado, 2003; Lacruz, 2006; D’elia, 2006; Rodríguez, 2006; Stelling, 2005; Lander, 2004). Ya en la Constitución de la República de 1999, se combinan los principios favorables a la descentralización y a la participación social como herramientas para construir un Estado basado en el concepto de democracia participativa: “en la declaración y principios fundamentales de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la República se constituye en un Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia, que busca construir una sociedad democrática, participativa y protagónica dentro de un Estado federal y descentralizado (...) De los 350 artículos que conforman el texto de la Constitución de 1999, 130 se relacionan directa o indirectamente con el tema de la participación y 31 se refieren a diferentes acepciones del término participar o al desarrollo de diferentes nociones de participación”. De estos artículos “son relevantes el 62 que da el derecho a los ciudadanos a participar en la formulación, ejecución y control y de las políticas públicas; el 70, que contiene los medios de participación y protagonismo del pueblo; y el 184, donde se plantea la nueva visión de la descentrali-

zación, obligando a la transferencia de competencias y recursos de los Estados y Municipios a las comunidades organizadas” (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2002: 5-10). En el campo específico de la política social, el Plan Estratégico Social plantea de forma nítida la necesidad de construir una “nueva institucionalidad pública”, con capacidad “rectora”, dentro de una estructura “descentralizada y participativa”. Uno de los aportes teóricos en este campo más reseñados por diversos investigadores, es el concepto de corresponsabilidad, es decir, la responsabilidad compartida en el mundo de lo social del Estado y de la comunidad, pero desde una perspectiva pública, lo que significa que no se pretende privatizar como ocurría antes o reducir la responsabilidad del Estado, sino construir la lógica de lo público como un espacio compartido entre lo público-estatal (el Estado) y lo público no estatal (las comunidades). Maryclen Stelling (2005), considera que esta nueva relación entre el Estado y la sociedad permite el tránsito hacia un “nuevo modo gerencial de la política social”, y por tanto, un aporte más en la construcción de una “nueva institucionalidad”. En lo referente al plano teórico, se puede entonces concluir que el avance es significativo en lo referente al modelo de descentralización y participación, y que se asemeja en gran medida a nuestro modelo ideal de descentralización y participación signados por la lógica pública. Donde surgen las contradicciones, como suele ser habitual, es en el plano de su materialización. Las mayores incoherencias entre el discurso y la práctica se producen en el campo de la dinámica descentralizadora, ya que varios autores detectan una tendencia importante hacia la centralización (Gómez, 2003; Machado, 2003; Alvarado, 2003; Maingon, 2004). El caso del Fondo Único Social (FUS), creado a inicios del periodo de gobierno, es paradigmático, ya que a pesar de que consiguió enfrentar la excesiva fragmentación existente entre los diversos programas sociales, acabó adoptando una dinámica excesiva centralizada (Gómez, 2003: 29). El otro ejemplo emblemático de centralización es el sector salud, que si bien logra abortar las tendencias privatizadoras y desestatizadoras de los dos periodos anteriores, ha obstaculizado y en algunos casos revertido, interesantes propuestas de descentralización, según Jorge Díaz Polanco (2007). Donde sí se han dado mayores niveles de progreso ha sido en el terreno de la participación comunitaria. Sin ocultar el riesgo que supone que algunos funcionarios públicos entiendan la participación “como un me-

