

# UNA NUEVA ESTRATEGIA DE POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA COMO ALTERNATIVA AL NEOLIBERALISMO: EL CASO DE LAS MISIONES BOLIVARIANAS EN VENEZUELA

Andrés Otálvaro H<sup>\*</sup>

internacional

## RESUMEN

El siguiente documento tiene como propósito exponer diferentes concepciones y elementos constitutivos de la política social desarrollados en América Latina, en particular en Venezuela, durante el siglo pasado. De este modo, se busca ofrecer algunas de las características claves para esbozar un nuevo paradigma de política social pertinente para las actuales condiciones histórico-culturales, político-institucionales y socio-económicas de este país. Este nuevo paradigma se encontraría en “proceso de construcción” y su armazón teórico-metodológico se nutriría especialmente por la formulación y la puesta en práctica de las actuales Misiones Bolivarianas, impulsadas en el marco del proyecto revolucionario que viven las venezolanas y los venezolanos a comienzos del siglo XXI.

**Palabras clave:** Venezuela, movimientos sociales, política social.

## A NEW STRATEGY OF SOCIAL POLICY IN LATIN AMERICA AS AN ALTERNATIVE TO NEOLIBERALISM: THE CASE OF THE BOLIVARIAN MISSIONS IN VENEZUELA

[123]

## SUMMARY

The following document has the purpose to present different conceptions and constituting elements of the social policy developed in Latin America, in particular in Venezuela during the past century. Thus, some key features are offered to outline a new paradigm of social policy relevant for the present historic-cultural, politic-institutional and socio-economic conditions of this country. This new paradigm would be in a “construction process” and its theoretical-methodological framework would basically feed from the formulation and running of the current Bolivarian Missions, driven by the revolutionary project frame under which the Venezuelans have been living since the beginning of the XXI century.

**Key words:** Venezuela, social movements, social policy.

FECHA DE RECEPCIÓN: 14/11/2008  
FECHA DE APROBACIÓN: 10/02/2009

---

\* Candidato a doctor en la Universidad de Colonia, Alemania, Departamento Latinoamericano.

Este ensayo hace parte de los resultados del proyecto de investigación: “Las Misiones Bolivarianas: ¿Una concepción amplia de la Política Social?”, desarrollada durante 2007 en el marco de las actividades del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia. Asimismo, corresponde a los avances de la tesis doctoral del autor, actualmente en curso.

## 1. Concepciones de política social

En un primer momento es necesario contextualizar la existencia de la política social<sup>1</sup>. En este sentido, habría que dejar en claro que ella se deriva de una base u orden socio-económico sobre el cual se construye una estrategia de desarrollo y un modelo de democracia específicos. Este sería el complejo entramado en cuyo seno surge un paradigma determinado de política social.

Más allá de tratarse de meros instrumentos técnico-operativos, las políticas sociales ostentan también un carácter político-ideológico<sup>2</sup> lo cual nos da unos primeros visos acerca de la complejidad que encierra nuestra materia de estudio. Sin embargo, la labor de los servidores sociales se concentraba inicialmente en el campo técnico-operativo puesto que el “momento empírico o pragmático” de la política predominaba sobre la etapa de su formulación, su conceptualización y su evaluación<sup>3</sup>. Ello denotaba un interés mayor por los efectos de la política social en detrimento de una indagación profunda sobre las causas de algunas de las principales problemáticas de la sociedad y su correspondiente relación con las políticas sociales.

En este orden de ideas, vale resaltar un conjunto de concepciones de la política social útiles para nuestro caso de estudio y referenciadas por Carlos Montaña<sup>4</sup>. En primer lugar, nos encontraríamos con el enfoque “funcionalista”, proveniente del planteamiento teórico de Talcott Parsons y Robert Merton. Bajo este enfoque, la política social sería considerada un *instrumento de integración y corrección* en la sociedad y al mismo tiempo un *mecanismo de distribución* de la riqueza en medio de un escenario en que no hay luchas de clases sino conflictos sociales en general; ellos serían dirimidos por un árbitro neutral, un Estado “supraclasista”<sup>5</sup>.

[124]

Desde un enfoque “marshalliano”, que se asociaría a la tradición liberal, la política social haría parte del largo proceso de construcción y consolidación de los derechos sociales en Occidente, que a su vez se inscribirían en un conjunto más amplio: el de los derechos humanos. T. H Marshall expone una de las concepciones más corrientes de la política social, aquella relacionada con la asistencia desde el sector público, es decir, aquellos servicios que el Estado presta a la comunidad política y que atienden áreas como la educación, el trabajo, la salud, la vivienda y los servicios sociales. En este sentido, Marshall define la política social como:

<sup>1</sup> UHARTE Luis Miguel, “Política social y democracia: un nuevo paradigma”, en *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, 2005, vol. 11, No. 3; pp. 93-114.

<sup>2</sup> Uharte; Sotolli; Montaña; D’Elia; Maingón.

<sup>3</sup> MONTAÑO Carlos Eduardo y Borgianni Elisabete (Orgs), *La política Social hoy*. Sao Paulo, Cortez Editora. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social, 2000, pp. 7-11.

<sup>4</sup> Ídem, pp. 7-23.

<sup>5</sup> Cabe decir que la historia de la intervención en lo social tiene una larga trayectoria y puede remontarse hasta las formulaciones de Thomas Hobbes en el Leviatán y el nacimiento del Estado Moderno. En el momento en que se ratifica el “Contrato Social” y los miembros de una comunidad política ceden sus derechos y soberanía al soberano absoluto, se establece una primera diferenciación entre el poder soberano (o Estado) y la sociedad. Lo que esté por fuera del pacto es una amenaza potencial para aquellos que hacen parte de la nueva sociedad civil. El Estado debe entonces brindarles seguridad y estabilidad suficiente a sus habitantes y repeler, a través de medios violentos de ser necesario, cualquier elemento externo y dañino que pueda vulnerar, violentar o quebrar el contrato social y revertir el proceso hacia un nuevo “Estado de guerra o de naturaleza”. En lo sucesivo, con base en convenciones morales acerca de lo que está “bien” y lo que está “mal”, aquello que permite construir representaciones en torno a la “verdad”, el Estado ha tratado permanentemente de vigilar, corregir y castigar a aquellos comportamientos irregulares, desviados o nocivos dentro de la sociedad. Los mecanismos para la intervención en lo social son múltiples y se podrían resumir grosso modo en dos categorías a la luz de las ideas de Michel Foucault: las disciplinas sobre el cuerpo humano y las regulaciones sobre la población. CARBALLEDA, Alfredo. “La intervención en lo social: los orígenes y su sentido”; en *La intervención en lo social, integración y exclusión en los nuevos escenarios globales*. Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 15-33; RABINOW, Paul. “Right of dead and power over life” en *The Foucault Reader*. New York, Pantheon Books, 1984, parte II, Cap.III, pp. 258-271.

“... la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios e ingresos”<sup>6</sup>.

Ahora bien, a partir del marxismo, se le ha dado un fuerte impulso a la problematización de la política social en América Latina, merced, en gran parte, a las discusiones que tuvieron lugar en la ciudad de Porto Alegre en Brasil durante los años sesenta del siglo pasado: ello provocó una intensa reconceptualización del tema<sup>7</sup>. La posición marxista se expresa a través de una extensa gama de posibilidades. En primer lugar, la política social es vista como instrumento de control, inhibición y despoltización de las clases sociales más bajas por parte de la dirigencia burguesa. En este sentido, ella se asumiría como un medio de soporte del *statu quo* del orden global capitalista. La política social también podría asimilarse como uno de los diferentes “aparatos ideológicos del Estado”, en términos de Althusser<sup>8</sup>. Se sigue, por tanto, que las políticas sociales obedecerían a las necesidades de expansión y acumulación del capital y estarían al servicio exclusivo del Estado moderno liberal.

Sin embargo, Montaña busca superar la concepción netamente instrumentalista, estatista y política de la política social y propone inscribir la existencia de ésta en un contexto más complejo. Las políticas sociales no serían sólo instrumentos de dominación (según una perspectiva instrumentalista), aparatos ideológicos del Estado (bajo una lógica estatista) o mecanismos para mantener el estado actual de las relaciones de poder (con base en una visión política). Tampoco podrían percibirse exclusivamente como herramientas de integración y corrección de un Estado supraclásista (en términos funcionalistas) o como medios de promoción de los derechos sociales al amparo del Estado en términos liberales. Conforme lo propuesto por este autor, ellas deben ser entendidas como *un resultado o expresión de las luchas de clases*. Lo que las pondría entonces en medio de un intenso proceso dialéctico y de articulación hegemónica.

[125]

Las políticas sociales se desarrollarían en un espacio conflictivo, allí donde convergen algunas de las más relevantes contradicciones políticas de la formación social. Tendrían lugar en el espacio donde se libran las luchas políticas (de clases) y serían por tanto una manifestación de las mismas. Para el Estado capitalista, como ente regulador y promotor de cohesión, son efectivamente un medio para dar respuesta a las demandas de las clases oprimidas y excluidas así como para atenuar algunos de los problemas sociales prioritarios.

Porque según la lógica capitalista y en función de las dinámicas del mercado, aún los intereses de los excluidos deben ser tenidos en cuenta; mas sólo en sus justas proporciones, es decir, siempre y cuando ello no vulnere la integridad del gran capital. En consecuencia, las políticas sociales serían el resultado de un complejo forcejeo entre el interés burgués que busca perpetuar la hegemonía del capital y un proceso exitoso de reivindicación de los dominados (una conquista más o menos

<sup>6</sup> MONTAÑO, Ob. Cit., p. 20.

<sup>7</sup> Ídem, pp. 10-12.

<sup>8</sup> Con el fin de profundizar en la teoría marxista del Estado, Louis Althusser propone que el Aparato Estatal estaría constituido por dos cuerpos. En primer lugar, los aparatos represivos del Estado (ARE), aquellos que predominantemente se expresan por medio de la violencia. En segundo lugar, los aparatos ideológicos del Estado (AIE), que se manifiestan principalmente a través de la ideología y sólo de manera secundaria (*atenuada, disimulada y simbólica*) a través de la represión. Como indica su nombre, el segundo cuerpo estaría compuesto por aquellas instituciones e instrumentos que buscan extender una ideología al servicio de una clase dominante (aquella que tiene el poder estatal y se beneficia de éste), en una formación social determinada. Althusser, Louis, “Ideología y aparatos ideológicos del Estado, Freud y Lacan” en: [www.ts.ucr.ac.cr/~historia/biblioteca/historia/AlthusserLouis-Ideologiayaparatos.pdf](http://www.ts.ucr.ac.cr/~historia/biblioteca/historia/AlthusserLouis-Ideologiayaparatos.pdf) Consultado el 25 de julio de 2007. La política social sería entonces un mecanismo de contenido esencialmente ideológico.

significativa a favor de las clases bajas). Ello tendría lugar en el marco de lo que podría denominarse “un pacto de dominación” en el que ambas partes exigen y ceden, pero nunca en igual medida puesto que los explotados nunca podrán exigir ni ganar tanto como aquellos que detentan el poder monopólico.<sup>9</sup> Las políticas sociales ocurren, por tanto, en un escenario de relaciones de producción bajo el control estatal (asumimos el espacio estatal como “campo de batalla” o “punto nodal”, puesto que en él confluyen los principales antagonismos de la formación social y se libran las luchas decisivas por el poder): el conjunto de *momentos* o *determinantes estructurales* que acompañan al Estado evidencian la complejidad que acompaña el fenómeno.

