

# V. Semillero de investigadores



# Política social en Venezuela: Constitución, paradigmas y otros elementos para el debate

HUGO EDUARDO RAMÍREZ ARCOS\*

Artículo recibido: 15/06/2009

Artículo aprobado: 19/06/2009

## Resumen

*El objetivo de este escrito es proponer elementos conceptuales para el debate sobre la implementación de políticas sociales bajo la actual administración del presidente Hugo Chávez Frías en Venezuela. A través del uso de conceptos propios de la Ciencia Política y de la Sociología del Derecho, junto a la definición de los paradigmas como categoría analítica, se abordan las actuales políticas sociales como el resultado de una crisis institucional que necesariamente precisa la implementación de un nuevo paradigma, con las consecuencias que este proceso trae consigo para la institucionalidad del país. A partir de la forma en la que están concebidos los derechos sociales dentro de la Constitución de 1999, se exponen algunos de los dilemas que será necesario afrontar para el pleno establecimiento de una política social institucional.*

**Palabras clave:** *política social, Venezuela, paradigmas, Constitución, Hugo Chávez.*

---

\* Politólogo de la Universidad del Rosario. Joven investigador del Observatorio de Venezuela del Centro de Estudios Políticos Internacionales (CEPI) de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: hugo.ramirez@urosario.edu.co

## Social Policy in Venezuela: Constitution, paradigms and other items for discussion

### Abstract

*The aim of this paper is to propose conceptual elements for discussion about the implementation of social policies under the current administration of the President Hugo Chávez Frías in Venezuela. Through the use of concepts from political science and sociology of law, together with the definition of paradigms as an analytical category, it addresses the current social policies as the result of an institutional crisis, which necessarily requires the implementation of a new paradigm, with the consequences that this process entails for the country's institutions. Since the reform which social rights are conceived in the 1999 Constitution sets out some of the dilemmas that will be needed to meet the full establishment of an institutional social policy.*

**Key words:** *Social Policy, Venezuela, Paradigms, Constitution, Hugo Chávez.*

Existe un proverbio que dice que hay que saber no sólo derribar, sino también construir, y esta frase es empleada a todas horas por gente campechana y superficial siempre que se ven incómodamente enfrentados a una actividad de control. [...] Pues no siempre se derriba para volver a construir; al contrario, se derriba con diligencia para ganar un espacio libre para la luz y el aire, los cuales concurren por sí mismos a cualquier parte donde se haya eliminado un elemento obstaculizador.

(Enrique el Verde, Gottfried Keller)

## Introducción

Desde múltiples perspectivas, y sin importar el referente ideológico desde el cual se analicen, los últimos 10 años de la política venezolana, vividos bajo el gobierno de Hugo Chávez Frías, son un tema de interés general, en tanto que vistos desde el exterior nos obligan a pensar hacia dónde van los sistemas democráticos en América Latina, y también nos llevan necesariamente hacia la pregunta sobre qué destino queremos para nuestras instituciones.

Respecto a la forma de gobernar del presidente venezolano se ofrecen múltiples versiones. Hay quienes lo retratan como un militar golpista y autoritario que espera convertirse en uno de los tantos caudillos militares de América Latina, valiéndose del populismo para lograr llevar a cabo su proyecto político; por otro lado, hay quienes aseguran que su llegada a la política ha traído consigo a un “héroe” que ha llegado al poder para encargarse de saldar la deuda histórica entre opresores y oprimidos. Ante un panorama tan politizado como el que presenta este caso en particular, donde existen argumentos recurrentes y fácilmente identificables dentro de cada uno de los bandos, centrarse en reflexionar sobre las acciones del gobierno no es tarea fácil.

En este texto se desarrollarán algunos elementos para el debate sobre la realidad política venezolana, desde una perspectiva académica, con el fin de ofrecer visiones alternativas sobre la actual política social que desarrolla el gobierno del presidente Chávez. Ante una multiplicidad de miradas sobre el tema, cada una de las cuales estructura

su “objeto político” centrándose en una característica particular de la actual administración; estudiará la administración de Chávez y su proyecto de Revolución Bolivariana, a través de las consideraciones que pueden derivarse de la forma en la que está estructurado el paradigma de atención social, por la vía de las políticas públicas en Venezuela.

Optar por abordar el proyecto de Revolución Bolivariana desde la forma en la que éste concibe sus políticas sociales, es una vía efectiva para abordar un caso como éste desde una perspectiva que no sólo se ocupe de denunciar sus errores —estructura recurrente en este tipo de análisis—, sino que se preocupe también por estudiar aquello que puede ser rescatado dentro de lo que se considerará en este ensayo como una forma alternativa de hacer política en la región.

El presente texto está justificado por el interés que despierta el hecho de que mientras en otras esferas de acción el gobierno venezolano ha sido criticado una y mil veces, en lo que respecta a sus programas de atención social, éstos se han constituido como un bastión de legitimidad, estructurado sobre nuevos paradigmas de gestión que le dan un componente particular.

Claves de este tránsito de paradigmas en la gestión pueden evidenciarse, tal y como lo referencia Steve Ellner, en “los ambiciosos programas sociales y económicos de Chávez [los cuales] tienen una marcada orientación a la comunidad y están destinados a incorporar áreas de los barrios marginales a la vida nacional” (Ellner, 2006). Estrategias como las de las misiones sociales, los comités de tierras, las universidades bolivarianas y las mesas técnicas de agua serían las principales políticas públicas en este sentido. En segundo lugar, esta concepción de lo social “desafía a poderosos grupos económicos en formas que los gobiernos reformistas y populistas estaban renuentes a implementar” (Ellner, 2006). Esta situación particular puede evidenciarse, entre otras, en reformas como la de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en la cual la propiedad privada deja de ser un

derecho absoluto,<sup>1</sup> así como en la conflictiva relación que mantiene el presidente Chávez con la gran mayoría de grupos económicos venezolanos. Por último, debe señalarse el fuerte componente ideológico que acompaña no sólo la política social, sino todas las acciones del presidente Chávez. Como asegura Ellner: “la política venezolana bajo Chávez se ha convertido en un juego [de] suma cero, al tiempo que el discurso refleja un claro sesgo de clase. Nunca antes en la historia del país había declarado un jefe de Estado que asistir a los pobres es más importante que ayudar otros sectores de la población”. (2006).

En la esfera internacional esta forma de darle al Estado un componente social le ha asegurado el reconocimiento de varios organismos internacionales (entre los que se encuentran el PNUD, la Unesco y la OPS), además de facilitarle el acceso al liderazgo bajo organismos como el Alba y Petrocaribe,<sup>2</sup> reiterando la condición singular de la política exterior venezolana mencionada por Carlos Romero, de una marcada “tendencia a un activismo que en muchas ocasiones ha estado fundado en la creencia de que el modelo venezolano debe ser imitado por el resto de los países del globo” (Romero, 2006, p. 8).

Para algunos autores esta forma que adquiere la actual política social venezolana tan sólo sería el resultado de los elevados precios del petróleo, combinados con un paradigma populista que trajo consigo el retorno de políticas sociales de corte asistencialista implementadas en épocas pasadas; sin embargo, a pesar que el petróleo es un elemento fundamental para comprender la realidad venezolana, las anteriores administraciones contaron con recursos similares (se debe anotar que Venezuela comienza su historia petrolera desde 1930), situación

<sup>1</sup> El Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, promulgado por el presidente Chávez en 2001, dice en su exposición de motivos: “El contenido del derecho de propiedad, con sus atributos de uso, goce y disposición, se encuentra sujeto al efectivo cumplimiento de la función social específica que el ordenamiento jurídico le atribuya” (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2001).