canismo de adhesión al gobierno”, y en consecuencia se refuerzan mecanismos clientelares, como alerta D’elia (2006: 224), y que además, todavía el modelo de participación en importantes espacios se reduzca a una mera ejecución y gestión de los programas sociales, como señala Gómez (2002: 363), tampoco se puede negar que los niveles de participación social han avanzado en estos últimos tiempos, en comparación con la situación de los años ochenta y noventa, como asevera López Maya (2004). Las nuevas organizaciones comunitarias surgidas en los últimos años, como los Comités de Salud, las Mesas Técnicas de Agua, los Comités de Tierras, el voluntariado vinculado a las Misiones, los nacientes Consejos Comunales, entre otros, son un ejemplo del aumento de la participación social, según Rodríguez (en Maingon et al., 2006: 286-7). Por último, y ahora ya desde la perspectiva del observador participante, hemos percibido durante estos tres años una opinión ampliamente compartida que considera que se ha dado un salto cualitativo en la cultura participativa del ciudadano venezolano, todavía con importantes deficiencias, con vicios del pasado y con notables niveles de desorganización, pero también con un avance en la conciencia colectiva respecto a la importancia de participar, y de entender esta como un mecanismo de apropiación del poder, y todo esto en interacción con una nueva categoría que impregna la cosmovisión tanto de opositores como defensores del gobierno, la denominada “democracia participativa”. En conclusión: destacado avance teórico-legal, centralidad de la participación como categoría de debate y discusión en amplios espacios de la vida pública, y aumento irregular del fenómeno de la participación comunitaria.

Cada paradigma de política social, como parte de un modelo de democracia y de desarrollo específico, y por ende de un orden socioeconómico particular, reproduce un esquema de valores propio y diferenciado, y un posicionamiento ante el conflicto entre la lógica de derechos y la lógica mercantilista, que es otra manifestación más de la confrontación entre la lógica pública y la privada. Este es el último elemento que vamos a analizar en este capítulo. Recordemos que nuestra propuesta teórica desterraba los clásicos valores liberales, ligados al mercantilismo, al individualismo, a la eficiencia, a la competitividad, etc., haciendo una defensa de valores como la solidaridad, la justicia social, la igualdad, el comunitarismo, etc.; y a su vez, se posicionaba frente a toda lógica mercantilista que pre-

tendiese equiparar la política social a una mercancía que se puede comprar y vender, defendiendo una perspectiva en clave de derecho, y por tanto desde una lógica pública. Si revisamos el discurso del gobierno de Carlos Andrés Pérez, podemos destacar dos elementos sustanciales: el primero es que el criterio de “eficiencia”, elevado a la categoría de valor, es preponderante por encima de los antiguos de igualdad, solidaridad, etc.; el segundo es que la categoría de “derecho social” desaparece de la retórica gubernamental, lo cual es un claro síntoma de la irrupción de la lógica mercantilista (Cordiplan, 1991). En el caso del gobierno de Rafael Caldera, se observa un discurso más híbrido, tanto en el plano de los valores como en el de la sustancia o naturaleza de la política social: combina valores de orientación liberal al estilo del anterior ejecutivo (eficiencia, competitividad, etc.), con otros totalmente antagónicos como “solidaridad”, y “justicia social”; y a su vez, recupera el concepto de “derecho social” y alude a la responsabilidad del Estado como garante de estos, pero paralelamente introduce un criterio mercantilista cuando promueve políticas focalizadas, que sólo garantizan estos derechos a aquellas personas y familias que no puedan asumir su pago directo (Cordiplan, 1995). Todos los autores que han evaluado la década de los noventa, coinciden en caracterizar a esta como la época donde el criterio eficiencia se convierte en valor central, y en el momento en el cual la lógica mercantilista se va imponiendo, ya que supuestamente sólo los más pobres tenían derecho a la gratuidad de los servicios sociales, estimulando al resto de la ciudadanía al pago de estos (Silva Michelena, en Álvarez et al., 1999; Lacruz, en Maingon et al., 2006; D’elia, en Maingon et al., 2006; Alvarado, 2003; Maingon, 2004). El debate sobre la eficiencia no partía tanto de una necesidad de un uso racional de los recursos públicos, sino más bien de una exigencia debido a la reducción del gasto público: “en este enfoque no se diseñan los programas para aumentar la eficiencia, se exige eficiencia porque se reduce el gasto social” (Vilas, citado por D’elia, en Maingon et al., 2006: 204). La lógica mercantilista vinculada al criterio individualista del ciudadano como responsable de su situación socioeconómica impregnó todos estos años, según Neritza Alvarado (2003: 114): “se estrenó en Venezuela el enfoque neoliberal de la política social, en función del cual se hizo al ciudadano responsable de su situación económica y social, mientras el Estado atendía directamente sólo a aquellos que por sus

condiciones de vulnerabilidad, no pudieran insertarse en el mercado laboral”.