Es de importancia fundamental no menospreciar el estrecho nexo que hay entre la política social y la política económica, en el entendido de que, en el marco de las economías de mercado, la política social responde a las necesidades de reproducción de las fuerzas de trabajo y las relaciones de producción. Las políticas sociales, más allá de ser únicamente un *mecanismo* de (*re*)*distribución*, serían elementos organizativos en función de la división internacional del trabajo, catalizadores de prácticas de consumo y soportes de los procesos productivos al servicio del capital.

Así sostienen María Ednéia Machado y Renato Okinawa:

*La política social es una política propia de las formaciones socioeconómicas capitalistas contemporáneas, de acción y control sobre las necesidades sociales básicas de personas no satisfechas por el modo capitalista de producción. Es una política de medición entre las necesidades de valoración y acumulación del capital y las necesidades de manutención de la fuerza de trabajo disponible para el mismo. En esta perspectiva, la política social es una gestión estatal de la fuerza de trabajo y del precio de la fuerza de trabajo. Resaltamos que entendemos por fuerza de trabajo a todos los individuos que sólo tienen su fuerza de trabajo para vender y garantizar su subsistencia, independientemente de estar insertos o no en el mercado formal de trabajo<sup>10</sup>.*

[126]

*Puede concluirse, en este orden de ideas, que la política social es tanto instrumento de intervención (del orden monopólico) como medio de legitimación (de las clases explotadas) y mecanismo de ocupación profesional.*

## **2. Política social a la luz del Keynesianismo y del Neoliberalismo.**

Con base en la exposición previa, pasamos ahora a describir aquellos paradigmas de política social que se han desarrollado en Venezuela desde la entrada al país de los postulados del economista británico John Maynard Keynes, entre los años treinta y cuarenta del siglo pasado, después de la Gran Depresión del 29. Es bien sabido, que esta teoría económica sirvió para rescatar al sistema capitalista después de largos años de aplicación exitosa de una doctrina de libre comercio que acarrearón finalmente una estrepitosa caída de la economía. Keynes propuso una intervención estatal que logrará incrementar los niveles laborales y salariales con miras a estabilizar los mercados nutridos por procesos sostenidos de producción y consumo. Para conseguir dichas metas e incentivar

<sup>9</sup> Según Machado y Okinawa: “[las políticas sociales buscan] el mantenimiento de la paz social [...] lo social es un rubro para cobijar establecimientos desinstitucionalizados. Es importante no olvidar que en una sociedad regida bajo los paradigmas del capitalismo y la democracia, algunos de los aspectos del marco social serán decididos de forma colectiva, mas no incluirán éstos aquellos que aborden mudanzas sustanciales en el modo de producción[...] una política social no escapa a esta regla. ”. MACHADO María Ednéia y Okinawa Kyosen, Renato, “Política et política social”, en: [http://www.ssrevista.uel.br/c\\_v3n1\\_politica.htm](http://www.ssrevista.uel.br/c_v3n1_politica.htm). Consultado por última vez el 5 de agosto de 2007. (Traducción del autor)

<sup>10</sup> Ídem.

el crecimiento económico, era fundamental mantener el equilibrio entre una constante inversión estatal en lo social y una cuidadosa política fiscal. La política social tiene un despertar especial en este momento histórico<sup>11</sup>.

El Keynesianismo fue el punto de partida y la fuente de inspiración ideológica del *modelo cepalino desarrollista* cuya propuesta era la industrialización de los países latinoamericanos a través de un proceso de sustitución de importaciones. Venezuela no fue la excepción. A partir de entonces, encontró vehículo y trámite un proceso de modernización, industrialización y urbanización sin precedentes en el país. Comenzó también a configurarse un Estado de bienestar a partir de los principios keynesianos. En este sentido, se hizo imperativo incentivar la creación de industrias, elevar las prácticas destinadas a la producción y el consumo, construir vías y medios de comunicación y atraer los adelantos de la ciencia y la tecnología al territorio venezolano. Paralelamente, se buscaba aumentar la calidad y las condiciones de vida en los espacios urbanos con base en un dinámico crecimiento económico<sup>12</sup>.

Progresivamente, se fueron consolidando una gran masa de trabajadores asalariados, una nueva clase media y el crecimiento de varias ciudades venezolanas. En materia de política social, se dieron pasos significativos expresados en la Constitución de 1947 y la de 1961. Allí se evidencia la disposición del Estado a universalizar el acceso de la población venezolana a diferentes derechos sociales como: la educación, la vivienda, la salud, el empleo y los servicios públicos, principalmente. El *carácter universal* de la política social garantizaría, en principio, el goce de estos derechos por parte de todos los habitantes venezolanos, sin excepción. Los logros más importantes dentro de estos esfuerzos se presentaron en el campo de la educación. Las prioridades de la política social apuntaban a formar ciudadanos aptos para las múltiples labores y actividades que demandaba un tipo de vida moderno, marcado por agitados procesos de urbanización e industrialización, al servicio del capital internacional. Mantener niveles crecientes en los índices de empleo y de ingreso se convirtió en una prioridad ineludible para el Estado cuyo objetivo social debía ser la integración de la sociedad venezolana<sup>13</sup>.

[127]

No obstante, el planteamiento universalista de la política social se vio opacado por la manera en cómo se desarrolló el sistema político venezolano, en especial a partir de la firma del Pacto de Punto Fijo en 1958. La democracia que se pactó en aquel entonces fue cerrada y excluyente puesto que no incluyó en la construcción del nuevo proyecto político a numerosos sectores sociales, particularmente aquellos relacionados con la izquierda radical. Fue así como dos partidos políticos lograron asumir el papel hegemónico en la conducción del país (Acción Democrática –AD- y Comité de Organización Política Electoral Independiente –COPEI-) y con eficaz cálculo político construyeron un sofisticado entramado de pactos con sectores sociales clave (militares, sindicatos, empresarios, estudiantes, maestros, banca, profesionales e iglesia); los altos ingresos del petróleo fueron un factor crucial para entender la sostenibilidad de dicho entramado y el crecimiento de una enorme maquinaria, clientelar y no pocas veces corrupta, compuesta por aquellos que estaban

<sup>11</sup> Hay quienes sostienen que existen casos antiguos de política social ejemplificados en la repartición de comida a los pobres en la antigua Roma, las obras de caridad emprendidas por los diáconos en los primeros siglos D.C, los incipientes sistemas de seguridad social de los gremios medievales y los programas asistenciales desarrollados por la iglesia católica y las órdenes monásticas, entre otros. (Montagut, Ob. Cit., pp. 9-16). Sin embargo, la política social, en el sentido estricto del término, adquiere contorno, contenido y carácter bien definidos a partir de la propuesta keynesiana.

<sup>12</sup> D' ELIA Yolanda (coordinadora), *Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2006, pp.190-200.

<sup>13</sup> Ídem.

del lado de los partidos hegemónicos. De modo que los distintos mecanismos estatales, incluyendo las políticas sociales, fueron concebidos y ejecutados de acuerdo a una discriminadora lógica de preferencias y privilegios. Lo anterior implicó, consecuentemente, la configuración de una política social de *carácter asistencialista*<sup>14</sup>.

Una vertiginosa caída de la economía doméstica (que se gestó a lo largo de los años setenta y se manifestó dramáticamente en los ochenta tras una disminución de los precios internacionales del petróleo), acompañada por la decisión gubernamental de acatar las directrices económicas internacionales trazadas por los centros del poder, ayuda a entender por qué se produjo un cambio del modelo y del rumbo económico en Venezuela y otros países de la región. Se abandonó entonces el modelo cepalino-desarrollista y su propuesta de sustitución de importaciones y se le dio la bienvenida, una vez más, al libre mercado. En este orden de ideas, el mercado debería ir desplazando cada vez más al Estado interventor, encargado de regular y coordinar el anterior escenario socioeconómico. Las nuevas reglas de juego apuntaban hacia una pérdida paulatina de los espacios públicos, apropiados tradicionalmente por el Estado, en favor de una expansión creciente e ilimitada del mercado y del capital. En resumen, se postuló al neoliberalismo como nuevo modelo económico, acompañado por una modalidad particular: la propuesta de ajuste estructural<sup>15</sup>.

Fue durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1992) cuando se aplicó en Venezuela un paquete ortodoxo de medidas neoliberales, pese al rechazo categórico que manifestó este personaje durante su campaña presidencial hacia los programas del Fondo Monetario Internacional. Anteriormente, los gobiernos de Luís Herrera Campins (1979-1984) y Jaime Lusinchi (1984-1989) habían ejecutado planes con dosis más o menos altas de enfoque neoliberal, pero con Pérez el acatamiento fue incondicional<sup>16</sup>. Bajo la lógica del “engancha y cambia”, después de seducir a sus electores, este presidente decidió aplicar políticas de ajuste estructural como: la disminución del papel regulador del Estado en el ámbito socioeconómico, la desregulación de la política cambiaria y de intereses, la reducción del gasto público (por tanto, del gasto social), la baja de los subsidios directos e indirectos y la liberalización de la economía venezolana en términos generales. El Caracazo de 1989, la primera gran revuelta social en América Latina en contra de la propagación doméstica y global del neoliberalismo, violentamente reprimida por las fuerzas estatales, fue la respuesta contundente de la población venezolana a este nuevo modelo.