<sup>2</sup> A pesar de que el Alba y Petrocaribe sean organizaciones creadas con el fin de establecer convenios económicos con los países de la región, el gobierno venezolano ha utilizado estos instrumentos como la vía más efectiva para internacionalizar su política social bajo el criterio de la solidaridad. Al respecto, en el caso específico del Alba se pueden citar las Casas del Alba y en el caso de Petrocaribe la constitución de fondos para la producción de alimentos y establecimiento de cadenas productivas solidarias entre los firmantes.

que no llevó a los gobiernos anteriores a emprender reformas institucionales tan radicales como las que actualmente lleva adelante la administración del presidente Chávez. Plantear elementos para el debate sobre la forma en la cual está estructurada la política social venezolana, es en esta vía una contribución hacia una comprensión menos maniqueísta y más integral de la política del gobierno de Chávez.

## 1. Un contexto de crisis

La historia venezolana del siglo XX está cargada de grandes paradojas. Siendo un país que volcó su economía al petróleo desde 1930, percibiendo generosos ingresos por esta vía, la situación privilegiada de su economía interna no trajo consigo el que este foco de divisas fuese utilizado por los gobernantes del país en inversión social a largo plazo, que derivara en una mejora de las condiciones de vida para los ciudadanos. Esta situación puede en parte ser explicada por la tesis básica de la obra de Gabriel Tortella sobre la revolución del siglo XX: “En el corto plazo la política era decisiva, mientras que los cambios políticos profundos venían determinados por la evolución económica” (Tortella, 2000, p. 13).

Así las cosas, los paradigmas que direccionaron las instituciones políticas y económicas en Venezuela llevaron a que con los años hiciera carrera la tesis según la cual el ser pobre y vivir en un país rico era señal de que alguien estaba robando el dinero de la nación. Las consecuencias sociales de esta forma de percibir las instituciones políticas por parte de los venezolanos se verán tristemente reflejadas en hechos como el ocurrido el 27 de febrero de 1989, en la revuelta popular conocida como el “Caracazo”, donde una gran cantidad de personas perderían sus vidas al salir a las calles a manifestarse en contra de la adopción de un paquete de medidas ortodoxas provenientes del Fondo Monetario Internacional y acogidas por el entonces presidente Carlos Andrés Pérez. Las explicaciones sobre las razones que éste tuvo para adoptar tales medidas serían por su complejidad tema de otro escrito, sin embargo, es importante anotar que dentro de su campaña presidencial, y quizás en razón de su anterior mandato (1974-1979), los electores del presidente Pérez esperaban un mandatario centrado en el campo de lo social.

Dos golpes de Estado, fallidos uno el 4 de febrero de 1992 con la participación del entonces teniente coronel Chávez, junto con el movimiento militar clandestino denominado MBR 200 (Movimiento Bolivariano Revolucionario 200), y otro del 27 de noviembre de 1992, son evidencia de la decadencia en la que entraba el régimen general de valores<sup>3</sup> entre los venezolanos.

En respuesta a las múltiples inequidades, la sociedad venezolana se vio sumergida en una crisis política en la cual algunos de los principios contractualistas esenciales sobre “las ideas del bien común y de la voluntad general en cuanto principios agregadores de sociabilidad que permiten designar como ‘sociedad’ las interacciones autónomas y contractuales entre sujetos libres e iguales” (Sousa Santos, 2006, p. 9) se habían distorsionado hasta tal punto que el sistema de partidos y la democracia representativa no lograban cumplir su papel de incluir las demandas de los ciudadanos dentro del accionar público, conduciendo a que los ciudadanos optasen por combatir la inequidad “por mano propia”, frente a la falta de respuesta ante sus demandas institucionales.

Dilucidando esta situación bajo el esquema conceptual planteado por Boaventura de Sousa en su texto sobre la democracia, parece concluyente el que este deteriorado régimen general de valores no haya logrado resistir a la fragmentación de una sociedad que se encontraba en lo que De Sousa cataloga a manera de “múltiples *apartheids*” (De Sousa Santos, 2001, p. 19), lo que significaría una sociedad “polarizada a lo largo de sus ejes económicos, sociales, políticos y culturales” (De Sousa Santos, 2001, p. 19). En este contexto, la búsqueda de soluciones encaminadas al bienestar general de los ciudadanos parecen carecer de sentido, en tanto que las demandas que adquieren sentido dentro de la institucionalidad son exclusivamente las de los grupos sociales organizados, los cuales han conquistado espacios de poder que les

<sup>3</sup> Para Boaventura De Sousa Santos, “Las tensiones y antinomias de la contractualización social no se resuelven, en última instancia, por la vía contractual. Su gestión controlada depende de tres presupuestos de carácter metacontractual: un régimen general de valores, un sistema común de medidas y un espacio-tiempo privilegiado” (2006, p. 9).

permiten influir en las decisiones públicas. La inmensa mayoría restante se encontrará en una situación de desprotección y desamparo.

Tal y como se hacía referencia en la introducción de este texto, bajo este panorama de conflicto cobra importancia el estudio de las políticas sociales como ejes conductores que permitan reinterpretar las acciones del actual gobierno ante esta crisis que se había ido estructurando en Venezuela. Si existe una carta de presentación de la actual administración de Chávez, ésta es la política social. Organizaciones como la Unesco, que en 2005 premiara al presidente Chávez con el Premio Internacional José Martí por sus logros en la alfabetización, al conseguir declarar a Venezuela país libre de analfabetismo, además de la Organización Panamericana de la Salud, que le ha dado el reconociendo a la Misión Barrio Adentro como uno de los programas más exitosos a nivel de la prestación de servicios de atención primaria en salud, son pruebas del éxito del gobierno en esta materia.

## **2. Derechos humanos, Constitución y Estado de bienestar**

Una de las primeras acciones implementadas por el presidente venezolano, tras jurar “ante una moribunda Constitución”,<sup>4</sup> fue la de reformar la carta política de los venezolanos en una guía de su proyecto político, pero también en un documento prolijo en derechos para los venezolanos. Esta Carta Constitucional de 1999 contiene un conjunto de derechos sociales que se convierten en el referente principal a la hora de formular políticas sociales. Los derechos humanos concebidos como “reglas o normas para la esfera de la acción, [...] sólo pueden desenvolver su pleno vigor cuando se les garantiza a través de normas de derecho positivo, esto es, [cuando son] transformados en derecho positivo” (Alexy, 2001, p. 93), debemos tener en cuenta al respecto la explicación normativa de los derechos sociales —entre los que comúnmente dentro de la literatura especializada en políticas sociales se incluyen también a los económicos y culturales—, que se supone que éstos:

<sup>4</sup> En el acto de posesión como presidente de Venezuela, Chávez juramentó: “Juro ante Dios, ante la Patria y ante el Pueblo que, sobre esta moribunda Constitución, impulsaré las reformas necesarias para elaborar una Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos” (El Mundo, 1999).

fueron incluidos en el constitucionalismo con el propósito de atenuar las diferencias materiales entre las personas. Para lograr este objetivo es necesario ir más allá del principio formal de igualdad ante la ley. En la sociedad capitalista el fundamento último de los derechos sociales se encuentra en la defensa de la libertad: los derechos sociales protegen la libertad al resguardar las condiciones materiales que la hacen posible o, dicho en otras palabras, los derechos sociales propenden por el mantenimiento de la igualdad material necesaria para la libertad efectiva o libertad fáctica (García, 2001, p. 456).

En este orden de ideas, veremos que dentro del plano de la concepción de las políticas públicas en Venezuela adquiere cada vez más relevancia el clásico debate de la teoría política entre libertad e igualdad, como dos dimensiones de la política sobre las cuales los gobiernos deberán necesariamente privilegiar una, en detrimento de la otra, con el objetivo último de constituir las metas propias a su ideología. Para Mauricio García, no se debe olvidar, a la hora de hacer un balance entre libertad e igualdad, el que estos derechos fueron incorporados dentro del “constitucionalismo temprano del siglo XX, [...] [como] obra de la crítica socialista y marxista al principio liberal de igualdad, entendido como mera igualdad ante la ley” (García, 2001, p. 456). Por tal razón, “de nada sirve la igualdad legal si ésta no se complementa con una igualdad material que suponga las diferencias entre las personas e intente remediarlas al menos parcialmente” (García, 2001, p. 457). Según la propuesta del socialismo del siglo XXI propugnado por el presidente Chávez, la lucha en contra de la desigualdad será el tema fundamental dentro de su agenda política,<sup>5</sup> por encima de la libertad propugnada por las democracias liberales, en tanto que como repite recurrentemente en sus discursos “la Revolución [está planteada] para luchar contra la desigualdad, la exclusión, el desempleo, la pobreza, [y] la miseria” (Chávez, 2007).