El discurso del gobierno de Chávez se acerca en alto grado a nuestra propuesta teórica, tanto en el plano de los valores como en el de la lógica anti-mercantilista, y esto lo comprobamos en la Constitución de 1999, en el Plan de Desarrollo Económico y social de la Nación y en el Plan Estratégico Social. En el Plan de la Nación de 2001, se plantean la “justicia social” y la “democracia solidaria” como principios, y sin negar la necesidad de eficiencia, se la subordina a la consecución de estas dos. Por otro lado, el concepto de derecho social se equipara al de derechos políticos y económicos, a la vez que se alude a la necesidad de “construir una nueva condición de ciudadanía, basada en el reconocimiento pleno y el ejercicio garantizado de los derechos”. La rotundidad de considerar los servicios sociales como un derecho por el simple hecho ser ciudadano, queda meridianamente claro cuando “rompiendo con el paradigma laborista”, se asume “la seguridad social como derecho, como garantía de en tanto ciudadano, y no en tanto trabajador” (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001). El Plan Estratégico Social de 2002, complementa esta nueva perspectiva, ya que deja meridianamente claro que el Estado es el responsable y garante no sólo de los derechos civiles y políticos sino también de los sociales. Por otro lado, realiza una dura crítica a la lógica mercantilista que concibe “la satisfacción de las necesidades sociales” como un “bien que se compra”, a la vez que otorga unos “mínimos básicos” a los más pobres bajo una óptica más de caridad que de derecho. Por último, contrapone una nueva racionalidad ética a la anterior racionalidad economicista: “no se trata de un problema administrativo o prestacional, sino ético (...) el imperativo ético de responder a las necesidades sociales garantizando la universalización de los derechos” (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2002). Todos los investigadores reconocen un avance importante en el ámbito teórico-legal y discursivo del actual gobierno respecto a la década del noventa, en lo referente a la categoría de “derechos sociales”, y a la difusión de unos nuevos valores acordes a esta categoría. Tito Lacruz (en Maingon et al., 2006: 180), por ejemplo, a pesar de que realiza un balance marcadamente crítico de la actual política social, reconoce que ahora, “los excluidos así como el resto de la sociedad civil reclaman su espacio político no como dádiva del Estado sino como un derecho”. Casanova et al (2007), por su

parte, consideran que en estos últimos años se está produciendo un alejamiento del “Estado liberal”, partiendo de una concepción que “revaloriza al colectivo”, y que lo vincula al concepto de derecho y de ciudadanía. Para Stelling (2005), lo más destacable es que esta “nueva institucionalidad” que se está configurando, implica también la asunción de una “nueva serie de valores”, y un nuevo modelo de gerencia basado en el “enfoque de derechos”. Y todo esto tiene relación con ese “ideario de izquierda”, al que alude Enrique Rodríguez (2006: 277), cuando se reivindican un conjunto de valores y categorías como “democracia social, igualdad, inclusión social, solidaridad social, solidaridad entre los pueblos, lucha antirracista y antiimperialista”, que han sido “banderas históricas de la izquierda venezolana y latinoamericana”. Estos valores, según el autor “están presentes en la conciencia colectiva” de los “grupos participantes del proceso bolivariano”. La conclusión aquí es que el avance en el plano teórico es notable, lo cual ha tenido también importantes implicaciones en la actitud de la ciudadanía a la hora de asumir un discurso en clave de derecho, y de adoptar un comportamiento más exigente hacia el Estado. Los desajustes actuales se presentan principalmente en las contradicciones entre el discurso y la práctica de ciertos funcionarios, tanto en lo relativo a los valores, como en la materialización de los derechos sociales.