[128]

<sup>14</sup> D’Elia, Lacruz y Maingón vinculan el asistencialismo con aquella situación en que una clase gobernante de índole autoritaria está interesada en perpetuar las relaciones de dominación, sumisión y dependencia de las clases sociales más bajas. Ello implica que exista una figura de mando con mucho poder que impone su voluntad de manera arbitraria y discrecional en una sociedad sin valores democráticos. D’ELIA, Lacruz y Maingón, Ob. Cit., p. 188-189. De esta manera, irremediamente se erosionan las capacidades participativas y autogestoras de la población, y además, se intensifica la creencia de que existe un Estado providencial y paternalista, dispuesto a garantizar de manera unilateral una ayuda crónica para satisfacer las necesidades de la población y solucionar los múltiples problemas sociales. Ello plantea un escenario sin escapatorias visibles para los sectores más pobres y con mayores carencias puesto que a ellos se les ofrecen grandes promesas y expectativas (generalmente incumplidas), al mismo tiempo que se los castra por medio del engaño para que sean más fácilmente gobernables. La única solución para esta encrucijada es la aparición de un verdadero proyecto de transformación que promueva cambios estructurales tanto en lo material como en las concepciones socio-económicas y político-institucionales más arraigadas.

<sup>15</sup> *Los programas de ajuste estructural* han sido minuciosamente elaborados por entidades crediticias de índole internacional como el Fondo Monetario Internacional –FMI–, el Banco Mundial –BM– y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–. En lenguaje macroeconómico, estos ajustes propugnan por un estricto control cambiario, una rigurosa disciplina fiscal y una juiciosa política monetaria; el mantenimiento de bajos índices inflacionarios también es un fetiche dentro de esta lógica económica. Si bien, el gobierno bolivariano ha tenido que dar respuestas acomodaticias en materia económica a las previas reglas de juego y a las exigencias propias del raciocinio neoliberal (en especial, durante el primer período del mandato Chávez), poco a poco se está provocando un cambio estructural que difiere radicalmente del ajuste estructural que plantean las instituciones financieras globales. Este nuevo cambio estructural tiene como norte una verdadera revolución que ponga fin a las concepciones económicas, políticas y sociales del capitalismo sobre el supuesto de que “otro mundo es posible”. El retiro oficial del gobierno bolivariano de los organismos financieros internacionales (BM, FMI y BID) con vistas a crear el Banco del Sur, dice mucho al respecto.

<sup>16</sup> LÓPEZ Maya Margarita, *Del viernes negro al referendo revocatorio*, Caracas, Alfadil Ediciones, 2005.

La desprotección que se les avecinaba a muchos venezolanos no se hizo esperar a lo largo de la era neoliberal. El anterior carácter universal de la política social fue revertido a uno focalizado y compensatorio. Focalizado ya que los “nuevos” destinatarios de la política social serían “los sectores más pobres” de Venezuela lo cual marginó y puso en situación de indefensión a miles de venezolanos (clases media y baja, principalmente) cuyo destino sería, sin duda, caer en un proceso de creciente pauperización y progresiva vulnerabilidad. Compensatorio pues la política social era vista como “un mal necesario”; es decir, una política que en la práctica contrarrestaría los daños iniciales del ajuste estructural neoliberal, pero que poco a poco debería desaparecer en la medida en que el “efecto del derrame” de la riqueza y sus beneficios favorecieran al grueso de la población. La pobreza fue identificada como el mal de la sociedad, una enfermedad coyuntural que debía ser eliminada con recetas principalmente económicas para curar las disfunciones del cuerpo social: esta visión ignoraba las causas estructurales de la compleja problemática social y desatendía a amplios sectores de la población que igualmente requerían de variados servicios sociales a fin de poder hacer valer sus derechos y mantener su bienestar.

La orientación focalizada y compensatoria de la política social es un componente constitutivo (mas no exclusivo) del neoliberalismo y coincide con el argumento que pretende desprestigiar al Estado interventor y su función como garante de los derechos sociales con énfasis en un proceso sostenido de inversión social<sup>17</sup>. La perspectiva economicista atribuye a la modalidad de la intervención estatal la responsabilidad por los graves vicios políticos correspondientes a los años en que se ejecutó el modelo de sustitución de importaciones, a saber: la corrupción, el clientelismo, el burocratismo, la ineficiencia y la ingobernabilidad en sus múltiples dimensiones. La solución, por tanto, es la apertura de las puertas del país al libre mercado. Al mercado se le conceden facultades extraordinarias en el entendido de que éste será el medio más idóneo para solventar las inequidades sociales y conducir a la prosperidad general. Según esta línea, la política social debe ejecutarse en los focos de mayor pobreza y vulnerabilidad, ya que el mercado se encargará de esparcir riqueza sobre el grueso de la población, satisfaciendo finalmente el conjunto de sus necesidades básicas. Esa lógica, como ha demostrado la evidencia, se cae por su propio peso ya que los niveles de pobreza y desigualdad han crecido notoriamente en América Latina durante las últimas dos décadas, en virtud de un orden económico que sigue enriqueciendo enormemente a una minoría a costas de la marginación y la miseria de una mayoría<sup>18</sup>. En este orden de ideas, la focalización y la compensación hacen parte de un mismo argumento que justifica la disminución progresiva del gasto social en el entendido de que las leyes de la macroeconomía deben reemplazar en la práctica la intervención estatal en lo social: esta “torpe” y “perjudicial” intervención habría fortalecido, en términos neoliberales, el asistencialismo y una conciencia de dependencia crónica en el ciudadano en desmedro del crecimiento de su iniciativa propia y sus potencialidades individuales. Desde esta perspectiva, el argumento en pro del papel del Estado como garante de los derechos sociales, es una concepción perjudicial para un ordenamiento socioeconómico cimentado en el individualismo.

[129]

<sup>17</sup> D'Elia, Lacruz y Maingón aseveran que la política social debe ser percibida, fundamentalmente, como un derecho y un poder legítimo de los miembros de una sociedad solidaria y responsable, cosa que no ha logrado constituirse con fuerza en América Latina. De la mano de los derechos sociales, ella se ubicaría jerárquicamente por encima del mismo Estado. Por tanto, el Estado tiene la obligación de velar asiduamente por su preservación, fortalecimiento y respeto; de manera concomitante, se hace necesaria la construcción de una institucionalidad y un ordenamiento jurídico que respalden esta obligación. La política social, en consecuencia, no puede ser asimilada como dádiva, medida complementaria u obra de caridad. D'ELIA, Lacruz y Maingón, Ob. Cit., 185-190.

<sup>18</sup> Al finalizar la década de los ochenta, la pobreza había aumentado hasta 44% (se duplicó en casi cinco años) y la pobreza extrema alcanzó un nivel de 20% de la población. Ello estuvo acompañado por crecientes índices de desempleo y disminución del ingreso. En este lapso, la deuda externa aumentó de 2 mil millones a 32 mil millones de dólares. Durante los noventa, el escenario no tuvo mejoras significativas ¿Cómo beneficiaban entonces las políticas neoliberales a la mayoría de habitantes? La respuesta es obvia: el modelo estaba pensado para enriquecer a los más poderosos grupos políticos y económicos.

Por su parte, la característica compensatoria de la política social reposa sobre la creencia de que es relevante mantener un mecanismo capaz de paliar los perjuicios sociales temporales provocados por los programas de ajuste estructural, un medio complementario para “aliviar la pobreza”. Tan pronto desaparezcan los problemas y las carencias sociales relativas al goce de los derechos y la satisfacción de las necesidades de los más pobres, gracias a las bondades del mercado, la política social estaría condenada a desaparecer. De allí deriva el carácter adicional de provisionalidad que se le atribuye a la política social en este contexto ya que su existencia no debe ser asumida como política permanente de Estado o derecho inherente de los miembros de la comunidad. Por el contrario, el neoliberalismo pondera la “teoría del derrame” según la cual el crecimiento económico, apoyado en los axiomas macroeconómicos (que, en últimas, provienen de y favorecen directamente a los grupos políticos y económicos más poderosos), con el paso del tiempo podrá beneficiar al grueso de la población: ergo, la riqueza salpicaría a toda la población y la política social perdería su razón de ser (velar por los derechos y las necesidades sociales insatisfechas de la población). El capital lo solucionaría todo y ya no valdría la pena crear estrategias de política social. La realidad ha demostrado todo lo contrario puesto que el ánimo de lucro de unos pocos es ilimitado y el capital tiende “naturalmente” a ser concentrado y acumulado por estos reducidos grupos poblacionales en desmedro de las condiciones y la calidad de vida del resto de la sociedad.

[130]

Ahora bien, el modelo neoliberal propugna por otras dos modalidades que afectan profundamente la política social: *las privatizaciones y la descentralización*. Habrá quienes defienden la utilidad de estas dos modalidades en algunos casos específicos y no se equivocarían con esta aseveración. El problema reside en la manera cómo ello ha sido aplicado bajo el paraguas de un raciocinio economicista. Por su parte, las privatizaciones han sido puestas al servicio de los grandes emporios económicos y no han brindado una posibilidad de participación más equitativa y mejor repartida a los potenciales pequeños inversionistas. Además, la lógica de privatización ha entregado al interés privado los recursos estratégicos y los servicios sociales que deberían, en principio, beneficiar a toda la humanidad ya que de ellos se derivan derechos fundamentales (tal es el ejemplo del acceso a la salud y la educación, el suministro de agua potable y fuentes energéticas seguras y el aprovechamiento sostenible y sustentable de otros recursos naturales). La iniciativa privada en busca de lucro concibe estos recursos y servicios como mercancías a las cuales se les puede extraer provecho monetario, sin importar el perjuicio que ello pueda traer para los que tienen mayores carencias.

La descentralización, en principio, sería un mecanismo para aligerar las múltiples cargas del Estado en el supuesto de que otras entidades (locales, municipales, regionales y estatales) podrían coadyuvar de manera eficaz y eficiente para el adelanto de sus labores y obligaciones para con la ciudadanía. Sin embargo, la lógica neoliberal ha incurrido en múltiples despropósitos al propiciar, por ejemplo, una descentralización de las actividades que no se desarrolla proporcionalmente con una descentralización de los recursos<sup>19</sup>. Además, este mecanismo ha justificado el alejamiento y la evasión del aparato estatal de sus responsabilidades sociales y la propagación de la creencia de que es posible encontrar mano de obra gratuita en las comunidades organizadas<sup>20</sup>, utilizando como artificio la idea loable que promueve el incremento de poder de las comunidades organizadas.

Lo anterior ilustra el proceso a través del cual se construyó en Venezuela un paradigma *focalizado, compensatorio y provisional* de la política social (acompañado por prácticas de descentralización y

<sup>19</sup> MUJICA C, Norbis y Rincón G, Sorayda, “Caracterización de la política social y la política económica del actual gobierno venezolano: 1999-2004”. Caracas: Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales; 2006 vol. 12 No. 1; pp. 31-57.