<sup>5</sup> Al respecto las *Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de La nación 2007 – 2013* denuncian: “A la diversidad biológica, de edad, étnica y de género se le han sobrepuesto históricamente desigualdades sociales, reproducidas por un Estado al servicio de los intereses del capital en detrimento del trabajo, que han contribuido al aumento de las limitaciones en las capacidades individuales y colectivas, requeridas para el disfrute de los derechos humanos y sociales” (República Bolivariana de Venezuela, 2007, p.12).

La Constitución venezolana, como acta de reconocimiento de los derechos y eje principal en lo concerniente a la política social, reconoce los derechos a manera de capacidades que son inherentes a las personas y las cuales deben ser tanto reconocidas como protegidas por la ley. Dentro de esta propuesta de país, para esclarecer las dicotomías que se presentan podemos utilizar categorías como las de universalidad y autonomía<sup>6</sup> desarrolladas por Robert Alexy, como dos de los referentes principales que permitirán comprender la forma en la que se articularán el conjunto de los derechos y deberes contemplados dentro de esta carta.

En lo que respecta a la universalidad como principio, la Constitución venezolana asegura una serie de derechos inalienables a todos los ciudadanos sin importar su estatus dentro de la sociedad. Por otra parte, en lo que respecta al principio de autonomía (quizás el más cuestionado por los sectores opositores en la actualidad), la Constitución venezolana contiene artículos encaminados a garantizar esta facultad en dos direcciones, es decir, tanto desde el campo de lo privado, como desde el plano de la autonomía del Estado de interferir en ciertos campos cuando lo considere necesario.

La autonomía, contemplada desde el campo de lo privado, contiene la simiente de la elección individual en busca de la realización personal, tal y como lo contemplaban los proyectos liberales, sin embargo, dentro de la concepción de país promulgada por el proyecto de Revolución Bolivariana, este principio se ve limitado por la autonomía pública, justificada por la necesidad de hacer compatibles las elecciones individuales con los intereses de la mayoría, determinando mediante este juego de contrapesos aquello que será justo o injusto dentro de los límites de la llamada justicia social.

Justificados por la autonomía pública, están necesariamente la democracia y los derechos humanos, generando un vínculo relacional con las dos dimensiones de la autonomía, en tanto que la protección de

---

<sup>6</sup> Los argumentos desarrollados a continuación en lo correspondiente a *autonomía y universalismo* a partir del plano constitucional, están inspirados en la obra de Robert Alexy titulada *Teoría del discurso y derechos humanos* (2001).

la autonomía privada estaría garantizada y limitada por los derechos humanos, así como la autonomía pública estaría justificada por la idea de una democracia “participativa y protagónica”.

Bajo este esquema conceptual, la idea del poder popular<sup>7</sup> juega el papel de fortalecer la autonomía privada dentro del marco de los intereses públicos, con el objetivo último de buscar bajo esta vía una reestructuración y un sostenimiento del sistema de régimen común de valores, a los que se hacía referencia en la anterior sección de este análisis. Para Chávez, “el poder popular es un poder infinito” (Aló Presidente, 2005a), y quizás serán infinitas las concertaciones que deban darse dentro de estos dos tipos de autonomías en un sistema democrático.

Es igualmente importante, dentro del esfuerzo por comprender el paradigma que estructura el componente social del actual gobierno venezolano, reconocer que las normas constitucionales que consagran derechos pueden tener la forma de reglas o principios: “las reglas son normas que se aplican todo o nada. Los principios se aplican en mayor o menor grado dependiendo del resultado que arroje la ponderación que hace el juez entre dicho principio y otros que confluyen en el caso que se juzga” (García, 2001, pp. 457-458). Esta distinción quizás permita formular algunas hipótesis sobre la forma en la que el actual gobierno se vale de la legalidad, sin violarla, para llevar a cabo su proyecto revolucionario.

Dentro de los nueve principios fundamentales contemplados dentro de la Constitución venezolana, en materia de política social se deben destacar los siguientes:

**Artículo 2.** Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia,

<sup>7</sup> Esta idea de poder popular está sustentada bajo la idea de instaurar una democracia participativa y protagónica, en la cual se deleguen competencias a la comunidad organizada con el fin de desconcentrar la administración pública.

la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

*Artículo 3.* El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.

En este breve recuento de la estructura constitucional venezolana cobra especial importancia la diferencia entre los derechos absolutos y los derechos relativos, en tanto que tal y como lo menciona Robert Alexy, “Derechos humanos absolutos son derechos que tienen todos frente a todos. El derecho a la vida es un ejemplo. Los derechos humanos relativos [por su parte] son derechos que todos los miembros de toda comunidad jurídica tienen en su comunidad legal. El derecho de elegir puede presentarse como ejemplo” (1995). Bajo esta perspectiva se puede inferir que los cambios que lleve a cabo el proceso revolucionario, que por definición estarían dirigidos a una transformación radical de las instituciones, dentro de un sistema que guarde respeto por la democracia, estarán más bien encaminados hacia el cambio de las reglas de juego dentro de las comunidades jurídicas que estén estructuradas sobre valores que no sean compatibles con la nueva lógica institucional, sin embargo, los derechos humanos absolutos deberán prevalecer para todo el conjunto de la sociedad.

Es igualmente importante señalar dentro del caso venezolano, en un contexto donde las reformas de la legalidad serán la base del proyecto que se planea implementar, cuál sería, desde las herramientas teóricas ofrecidas por Boaventura De Sousa, el impacto en el ámbito socio-político de la justicia que trae consigo la implementación de medidas conducentes al establecimiento de un Estado de bienestar. Estos impactos pueden ser resumidos en cuatro grandes grupos.

En primer lugar, en un contexto como el que evidenciamos actualmente en Venezuela, “la teoría de la separación de los poderes colapsa,

sobre todo debido a la preeminencia asumida por el poder ejecutivo. La gubernamentalización de la producción del derecho crea una nueva instrumentalización jurídica que, a cada instante, entra en confrontación con el sistema judicial clásico” (De Sousa Santos, 2001, pp. 92-93). El conjunto de leyes habilitantes,<sup>8</sup> además de la falta de confianza que una gran mayoría de ciudadanos, opositores al gobierno de Chávez, tienen de sus instituciones es clara muestra de esta característica.

En segundo lugar, la necesidad de crear nuevos instrumentos legales que permitan este accionar al ejecutivo, así como la creación de una multiplicidad de instituciones con el fin de instaurar los campos de acción del poder popular, se traducen “en sucesivas explosiones legislativas y, en consecuencia, en una sobre-juridicidad de la realidad social que pone fin a la coherencia y a la unidad del sistema jurídico” (De Sousa Santos, 2001, pp. 92-93). En este escenario, bajo el supuesto de que “las leyes venezolanas deben ser para acabar con la desigualdad, [y] acabar con la desigualdad de las leyes” (Chávez, 2005b), el presidente Chávez nota la necesidad de esta condición:

Cuando el Poder Judicial de verdad imparte justicia, cuando los Poderes Legislativos de verdad hacen las leyes que el país necesita, y cuando todos estamos en función de un proyecto político y le ponemos a la política el lugar de honor que debe tener, entonces estamos incrementando el poder político. (Chávez, 2005b).

