



Políticas Sociales y Contextos Políticos en Venezuela. *Un balance sociohistórico*

Realizado por:

Tito Lacruz Raugel

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales

Trabajo de ascenso para el escalafón de Profesor Agregado Diciembre 2007

Presentación

El presente trabajo fue publicado como un capítulo de autoría propia en el libro "Balance y perspectivas de la política social en Venezuela" (ILDIS-CENDES-UNFPA, Caracas, 2006) coordinado por la Profesora Thaís Maingón, del cual anexamos el índice. Dicho capítulo, intitulado en dicho libro bajo el nombre de 'Balance Sociopolítico: Una ciudadanía social inacabada', realiza un balance histórico de la política social en Venezuela, sin embargo no lo realiza en términos de logros y fracasos de estas políticas si no en términos de sus trasfondos sociopolíticos. Para ello, el trabajo retoma los objetivos que se plantearon las diferentes políticas sociales desde el Programa de Febrero de López Contreras hasta las Misiones Sociales actuales y sus respectivas maneras de abordar la transformación de la sociedad.

En tanto que se trata de un capítulo, este trabajo se enmarca en una reflexión mayor sobre el rol y las perspectivas de las políticas sociales en Venezuela donde el autor de este trabajo también participó como co-autor de otro capítulo ("Los modelos de política social en Venezuela: Universalidad vs. Asistencialismo").

Si bien se han realizado muchos trabajos sobre el tema de las políticas sociales en Venezuela, existen muy pocos que lo hagan desde una perspectiva histórica y en conjunto con una reflexión sobre los modelos políticos y sociales que, en sus respectivos momentos, se han tratado de inculcar a la sociedad venezolana. Así el presente trabajo, como el libro del cual forma parte, se ha dirigido a llenar un vacío existente dentro de la bibliográfica nacional sobre el tema de las políticas sociales.

La metodología consiste básicamente en la investigación bibliográfica y hemerográfica así como en la recopilación de materiales documentales sobre el tema, muchos de los cuales fueron luego utilizados en el trabajo "Las Misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis" (ILDIS, Caracas, 2006) coordinado por Yolanda D'Elia y donde el autor trabajó como investigador.

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: lf81120063201921 ISBN 980-6077-46-6

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

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	_
PARTE I LA CUESTIÓN SOCIAL EN DEBATE: ENFOQUES Y POLÍTICAS	
Capítulo 1 LA CUESTIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Yolanda D'Elia	_
Descifrando la cuestión social	
El debate ético y político sobre la cuestión social	_
El enfoque conservador-laborista: una sociedad estratificada	
El enfoque keynesiano (una sociedad de masas)	_
El enfoque neoliberal (una sociedad dual)	_
El enfoque democratizador (una sociedad justa y plural)	
Breve historia de la política social	
Los modelos de política social	
El modelo meritocrático (enfoque laborista)	
El modelo institucional (enfoque keynesiano)	
El modelo residual (enfoque neoliberal)	_
El modelo universal-equitativo	
(enfoque democratizador)	

Capítulo 2	
LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL MODELO UNIVERSAL-	
EQUITATIVO	
Thais Maingon / Yolanda D'Elia	
Evolución de la seguridad social y sus vínculos con	
el Estado del bienestar social	
Tipos de sistemas de protección social	
Caracterización de los modelos de protección social en	
América Latina	
Antigüedad y cobertura	
El comportamiento del gasto social	
La seguridad social desde un modelo universal-equitati	
La universalidad: el derecho de todos a tener derechos	
Los derechos-prestación	
Los derechos-integración	
Los derechos-identidad	
La equidad: igualdad en las diferencias	
La democratización: democracia con más democracia	
Capítulo 3	
LA ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE LA CALIDAD	
DE VIDA	
Yolanda D'Elia / Armando De Negri	
Tres formas de entender el objeto de la política social _	
El bienestar	
La pobreza	
La calidad de vida	
El imperativo ético de responder a las necesidades	
sociales	
No confundir necesidades con carencias	
No confundir necesidades con mínimos	
No confundir necesidades con satisfacciones	
Cambiando la lógica	
Una estrategia para expandir la vida y la autonomía	
de las personas	
Promoción y autonomía	
Formas de operar la estrategia	