<sup>20</sup> UHARTE, Ob. Cit., pp. 93-114.

privatización) a la luz de la óptica neoliberal; ello, a diferencia de la concepción universalista y asistencialista de la política social consolidada bajo el anterior modelo desarrollista del Estado de bienestar<sup>21</sup>. Lo que sí es común a ambos enfoques ha sido señalado por distintos autores<sup>22</sup>: la política social está estrechamente relacionada con la política económica. Entre tanto, la experiencia nos ha enseñado que la manera más acertada de planear y formular estrategias de política social, implica que ella se diferencie por sus propias características y conserve su autonomía con respecto a la política económica. Lo anterior teniendo presente, asimismo, que la interdependencia entre ambas dimensiones es inevitable. Sin embargo, la realidad indica que durante el siglo pasado la política social estuvo recurrentemente al servicio de la política económica en proporciones más o menos acentuadas de acuerdo con el periodo determinado. La política social tuvo, por tanto, un papel secundario en estos contextos. Dentro del modelo desarrollista, la política social se ejecutó bajo la égida de un Estado de bienestar que obedecía a los designios del gran capital a escala global. En momentos de neoliberalismo a ultranza, esta política llegó a ser asumida como una simple extensión de la política económica, e incluso como un estorbo que preferiblemente debía ser eliminado con el paso del tiempo para un funcionamiento más fluido y estable del mercado capitalista en las sociedades modernas industrializadas. Ello condujo a la propagación del lema: “la mejor política social es una buena política económica<sup>23</sup>”.

### 3. El desarrollo de una nueva perspectiva de política social

Actualmente, es necesario darse a la tarea de formular un nuevo paradigma de política social con base en las fortalezas y las debilidades presentadas en los modelos económicos y los paradigmas anteriores. Esta nueva política social debe orientarse hacia la construcción de un orden socioeconómico más justo, solidario, equitativo y democrático. Tal y como sostiene Miguel Uharte, el orden socioeconómico capitalista no puede reestructurarse en el corto ni en el mediano plazo; pero, una estrategia que busque provocar cambios estructurales a largo plazo en pro del bienestar social, debe contemplar, como uno de sus principales puntos de partida, una nueva concepción y puesta en práctica de la política social<sup>24</sup>. Los desaciertos y los fracasos, provocados por varios lustros en los que ha primado una visión economicista que pone a la política social al servicio de la política económica, así lo exigen.

[131]

Esta nueva perspectiva de la política social debe tener un carácter integral y estructural lo cual requiere la consideración de una serie de imperativos relacionados con sus objetivos fundamentales. Por tanto, es necesario establecer cuáles serían aquellos objetivos fundamentales de esta política social, con miras a articularlos como elementos mutuamente complementarios y sin ánimo de priorizar unos sobre otros:

1. La consecución de la justicia social y el máximo bienestar de la población.
2. La lucha contra las inequidades sociales.
3. La satisfacción de las necesidades humanas básicas.
4. La redistribución de la riqueza, los recursos, el poder y las oportunidades.
5. El incremento de la participación y la inclusión social con miras a desarrollar modelos verdaderamente democráticos.

<sup>21</sup> D'Elia, Lacruz y Maingón, Ob. Cit., pp. 185-228.

<sup>22</sup> Montagut; Montaño; D'Elia y Maingón; Mujica; Uharte.

<sup>23</sup> D'ELIA, Lacruz y Maingón, Ob. Cit., p. 200.

<sup>24</sup> UHARTE, Ob. Cit., pp. 93-97.

6. La obtención de niveles elevados de calidad y condiciones de vida.
7. La garantía del goce pleno de los derechos humanos (en el entendido de que los derechos sociales son inseparables de los demás derechos. Hemos llegado a un momento histórico en que el desarrollo y el respeto de los derechos humanos implica que los distintos derechos -de primera, segunda y tercera generación- deben ser concebidos y analizados de manera articulada como parte de un conjunto).

Para adentrarnos en el caso particular de las Misiones Bolivarianas y exponer los lineamientos de la nueva estrategia de política social que ellas promueven, habría que empezar por indicar algunos elementos socio-políticos e histórico-culturales de la Venezuela actual, cuya significación está íntimamente enlazada con el desarrollo de las diferentes modalidades de política social en curso.

### **3.1. Génesis y contexto del desarrollo de las Misiones Bolivarianas.**

Las Misiones Bolivarianas tienen su origen en una coyuntura conflictiva, a mediados de 2003, cuando los niveles de polarización y confrontación social del país alcanzaban crestas muy altas. Hacía apenas un año atrás se había ejecutado una intentona en contra del presidente Chávez y entre 2002 y 2003 había tenido lugar el paro petrolero más intenso de la historia reciente de Venezuela. Más importante aún es recordar que la coyuntura actual en Venezuela está marcada por un proceso revolucionario, que conlleva una etapa de transición, consecuencia evidente de casi veinte años de crisis de las estructuras socio-económicas y político-institucionales del país.

[132]

Se entiende entonces que estos programas de carácter inicial provisional aparecieron como una respuesta del gobierno a una situación crítica; fueron formulados como “políticas de emergencia” dirigidas a paliar las necesidades más urgentes en la sociedad venezolana. Además de ser mecanismos con un objetivo social loable, también funcionaron como instrumento de legitimación y de recuperación de credibilidad para el régimen. Como políticas públicas, las misiones han recibido el apoyo de miles de venezolanos y venezolanas lo cual le ha significado niveles muy altos de popularidad al gobierno<sup>25</sup>.

Estos programas sociales hacen parte de una novedosa estrategia que busca atender diferentes frentes y problemas de la sociedad venezolana relacionados con educación, salud, alimentación, vivienda, tierras, identidad, minorías vulnerables (mujeres en situación de pobreza, indígenas y personas con discapacidades), desarrollo laboral, ecología y seguridad, entre otros. Asimismo, son

<sup>25</sup> Para mencionar avances significativos de algunas misiones: en 2005 la UNESCO declaró a Venezuela territorio libre de analfabetismo gracias a las actividades impulsadas en el marco de la Misión Robinson I, que hoy en día se acompaña por las misiones Robinson II y III; la Misión Barrio Adentro, que presta servicios gratuitos de atención en salud a aproximadamente el 54% de los habitantes del país en las zonas más marginadas, cuenta en su haber con cerca de 227 millones de consultas y 43 mil vidas salvadas; la Misión Mercal le ofrece alimentos de buena calidad y a bajos precios, de manera directa y sin intermediarios, a cerca de 11.5 millones de venezolanos y venezolanas (40-47% de la población). Según DATANALISIS, firma encuestadora venezolana de tendencia opositora, Mercal representaba en marzo de 2006 el 47.3% del total de las ventas alimenticias en el país. El INE (Instituto Nacional de Estadística) informa que en 2007 se destinaron 5.693 millones de dólares para el desarrollo estos programas sociales. Estos son unos cuantos indicadores que evidencian el incremento de los servicios y el bienestar en relación con algunas de las necesidades básicas de los sectores más pobres en Venezuela. Según datos oficiales, en términos generales, durante los últimos diez años Venezuela logró disminuir la pobreza extrema de 20,3% a 9,6% y la pobreza general de 50,4% al 33,6%. Este índice de pobreza se basa en los ingresos monetarios de las personas; por tanto, no tiene en cuenta los pasos agigantados que han provocado las misiones bolivarianas en materia social. Conforme los resultados de la III Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares realizada entre noviembre de 2004 y noviembre de 2005, las misiones sociales han beneficiado a 47.4% de los hogares venezolanos. (Weisbrot, 2006; Agencia Bolivariana de Noticias, 2007; Instituto Nacional de Estadística de la RBV).

elementos indispensables para la profundización del proceso de transformación de las estructuras sociales, económicas y políticas en Venezuela. De allí, la multiplicidad de campos involucrados en el desarrollo de estas misiones, lo cual denota una visión heterogénea y compleja de “lo social”. Algunos analistas señalan que estos programas sociales, merced a la complejidad de las condiciones en que surgieron, sumado al tamaño, la fuerza y el carácter particular que progresivamente han tomado, se han convertido en un “modelo inédito de política social”<sup>26</sup>.

Vale recordar, que el actual gobierno aborda la realidad y la problemática desde una “perspectiva estructuralista”<sup>27</sup>; ello significa que se parte del principio de que en el país perduran sentidas estructuras asimétricas de poder en las que priman relaciones de segregación y dominación. La nueva estrategia de política social diseñada por el régimen propondría atacar las diferentes formas de exclusión que tradicionalmente han existido en Venezuela. A través de ella y otros medios complementarios se hallaría solución a las condiciones estructurales de la pobreza venezolana. En este sentido, los centros de gravedad de la política social no estarían definidos a partir de un enfoque economicista -como ocurrió durante la mayor parte del siglo pasado en Venezuela- de la pobreza, las desigualdades, la productividad y el crecimiento económico; por el contrario, su foco sería la transformación de las estructuras de explotación y dominación.

Lo anterior no podría entenderse si no se contempla detenidamente el amplio marco político institucional denominado “Democracia Protagónica y Participativa” plasmado y definido por la actual administración en la Constitución Bolivariana de 1999<sup>28</sup>. A través de este nuevo modelo, se está impulsando una reconfiguración de las tradicionales relaciones de poder en Venezuela con miras a acrecentar la “participación y el empoderamiento” de movimientos, organizaciones y demás manifestaciones populares. La Democracia Participativa tiene como soporte normativo el capítulo IV de esta Carta Magna. En él no sólo se ratifica el derecho de los venezolanos al sufragio universal sino que también se fortalecen los diferentes mecanismos y derechos de participación de los ciudadanos

[133]

<sup>26</sup> MEDINA Medófilo; López Maya Margarita; Lander Luis, *Chávez: una revolución sin libreto*. Bogotá, Ediciones Aurora, 2007, p. 16.

<sup>27</sup> LANDER Edgardo, “Venezuela: la búsqueda de un proyecto contrahegemónico”, en: [www.voltairenet.org](http://www.voltairenet.org). Consultado por última vez en 30 de noviembre de 2006.