La tercera característica estaría enfocada en “la protección jurídica de la libertad [la cual] deja de ser un mero vínculo negativo para pasar a ser un vínculo positivo que sólo se concreta mediante servicios del Estado. Se trata, en suma, de una libertad que lejos de ser ejercida contra el Estado, debe ser ejercida por el Estado” (De Sousa Santos, 2001, pp. 92-93). El actual gobierno venezolano, a pesar de las muchas críticas que existen hacia su gestión, se preocupa por el bienestar de los ciudadanos más desprotegidos, asumiendo en ocasiones acciones

<sup>8</sup> Bajo el gobierno del presidente Chávez la figura de las leyes habilitantes, que permiten al presidente formular decretos con fuerza de ley, ha sido recurrente dentro del accionar del Ejecutivo, a pesar de contar con una Asamblea Nacional que para el 14 de enero contaba con 139 miembros del Partido Socialista Unido de Venezuela (partido que concentra los seguidores del proyecto de Chávez), de las 167 curules disponibles.

en contravía de los intereses privados, por vías represivas, con el fin de cumplir ciertos preceptos constitucionales contemplados como derechos y los cuales no habían sido llevados al plano de la práctica con tanta insistencia como en la actual administración.<sup>9</sup> Las Misiones Sociales pueden ser interpretadas en estos términos como los principales órganos ejecutores de esta protección jurídica de la libertad.<sup>10</sup>

Complementando esta tercera característica del sistema tendríamos entonces la característica particular, según la cual, bajo este paradigma “el Estado asume [...] la gestión de la tensión que él mismo crea, entre justicia social e igualdad formal, y de esa gestión están encargados, aunque de modo diferente, todos los órganos y poderes del Estado” (De Sousa Santos, 2001, pp. 92-93). Esta situación puede ser abordada desde dos escenarios: por un lado asegura que las políticas emprendidas por el Estado sean realmente integrales, permitiendo la participación y trabajo conjunto de múltiples dependencias, pero por otro lado recarga el sistema político al punto de volverlo ineficiente, o lo que es mucho más grave, corrupto, ante la falta de control, producto de la extensión misma del aparato estatal.

Por último, en cuarto lugar tendríamos que evidenciar que ante el aumento significativo de los derechos contemplados a los ciudadanos, y ante la proliferación de garantías de bienestar como consecuencia de la creación de actores colectivos que se van estableciendo dentro del país (mesas técnicas de agua, consejos comunales, cooperativas, comunas socialistas, etc.), “la distinción entre litigios individuales y colectivos se hace problemática en la medida en que los intereses individuales aparecen de una u otra forma articulados con intereses colectivos” (De Sousa Santos, 2001, pp. 92-93). Pareciera entonces que de la misma forma que en las sociedades liberales la sociedad civil ocupa este campo de representación de los intereses, dentro del actual sistema político, terminan siendo estos actores colectivos los que se superponen por encima de los intereses individuales.

---

<sup>9</sup> Con respecto al debate académico sobre el éxito o el fracaso del gobierno de Chávez en materia de gestión económica y social existen dos artículos particularmente representativos (ampliar en Weisbrot y Sandoval, (2007), y comparar con Rodríguez (2008).

<sup>10</sup> Ampliar en Ramos et al. (2008).

### 3. Una caracterización de los paradigmas dentro de la política social

La puesta en práctica de una política radical enfocada en la realización de ciertos derechos sociales plantea un reto particular: “un problema de interpretación singular que consiste en la evaluación de los medios para lograr el fin constitucional propuesto. En efecto, mientras que en los derechos de libertad la simple acción u omisión del Estado es, por lo general, un elemento suficiente para determinar la violación o la protección del derecho, en los derechos sociales se requiere de la evaluación de las acciones de protección” (García, 2001, p. 457). En Venezuela a lo largo del siglo XX los gobiernos aplicaron varios de los paradigmas más representativos en materia de política social que se hayan implementado en la región. Desde la implementación del keynesianismo y el modelo de sustitución de importaciones, pasando por la aplicación de un modelo de políticas neoliberales ortodoxas recomendado por el Fondo Monetario Internacional, en Venezuela se han testado una serie de políticas sociales respaldadas en todos los casos por la renta petrolera, las cuales no han logrado disminuir las brechas de inequidad entre los ciudadanos.<sup>11</sup>

La importancia que tiene el estudio de los paradigmas que orientan la política social, con el fin de estudiar un proceso de cambio en las formas de implementar el poder —en forma de prestaciones sociales— entre los ciudadanos, es incuestionable. Los paradigmas no sólo rigen el rumbo de pequeñas comunidades; la falta de un paradigma que dirija las acciones del Estado hará parecer en todos los casos que las acciones y decisiones asumidas por el gobierno no están premeditadas, ni hacen parte de una agenda política estructurada en función de una ideología definida, tornándose en razón de su accionar en una institución política inadecuada en tanto que no propone un proyecto que vislumbre ciertas metas y objetivos claramente estructurados.

Siendo este un ejercicio de reflexión teórico de la realidad política venezolana, y reconociendo que actualmente existe mucha más información disponible centrada en la descripción de los eventos y no en

<sup>11</sup> Ampliar en Ramos et al. (2008).

su análisis académico,<sup>12</sup> se desarrollan a continuación las condiciones *sine qua non* que definen la noción de paradigma a partir de la teoría de Thomas Kuhn. Retomando el desarrollo conceptual que este autor realiza sobre la estructura de las revoluciones científicas, se propone establecer relaciones con aquellos que se argumentarán como paradigmas rectores de la actual política social del presidente Chávez, con el fin de evidenciar la forma en la que este nuevo paradigma es incluido dentro de una lógica institucional anterior a su formulación.

En primer lugar, una de las condiciones particulares de los paradigmas nombrados por Kuhn es la de jugar el papel de teorías que pueden dar las respuestas necesarias ante una coyuntura en particular; sin embargo, una teoría que se estructure alrededor de los paradigmas “debe parecer mejor que sus competidoras; pero no necesita explicar y, en efecto, nunca lo hace, todos los hechos que se puedan confrontar con ella”. (Kuhn, 1971, p. 44). Esto no significa que un paradigma explique absolutamente todos los eventos que acontecen dentro de un entorno determinado, pero el paradigma que es escogido como modelo de aplicación será aquel que demuestre comprender la mayor parte de los fenómenos que constituyen la realidad sobre la cual se espera que sea efectivo.

En segundo lugar, “el surgimiento de un paradigma afecta a la estructura del grupo que práctica en ese campo” (Kuhn, 1971, p. 68). Esto quiere decir que el cambio hacia un nuevo referente de acción trae consigo la necesaria reformulación de las estructuras que rigen el accionar de las instituciones. No habrá un verdadero cambio de paradigma en tanto que no exista un verdadero cambio en la forma en la que las instituciones ejercen su acción, así como en la forma en la que éstas están configuradas.

A manera de tercera condición, es preciso considerar que el éxito de la implementación de un nuevo paradigma dentro del contexto de lo político, al principio es en gran parte una promesa de éxito en su

---

<sup>12</sup> Para corroborar esta afirmación sólo basta consultar el estado del arte realizado por el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario (ampliar en Ramos y Rodríguez, 2009).

implementación y de mejoras en la forma de aplicación de una política en concreto. Ninguna política pública que se haya implementado o que se vaya a implementar cuenta con una garantía plena de éxito. Por tal razón, la elección del paradigma que direccionará la implementación de la política pública responderá a éxitos obtenidos en situaciones ejemplares que conduzcan a pensar que reuniendo cierto tipo de características particulares los resultados serán siempre los esperados.

Por último, se debe tener presente que los paradigmas responden en ocasiones a principios ideológicos particulares, con cierto carácter coercitivo, sobre la forma en la cual son entendidos dentro de la comunidad. No es lo mismo, por ejemplo, el hablar del paradigma neoliberal o del enfoque o la teoría neoliberal indiscriminadamente, en tanto que en el primer escenario la “reglas” o presupuestos sobre los que se articula este principio económico serían indiscutibles, puesto que presentarían un marco que no sólo cumple con dar una explicación de la realidad, sino que a su vez cumple el papel de interpretarla. Por su lado, los enfoques presentan visiones de mundo estructuradas sobre hipótesis comprobables, pero las cuales no quieren determinar el curso de los hechos que explican, sino que al parecer sólo se quedan en el campo de lo interpretativo. “Popper [por ejemplo] resume toda su posición afirmando que el criterio para establecer el estatus científico de una teoría es su refutabilidad, lo cual equivale a decir que toda teoría debe ofrecer la posibilidad de someter a prueba o contrastar el contenido de la misma y utilizar, para ello, todos los procedimientos asequibles a su enfoque crítico” (Martínez, 1993, p. 54).