CONCLUSIONES

Respecto a la caracterización general del paradigma y de su entronque con un modelo de desarrollo y con un orden socioeconómico, parece evidente que tanto el gobierno de Pérez como el de Caldera, son pioneros en la implementación de un paradigma de política social de corte marcadamente neoliberal, funcional a un modelo de desarrollo y de democracia de la misma orientación, y por tanto, coherente con una perspectiva totalmente sistémica, es decir, capitalista. En el caso del gobierno de Chávez, se puede afirmar que se han comenzado a fijar los primeros cimientos de un futuro paradigma de política social postneoliberal, signado por un modelo de desarrollo del mismo corte, y formando parte coherente de una propuesta –hoy todavía mucho más teórica que práctica– antisistémica, es decir anticapitalista, de orientación socialista, que por su carácter incipiente no está exenta hoy de contradicciones y debilidades.

Si pasamos a presentar las conclusiones relacionadas con los lineamientos principales del paradigma, partiendo de los indicadores determinados en nuestro marco teórico, podemos adelantar que las diferencias entre el ejecutivo de Pérez y de Caldera son casi inapreciables, mientras que los lineamientos del actual ejecutivo son, en su mayoría, divergentes a estos dos, aunque esto se manifiesta de manera más nítida en su proyección teórica que en la práctica, donde todavía los desajustes y tendencias del pasado siguen siendo destacadas.

La política social del gobierno de Carlos Andrés Pérez partió de un esquema donde lo social era totalmente subsidiario a la política económica, y por consiguiente, el objetivo central fue enfrentar y reducir los efectos del ajuste económico neoliberal a través de un paquete de programas compensatorios de cobertura focalizada. Para ello, se configuró un marco institucional impregnado por el manto de la lógica privatizadora, que se expresó en un retroceso de la intervención del Estado en el ámbito social, dejando espacios de intervención a las agencias multilaterales, al sector privado y al fenómeno de las Organizaciones No Gubernamentales. La mencionada lógica privatizadora incidió en el modelo de financiación, a través de la reducción del gasto público social y de la política de “recuperación de costos”, que fue erosionando el principio de gratuidad. También incidió en el modelo de descentralización y de participación social, ya que el objetivo no fue tanto desconcentrar el poder al interior de las instituciones del Estado y compartirlo a su vez con las comunidades organizadas, sino más bien deslastrar al Estado de sus históricas responsabilidades, reduciendo progresivamente su compromiso con el bienestar social, y estimulando la penetración del mercado en el campo de los servicios sociales. Además, el balance de resultados no es muy exitoso, porque no consiguieron solucionar los antiguos nudos críticos que achacaban al paradigma desarrollista, como la ineficiencia, la ineficacia, el clientelismo, la desorganización, la corrupción, etc. La fotografía de este periodo, se completa con un esquema de valores que otorga prioridad al criterio de eficiencia, más como necesidad debido a la importante reducción de gasto social, que como principio ético en el manejo de los recursos públicos. Y todo esto, impregnado por un discurso gubernamental donde la política social comienza a entenderse más como una mercancía que como un derecho social y hu-

mano, en contraposición a los planteamientos de las décadas anteriores.