<sup>28</sup> Para entender mejor la Democracia Participativa debemos remontarnos a los antecedentes de la Grecia Clásica y la conceptualización de Jean Jacques Rousseau en torno al Contrato Social. Sabemos que la democracia ateniense exigía la participación activa de todos y cada uno de sus “ciudadanos” en los asuntos relativos al funcionamiento de la polis. Los atenienses se reunían frecuentemente en el ágora para tomar las decisiones políticas pertinentes para el bienestar general y la prosperidad de la polis. Rousseau desarrolla la idea de la participación del sujeto político y propone la creación de una *Sociedad Civil* a través de un *contrato social* que celebran todos los miembros de una comunidad política determinada. En este contrato, *todos se entregan por igual al conjunto y a sí mismos, de tal manera que cada individuo recibe más de lo que da y el resultado es el bienestar del conjunto*. Una característica fundamental de este contrato reside en que todos y cada uno de los miembros del cuerpo político participan en la creación y la aprobación de las leyes. Este procedimiento garantiza la existencia de una Democracia Participativa regida por la “Voluntad General”, concepto rousseauiano por excelencia, del cual se desprende la Soberanía Popular. En contraposición, la Democracia Representativa fue ideada para comunidades con mayor peso demográfico, a fin de que fuera posible la elección de unos cuantos representantes públicos que, en teoría, velarían por los intereses de las mayorías. Ciertamente, en la Venezuela actual no todos los ciudadanos podrían participar activamente en la elaboración de las leyes; existen sólo unos cuantos que se encargan de ello (en este sentido, según una estricta lógica rousseauiana, podría sostenerse que en Venezuela sigue primando un modelo de Democracia Representativa). No obstante, salvando las distancias y guardando las proporciones, es válido pensar que la democracia participativa propuesta por Chávez tiene que ver, en efecto, con una intensiva y creciente participación que se brinda a los venezolanos a través de diferentes canales e instrumentos; entre ellos, las misiones sociales, los Consejos, las Parroquias y las Asambleas Comunales (cuyos asistentes tienen derecho a exponer sus demandas y necesidades, crear tejidos sociales y ser tenidos en cuenta por el gobierno) y la implantación de un modelo de desarrollo endógeno acompañado por distintas asociaciones basadas en la cooperación y la solidaridad que dan la posibilidad a los habitantes más pobres de participar activamente en el devenir de su comunidad. En este sentido, se estarían consolidando poco a poco interesantes formas de “autogobierno” y “autodesarrollo” con miras a permitir la toma de decisiones y la elaboración de las leyes, “desde abajo”, por parte del conjunto de los miembros de la comunidad política.

en “la formación, la ejecución y el control de la gestión pública... [ ] de manera directa, semidirecta e indirecta”. En correspondencia, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 enuncia los objetivos específicos para consolidar la Democracia Protagónica, a saber: fomentar el “autodesarrollo”, incrementar la “corresponsabilidad” entre Estado y Sociedad Civil, e incentivar el “protagonismo” del ciudadano; ellos son los pilares indispensables para avanzar hacia una sociedad más igualitaria, solidaria y democrática<sup>29</sup>.

En consecuencia, podría afirmarse que mediante este proceso se insta a que las comunidades aprendan a autogobernarse a sí mismas; el Estado y sus instituciones estarían cediendo competencias, es decir, transfiriendo espacios de poder y toma de decisiones al pueblo, para que los mismos ciudadanos construyan poco a poco su propia institucionalidad “desde abajo”. Lo anterior no implica que el Estado esté desconociendo sus funciones o evadiendo sus responsabilidades puesto que paralelamente se enarbola, también constitucionalmente, el principio de la “corresponsabilidad”. Con ello se intenta superar una antigua figura muy característica de la cultura política venezolana, la del “Estado paternalista”: aquel que se sostiene por medio de prácticas clientelares y mantiene las relaciones de dominación y dependencia crónica de la sociedad venezolana. En su reemplazo, se plantea construir un Estado “acompañante”, que logre construir un nuevo proyecto de nación en conjunto con la participación y la responsabilidad de la sociedad civil.

[134] Este proceso es posible y prospera gracias a la gran movilización popular que apoya al proyecto bolivariano y que en momentos álgidos, como el fallido golpe de Estado de 2002, representó uno de los catalizadores principales para el retorno de Chávez al poder y la continuación de la revolución. Ello demuestra que en el país está en curso un fortalecimiento del *poder popular* a través de la organización y la consolidación de las estructuras de base. Estas bases sociales están compuestas por la población más pobre de Venezuela, aquellos que hoy en día son los principales beneficiarios de las Misiones Bolivarianas. Pese a que en la práctica, la mayoría de las veces las misiones se concentran en la población más pobre y vulnerable, en los documentos oficiales se plantea una política social de carácter universal, opuesta a las prácticas focalizadas y compensatorias ejecutadas a la luz del anterior modelo neoliberal<sup>30</sup>. Lo anterior evidencia la existencia un fenómeno paradójico llamado “universalismo-fragmentado”: en su formulación conceptual, la política social es universal mientras que en su versión aplicada, la política social tiene rasgos de focalización<sup>31</sup>. Lo anterior también es comprensible en tanto que para alcanzar la universalización del acceso a los derechos sociales, como estadio final, es inevitable comenzar por atender a los grupos poblacionales más desahuciados para subsanar sus principales carencias humanas.

En este orden de ideas, es crucial entender el hecho de que en Venezuela aproximadamente un 50% de la población económicamente activa pertenece al sector informal<sup>32</sup>. Las venezolanas y los venezolanos en esta condición han desarrollado a través de los años esquemas informales para organizarse, coordinarse y comunicarse de manera efectiva, lo cual se evidenció durante el Caracazo en 1989 cuando se desató aquella exacerbada protesta con visos de revolución. Ahora, estas fuerzas

<sup>29</sup> LÓPEZ Maya, Ob. Cit., pp. 343-396.

<sup>30</sup> LANDER, Ob. Cit. Vale anotar que en el marco de la Misión Barrio Adentro I, II y III, se están construyendo instalaciones médicas y brindando salud gratuita de calidad no sólo en los sectores más pobres sino también en barrios de clases media y media alta: la concurrencia es elevada en cualquier caso. Los extranjeros que viajan a Caracas no necesitan adquirir ningún seguro médico especial y pueden confiar en que recibirán la mejor atención en salud de ser ésta requerida. En una ocasión Chávez sostuvo: “La Misión Barrio Adentro es para todos y para todas; aquí pueden venir tanto ricos como pobres y a nadie se le negará un buen servicio”. Lo anterior apunta, sin duda, a la universalización del servicio y del derecho a la salud.

<sup>31</sup> D’ELIA, Ob. Cit., pp. 193-194.

<sup>32</sup> Mujica, Ob. Cit., p. 38; Medina, Ob. Cit., p. 17.

populares, tanto informales como revolucionarias, son llamadas a canalizarse a través de diferentes mecanismos no-violentos, como las Misiones Bolivarianas<sup>33</sup>. No obstante, conforme las declaraciones del ejecutivo venezolano, el escenario de “la guerra asimétrica” es una realidad en Venezuela y los militantes de la revolución también deberían estar debidamente preparados para enfrentar eventos de este tipo. Con este fin, se ha venido desarrollando la Misión Miranda para entrenar y enlistar un gran contingente de reserva en el país. Estos elementos denotan un esfuerzo notorio en el sentido de brindar integralidad al proceso bolivariano y su articulación con las misiones.

Sostiene Margarita López Maya que estas misiones, como parte del modelo integral de Democracia Participativa, tienen un objeto claro: responder al principio de la “justicia social”, elemento consustancial de la cultura política venezolana desde el mismo momento de independencia y centro de gravedad de los imaginarios colectivos construidos históricamente en torno al concepto de lo social. No en vano, el aparte titulado “Polo o Equilibrio Social” del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 erige como su eje este mismo principio<sup>34</sup>. Y es en este punto nodal, la justicia social, donde deben converger los demás modelos, no sólo el social, sino también el político, el económico, el normativo y el institucional. En este orden de ideas, es válido plantear que las misiones aspiran a responder a un largo y complejo proceso de modernización que, en busca de la ratificación de aquel enraizado principio, ha encontrado vehículo y trámite en el país durante el siglo XX, y que hoy, en el siglo XXI, pretende darle soluciones a las demandas e intereses más acuciantes de gran parte de la sociedad.

Los gobiernos venezolanos que antecedieron al de Chávez, utilizaron distintas estrategias e instrumentos para hacerle frente a la justicia social y para vertebrar este principio con sus respectivos proyectos políticos así como con los medios de articulación y negociación entre el Estado y la sociedad. Unos lograron lo anterior con mayor éxito que otros. Lo cierto es que, con base en estos antecedentes y dada la coyuntura particular en Venezuela, ha llegado un período de quiebre histórico en que se anuncia la transformación profunda de las estructuras en el país. Este período de carácter revolucionario no sólo implica un “cambio de hegemonía”<sup>35</sup> sino también un “ajuste de cuentas” de proporciones históricas<sup>36</sup>.

Lo primero conlleva una inversión de las relaciones de poder en el sentido de que la dirigencia y los partidos políticos tradicionalmente dominantes en Venezuela han sido desplazados del control del aparato estatal por un grupo numeroso de outsiders o personajes que por su trayectoria en la izquierda radical habían sido excluidos del juego político. La sociedad política experimenta

[135]

<sup>33</sup> Asevera Mike Davis que “el nuevo escenario geopolítico decisivo son los suburbios del tercer mundo” (lo que en Venezuela se conoce con el nombre de “ranchos” o “barrios”). Las misiones bolivarianas expresan un interés especial por articular, coordinar e intensificar esfuerzos en estas zonas tradicionalmente marginadas en Venezuela. En la medida en que avancen los procesos de autogestión y autoorganización de las comunidades de estos sectores, el proceso bolivariano continuará adquiriendo un ingente potencial político y popular. La mayoría de las misiones se enfocan en satisfacer las necesidades básicas de estas zonas pauperizadas; y en este sentido, se destaca la nueva Misión Villanueva cuyo propósito descansa en transformar el paisaje urbano y rural en Venezuela. Su meta es superar los tradicionales escenarios y prácticas de exclusión que tienen efectos muy dañinos en la configuración de las ciudades y los espacios rurales, para paulatinamente consolidar entornos sustentables en términos sociales, económicos y ecológicos, con elevados índices de convivencia, condiciones y calidad de vida. Con este mismo fin, se debe entender el Cuarto Motor Constituyente del actual Proyecto Nacional Simón Bolívar: La Nueva Geometría del Poder. DAVIS Mike. “Los suburbios de las ciudades del tercer mundo son el nuevo escenario geopolítico decisivo” en: <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article547>. Consultado por última vez el 5 de agosto de 2007.

<sup>34</sup> Los subobjetivos que acompañan la justicia social son: la garantía del goce de los derechos sociales; la redistribución de la riqueza y el ingreso; y el crecimiento de la participación y el protagonismo de la población.

<sup>35</sup> LÓPEZ Maya, Ob. Cit., pp. 11-18.

<sup>36</sup> GOTT Richard, “Latinoamérica se prepara para ajustar cuentas con su elite blanca colonial” en: [www.rebellion.org/noticia.php?id=42703](http://www.rebellion.org/noticia.php?id=42703). Consultado por última vez el 20 de julio de 2007.

profundos procesos de transformaciones. En términos *gramscianos*, todavía existen ingentes obstáculos y desafíos ante los esfuerzos que impulsan esas transformaciones tanto en la *sociedad política* como en la *sociedad civil*, y sobre todo en la estructura económica<sup>37</sup>. Las misiones sociales cumplen un rol fundamental como catalizadores de la revolución en aras a consolidar un cambio hegemónico.