#### 4. Los paradigmas en contexto

Vista brevemente la caracterización de los paradigmas que puede ser aplicada dentro del estudio de la política social venezolana, debemos señalar que en este caso en particular aquellos que guían la orientación de las políticas públicas no son en ocasiones paradigmas “compatibles” entre sí, y es quizás esta característica la que permite situarlas como prácticas innovadoras e inéditas dentro de la aplicación de políticas públicas en el campo de lo social.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Dentro del discurso oficial existe una expresión que reafirma esta forma de hacer política, retomando la frase de Simón Rodríguez: “o inventamos o erramos”.

Sobre esta relación que a primera vista se puede identificar en las Misiones Sociales entre el establecimiento de paradigmas específicos y la creación de una política pública “novedosa”, Luis Miguel Uharte<sup>14</sup> anotará con respecto al caso venezolano:

La adjetivación del paradigma de la política social que vamos a defender como “nuevo” paradigma tiene un doble sentido: en primer lugar, [...] que no es una propuesta realmente novedosa, ya que en los tiempos actuales muchas propuestas se presentan como nuevas cuando en realidad no son más que los mismos paradigmas reformulados y redefinidos, pero sin aportar estructuralmente nada diferente; en segundo lugar, el definirlo como nuevo tiene cierto sentido, porque aunque podrá comprobarse que es un *collage* construido con los retazos de viejos y nuevos paradigmas, en el contexto histórico actual se le podría calificar como “alternativo” o por lo menos convergente con los paradigmas hegemónicos (2005, p. 93).

Tras esta salvedad, la identificación de los aportes de las Misiones a la creación de soluciones sociales dentro de la administración pública estaría entonces en la forma en la que éstas se desarrollen sobre el contexto específico en el que se desea implementarlas, así como en la forma en que los ciudadanos deciden compartir y reproducir aquellos supuestos estructurales que dan sentido al programa mismo.

En este orden de ideas, debemos contextualizar que dentro del bloque de las Misiones Sociales se busca construir aquel “nuevo hombre”<sup>15</sup> que reproduzca las prácticas de “un gobierno que se nombra ‘revolucionario’ y que ha venido construyendo una nueva subjetividad que se autodenomina ‘revolucionaria bolivariana’, para diferenciarse” (Salas, 2004, p. 92). Será este proceso de diferenciación con el modelo anterior, y la formación de ciudadanos que compartan los paradigmas que articulan el accionar del gobierno, aquellos que determinarán el éxito o fracaso del nuevo rumbo que toma la sociedad venezolana;

<sup>14</sup> El trabajo de Uharte sobre el tema del tránsito de paradigmas en la actual política social venezolana es quizás uno de los más avanzados al respecto (ver su tesis doctoral en Uharte, 2008).

<sup>15</sup> El “nuevo hombre”, como parte del discurso oficial del gobierno de Chávez, está direccionado a la construcción de ciudadanos que reproduzcan los valores de unas nuevas instituciones tal y como lo propone el paradigma socialista.

por tal razón, “el eje transversal de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela y su paradigma fundamental lo constituye la participación ciudadana, la cual se define como protagónica y corresponsable” (Díaz, 2006, p. 153).

Los paradigmas son cuerpos doctrinales sobre los cuales se define la forma en que se articulará el accionar del Estado. En el caso particular venezolano, “dentro de este cuerpo doctrinal que ha presidido su trayectoria política, Chávez situó como principio básico la crítica a los principios de la democracia liberal” (Ortiz, 2002). Podemos afirmar entonces que en sus comienzos el gobierno de Chávez fijó los paradigmas que guiarán su accionar a partir de confrontarse de manera directa con aquellos que son incompatibles con la implementación del socialismo en Venezuela —una forma de definir su identidad a partir del antagonismo—, tornándose éste en un proceso dialéctico mediante el cual su discurso se irá refinando con el correr del tiempo.<sup>16</sup>

Retomando el punto anterior, en el nuevo contexto internacional, antiliberal no significaría necesariamente antidemocrático,<sup>17</sup> en cambio, podríamos decir que “a mayores logros en políticas sociales mayor avance de la democracia, y viceversa” (Uharte, 2005, p. 97). Los planteamientos antiliberales del presidente Chávez se manifiestan entonces según algunos sectores de opinión, “en el papel que otorgó a las fuerzas armadas dentro de la reformulación del régimen político acometida con la Constitución de 1999. Frente a la posición apolítica tradicionalmente otorgada a las fuerzas armadas en las democracias, Chávez apostó por un estamento castrense ideologizado situado en el corazón del Estado como motor de su revolución” (Ortiz, 2002). Así mismo, el actual gobierno venezolano defiende una concepción de individuo que puede ser catalogada como restringida, habida cuenta que privilegia la igualdad, por encima de la libertad, como valor supremo de la sociedad.

<sup>16</sup> Para indagar sobre la forma en la que puede configurarse un proceso de constitución de las identidades políticas a partir de aquellos otros con los cuales las diferencias son inconciliables, ampliar en Mouffe (1999).

<sup>17</sup> En este sentido se debe recordar que desde el paradigma oficial el presidente Chávez ha afirmado que sólo bajo el socialismo se pueden cumplir los preceptos propios a la democracia.

Son los enfoques con los que analizamos este tipo de acciones políticas aquellos que determinarán el tipo de paradigma que creemos guía el accionar de los Estados. El afirmar, por ejemplo, que “en términos generales, los planteamientos económicos del régimen fueron determinados por una serie de puntos de vista políticos que combinaban populismo y nacionalismo” (Ortiz, 2002), no nos dice nada sobre la forma en la que se manejan las finanzas públicas en el campo específico de los procesos administrativos (presupuestos, asignación de recursos, recaudación de impuestos, etc.), pero, por el contrario, nos indican los paradigmas con los que creemos que el Estado está guiando el rumbo de sus acciones. Uharte aclarará esta problemática: “el modelo de democracia liberal construye un tipo específico de política social, y el modelo de democracia socialista lleva a cabo un paradigma de política social totalmente diferente” (2005, p. 96).

A pesar de los distintos modelos de democracias que se han desarrollado, en el campo de lo procedimental el sistema político de Venezuela “tiene rasgos de una ‘democracia concordante’, un tipo sistémico cuyos factores determinantes combinan aspectos de la cultura política y conducta de las élites a manera de compensar las características específicas de la cultura política de los grupos mediante una conducta no competitiva de élites paternalistas” (Welsch, 1992, p. 18). Pareciera entonces que lo que se está mudando en este momento en Venezuela es el papel que tienen estas élites en relación con las políticas de Estado, y así mismo el lugar que cada movimiento social ocupa en la repartición del poder.

La declaración en Venezuela de un gobierno que se define como inconforme con las políticas propias a la doctrina liberal supone que como en muchos otros países de la región, “el asentamiento de la recesión y de la inestabilidad económica [...] asestó un duro golpe a la legitimidad política e ideológica que gozó el neoliberalismo en la última década” (Seoane, 2003, p. 67). Como se explicó anteriormente utilizando los argumentos de Kuhn, en Venezuela los paradigmas que sustentaban la legitimidad del liberalismo como una forma efectiva de hacer política perdieron su validez en el momento mismo en que se tornaron insuficientes para responder a las demandas que tenían los gobiernos de formular políticas públicas que beneficiaran al grueso de la población.