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

Capítulo 4
BALANCE SOCIOPOLÍTICO:
UNA CIUDADANÍA SOCIAL INACABADA
Tito Lacruz
Primer balance: la modernización y el positivismo
El Programa de Febrero
El Nuevo Ideal Nacional
Segundo balance: la democracia populista y el rentismo
El ensayo democrático del trienio adeco
El Pacto de Punto Fijo (primera versión): la pacificación
y la estabilidad
El Pacto de Punto Fijo (segunda versión): el rentismo
petrolero y el clientelismo político
El colapso del modelo rentístico y clientelar
Las políticas sociales de la democracia populista
Tercer balance: el ensayo neoliberal y la promesa
revolucionaria
Los Programas de Ajuste 1989 y 1996
La concepción compensatoria
El proyecto de Revolución Bolivariana
Las reformas institucionales
Balance de las políticas sociales del proyecto
revolucionario bolivariano
Capítulo 5
LOS MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA:
UNIVERSALIDAD VS. ASISTENCIALISMO
Yolanda D'Elia / Tito Lacruz / Thais Maingon
Y - 1/0' 1 1
La política social en nuestro contexto
La política universal-asistencialista del proyecto
de industrialización
La política económica
La política social

El escenario político
La política selectiva-compensatoria del proyecto
neoliberal
La política económica
La política social
El escenario político
La política social actual: una aproximación a sus factores
críticos
La caracterización de la crisis y la problemática social _
Una aproximación a los factores críticos
Los factores críticos entre el ser y el deber ser
Los factores críticos entre fines y medios
Los factores críticos entre aspiraciones y sostenibilidad
Comentarios finales
El sistema de los seguros sociales
La reforma del Estado y la seguridad social
Las perspectivas: ¿del seguro a la seguridad?
Capítulo 7 GASTO SOCIAL Y EQUIDAD EN VENEZUELA (1970-200 Haydée García / Silvia Salvato
La ventaja relativa del gasto social
Los "topes" del gasto social
Las prioridades sectoriales del gasto social
Equidad: universalismo, focalización o ¿revolución?
Las inequidades en educación
Las inequidades en salud
DADTE III

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	269
A POLÍTICA SOCIAL DESDE LOS SECTORES DPULARES DE LOS BARRIOS URBANOS sé Virtuoso	291
VENEZUELA EN SU CONTEXTO: CRISIS SOCIAL Y CAMBIO POLÍTICO Juan Agulló	309

POLÍTICAS SOCIALES Y CONTEXTOS SOCIOPOLÍTICOS EN VENEZUELA.

UN BALANCE SOCIOHISTÓRICO

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 cómo 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

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 Venezue-la 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.} Pudiéramos 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 delConsejo 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. &}quot;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 contraparte 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 cómo 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 inmediatismo, 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 científica 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 Heraldo, 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 mejorar 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 perezjimenismo, 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 aquélla. 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 sociohistórico 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. Ese 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 tejerá 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 otroras 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 promisoria 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. Esta 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 perecedero:

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 delinean 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 impacto 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 recetadas 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

avecinaban. 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 estadal 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 mediocremente, 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 perezjimenisno, 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 referendum 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 acción 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 oficialismo. 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 relajo y fuentes de corrupción. La tensión era, por un lado, entre un nuevo poder que surgía en el gobierno central contra el poder "viejo" 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 Unico 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 ocuridos 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 Nº 37.322 de fecha 12 de noviembre de 2001, Decreto Nº 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 inmediatista 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 porta-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 sectores. 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 (Pdvsa, 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 Wiew: How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism", en Theory and Society, No 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/

Betancourt, Rómulo: Venezuela, política y petróleo, Monte Ávila Editores, Caracas, 1986.

Carvallo, 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, Nº 46, 2001, pp. 73-100.

Fleury, 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, Irey; Alarcón, Luis: "Los nudos de la política social venezolana de 1989 a 2001", en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 9, Nº 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.
- Rey, Juan Carlos: El futuro de la democracia en Venezuela, IDEA, Caracas, 1989.
- Rodríguez, Gabriela: "Clientelismo político y políticas sociales", en *Gaceta Laboral*, Vol. 8, Nº 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.