El ajuste de cuentas va de la mano del cambio hegemónico y evidencia un proceso creciente de toma del poder por aquellos sectores sociales pertenecientes a las clases populares, “los de abajo”, quienes habían tenido que soportar históricamente prácticas de exclusión, racismo y opresión por cerca de 500 años, desde el mismo momento de la conquista, durante la colonia y seguidamente en la Venezuela republicana; siguiendo esta lógica, la revolución bolivariana fomenta y legitima un ajuste de cuentas en que convergen sentimientos encontrados muy complejos: vergüenza, rencor, indiferencia y culpa, entre otros.

Este ajuste de cuentas se refleja en declaraciones emitidas por el mismo gobierno. Según éste, las misiones son políticas revolucionarias que implican el mayor esfuerzo que haya realizado administración alguna en Venezuela para pagar “la inmensa deuda social”<sup>38</sup>. Los que estaban abajo son llamados a ser protagonistas en la construcción de un nuevo proyecto político: la refundación de la patria, la V República, allí donde los marginados por la historia y por el poder son escuchados y sus demandas reivindicadas. La democracia deja de ser privilegio de pocos y se engrandece en favor de los muchos que habían estado históricamente desahuciados y discriminados con base en imperecederos y profundos sentimientos de racismo en la sociedad venezolana. En efecto, se está manifestando una ampliación del demos por medio de un proceso de inclusión de los más pobres, aquellos que anteriormente fueron rezagados a la miseria y a la “invisibilidad”. Las misiones bolivarianas hacen parte de este proceso y se adhieren a la lógica revolucionaria en busca de resarcimiento e inclusión radical en el marco del ajuste de cuentas.

[136]

En términos históricos y políticos, este acto de inclusión y participación popular justifica en sí mismo la existencia de las misiones bolivarianas, aún cuando su ejecución pueda experimentar reversos en cualquier momento. La intensificación de la participación popular, el fortalecimiento de la conciencia política, la expansión de prácticas de solidaridad y cooperación así como el renacer de principios como la justicia social y la equidad, son puntos de partida loables a todas luces, que acompañan y ameritan el desarrollo de las misiones y las distintas modalidades de política social del proyecto bolivariano.

### **3.2. Problemas estructurales y obstáculos para la práctica.**

Ahora bien ¿cómo se inscribirían las Misiones Bolivarianas en un nuevo paradigma de política social? Según varios expertos (Mujica; Maingón; D’Elia; Medina; Lander), en el terreno de la política social del proceso bolivariano se destacan avances conceptuales muy significativos en razón de la coherencia, la consistencia y la integridad del corpus teórico y doctrinario que la enmarcan. Sin embargo, también hay consenso en torno a varios problemas que se han hecho conspicuos a la hora de su implementación. Ellos se relacionan principalmente con: la improvisación y otras incongruencias de gestión; las fuentes y la sostenibilidad del presupuesto; la sistematización de los

<sup>37</sup> Se recomienda revisar el análisis ofrecido por el Jefe de Estado venezolano sobre la aplicación de las tesis de Antonio Gramsci en relación con la Revolución Bolivariana, en “Discurso Antiimperialista” del 2 de junio de 2007 y “Presentación del Proyecto de Reforma Constitucional” ante la Asamblea Nacional, el 15 de agosto de 2007.

<sup>38</sup> “Las Misiones Bolivarianas”, Colección Temas de Hoy, Ministerio de Comunicación e Información, primera edición, enero 2006, Caracas, Venezuela. <http://www.gobiernoenlinea.ve>

resultados y el acceso a información confiable; el desarrollo de esquemas de medición y evaluación transparentes; la falta de una institucionalización sólida que garantice su viabilidad en lo que viene; el clientelismo y la corrupción inherentes a sus estructuras. En suma, pese a que existen fortalezas conceptuales innegables, también se presentarían graves desaciertos procedimentales. Ello denota desequilibrio y tensión en el nuevo modelo de política social.

Hans-Jürgen Burchardt resalta problemas centrales de la política social en relación con elementos constitutivos del sistema político y la cultura venezolana. Cuatro aspectos son motivo de análisis del autor<sup>39</sup>: la incoherencia institucional y la desinstitucionalización; la volatilidad política; la falta de transparencia y la corrupción; y el clientelismo excluyente. En primer lugar, vale decir que la importante movilidad social que ha acompañado al proceso bolivariano y al desarrollo de los programas sociales, no representa automáticamente un incremento sistemático de la participación democrática en el país. Es necesario, por tanto, encontrar mecanismos sólidos de organización, institucionalidad y normatividad que garanticen la sostenibilidad y la estabilidad de estos importantes logros en materia social. Ello es necesario para evitar desaciertos en temas como la coordinación y la debida articulación entre los distintos organismos públicos y las personas involucradas en la puesta en marcha de la política social, lo cual permite una mayor eficiencia en los procesos y mejor utilización de los recursos. La *incoherencia institucional* representa entonces un obstáculo para el avance de las misiones que debe ser superado en un contexto revolucionario de reestructuración general<sup>40</sup>. En ese sentido, por ejemplo, es relevante articular de manera más estrecha y consistente el sistema nacional de seguridad social y los proyectos de política social.

Los procesos de *desinstitucionalización* son una constante en la historia del país y se reflejan en el interés de los diferentes regímenes venezolanos de echar abajo el entramado político-institucional y legal de quienes los antecedieron con miras a granjear una nueva legitimidad. La creación de la V República se justifica dada la crisis estructural provocada por aquellos que habrían hecho parte del desarrollo de la IV República. Sin embargo, el proceso de reestructuración legal, administrativo y organizativo en búsqueda de una nueva legitimidad es difícil y repercute, por supuesto, en la formulación y ejecución de la política social.

[137]

La *volatilidad política* acompaña al anterior fenómeno. Se refiere a la situación que se deriva de una relación muy personalizada entre la figura de Chávez, como líder supremo de la revolución, y sus seguidores, quienes son humanos sujetos a emociones cambiantes y “preferencias subjetivas de corto plazo”. Esta comunicación directa entre el presidente y su electorado, en medio de la supervivencia de prácticas populistas y paternalistas, puede tener consecuencias negativas para la estabilidad y la continuidad de las políticas públicas en momentos de incertidumbre y crisis, en ausencia de mecanismos formales y organizaciones intermedias. Hasta la fecha, sigue librándose una tenaz pugna entre el paternalismo y la verdadera participación democrática en Venezuela.

Asimismo, *la falta de transparencia y la corrupción* son vicios arraigados en el sistema político venezolano que afectan a un grupo considerable de actores del sector público (así como privado). Sus repercusiones en lo tocante a los programas sociales representan otra traba para su profundización

<sup>39</sup> BURCHARDT Hans-Jürgen, „Venezuelas neue Antworten auf die soziale Frage: Eine Perspektive für Lateinamerika?“, en *Lateinamerika Analysen*, 19, 2008, pp. 37-54.

<sup>40</sup> Con el objetivo de garantizar la continuidad, la estabilidad y la legalidad de las Misiones Bolivarianas, el gobierno venezolano incluyó recientemente el conjunto de estos programas sociales en la estructura del Estado venezolano, haciendo uso de la Ley Habilitante atribuida al presidente Chávez entre 2007-2008. La Ley Orgánica de la Administración Pública de Junio de 2008 da cuenta de este hecho.

en lo venidero. No cabe duda que otros impedimentos sustanciales para el fortalecimiento de la nueva estrategia universalista de política social reposan en las prácticas de clientelismo aún vigentes en Venezuela, que conllevan inevitablemente nuevas formas de exclusión. Es entendible que en un proceso de cambio hegemónico marcado por intensas luchas políticas y polarización social, se ratifiquen posiciones que podrían resultar inconciliables en algunos casos. Ello no debe repercutir negativamente en la prestación de los servicios sociales merced a su correspondencia con derechos sociales inalienables, exigibles para todos y cada uno de los miembros del cuerpo socio-político en Venezuela.

### **3.3. Misiones sociales y un marco alternativo de política social.**

A la luz de lo expuesto anteriormente, en lo tocante tanto a fortalezas como a debilidades, consideramos que es necesario hablar sobre la existencia de una “Concepción Amplia de Política Social” con miras a analizar la estructura, los principios, los objetivos y las dinámicas de las Misiones Bolivarianas. Las razones de esta propuesta reposan en varios frentes. En primer lugar, salta a la vista una pregunta clave ¿cómo se concibe lo social en el marco de la era revolucionaria? Para responder esto, vale recordar que el presidente Chávez ha reiterado constantemente el énfasis que debe atribuírsele a lo social, por encima de lo económico, como eje del proyecto político bolivariano y los esquemas alternativos de integración que éste promueve. La construcción de una democracia social sería prioritaria a una de carácter político o económico<sup>41</sup>. En esta misma línea, se asume la voluntad del gobierno bolivariano de configurar un Socialismo del S.XXI.

[138]

El campo de lo social es extenso y debe ser analizado en términos teleológicos ya que éste sería tanto punto de partida como punto de llegada de la Revolución Bolivariana: causa última de ella y del nuevo proyecto socialista del S. XXI. Lo social es entonces un vórtice en el cual convergen y desde el cual emanan las demás dimensiones del proceso venezolano de transformación: la económica, la militar, la internacional, la normativa-institucional y, por supuesto, la política. Desde esta perspectiva, puede afirmarse también que la amplitud, la heterogenidad y la multidimensionalidad hacen parte del conjunto de características de la nueva concepción de política social y el desarrollo de su piedra angular constituida por el conjunto de las misiones sociales. El variado y numeroso espectro que abarca su formulación y su puesta en práctica da cuenta de ello. El hilo conductor que las articula va desde la salud, la educación, las tierras y la alimentación, pasando por la identidad, las minorías, la seguridad y lo militar, llegando a la vivienda, la ecología, el tema energético y el reordenamiento territorial.

Es importante destacar el esfuerzo del gobierno y numerosas comunidades por articular los objetivos de la Revolución Bolivariana con los de las misiones sociales<sup>42</sup>, lo cual indica que existe un nivel significativo de integralidad en lo relativo al tema de lo social. Ello también significa un llamado para el desarrollo de una concepción amplia de política social que incluiría los elementos citados a continuación. En primera medida, al tiempo que la revolución pondera *la lucha contra la exclusión, la desigualdad y los desequilibrios sociales, a la luz del principio de la justicia social*, las misiones propugnan por la atención a los derechos sociales fundamentales para elevar la calidad de vida en los sectores marginados. Como se afirmó anteriormente los derechos sociales estarían unidos consustancialmente a la extensa gama de los derechos humanos (tanto de primera, segunda y tercera generación, como los derechos de ciudadanía y los derechos morales).