Para autores como Jose Seoane y Emilio Taddel una explicación a este repentino cambio de paradigmas en la forma de hacer política en la región responde a la insuficiencia que representa para la democracia el enfoque del neoliberalismo, el cual ha generado en varios de los países de América Latina crisis políticas que han ido en detrimento de la legitimidad que tenían tanto los partidos como el sistema liberal en sí mismo. “La crisis de las formas tradicionales de intervención política parece haberse amplificado abriendo el camino al desarrollo de numerosas experiencias de autoorganización social. La búsqueda de una mayor horizontalidad y democracia en los procesos de participación y decisión política aparecen hoy en el centro del debate de numerosos movimientos en la región” (Seoane, 2003, p. 68). El actual gobierno venezolano es un pionero en la materia, pero no el único en desistir de este proyecto del neoliberalismo dentro de la región.

Otra de las evidencias de este tránsito en los paradigmas serán los triunfos electorales de asociaciones políticas no tradicionales a lo largo de América Latina, las cuales se identifican a sí mismas como modelos alternativos al modelo neoliberal y a sus habituales programas de gobierno. “Estas victorias ponen de manifiesto no sólo el creciente descontento social frente al modelo, sino también la preexistencia de intensos procesos de lucha y constitución de movimientos y organizaciones sociales que —de distintas maneras— se articulan con estas expresiones político electorales” (Seoane, 2003, p. 68).

Reflejo de esta óptica<sup>18</sup> sería la aparición del presidente Chávez en el escenario político de 1998, cuando los paradigmas de izquierda se habían debilitado por completo, constituyéndose en un nuevo actor social dentro de las redes de la política internacional de la región, implementando un repertorio diferente al paradigma rector, a partir del “quiebre de la legitimidad neoliberal y la dificultad creciente de los regímenes políticos del continente por reconstruirla” (Seoane, 2003, p. 67). La lucha por establecer nuevas formas de hacer política, y la contienda de grupos sociales que no están dispuestos a aceptarlas sin

<sup>18</sup> Aunque Chávez sea el pionero en 1998, le siguen países como Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Nicaragua, entre otros, que se encuentran en la vía de consolidar procesos similares.

que sean de antemano incluidas sus demandas, están tornándose en las características particulares y distintivas de este proceso.

Sin embargo, a pesar de los cambios que se vienen dando y de las crisis que enfrenta el antiguo paradigma, “en contraposición a estos cambios políticos, la continuidad del rumbo neoliberal aparece asociada a los intentos de afirmación de regímenes crecientemente autoritarios y represivos” (Seoane, 2003, p. 68). Tal como mencionara Kuhn, en el momento del cambio de paradigmas será cuando los sectores más radicales, que sólo pueden ser legítimos bajo estas cadenas de valores, tornan su discurso hacia escenarios mucho más radicales con el fin de no perder aquello que sustenta su legitimidad.

Ejemplos particulares de esta situación, que se describe como el intento de mantener vigente el paradigma neoliberal, pueden ser vistos en “el progreso de las negociaciones de los tratados de libre comercio que —bajo una dinámica bilateral o interregional— constituyen, como confesara recientemente el representante norteamericano para las negociaciones comerciales Robert Zoellick, ‘un ladrillo más en el proyecto de construcción del Área de Libre Comercio de las Américas’” (Seoane, 2003, p. 71). En la misma dirección puede entenderse “el resultado de la ofensiva impulsada por las élites económicas venezolanas contra el gobierno de Chávez” (p. 72), en tanto que el actual rumbo de las políticas públicas reestructuró el sistema de privilegios para empezar a privilegiar a aquellos que eran regularmente excluidos dentro del sistema que estructuraba el anterior paradigma. Desde la teoría de autores como Giorgio Agamben, este tipo de acciones serán el fiel reflejo de la naturaleza del juego político como un proceso que necesariamente está compuesto por instancias de exclusión e inclusión, sobre las cuales se estructurarán una serie de privilegios para aquellos grupos que consigan permear la hegemonía con sus intereses particulares.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Sobre este constante proceso de inclusión y exclusión natural al plano político consúltese Agamben (2003).

Este tránsito de paradigmas dentro de la actual política del Estado venezolano, orientada a desprenderse de los supuestos neoliberales, no está únicamente dirigido por la formulación de nuevos paradigmas que buscan dar respuesta a las demandas sociales, sino que igualmente parece estar centrado en “la consolidación y fortalecimiento de los movimientos populares y de sus espacios de autonomía y autoactividad, y a la capacidad de promover la más amplia participación democrática de las mayorías en la construcción del futuro colectivo” (Seoane, 2003, p.72). No se trata de una tarea fácil; para que el proyecto político no fracase, una de las áreas estratégicas para el gobierno es fomentar el rumbo que se desea fijar como “ideal” para la sociedad. Sin embargo, a pesar de sus éxitos, en ciertos sectores ya son muchas las críticas que recibe esta idea de futuro colectivo que se está construyendo en Venezuela.

Bajo la actual administración de Chávez, para algunos “detrás de este tipo de iniciativas, la eficiencia económica está subordinada a criterios estrictamente ideológicos” (Ortiz, 2002), pero lo cierto es que son este tipo de “criterios ideológicos” los que permiten que un gobierno determine sus metas y pueda establecer políticas más allá de aquellas de corto plazo que sólo se preocupan por solucionar hechos coyunturales. Para Slavoj Žižek, no se debe restar importancia a la posición que tienen las ideologías dentro de la praxis política. Tal y como lo había mencionado “ya en la década de 1950 [...] Roland Barthes [quien] propuso la noción de ideología como ‘naturalización’ del orden simbólico” (Žižek, 2005, p. 18).

Podemos ver entonces este proyecto del presidente Chávez como “un proyecto revolucionario [que] hace poco probable [el] que esté dispuesto a realizar concesiones sustanciales a los grupos políticos y sociales críticos” (Ortiz, 2002), en tanto que la sustancia misma de los paradigmas que estructuran una revolución como la que se está llevando a cabo en Venezuela, y lo cual la diferencia de una reforma, será la existencia de puntos inconciliables con las anteriores formas de hacer política, y en consecuencia la necesaria reestructuración radical de las instituciones que articulan el poder dentro del país.

## 5. Política social: ¿Focalizar, eliminar, asistir o reestructurar?

La condición de ciudadano en los países de América Latina no es una condición a la cual se tenga acceso por el sólo hecho de nacer. La importancia que en este contexto tienen las políticas sociales radica en que la política social tiene como objetivo establecer principios mínimos sobre los cuales se estructuren instituciones que presten, o en el caso de los paradigmas neoliberales vigilen, la prestación de servicios sociales que estén enfocados en el bienestar de los gobernados.

Una sociedad estructurada a partir del paradigma capitalista, como la que en efecto se estableció durante las décadas de los 80 y los 90 en Venezuela, supone “un orden natural donde la existencia de las diferencias y las desigualdades se presenten como fenómenos inherentes a la naturaleza humana. Por esta razón es que [dentro de las sociedades estructuradas bajo este paradigma] existan personas más capaces de definir lo que es ‘bien común’, y otras, que por sus capacidades naturales, se deben someter al saber dominante” (Machado, 2000, p. 1). Este cambio de modelo social que vive actualmente Venezuela no significa sin embargo el que este orden de sometidos y emancipados haya desaparecido; sin embargo, se puede asegurar que la forma en la cual estaba definido el “bien común” ha cambiado, y por consiguiente han cambiado las posiciones de quienes deben estar sometidos a un orden específico.