La propuesta social del gobierno de Rafael Caldera, apenas modifica los lineamientos fundamentales del anterior ejecutivo, como antes adelantábamos. La diferencia sustancial la encontramos en el plano retórico, donde se elabora un discurso –en el IX Plan de la Nación– de tono más híbrido, con el claro objetivo de deslindarse de un gobierno como el de Pérez, profundamente desprestigiado. La promesa de establecer una relación más equilibrada entre la política social y la económica, el compromiso teórico por plantearse objetivos más ambiciosos que el mero enfrentamiento al ajuste, la reivindicación de valores como la solidaridad y la justicia social, junto a la recuperación de la categoría de derecho social, son las principales novedades respecto al discurso del gobierno anterior. Sin embargo, en la práctica, la política social siguió teniendo un papel subsidiario respecto a la política económica, bajo un modelo de corte compensatorio y focalizado, dentro de un marco institucional signado por la lógica privatizadora, donde el Estado seguía reduciendo su intervención en lo social mientras se abrían espacios al mercado. El modelo de financiación mantuvo el principio de la recuperación de costos, mientras el modelo de descentralización y participación continuaba implementándose en función de la misma lógica privatizadora de Pérez. A todo esto, se añadía una lógica cada vez más mercantilista que iba erosionando paulatinamente el concepto de derecho social teóricamente reivindicado.

En cuanto a la política social del ejecutivo de Hugo Chávez, en primera instancia hay que precisar que han existido dos etapas bien diferenciadas: una que abarca los cuatro primeros años de gobierno, donde los lineamientos del pasado siguen teniendo un peso importante; y una segunda, que se inicia con el nacimiento de las “misiones sociales”, donde se empieza a vislumbrar una nueva institucionalidad y los cambios comienzan a ser mucho más perceptibles. Por otro lado, el avance en términos discursivos y teórico-legales ha sido muy notable, lo cual no se ha correspondido todavía con una práctica en el mismo nivel. Desde un principio, se abogó por un equilibrio entre lo social y lo económico, marcándose objetivos ambiciosos como la justicia social y la calidad de vida, y recuperando el principio de universalidad frente al de focalización. Sin embargo, durante la primera etapa lo macro-

económico primó sobre lo social, y la orientación compensatoria y focalizada tuvo un peso específico. Con el inicio de las misiones, lo social comienza a recuperar terreno frente a la política económica, a la vez que la universalidad va paulatinamente superando las tendencias focalizadoras. En el plano institucional, se ha producido un retroceso de la lógica privada frente a la pública, con la recuperación del papel social del Estado y del principio de gratuidad, a la vez que aumentaba considerablemente el gasto social. El reforzamiento de la lógica pública también se ha reflejado en la nueva propuesta de descentralización y participación comunitaria, bajo el modelo de corresponsabilidad Estado-ciudadanía. Estos elementos, son parte de una nueva institucionalidad que se está gestando, pero que todavía carga con importantes problemas del pasado como la ineficiencia, el clientelismo, el burocratismo, la corrupción, y la desorganización, entre otros. Y por último, destaca una retórica marcadamente anti-mercantilista, que otorga especial centralidad al concepto de derecho social, y que reivindica valores como la solidaridad social y el comunitarismo, a pesar de que en la práctica, todavía en ciertas ocasiones se atente contra estos preceptos.

Por último, respecto a los indicadores básicos en política social, se puede observar que en la mayoría se ha experimentado una mejora a lo largo del actual periodo de gobierno, al contrario de la década del noventa, donde prácticamente la mayoría de estos se iba deteriorando progresivamente (consultar tablas del anexo). El porcentaje de pobreza, por ejemplo, en la década del noventa superó la barrera del 40%, llegando algunos años a superar el 50%, mientras que en el año 2006 se consiguió reducir al 30%, la mejor cifra en casi 25 años. En

cuanto al porcentaje de pobreza extrema, ocurre algo similar, ya que en el año 1989 se alcanza un 20%, llegando a un alarmante 35% en 1996, mientras que en 2006 se redujo a un dígito, el 9%, lo que no ocurría desde el año 1980. El coeficiente de Gini, que nos mide los niveles de desigualdad en el país, también nos ofrece datos muy significativos, ya que en los años noventa se acerca a sus cifras más altas, 0,62 en 1996 y 0,60 en 1997, y sin embargo, en el año 2006 se reduce al 0,45, mejorando los niveles de los últimos 25 años. Del índice de Desarrollo Humano (IDH), sólo tenemos datos del gobierno de Chávez, y es importante destacar una mejora progresiva, pasando del 0,74 del primer año de mandato, 1999, al 0,88 actual. Otro indicador donde se refleja una mejora sustancial en estos últimos años es en el apartado de gasto social: en gasto social como porcentaje del PIB, por ejemplo, mientras en los noventa fluctúa entre el 8 y el 9%, en la presente década llega a los dos dígitos, logrando su punto más alto en 2006, con un 13,6%; en gasto social como porcentaje del gasto público, ocurre algo similar, es decir, si en la década de noventa no llega al 40%, excepto en los años 1992 y 1993, en los últimos años está por encima del 40%, llegando al record del 44% de 2006; en gasto social por habitante, en 2005 es superior, respecto a 1990, en más de un 60%. Los dos únicos indicadores donde el gobierno de Pérez sigue teniendo mejores resultados que el actual es en desocupación y en informalidad laboral. En desocupación, las mejores cifras del mandato actual, un 9,5% en el año 2006, no mejoran el 6,3% del año 1993, y en informalidad, a pesar de la reducción en casi cinco puntos, llegando a un 45% en el año 2006, siguen superando el 39% del año 1989.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, Neritza (2003), “La atención a la pobreza en Venezuela. Del Gran Viraje a la V República. 1989-2002”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, IX-2 (jul.-dic).
- Id. (2004), “Gestión social, pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las misiones sociales. Balance y perspectivas (2003-2004)”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, X-2 (jul.-dic).
- Id. (2002), “Políticas sociales en Venezuela. Una perspectiva histórica”, en Cacciamali et al., *Los desafíos de la política social en América Latina*. Caracas, Universidad de Sao Paolo/Prolam, Pontificia Universidade Católica de Sao Paolo, Universidad Central de Venezuela.
- Casanova, Ramón et al. (2007), *Para una cartografía de las ideas de la transición venezolana*. Caracas, FECS.
- Gobierno de Venezuela (1999), *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, Imprenta Nacional.
- Id. (1991), *CORDIPLAN. Plan operativo 1991. El Gran Viraje en Acción. VIII Plan de la Nación*.

- Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República. Venezuela. Marzo.*
- Id. (1995), *CORDIPLAN. Un proyecto de país. Venezuela en consenso. Documentos del IX Plan de la Nación. Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República. Venezuela. Febrero.*
 - D’Elia, Yolanda; Lacruz, Tito y Maingon, Thais (2006), “Los modelos de política social en Venezuela: universalidad vs asistencialismo”, en Thais Maingon et al., Balance y perspectiva de la política social en Venezuela. Venezuela, ILDIS (disponible también en Internet en: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/03823.pdf>>).
 - Díaz Polanco, Jorge, “Entrevista informal”, el 22 de mayo de 2007.
 - España, Luis Pedro (1997), *El Programa de Enfrentamiento a la Pobreza 1989-1993. Recomendaciones para su reforma.* Caracas, Ministerio de la Familia, 1997.
 - García, Haydee (1993), *Política social en Venezuela: antes y después del ajuste.* Caracas, Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES).
 - Gómez, Irey (2000), “La política social en la agenda latinoamericana: algunas perspectivas para América Latina”. *Espacio Abierto*, IX-3, julio-septiembre.
 - Gómez Sánchez, Irey Coromoto (2002), “¿Transición o continuismo? La política social venezolana en el inicio del nuevo milenio”. *Fermentum, Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, XII-34, mayo-agosto.
 - Gómez, Irey; Alarcón, Luis (2003), “Los nudos críticos de la política social venezolana de 1989 a 2001”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, IX-2 (mayo-agosto). Disponible también en Internet en: <<http://www.revele.com.ve/pdf/reveecciso/vol-n2/pag13.pdf>>.
 - INE (Instituto Nacional de Estadística). Disponible en Internet en: <<http://www.ine.gob.ve/>>.
 - Lacruz, Tito; Parra, Matilde (2003), “Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela. Caso de los Multihogares de Cuidado Diario”. *CISOR*, abril.
 - Lacruz, Tito (2006), “Balance sociopolítico: una ciudadanía inacabada”, en Thais Maingon et al., Balance y perspectiva de la política social en Venezuela. Venezuela, ILDIS (disponible también en Internet en: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/03823.pdf>>).
 - Lander, Edgardo (2004), “Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela”. Ponencia presentada en la Conferencia *Nueva izquierda latinoamericana. Pasado y trayectoria futura.* Madison, Universidad de Wisconsin.
 - López Maya, Margarita (2004), “Democracia participativa y políticas sociales en el gobierno de Hugo Chávez”. *Revista Venezolana de Gerencia*, IX-28.
 - Id.; Lander, Luis (2000), “Ajustes, costos sociales, y agenda de los pobres en Venezuela: 1984-1998”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, VI-3 (sep.-dic.).
 - Machado, Clemy (2003), “Política y programas sociales (1989-2002)”. *Revista Gaceta Laboral*, IX-2.
 - Maingon, Thais (1999), “Comentarista”, en Álvarez et al., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90.* Caracas, Nueva Sociedad.
 - Maingon, Thais (2004), “Política social en Venezuela: 1999-2003”. Cuadernos del Cendes, 55 (enero-abril). Disponible desde Internet en: <<http://www.cendes-ucv.edu.ve/pdfs/55%2047-74.pdf>>.
 - Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001), *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007.* MPD, septiembre. Disponible también desde Internet en: <<http://www.mpd.gob.ve/pdeysn/plan.htm>>.
 - Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2002), Plan Estratégico Social (PES) (2002), *Hacia la Universalidad de los Derechos Sociales con Equidad, dentro de una Estrategia de Promoción de la Calidad de Vida y Salud.* Caracas, MSDS, agosto.
 - Mújica, Norbis (2002), “Estado y políticas sociales en Venezuela. ¿La Quinta República o el regreso al pasado?”. *Revista Venezolana de Gerencia*, VII-18 (abril-junio).
 - Parker, Dick (2003), “¿Representa Chávez una alternativa al neoliberalismo?”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, IX-3 (mayo-agosto).
 - Piñango, Ramón (1999), “La política social en las últimas dos décadas”, en Álvarez et al., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90.* Caracas, Nueva Sociedad.

- Rodríguez, Enrique (2006), “Política social actual: una visión desde el gobierno”, en Thais Maingon et al., Balance y perspectiva de la política social en Venezuela. Venezuela, ILDIS (disponible también en Internet en: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/03823.pdf>>).
- Stelling, Maryclen (2005), *Modelo gerencial de la política social en la presente gestión gubernamental. ¿Nueva institucionalidad? ¿Nuevo modo de gestión social? ¿Nuevos sujetos?*. Caracas, Fundación Escuela de Gerencia Social.
- Silva Michelena, Héctor (1999), “La política social en Venezuela durante los años ochenta y noventa”, en Álvarez et al., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90*. Caracas, Nueva Sociedad.
- SISOV (Sistema de Indicadores Sociales de Venezuela). Ministerio de Planificación y Desarrollo. Disponible desde Internet en: <<http://www.sisov.mpd.gob.ve/home/index.ph>>.
- Uharte, Luis M. (2005), “Política social y democracia: un nuevo ‘paradigma’”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, XI-3 (septiembre-diciembre).