<sup>41</sup> UHARTE, Ob. Cit., pp. 1-6.

<sup>42</sup> D'ELIA, Ob. Cit., p. 9.

En segunda instancia, *la profundización de la democracia y la participación popular* es uno de los objetivos cruciales del proyecto bolivariano, mientras que las misiones buscan promover una mayor inclusión de los sectores excluidos así como su participación activa en la gestión pública en un marco de Democracia Participativa. Si la revolución incentiva, en tercer lugar, los nuevos modelos económicos de desarrollo endógeno, las misiones sociales acompañan este objetivo al apoyar proyectos colectivos, comunitarios y productivos con base en la solidaridad, la economía social y sustentable, la creación de cooperativas y otras formas asociativas. Finalmente, mientras que la revolución concentra múltiples esfuerzos en la construcción de un Estado social constituyente, las misiones tienen como norte erigir una nueva institucionalidad ágil y efectiva, exenta de corrupción y burocratización, con base en el poder popular.

### 3.4. Una nueva institucionalidad construida “desde abajo”

Con respecto a este último tema, es muy relevante mencionar que una de las principales características de las misiones bolivarianas perfiladas hasta la fecha es su “carácter extrainstitucional”<sup>43</sup>. Cabe reiterar que ellas surgen en medio de una crisis nacional-global para enfrentar problemas estructurales desatados por la aplicación de un modelo neoliberal en los terrenos socioeconómico y político-institucional. Es una verdad de a puño que los elevados niveles de aislamiento y pauperización de las poblaciones desasistidas reclaman medidas de emergencia. Por tanto, se hizo necesario dismantlar las anteriores estructuras de política social, que se mostraron insuficientes, y darse a la labor de construir un entramado novedoso que respondiera eficiente, eficaz y oportunamente a las necesidades más acuciantes de la sociedad. Ello explica que las misiones hayan nacido como “instrumentos ad-hoc”, con un importante contenido de provisionalidad-temporalidad, y que su desarrollo haya estado en el medio de lo formal y lo informal; cabe decir, además, que su referente legislativo es fundamentalmente la Constitución de 1999 y su origen está respaldado generalmente por decretos. Además, cada una de ellas tiene su dinámica propia acompañada por un presupuesto extraoficial (canalizado a través de medios extrapresupuestarios), una comisión presidencial particular y una fundación encargada de su funcionamiento. Este complejo escenario demuestra el intento de construir una nueva institucionalidad en una fase transicional con dosis más o menos altas de incertidumbre.

[139]

La reforma constitucional propuesta por el presidente Hugo Chávez en agosto de 2007 avoca el otorgamiento de rango constitucional a las Misiones Bolivarianas. Pese a que la mayoría de los votantes venezolanos rechazaron la propuesta el 2 de diciembre de 2002, en el artículo 141 se deja en claro el interés de construir una institucionalidad paralela a través de estas misiones. El artículo reza así:

*Las administraciones públicas son las estructuras organizativas destinadas a servir de instrumento a los poderes públicos, para el ejercicio de sus funciones, y para la prestación de los servicios. Las categorías de administraciones públicas son: las administraciones públicas burocráticas o tradicionales, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta constitución y las leyes; y “las misiones”, constituidas por organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso, experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales<sup>44</sup>.*

<sup>43</sup> MAINGÓN (coordinadora), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2006, p. 208.

<sup>44</sup> En: [http://www.abn.info.ve/reforma\\_constitucional.php](http://www.abn.info.ve/reforma_constitucional.php). Consultado por última vez el 25 de noviembre de 2007.

La nueva categoría institucional se desarrollaría simultáneamente con las instituciones tradicionales y propendería por la evolución de nuevas estrategias, mecanismos y lógicas (excepcionales y experimentales). Puede constatarse aquí una propuesta clara de enlace con la figura del “Doble Poder” (ya expuesto por Lenin para explicar el proceso soviético tras la revolución) que no es otra cosa que la aparición de una institucionalidad paralela (coexistencia entre lo viejo y lo nuevo). Ello provoca choques, tensiones y confrontaciones, aspectos que se encuentran a la orden del día en Venezuela. Hablamos de un contexto revolucionario en el que progresivamente se quiere transformar el antiguo régimen (cambiarlo estructuralmente, no reformarlo). Las Misiones son, consecuentemente, pilares de la novel institucionalización de la Revolución Bolivariana. Huelga decir, que la construcción de esta institucionalidad no está exenta de resistencias y traumatismos. No va a edificarse de la noche a la mañana: es algo que necesita tiempo, recursos y sistematicidad para consolidarse. En este orden de ideas, en la medida en que se vaya consolidando la nueva institucionalidad, ella deberá ir absorbiendo o reemplazando la antigua.

Una institucionalidad de nuevo cuño permitiría desarrollar “marcos colectivos alternativos” para el tratamiento de la política social, contruidos y definidos por los sectores que hoy se benefician especialmente de las misiones sociales, es decir, los más pobres<sup>45</sup>. Progresivamente, las misiones podrían fortalecer las “asociaciones vecinales” entre los barrios más deprimidos de Venezuela (lo que hoy recibe el nombre de Consejos Comunales). Esta tarea exigiría muchos esfuerzos y una *actitud propicia* de los miembros de las comunidades a fin de superar la pobreza y la “desesperanza aprendida” que ha sido internalizada a través de los años.

[140]

Una nueva política social reposaría sobre la premisa de que es importante tener en cuenta, además de los factores materiales y objetivos de la pobreza (elementos socioeconómicos y mediciones empírico-estadísticas, principalmente), también aquellos factores subjetivos, psicológicos y culturales de las personas más pobres. De allí, la importancia de tener en cuenta y reivindicar las interpretaciones, las opiniones y las valoraciones de aquellos habitantes acerca de su condición y posición social así como de las maneras posibles para solucionar sus problemas. La pobreza y su tratamiento pasarían a ser definidos también *por los pobres y desde los pobres*; por tanto, se superaría la tradición hegemónica de decidir “desde arriba” que es lo más apropiado para los miembros de las zonas desahuciadas.

Si a las comunidades más desfavorecidas se les brindan los mecanismos pertinentes para solucionar sus propios problemas de manera coordinada y organizada, a través de lazos y prácticas de solidaridad, cooperación y confianza, se podrían efectivamente afianzar nuevas formas de asociación tendientes a la superación de las más graves condiciones de pobreza. En este sentido, Neritza Alvarado retoma la conceptualización en torno al capital social comunitario cuyas potencialidades residen en la configuración de una *institucionalidad informal*, por encima de las instituciones formales, en busca del objetivo del *bien común*. Esta dinámica se nutriría de estrechas relaciones interpersonales, basadas en *la confianza*, unas *normas prácticas* y concensuadas, y una *conciencia colectiva* a favor del trabajo comunitario<sup>46</sup>.

En este orden de ideas, tendría lugar *una verdadera transferencia de poder a los movimientos sociales organizados*, en aras a consolidar iniciativas de “autogestión” y “autogobierno”. Ello conduciría a un incremento del poder popular (de las estructuras de base y del potencial de su movilización),

<sup>45</sup> ALVARADO Chacín Neritza, “La pobreza y la política social en Venezuela vista desde los pobres”, en *Fermentum*, año 16 – No. 45, 2006, pp. 162-206.

<sup>46</sup> ALVARADO, Ob. Cit., pp. 170-172.

lo cual es indispensable si lo que se busca es brindarle el conocimiento y los recursos a las mismas comunidades en función de su formación y capacitación para: satisfacer sus necesidades básicas y mejorar sus condiciones y su calidad de vida; tomar sus propias decisiones sobre los asuntos públicos que los afectan de distintas maneras; y desarrollar una conciencia colectiva en aras a elaborar los ordenamientos legales idóneos para el transcurrir de su “cotidianidad”. La implementación y distribución de poder entre los diferentes cargos y posiciones de estas organizaciones comunitarias deberían estructurarse, en principio, a partir del principio de la “horizontalidad”<sup>47</sup>. Este proceso cuenta con el apoyo oficial y se enmarca dentro de la propuesta de la “Democracia Protagónica y Participativa”, impulsada por la Constitución Bolivariana de 1999.

En esta perspectiva, las misiones sociales también son un “eje transformador de representaciones y valores” de los sectores históricamente excluidos y medio de reconfiguración de una “Nueva Venezolanidad”. Ellas se consolidan progresivamente como “espacios cruciales de construcción identitaria”<sup>48</sup>. En este sentido, su concepción y su puesta en marcha provocarían el fortalecimiento de un nuevo sentido histórico, con base en la justicia y la cohesión social, así como un incremento de la conciencia política y la capacidad de manejo de la gestión pública.

Tras analizar el amplio conjunto de elementos que hacen parte suya, podemos hacernos una idea acerca de la compleja caracterización de un nuevo paradigma de política social y su relación con las misiones bolivarianas. Los desafíos a enfrentar no se refieren únicamente al ámbito institucional, sino que se extienden a toda la estructura social, al conjunto de demandas, intereses y necesidades de los ciudadanos y las ciudadanas de Venezuela. Tal y como se expresa en el “Seminario Nacional: Política Social ¿un nuevo paradigma?” desarrollado por la Escuela de Gerencia Social en 2004, el gobierno bolivariano busca el desarrollo de una “Estrategia Social Integral”. Ella entiende la política social integral como: “eje rector y estrategia fundamental para superar la exclusión y la enorme inequidad social”<sup>49</sup>.

[141]

Si partimos del supuesto de que la política social debe ser concebida de manera integral, se sigue que un estudio sistemático de las misiones también exige un abordaje de su conjunto así como de su contemporaneidad. Las misiones son partes inherentes al proceso de radicalización de la Revolución Bolivariana y desconocer su actualidad y su complementariedad implica ignorar la integridad del proceso que tiene lugar hoy en Venezuela.

Este pequeño esquema sugerido por Thais Maingón, ofrece un útil modelo de medición y seguimiento para las misiones bolivarianas y la política social en torno suyo<sup>50</sup>:

*1. Impactos e Ideales requeridos (característicos del corto y mediano plazo):*

Político (democracia participativa y protagónica)  
Institucional (Estado Social y Nueva Institucionalidad)

<sup>47</sup> En contraposición al principio de la “verticalidad” que, en contextos de estructuras asimétricas de poder, ha reforzado históricamente las concepciones y las prácticas de exclusión, opresión e inferiorización “del otro”.