Es importante a su vez no olvidar que en una sociedad regida bajo los paradigmas del capitalismo y la democracia algunos de los aspectos del marco de lo social serán decididos de forma colectiva, pero estas políticas no incluirán aquellas reformas que aborden mudanzas sustanciales en el modo de producción; “la política social no escapa a esa regla” (Machado, 2000, p. 2). Tal como sucedió en el caso venezolano, no es posible realizar mudanzas radicales en la forma de atender las demandas sociales sin paralelamente influir en los demás campos de la sociedad que conllevan la existencia de inequidades dentro del conjunto de la misma. En este sentido, la política social puede ser entendida, tal como lo refiere Machado, como una política pública,

propia de las formaciones económico-sociales capitalistas contemporáneas, de acción y control sobre las necesidades sociales básicas no satisfechas de las personas por el modo capitalista de producción. Es una política de mediación entre las necesidades de valorización y acumulación de capital y las necesidades de manutención de la fuerza de trabajo disponible para el mismo. Bajo esta perspectiva, la política social es una gestión estatal de la fuerza de trabajo y del precio de la fuerza de trabajo. [...] Entendemos por fuerza de trabajo todos los individuos que sólo tienen su fuerza de trabajo para vender y garantizar su subsistencia, independientemente de estar insertos en el mercado formal de trabajo. (2000, p. 2).

Las políticas sociales no serían entonces la única vía hacia una mejora de las condiciones de los ciudadanos que se encuentran en situación de desprotección. Fiel reflejo de esto son las políticas de corte compensatorio de los años 70 en Venezuela,<sup>20</sup> donde el paradigma implantado fue el de concebir a la política social como única vía, sin intervenir en los otros aspectos de la sociedad que en realidad eran las causas estructurales. Varias veces se utilizó esta metáfora para explicar esta situación: la política social se convirtió para la época en “la ambulancia que recogía a las víctimas de la política económica”.

Como toda actuación política, esta forma de abordar lo social contiene elementos positivos y elementos negativos derivados de su aplicación. Una muestra de este hecho es el estudio realizado por los investigadores Miguel Lacabana y Thais Maingon (1997) titulado: “La focalización: políticas sociales ‘estructuralmente ajustadas’”, el cual reúne “los aspectos comunes más relevantes que arrojaron [...] seis<sup>21</sup> países en términos de diseño e instrumentalización de la política social compensatoria” (Lacabana, 1997, p. 210). A continuación, con el fin de ofrecer referentes de comparación con el actual modelo, señalamos algunas de las conclusiones más sobresalientes:

1. “La política social compensatoria, en cuanto a su formulación y diseño como políticas sociales, marcan un hito significativo hacia el abandono del universalismo en la formulación y en el diseño

<sup>20</sup> Ampliar en Ramos et al. (2008).

<sup>21</sup> Los seis países que los autores utilizaron para realizar su trabajo fueron: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Venezuela.

- de la política social...” (Lacabana, 1997, p. 210). En este contexto específico se argumentaba que las políticas sociales debían estar centradas en la atención de los grupos más desfavorecidos de la sociedad y no el conjunto, habida cuenta que los recursos con los que cuenta el Estado son por naturaleza escasos y limitados.
2. “... el discurso oficial incluye dos elementos: la solidaridad y la integración aparecen como elementos que definen la política social compensatoria. Tal vez ello está anunciando un cambio en la concepción de política compensatoria a política social a más largo plazo”. (p. 210). La solidaridad se convierte en un eje central de este paradigma en cuanto supone que ciertos sectores de la sociedad, mejor situados dentro de las cadenas de producción económica, deberán solventar sus necesidades sin la colaboración del Estado, subsidiando a su vez por la vía de los impuestos a los sectores que serán beneficiarios por su condición de desprotección.
  3. Existe una “concepción de equidad y justicia social presente en la política social compensatoria” (p. 211), la cual está relacionada directamente con el punto anterior.
  4. “Está la concepción de la necesidad de desarrollar estrategias conjuntas de desarrollo económico y de desarrollo social para de esta forma lograr la integración de la sociedad. Un elemento importante [...] es la promoción de la participación, es por ello que la población objetivo en varios de los países son las comunidades.”(p. 211). Este enfoque de política social le da un valor particular a las comunidades, en tanto que se convierten en actores fundamentales a la hora de desarrollar soluciones al interior de las mismas.

Pese a estas características, autores como Brodersohn, señalarán como condiciones generales a este modelo el que “[1] Tienen un papel emergente y de corto plazo. [2] Tratan de proveer de satisfactores básicos a la población más afectada por los programas de ajuste. [y 3] Tratan de promover el desarrollo de una nueva gestión social con gerentes sociales con capacidad de innovación para adecuar necesidades y recursos” (Lacabana, 1997, p. 203). Por motivos de la extensión y la complejidad inherentes a esta problemática, la conclusión sobre cuál de las dos vías es la mejor salida para el caso venezolano no

será el tema particular de este escrito; sin embargo, se debe anotar que en el esquema actual de políticas sociales las diferencias con este modelo no parecen ser tan radicales en ciertos puntos, aun cuando en otros puntos sí tengan diferencias irreconciliables.

El actual debate alrededor de la implementación de las políticas sociales del gobierno del presidente Chávez “tiene que ver directamente con el sistema de integración social, y esto incluye todos los aspectos de la vida social que están caracterizados por elementos que construyen identidad, legitimidad, comunidad, justicia y equidad”. (D’Elia, 2006, p. 29). Los valores que estructuran la forma de las políticas sociales dependerán del rumbo que asuma el proyecto de la revolución bolivariana. Los paradigmas serán aquellos que determinen el rumbo de las instituciones y las barreras que tendrán a la entrada ciertos sectores sociales para acceder a los privilegios propios de este servicio público.

## 6. A manera de conclusión

Atendiendo a los puntos desarrollados dentro de este artículo y reconociendo a la política como la lucha constante entre diversos actores por detentar el poder, se propone concebir a la política social de los gobiernos (sin importar su ideología) no sólo como una forma de prestación social, sino también como “una forma de control social de la población mediante la promoción del bienestar” (Gómez, 2003, p. 15).

Con respecto al actual proceso político venezolano, la puesta en debate de varios de los elementos desarrollados dentro de este texto permitirá ir más allá de las certezas que se han construido, en parte gracias al papel que han tenido los medios de comunicación en el imaginario que se tiene de la actual política venezolana. En palabras de Marc Saint-Upéry, “Chávez no es un ‘dictador’ y describirle como un ‘populista autoritario’ no nos dice absolutamente nada sobre la naturaleza concreta de su régimen, ni sobre el estado de la democracia tal y como la viven los venezolanos: ese estado es mucho mejor de lo que dice la oposición interna y externa” (2007, pp. 17-18). Los resultados obtenidos por la vía de la política social, además de algunas conquistas institucionales que aseguran el bienestar de los

ciudadanos, no deben ser tan sólo tipificados como actos de populismo.<sup>22</sup> Esto no significa, de ninguna manera, el que las acciones de Chávez sean la panacea de la política latinoamericana, pero alejarlas del maniqueísmo con el que son comúnmente abordadas permitirá identificar continuidades y rupturas en los paradigmas que son parte de las instituciones venezolanas.

Retomando el epígrafe que daba comienzo a este texto, Gottfried Keller explica que “no siempre se derriba para volver a construir”. Fue precisamente ese el objetivo de este texto: el derribar con algunos preconceptos para ganar algo de luz; derribar para que el debate académico retome su rumbo y se aleje de la construcción de argumentos sustentados en paradigmas que no se ajustan a la realidad de los hechos. Thomas Kuhn reconoce en este sentido que “las bases experimentales de una nueva teoría se acumulan y son asimiladas por hombres fieles a una teoría incompatible y más antigua” (Kuhn, 2001, p. 12). Es precisamente esta asimilación la que lleva a la “emergencia” de nuevos paradigmas.

El rompimiento con los paradigmas que llevaron a la construcción de instituciones nunca podrá ser absoluto. No obstante, es importante reconocer la importancia de no plantear un cambio justificado por el cambio en sí mismo, sino sustentado por el reconocimiento de crisis que llevan a recapitular, reformular y hasta eliminar aquellas que se consideren como desviaciones y devaluaciones a partir de los valores del proyecto de sociedad que se espera construir.

## Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (2003). *Homo sacer el poder soberano y la nuda vida I*. Valencia: Pre-Textos.
- Alexy, R. (2001). *Teoría del discurso y derechos humanos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

<sup>22</sup> Sobre el concepto de *populismo* Saint-Upéry reconoce que su “carácter explicativo es proporcionalmente inverso a la frecuencia con que se lo invoca para estigmatizar [...] [constituyéndose en] un término que se ha convertido sencillamente en un obstáculo para la reflexión y el análisis serios” (2007, p. 17).