ANEXO: TABLAS

Tabla 1. Porcentaje de pobreza y pobreza extrema 1980-2006

Año	% Pobreza	% Pobreza extrema
1980	17,6	9,0
1981	22,8	10,7
1982	25,6	12,1
1983	32,6	14,9
1984	37,5	18,9
1985	34,7	16,6
1986	38,8	17,6
1987	38,8	16,6
1988	39,9	16,7
1989	44,4	20,0
1990	41,4	18,6
1991	35,3	16,0
1992	37,7	15,5
1993	41,3	16,8
1994	53,6	27,5
1995	48,2	22,9
1996	61,3	35,3
1997	48,3	27,6
1998	43,9	17,1
1999	42,0	16,9
2000	40,4	14,9
2001	39,0	14,0
2002	48,6	21,0
2003	55,1	25,0
2004	47,0	18,6
2005	37,9	15,3
2006	30,4	9,1

Fuente: IESA (de 1980 a 1997) (en López Maya; Lander, 2000). INE (1998-2006).

Tabla 2. Medida de desigualdad (coeficiente de Gini 1980-2006)

Año	Coficiente de Gini
1980	0,57
1981	0,56
1982	0,56
1983	0,56
1984	0,58
1985	0,58
1986	0,57
1987	0,58
1988	0,57
1989	0,58
1990	0,58
1991	0,57
1992	0,57
1993	0,57
1994	0,59
1995	0,59
1996	0,62
1997	0,60
1998	0,59
1999	0,47
2000	0,48
2001	0,46
2002	0,49
2003	0,48
2004	0,46
2005	0,47
2006	0,45

Fuente: Baptista (1980-1998) (Maingon, 2004). INE (1999-2006).

Tabla 3. Índice de Desarrollo Humano, 1998-2006

Año	IDH
1998	0,69
1999	0,74
2000	0,75
2001	0,78
2002	0,77
2003	0,77
2004	0,80
2005	0,83
2006	0,88

Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística).

Tabla 4. Gasto social como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público, 1988-2006

Año	Gasto social como % del PIB	Gasto social como % del Gasto público
1988	7,3	33,9
1989	6,9	32,5
1990	7,6	29,9
1991	9,4	35,8
1992	9,7	40,1
1993	8,1	40
1994	7,6	33,7
1995	7,7	36,9
1996	8	32,3
1997	8,5	38,7
1998	8,2	37,4
1999	9,4	38,5
2000	11	37,3
2001	12,1	38,4
2002	11,2	38,2
2003	12,1	39
2004	11,8	41,4
2005	11,6	40,6
2006	13,6	44

Fuente: CORDIPLAN (1988-1998) (Lacruz; Parra, 2003). SISOV (Ministerio de Planificación) (1999-2006).

Tabla 5. Gasto social por habitante 1996-2005

Año	Bolívars del año 2000	Índice (1990=100)	Tasa de crecimiento interanual
1996	270.445	84,6	-1,7
1997	349.359	109,2	29,2
1998	252.157	78,8	-27,8
1999	273.013	85,4	8,3
2000	361.247	113	32,3
2001	386.756	120,9	7,1
2002	348.441	109	-9,9
2003	349.906	109,4	0,4
2004	436.337	136,4	24,7
2005	516.745	161,6	18,4

Fuente: SISOV (Ministerio de Planificación) (1999-2006).

Tabla 6. Desocupados y ocupados en sector informal

Año	% Desocupados	% Ocupados en sector informal
1983	10,3	41,3
1984	13,4	41,8
1985	12,1	40,3
1986	10,3	41,5
1987	8,5	38,7
1988	6,9	38,1
1989	9,6	39,7
1990	9,9	41,5
1991	8,7	40,5
1992	7,1	39,6
1993	6,3	40,6
1994	8,4	49,3
1995	10,2	48,4
1996	12,4	48,6
1997	10,6	47,4
1998	11,2	48,2
1999	14,5	
2000	13,2	
2001	12,7	50,8
2002	16,1	50,5
2003	16,7	52,4
2004	13,9	50,9
2005	11,4	47,8
2006	9,5	45,7

Fuente: IESA (1983-1998) (López Maya; Lander, 2000). INE (1999-2006).