<sup>48</sup> MAINGÓN, Ob. Cit., p. 218.

<sup>49</sup> Relatoría del Seminario Nacional: “Política Social ¿un nuevo paradigma?”, organizado por la Fundación Escuela de Gerencia Social, Ministerio de Planificación y Desarrollo, los días 9, 10 y 11 de marzo de 2004 en Caracas-Venezuela.

<sup>50</sup> MAINGÓN, Ob. Cit., p. 213.

*2. Impactos e ideales finales (con base en los anteriores impactos, ellos se alcanzarían en el largo plazo):*

Social (inclusión e igualdad social)

Cultural (identidad bolivariana)

### **Conclusiones**

A partir de lo expuesto en este documento, podría concluirse que en Venezuela se está impulsando una nueva concepción de la política social cuyo centro de gravedad son las Misiones Bolivarianas. Vale decir que el país tuvo la influencia del modelo desarrollista y del modelo neoliberal en el SXX. La herencia de estos modelos sigue teniendo peso en la concepción actual de la política social que, sin embargo, está pasando por un momento de profunda redefinición a la luz de las demandas de cambio estructural exigidas por un proceso revolucionario. Pese a que Venezuela se inscribe dentro de un contexto de globalización avanzada en Occidente, lo cual implica un acatamiento histórico de los lineamientos políticos y económicos emanados de los centros de poder, una nueva sociedad política que reinterpreta aspiraciones profundas de las masas populares, se atreve a adelantar con fuerza un proyecto antihegemónico con miras a transformar las estructuras socioeconómicas y político-institucionales del país.

Este es el escenario en que se formula y se aplica un nuevo modelo de política social al amparo de la construcción de lo que ha venido a llamarse “el Socialismo del Siglo XXI”. Y es de fundamental importancia aclarar que esta nueva política social, así como este nuevo experimento socialista, deben ser considerados como “obras en construcción”, cuyos principios teóricos y metodológicos y su puesta en marcha están perfeccionándose día a día, con todos los altibajos que ello pueda acarrear. Porque erigir una nueva institucionalidad es un trabajo dispendioso y difícil, pero los múltiples esfuerzos encaminados en este sentido se sustentan en una enorme voluntad de cambio, la favorable disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales, y los resultados positivos y concretos en el curso de la revolución. Las Misiones Bolivarianas son un buen ejemplo de este esfuerzo colectivo y los actuales indicadores sociales venezolanos dan cuenta de ello.

[142]

El diseño y la implementación de la política social, tanto dentro del modelo cepalino como dentro del modelo neoliberal, estuvieron acompañados por acentuadas debilidades. Pese a que el primero de estos modelos reivindicaba la política social en mayor medida que el segundo, ambos subordinaron la importancia de esta política a los imperativos de la política económica. En consecuencia, la política social pasó a un segundo plano en virtud de la superioridad del mercado y los procesos de fortalecimiento del capital. En contraposición a esta tradición, saltan a la vista algunas de las características principales del proyecto revolucionario en Venezuela y la política social que éste postula: su centro de atención son las personas, las comunidades organizadas, sus necesidades básicas y su relación armoniosa con el medio ambiente (el desarrollo social y humano en un sentido extenso). Como proyecto contrahegemónico se declara en contra de las bases y los dispositivos del capitalismo. De allí que principios rectores como la justicia y la inclusión social, la solidaridad, la equidad, la participación democrática, la cooperación y el desarrollo sustentable, estén a la orden del día en la Venezuela bolivariana. Y si bien es cierto que Venezuela, por sus raíces históricas, es un país que depende y se retroalimenta en gran parte de la maquinaria capitalista global (lo cual parecería ser una condena por su mismo rol como país petrolero en el concierto internacional), también es cierto que las medidas dirigidas a superar progresivamente esta condición, son crecientes y avanzan a pasos agigantados. Las estructuras del antiguo régimen se derrumban día a día ante la inminencia del cambio, la edificación de nuevas estructuras y la configuración de marcos

institucionales revolucionarios. Ello explica las profundas contradicciones y tensiones que viven hoy los venezolanos y las venezolanas.

“La cuestión social”, como componente clave de la política social, responde a un complejo proceso histórico en que las clases oprimidas y marginadas han podido legitimar, en mayor o en menor medida, sus intereses y ganar reconocimiento en el terreno de la lucha política ante un orden monopólico dominante. Pareciera, por tanto, que Venezuela estuviera siendo protagonista de un proceso que apunta en esta misma dirección en el entendido de que el país cruza por un quiebre histórico definido por “un cambio hegemónico” y un panorama social de “ajuste de cuentas.”

Como resultado de la “decepción neoliberal” después de dos décadas pérdidas de apertura económica, las políticas sociales llegaron a ser muy criticadas y desprestigiadas en diferentes núcleos académicos. En el caso venezolano, sin embargo, en los albores del siglo XXI, podríamos estar evidenciando un cambio en la concepción y el rumbo de la “cuestión social” y los servicios sociales que la acompañan. En la Revolución Bolivariana, las políticas sociales (a través de distintos mecanismos, en especial las misiones sociales) podrían estar ganando espacios políticos claves para las clases tradicionalmente marginadas y serían, por tanto, un medio de reivindicación de sus demandas y sus intereses (más allá que instrumentos al servicio de una élite monopólica y explotadora).

En este sentido, cobraría valor el carácter de “conquista” de las políticas sociales en favor de las clases excluidas. Estaríamos hablando de una política social construida “desde abajo”, a partir de lazos de “corresponsabilidad”, “cooperación” y “solidaridad”, que no funcionaría prioritariamente como soporte del mercado, garante de la reproducción de las fuerzas y de las relaciones constituidas de producción y catalizador de la expansión y la acumulación del capital. Por el contrario, obedecería a las exigencias de la construcción de un nuevo modelo: “El Socialismo del Siglo XXI”. No obstante, la política social continúa teniendo lugar en un marco de luchas políticas, procesos dialécticos y articulación hegemónica. Por tanto, sigue siendo esencialmente una expresión o resultado de las luchas de clases. Es difícil prever con precisión cómo se redistribuirán las relaciones de poder y si se establecerá en el futuro un nuevo “Pacto de Dominación” a partir del ajuste cuentas y de la legitimación de las clases bajas en la Venezuela del mañana. Los riesgos, los desafíos y los problemas no son pocos.

[143]

De todos modos, como sostiene Alfredo J. Carballeda, en un periodo de crisis de la modernidad con múltiples vacíos identitarios, cobra mucho valor la redefinición de la intervención social, sus modalidades, justificaciones y objetivos. La intervención social y las políticas correspondientes podrían erigirse hoy como un “espacio de libertad” al amparo del desarrollo de las Misiones Bolivarianas, para citar un caso ejemplar, siempre y cuando se desarrollen sus fortalezas y se superen progresivamente sus diversas inconsistencias y debilidades.

## BIBLIOGRAFIA

### Libros

CARBALLEDA, Alfredo. *La intervención en lo social, integración y exclusión en los nuevos escenarios globales*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

D' ELIA Yolanda (coordinadora). *Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2006.

LÓPEZ MAYA, Margarita, *Del Viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas: Alfadil Ediciones, 2005.

MAINGÓN (coordinadora), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2006.

MEDINA, Medófilo; López Maya, Margarita; Lander, Luis, *Chávez: una revolución sin libreto*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2007.

MONTAÑO, Carlos Eduardo y Borgianni Elisabete (Orgs), *La política Social hoy*. Sao Paulo: Cortez Editora. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social, 2000.

RABINOW, Paul. *The Foucault Reader*. New York: Pantheon Books, 1884.

*Journals, diarios y revistas*

BURCHARDT Hans-Jürgen, „Venezuelas neue Antworten auf die soziale Frage: Eine Perspektive für Lateinamerika?“. *Lateinamerika Analysen* 19; 2008; pp. 37-54.

MUJICA C, Norbis y Rincón G, Sorayda, “Caracterización de la política social y la política económica del actual gobierno venezolano: 1999-2004”. Caracas: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*; 2006 vol. 12 No. 1; pp. 31-57.

UHARTE, Luis Miguel, “Política social y democracia: un nuevo paradigma”, Caracas: *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*: 2005, vol. 11, No. 3; pp. 93-114.

ALVARADO Chacín, Neritza, “La pobreza y la política social en Venezuela vista desde los pobres”, Mérida: *Fermentum*: 2006, Año 16 – No. 45; pp. 162-206

*Internet*

ALTHUSSER, Louis, “Ideología y aparatos ideológicos del Estado, Freud y Lacan” en [www.ts.ucr.ac.cr/~historia/biblioteca/historia/AlthusserLouis-Ideologiyaparatos.pdf](http://www.ts.ucr.ac.cr/~historia/biblioteca/historia/AlthusserLouis-Ideologiyaparatos.pdf). Consultado por última vez el 20 de julio de 2007.

DAVIS, Mike. “Los suburbios de las ciudades del tercer mundo son el nuevo escenario geopolítico decisivo” en: <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article547>. Consultado por última vez el 5 de agosto de 2007.

[144]

GOTT, Richard, “Latinoamérica se prepara para ajustar cuentas con su elite blanca colonial” en: [www.rebellion.org/noticia.php?id=42703](http://www.rebellion.org/noticia.php?id=42703). Consultado por última vez el 20 de julio de 2007.

LANDER Edgardo, “Venezuela: la búsqueda de un proyecto contrahegemónico” en: [www.voltairenet.org](http://www.voltairenet.org). Consultado por última vez en 30 de noviembre de 2006.

MACHADO, María Ednéia y Okinawa Kyosen, Renato, “Politica et politica social” en: [http://www.ssrevista.uel.br/c\\_v3n1\\_politica.htm](http://www.ssrevista.uel.br/c_v3n1_politica.htm). Consultado por última vez el 5 de agosto de 2007.

“Misiones Sociales han beneficiado a 47.4 % de los hogares venezolanos”. Agencia Bolivariana de Noticias. [www.abn.info.net](http://www.abn.info.net). Consultado por última vez el 3 de agosto de 2007.

“Las Misiones Bolivarianas”, Colección Temas de Hoy, Ministerio de Comunicación e Información, Primera Edición, enero 2006, Caracas, Venezuela. <http://www.gobiernoenlinea.ve>. Consultado por última vez el 20 de agosto de 2007.

WEISBROT Mark, Sandoval Luis y Rosnick David, “Índices de pobreza en Venezuela: En búsqueda de las cifras correctas”. Washington: Center for economic and policy research, 2006. En [www.cepr.net](http://www.cepr.net). Consultado por última vez el 20 de agosto de 2007.