- Aló Presidente (2005a). Programa n° 212 – Desde el Salón Ayacucho del Palacio de Miraflores. Domingo 13 de febrero. Recuperado el 5 de junio de 2008 de [http://www.alopresidente.gob.ve/component/option,com\\_docman/Itemid,0/task,doc\\_view/gid,51/](http://www.alopresidente.gob.ve/component/option,com_docman/Itemid,0/task,doc_view/gid,51/)
- Aló Presidente (2005b). Programa n° 240 – Desde Puerto Ordaz, Estado Bolívar. Domingo 20 de noviembre: Recuperado el 5 de junio de 2008 de [http://www.alopresidente.gob.ve/component/option,com\\_docman/Itemid,54/task,doc\\_view/gid,78](http://www.alopresidente.gob.ve/component/option,com_docman/Itemid,54/task,doc_view/gid,78)
- Aló Presidente (2007). Programa n° 270 [Emisión radial]. Miércoles 28 de febrero. Recuperado el 5 de junio de 2008 de [http://www.alopresidente.gob.ve/component/option,com\\_docman/Itemid,0/task,doc\\_view/gid,271/](http://www.alopresidente.gob.ve/component/option,com_docman/Itemid,0/task,doc_view/gid,271/).
- D'Elia, Y. (2006). La Cuestión Social en las Políticas Públicas. En Th. Maingon (Coord.), *Balance y perspectivas de las políticas social en Venezuela* (pp. 17-38). Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILSD), Cendes (UCV), Fondo de población de las Naciones Unidas, Editorial Melvin, C.A. 2006. Recuperado el 10 de octubre de 2008 de <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=62261110&iCveNum=6094>.
- Díaz, B. (2006). Políticas Públicas para la promoción de cooperativas en Venezuela. Cayapa. *Revista Venezolana de Economía Social*, 6, 11, 149-183.
- El Mundo (1999, 3 de febrero). Hugo Chávez jura como presidente “sobre una Constitución moribunda”. Recuperado el 13 de junio de 2009 de <http://www.elmundo.es/1999/02/03/internacional/03N0049.html>.
- Ellner, S. (2006). Las estrategias «desde arriba» y «desde abajo» del movimiento de Hugo Chávez. Cuadernos del Cendes, 23, 62. Recuperado el 10 de junio de 2009 de [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S101225082006000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S101225082006000200005&script=sci_arttext).
- García Villegas, M. (2001). Derechos sociales y necesidades políticas. En B. Sousa Santos y M. García Villegas, *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*. (Tomo I). Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- Gómez Herrera, M., y Caston Boyer, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. España: Ariel Sociología.
- Keller, G. (2002). *Enrique el verde*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Kuhn, Th. (2001). *La estructura de las revoluciones científicas*. España: Fondo de Cultura Económica.

- Lacabana, M., y Maingon, Th. (1997). La focalización: políticas sociales “estructuralmente ajustadas”. *Cuadernos del CENDES*, 14, 34, 193-218.
- Machado, M. E., y Obikawa Kyosen, R. (2000). Política e Política social. Resultado parcial de la investigación: Delimitação legal do preço da força de trabalho - Brasil, 1988/1998. Univesidade Estadual de Londrina. Recuperado el 3 marzo de 2008 de <http://www.ulbra-to.br/DownloadArquivo.aspx?idArquivo=5b303b94-3a01-43b4-a41e-0c654b10d9b4>. [Traducción personal del autor].
- Maingon, Th. (Coord.) (2006). *Balance y perspectivas de las políticas social en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILSD), Cendes (UCV), Fondo de población de las Naciones Unidas, Editorial Melvin, C.A.
- Martínez Miguez, M. (1993). *El paradigma Emergente*. España: Gedisa.
- Mouffe, Ch. (1999). *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Ortiz, R. D. (2002). Venezuela una Revolución en Crisis. Cuadernos Hispanoamericanos. Recuperado el 3 de marzo de [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12826206461282623087624/209415\\_0021.pdf](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12826206461282623087624/209415_0021.pdf)
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2001). Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Recuperado el 13 de febrero de 2009 de [http://www.mpd.gob.ve/decretos\\_leyes/Leyes/ley\\_de\\_tierras.pdf](http://www.mpd.gob.ve/decretos_leyes/Leyes/ley_de_tierras.pdf)
- Ramos, F. et al. (2008). *Paradigmas de la política social en Venezuela durante el siglo XX*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ramos, F., Ramírez, H., y Rodríguez, R. (2009). *Estado del Arte* (Fase Heurística). Segundo semestre de 2009.
- República Bolivariana de Venezuela (2007). Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2007 - 2013. Caracas: septiembre de 2006. Recuperado el 1° de octubre de 2008 de [http://portaleducativo.edu.ve/Políticas\\_edu/planes/documentos/Líneas\\_Generales\\_2007](http://portaleducativo.edu.ve/Políticas_edu/planes/documentos/Líneas_Generales_2007).
- Rodríguez, F. (2008). How Not to Defend the Revolution: Mark Weisbrot and the Misinterpretation of Venezuelan Evidence. Wesleyan Economic Working Papers. Recuperado el 4 de junio de 2009 de [http://frrodriguez.web.wesleyan.edu/docs/working\\_papers/How\\_Not\\_to\\_Defend.pdf](http://frrodriguez.web.wesleyan.edu/docs/working_papers/How_Not_to_Defend.pdf)

- Romero, C. (2006). *Jugando con el globo – La política exterior de Hugo Chávez*. Venezuela: Ediciones B.
- Saint-Upéry, M. (2007). *El Sueño de Bolívar – El desafío de las izquierdas sud-americanas*. Paris: Editions La Decouverte.
- Salas, Y. (2004). “La Revolución Bolivariana” y “La Sociedad Civil”: La Construcción de Subjetividades Nacionales en situación de conflicto. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 10, 2, 91-109.
- Seosane, J., y Taddel, E. (2003). Movimientos Sociales, Conflicto y Cambios Políticos en América Latina. *Revista Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, enero. Recuperado el 3 de marzo de 2008 de <http://www.clacso.org.ar/difusion/secciones/osal/Descargables/informes-del-programa/movimientos-sociales-conflictos-y-cambios-politicos-en-america-latina-informe-setiembre-diciembre-2002-osal-no-9.pdf>
- Sousa Santos, B. De (2006). *Reinventar la democracia reinventar el Estado*. México: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Sousa Santos, B. De., García Villegas, M. (2001). Colombia: El revés del contrato social de la modernidad. En Autores. *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*. (Tomo I, pp. 11-83). Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- Tortella, G. (2000). *La revolución del siglo XX*. España: Taurus.
- Uharte Pozas, L. M. (2005). Política social y democracia: un “nuevo” Paradigma. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 11, 3, 93-114.
- Uharte, L. M. (2008). Política social en Venezuela: ¿un nuevo paradigma? Madrid: Universidad Complutense [Tesis doctoral]. Recuperado el 4 de junio de 2009 de <http://eprints.ucm.es/8234/2/T30386.pdf>
- Weisbrot, M., & Sandoval, L. (2007). The Venezuelan Economy in the Chávez Years. Washington: Center for Economic and Policy Research. Recuperado el 4 de junio de 2009 de [http://www.venezuelanalysis.com/files/pdf/cepr\\_economy\\_venezuela\\_07\\_07.pdf](http://www.venezuelanalysis.com/files/pdf/cepr_economy_venezuela_07_07.pdf)
- Welsch, F. (1992). Venezuela. Transformación de la Cultura Política. *Nueva Sociedad*, 121, pp. 16-20. Recuperado el 12 de mayo de 2009 de [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0303-97572003000100007&lng=pt&nrm=iso](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572003000100007&lng=pt&nrm=iso)
- Zizek, S. (Comp.) (2005). *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina.