

## **La política social formulada durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012\***

Social policy formulated during the presidential administrations of Hugo Chávez: 1999-2012

*Fecha de recepción:* 11 de junio de 2015  
*Fecha de aprobación:* 30 de noviembre de 2015

*Carlos Aponte Blank\**

### **RESUMEN**

El artículo tiene el objetivo de analizar la política social formulada en Venezuela (en 1999-2012) mediante el procesamiento metódico y crítico de los principales documentos (planes, programas, leyes, documentos oficiales) y, accesoriamente, de algunos de los más relevantes discursos relativos a la perspectiva gubernamental de esos años. El estudio de la política social formulada es una pieza importante para el análisis de la política social como conjunto ya que la calidad de las formulaciones incide en las posibilidades de éxito de la política realmente ejecutada y contribuye a explicar algunas de las deficiencias que esta tuvo en Venezuela en ese período. Se concluye en que hubo escasas orientaciones generales de carácter sistemático para la política social: se careció de un análisis situacional desarrollado y explícito que sirviera como base para la priorización de los problemas tendiendo a brindarse propuestas imprecisas, poco jerarquizadas e insuficientemente vinculadas con la gestión social real.

**PALABRAS CLAVE:** política social, planificación, evaluación, Venezuela, Hugo Chávez.

### **ABSTRACT**

The article aims to analyze the social policy formulated in Venezuela (1999-2012) through the methodical and critical processing of key documents (plans, programs, laws, official documents) and, incidentally, some of the most important speeches concerning the government perspective of those years. The study of formulated social policy is an important piece for the analysis of social policy as a whole since the quality of the formulations affects the chances of success of the policy actually executed and it helps to explain some of the shortcomings which were held in Venezuela in this period. It is concluded that there was little systematic broad for social policy: it lacked a developed and explicit situational analysis serve as a basis for prioritizing problems tending to be provided vague proposals, little hierarchized and insufficiently linked to real social management.

**KEY WORDS:** social policy, planning, evaluation, Venezuela, Hugo Chávez.

---

\* Universidad Central de Venezuela, Venezuela. Correo-e de contacto: carlosaponte1@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

La política formulada es la que se exhibe en planes, programas electorales y otros documentos o mensajes político-programáticos de importancia así como en cuerpos legales (empezando por la Constitución), variedad de instrumentos que pueden ofrecer orientaciones para la ejecución y coordinación de políticas estatales. Es muy importante que no se confunda la política social *formulada* con la política social *realizada* porque ello puede crear problemas básicos que impidan la apropiada representación de la política social “realmente implementada”, problemas que son relevantes y bastante frecuentes<sup>1</sup>.

Es conveniente que puntalicemos que la política social puede definirse –de acuerdo a como aquí la entenderemos- como la intervención pública directamente destinada a la mejora de las condiciones de vida identificadas como sociales que cubren una variedad de áreas sectoriales (entre las que destacan: educación; salud; seguridad social; y, vivienda y hábitat) y transversales (entre las que resalta la atención a grupos en situación de pobreza, de vulnerabilidad y/o de discriminación como: mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad, entre otros).

Más allá de las formulaciones programáticas que se puedan destinar a cada sector particular de intervención social o hacia los distintos grupos excluidos o vulnerables, se supone que los gobiernos pueden producir algunas orientaciones de política social más generales (que son las que más nos interesan para este artículo) que permitan guiar ese conjunto en medio de su diversidad, respetando aquellas especificidades en lo que resulte pertinente, en tanto que estas ideas más globales ayudan a articularlo con otras políticas públicas fundamentales, como la política económica en especial. Se supone, además, que esas formulaciones generales contribuyan a un monitoreo adecuado y permanente de la situación social así como a seguir y evaluar el avance hacia los principales objetivos de la política social, para consolidar los logros e introducir los correctivos que puedan requerirse.

Pero desde un punto de vista panorámico, la imagen que brinda la política social formulada en Venezuela entre 1999 y 2012 es muy endeble. Las formulaciones sistemáticas de política social general han sido escasas, sobre todo desde el 2002 en adelante, lo que puede resultar paradójico si se considera que -a partir del 2003- comenzaron las misiones, que fueron la principal novedad y el mayor éxito político-comunicacional de la política social de ese período, y que -además- en 2009 se creó la vicepresidencia social, que tiene entre sus propósitos básicos la consolidación del conjunto social de la gestión gubernamental.

Esa debilidad del diseño programático que, con variable intensidad, ha sido tradicional en la historia de la política social en Venezuela, pone en evidencia algunas de las limitaciones que podrían afectar aquellos estudios sobre la política social realizada que pretendieran partir de la política social formulada o planificada, para explorar –luego- cómo ha sido su proceso de implementación. En el país la política social ha avanzado sin mayor sistematización y sin evaluaciones rigurosas y esto pone en cuestión, de entrada, la

---

<sup>1</sup> Esto podría enmarcarse, desde una perspectiva más sofisticada y englobante, en la necesidad de distinguir claramente, como propone Barba (2005), entre el análisis empírico de la política social y de los regímenes de prevención de riesgos y las construcciones heurísticas de determinadas comunidades (institucionales, políticas y académicas) sobre esa política y regímenes, construcciones que él designa como paradigmas.

pertinencia de aplicar unos modelos de análisis racionalistas convencionales que presupongan una secuencia planificada de realización de la política.

Lo anterior no implica que deba o pueda omitirse el análisis de la política social formulada si se pretende avanzar en el estudio “integral” de esta política. El estudio de las fallas y aportes que presentan las formulaciones permite conocer una de las razones importantes por las que las políticas pueden resultar más o menos exitosas: es más probable que una política social alcance resultados efectivos si se basa en una planificación inicial y en un marco normativo adecuados, que si no cuenta con estos respaldos.

Sin embargo, también es cierto que una buena planificación previa no es una garantía de logro, ya que no es suficiente que una política sea bien formulada si: los tomadores de decisiones no adoptan realmente esas orientaciones programáticas; o, si los gerentes responsables de dirigirla son incompetentes; o, si la institucionalidad encargada de instrumentar las medidas previstas es inoperante; o, si los obstáculos financieros o políticos la bloquean; o, si cambian las condiciones contextuales que inciden en el problema que atañe a la intervención prevista; o, si surgen otras prioridades que la desplazan en la agenda gubernamental; entre otras muchas razones posibles y combinables que pueden limitar la realización de los diseños iniciales de una política<sup>2</sup>.

En todo caso es importante recorrer las formulaciones de política social para comprender una parte de sus posibles fortalezas y limitaciones y como una de las fuentes para identificar y, de ser el caso, conocer algunas de las características de las novedades que pretende impulsar, novedades que frecuentemente -aunque no siempre- se anuncian en este campo de las propuestas de acción.

Hay que recalcar que cuando hablamos de formulaciones, pensamos sobre todo en formatos “tradicionales” (planes, documentos, proyectos, leyes) que suponen algún grado de sistematización reflexiva, aunque esta no siempre se evidencie satisfactoriamente en las características concretas de esas presentaciones. Pero, en los años y gestiones que aquí estudiamos la gran incidencia de decisiones comunicadas mediáticamente, básicamente por parte del Presidente Hugo Chávez, fueron una peculiaridad que probablemente haya condicionado algunas de sus características programáticas, asunto sobre el que volveremos al final de este artículo.

Revisaremos a continuación la política social formulada en cada una de las dos grandes etapas en las que puede dividirse la gestión social realizada entre 1999 y 2012<sup>3</sup>. En la primera etapa (1999-2003) siguieron predominando las políticas sociales precedentes que se acompañaron por algunos ensayos transitorios de reforma, en medio de un primer aumento importante del gasto público social. En la segunda etapa (2003-2012) se produjo un muy sustancial incremento complementario del gasto social, en el marco de la plena bonanza petrolera, y se desarrollaron las misiones que serán publicitadas como la gran novedad de la política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez. En ambas etapas hay unas mejoras significativas de la cobertura de la matrícula escolar y de las pensiones de vejez que destacan entre los logros de esa política. Al comienzo del abordaje de la segunda etapa trataremos, de un modo necesariamente breve, sobre algunas

---

<sup>2</sup> Uno de los casos en los que la formulación de las políticas sociales sectoriales venezolanas fue notablemente consistente (el sector de hábitat y vivienda 1999-2001) ella se abandonó, sin ofrecerse razones para ese giro.

<sup>3</sup> Más detalles en Aponte, 2014.

características ideológico-políticas relevantes del chavismo que influyeron en la política social formulada.

Debe subrayarse que el siguiente análisis, centrado en la revisión de la política social *formulada*, participa de un estudio mayor (Aponte, 2014) en el que se abordan distintas dimensiones relevantes de la política social realizada y de su contexto, marco que permite desarrollar y consolidar la interpretación sobre las características que muestra esa formulación. En medio de las delimitaciones temáticas y de extensión de este artículo esperamos que, junto con sus posibles aportes propios, también contribuya a incentivar el interés de indagar sobre la política social venezolana (1999-2012) como conjunto, en tanto que objeto de investigación global en el que se inserta.

### **LA POLÍTICA SOCIAL FORMULADA PARA LA PRIMERA ETAPA DE LAS GESTIONES SOCIALES (1999-2003)**

La elección del Presidente Chávez en 1998 estuvo acompañada de grandes expectativas de cambio, mucho mayores que las comunes en los comicios de las décadas venezolanas precedentes. Esas expectativas estaban asociadas con la promesa de una revolución democrática y pacífica, para el desarrollo del país y en favor de las mayorías populares, promesa encarnada en un liderazgo efectivamente nuevo. Esa revolución tendría el propósito de refundar la República, sustituyendo a la “cúpula” que había dominado la escena política desde 1958, revirtiendo las tendencias y fuerzas neoliberales “salvajes” que –desde esa perspectiva- se habrían apoderado de la conducción del país. Pero los rumbos de esa revolución eran bastante imprecisos, más allá del espíritu de cambio social que la animaba y del carácter anti-neoliberal que pregonaba.

La ambigüedad y la imprecisión han sido características frecuentes en los programas políticos venezolanos. Pero en este caso además, como han subrayado distintos analistas (Lacruz y Parra, 2004), la indefinición se explica por la atribución de un peso decisivo al proceso constituyente en la configuración de un nuevo modelo de país, constituyente a la que debía abrir paso la elección de Hugo Chávez como Presidente de la República. De ello resultaba una gran y desmesurada expectativa sobre las orientaciones que podía brindar ese proceso, y el nuevo texto constitucional derivado del mismo, para la definición de la nación deseable y -sobre todo- de la nación posible.

Esa indefinición programática también respondía a la insistente invocación a la “originalidad” que supuestamente inspiraba a las propuestas del modelo venezolano de revolución, según lo proclamado tanto en los documentos del Movimiento Bolivariano Revolucionario-200 (MBR-200) en los años noventa (movimiento al que pertenecía Hugo Chávez) hasta en la propuesta del “socialismo del siglo XXI” que se perfiló, desde inicios del 2005 en particular, como la nueva designación de los rumbos del gobierno chavista. Esa inclinación hacia la “originalidad” explica, en parte, la imprecisión programática por el lugar que le asigna a la invención, expresada en maneras frecuentemente “espontaneístas”, “mágico-telúricas”, “voluntaristas” o “romántico-utópicas”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En diciembre del 2006 y, principalmente, durante el año 2007 el proyecto del socialismo del siglo XXI entró en una fase de definiciones más decididas en aspectos como las crecientes tendencias estatistas en la economía y como las abiertas propensiones centralistas en la gestión gubernamental, aunque estas se revistieron de modalidades de apropiación popular-colectiva (y no estatal) de la riqueza y de empoderamiento comunitario y no de control por parte de otra oligarquía en el poder. Aún en ese marco la proclama de la

Como se plantea en la Agenda Alternativa Bolivariana de 1996 uno de los antecedentes que era más valorado –durante los primeros años de gobierno– por la dirigencia oficialista y por el Presidente Chávez como punto de referencia programático, se partía de la necesidad de romper con la llamada IVª República y se asumía que ello abriría paso "a lo nuevo, lo que aún no tiene nombre ni forma definida", novedad que invocaba a Simón Rodríguez: "La América no debe imitar modelos, sino ser original. O inventamos o erramos" (MBR-200, 1996).

La prefiguración de la gestión social futura, contenida en antecedentes programáticos como esa agenda, sería comprensiblemente genérica. En lo básico en ese documento del MBR-200, organización precursora del Movimiento Vª República (MVR, que lo sustituiría con miras a las elecciones de 1998), se deja en claro la absoluta primacía que esa fuerza le asigna a la superación de los desequilibrios "macro-sociales" y de la pobreza, aunque cambiando los "degradantes programas de ayuda social" que se habrían desarrollado bajo la agenda neoliberal<sup>5</sup>. Igualmente en ese texto se asoma, imprecisa, la idea del desarrollo endógeno que cobraría una nueva vitalidad en el Plan de la Nación (2001-2007) y, a partir del 2003, en el marco de misiones sociales como Vuelvan Caras. Pero, fuera de esas generalidades y de listar las tradicionales áreas en que se plasmaría una nueva gestión social, con el añadido de algunos comentarios vagos o casuísticos, eran pocos los planteamientos sistemáticos que se expresarían en ese documento en materia social (MBR-200, 1996).

Más elaboradamente, el programa de gobierno del candidato Hugo Chávez (MVR, 1998) dio inicio a la presentación de las políticas ofrecidas, por esa organización y por su máximo dirigente, bajo el esquema de cinco polos o equilibrios para una nueva República: el equilibrio económico, el social, el político, el territorial y el internacional. Aunque, al igual que los antecedentes, el texto es bastante impreciso y genérico, este programa apunta o reafirma algunas orientaciones que tendrían futuras repercusiones.

En particular, cuando aborda el equilibrio social es bastante cauto, como es frecuente en este tipo de documento electoral en áreas políticamente sensibles, evitando enfatizar y explicitar muchas de las rupturas que podrían producirse en la gestión social,

---

condición "original" del proyecto chavista siguió siendo acentuada, aunque no se trata de una novedad ni en la política latinoamericana, tierra de la "raza cósmica" de Vasconcelos, ni en la venezolana, fuertemente marcada en ese aspecto por la apelación a la figura redentora de Bolívar que ocupó un papel central en la narrativa revolucionaria del Presidente Chávez. Es oportuno que mencionemos que esa apelación a la "originalidad" tuvo una fuerte presencia en gobiernos militares "populistas", con inclinaciones de izquierda, como el de Torrijos en Panamá y, aún más, en el de Velasco Alvarado en Perú, experiencias que podrían haber tenido una fuerte influencia en el credo ideológico del Presidente Chávez (Barrera y Marcano, 2004). También, estuvo presente en los inicios de experiencias nacional-populistas radicales (Parker, 2001) como la cubana, antes de su lamentable dictatorialización y soviétización. En el punto 2 se ampliará la reflexión sobre la ideología chavista.

<sup>5</sup> Es conveniente que puntualicemos que consideramos inapropiado que se hable de una política social neoliberal en Venezuela en los años noventa por varias razones, entre las que destacan que no se produjo ni una focalización sustitutiva del universalismo, ni alguna privatización (en sentido estricto) que haya tenido relevancia en el sector social, ni tampoco una reducción del gasto público social que pueda atribuirse a algún propósito de minimización del Estado social, siendo que los únicos gobiernos que gastaron más en lo social (principalmente en términos reales por habitante) que los de los noventa, fueron los de Pérez y Herrera (1974-1983), que contaron con los recursos del boom petrolero de esos años, cuyo cese fue la razón básica del descenso del gasto público (véase en Aponte, 2006 y 2014). Otro asunto distinto es que las políticas de los años noventa hayan sido poco efectivas.

rupturas que podían distanciar los consensos alcanzados en el heterogéneo universo de los respaldos electorales al candidato o que podían resultar negativas para el vínculo con los votantes "de centro".

Sin embargo, resalta en ese texto que el primer punto abordado fuese el del enfrentamiento a la pobreza como problema prioritario para el nuevo Estado, problema que ofrecía combatir con políticas globales y sectoriales y con la participación del sector privado (MVR, 1998)<sup>6</sup>. La pobreza se enfrentaría "con base en un modelo de desarrollo humanista, autogestionario y competitivo", que supondría una inversión social pública acrecentada, adecuada y sostenida.

Por otro lado, se anuncia una transición de la política social que se considera que privó en los años noventa (a la que se califica como asistencialista, compensatoria y por grupos vulnerables) hacia una política de corte integral, estructural y orientada a apoyar los esfuerzos del grupo familiar para superar su situación de pobreza. Para este fin, se resalta la importancia que debe darse al fortalecimiento de la educación y de la economía social en el enfrentamiento a la pobreza, políticas que ampliarían las capacidades productivas de la población a través de microempresas, cooperativas y de la Pequeña y Mediana Industria (PyMI). Ello implicaría reajustar las asignaciones presupuestarias hacia programas que apuntalaran estos cambios y combinar el desarrollo de programas focalizados, para apoyar de manera directa a la población en pobreza, con los no focalizados, para el conjunto de la población.

"La política social no debe ser destinada y localizada hacia un grupo de la población pues excluye otros sectores que requieren igualmente de apoyo, para un crecimiento armónico y equitativo", señala ese documento. En tal sentido, además de la atención a la población en pobreza se resalta la intención de combatir distintas formas de exclusión como las que afectaban a los niños (en materia de acceso a la escuela), a los jóvenes (en materia de empleo), a la mujer y a la población indígena.

Igualmente, el programa de gobierno subraya la prioridad que se le debe asignar a lo social en el gasto público, con muy especial referencia a la necesidad de incrementar la inversión educativa, pero también en salud y en seguridad social. Entre los planteamientos sectoriales destacan:

- En educación, el desarrollo de la atención a los alumnos al menos durante 200 días de clase y durante la jornada completa.
- En salud la creación del Ministerio de Salud, para que canalizara un desarrollo equitativo, solidario y universal de los servicios, brindando una especial preferencia a la atención primaria en un proceso de descentralización efectiva, descentralización

---

<sup>6</sup> Como veremos esta primacía del combate a la pobreza que recoge en 1998 el programa electoral del MVR, y que también había resaltado la Agenda Bolivariana (en 1996), fue luego reivindicada, de modo un poco menos nítido, por el Plan de la Nación (RBV, 2001) así como -especialmente- por la importancia que le asignaría el Presidente Chávez (en 2003 y 2004) a la Misión Cristo, designación metafórica sobre el resultado global al que se aspiraba con las Misiones, resultado que apuntaría a superar definitivamente la pobreza en el país en unos quince-veinte años. Sin embargo, y en contraste, las reticencias ante la incomprendida "focalización" conducirían a que, en otros documentos o mensajes (como MSDS, 2000; y en declaraciones del Presidente -especialmente en el 2005- acerca del carácter supuestamente neoliberal de la categoría de pobreza) se pusiera en cuestión la validez de la centralidad de la pobreza como problema nacional, planteando un falso dilema entre exclusión y pobreza socioeconómica.

político-administrativa en la que no se explicitaban cambios con respecto al rumbo de las reformas de los noventa en esa materia.

- En seguridad social se cuestiona la reforma adelantada mediante la Ley Orgánica de 1997 y se apunta hacia la necesidad de instituir un régimen efectivamente universal y solidario, opuesto a la mercantilización de la seguridad social.

A pesar de su generalidad, algunas de las líneas de acción o algunas propuestas prefiguradas en ese programa mantendrían su relevancia como referencia para la acción durante los siguientes años.

Por su parte la nueva Constitución de 1999 (RBV,1999), que representa el mayor cambio jurídico-institucional promovido por el gobierno, se diferencia -en materia social- de la Carta Magna de 1961, que era la que le precedía, porque:

- Explicita el reconocimiento de los derechos sociales de una variedad de grupos específicos, sólo algunos de los cuales habían sido objeto de tal reconocimiento en la Constitución de 1961.
- Refuerza las obligaciones del Estado en materia de realización de los derechos sociales, especialmente desde el punto de vista del estilo expositivo, que se ha asociado más con un imperativo ético (MSDS, 2002) que con un imperativo propiamente jurídico<sup>7</sup>. Ese reforzamiento de las obligaciones estatales se expresa en que estas pasan de ser expuestas de una forma programática y progresiva, en la Constitución del 61, a una forma "positiva" en la nueva Carta Magna (Aponte, 2000).
- Desarrolla reglamentariamente algunos de los derechos de acceso universal a servicios sociales: en educación, ampliando los compromisos de una educación gratuita desde el maternal hasta el pregrado universitario; en seguridad social, planteando un servicio extendido al conjunto de la población y restringiendo la posibilidad de participación de empresas privadas en los fondos de pensiones; y, en salud, subordinando su desarrollo al del sistema de seguridad social.
- También la Constitución explicita, aunque de manera principalmente indirecta, las posibilidades de desarrollos participativos en el campo de la gestión social, enmarcados en los propósitos generales de desarrollar una institucionalidad participativa y formas de corresponsabilidad ejecutiva y de control popular de la gestión pública.

Aunque la nueva Constitución suponía un relanzamiento del ideario del Estado social, las diferencias apuntadas no representan una ruptura con la Constitución del 61 en ese fundamento básico: esta también se había visto inspirada en el ideario del Estado social universalista. Probablemente el cambio mayor provendría del énfasis brindado a la nueva institucionalidad participativa que, sin embargo (con pocas excepciones como el art. 184), formaba parte de desarrollos constitucionales generales y no específicamente sociales<sup>8</sup>.

Es posible que las exigentes características de algunos de los postulados constitucionales en materia social, por su rigidez reglamentaria o por su estilo "positivo", y las expectativas que se despertarían alrededor de ellos, hayan contribuido a una doble tendencia en la legislación social:

---

<sup>7</sup> Existe un importante e interesante debate acerca de la exigibilidad de los derechos sociales sobre el que no nos adentraremos en detalle en el marco de este trabajo.

<sup>8</sup> En Maingon (2000), se presenta una exploración diversa sobre la normativa social en la Constitución de 1999.

- La lentitud, con períodos de virtual parálisis del desarrollo legal en materia social, que se expresa por ejemplo en la marcada tardanza de la promulgación de las leyes de educación (2009), del trabajo (2012) y de la salud (aún pendiente en el 2015).
- Y, por otro lado, la tendencia a formular leyes-marco que mantienen un alto nivel de generalidad en sus normas y que siguen postergando la definición de orientaciones en temas que fueron precipitadamente rigidizados o reglamentados en el texto constitucional. Tal ha sido el caso de la seguridad social cuya Ley-marco se aprobó en diciembre del 2002 y que, en lo que respecta al desarrollo de las leyes de sus subsistemas, tiene todavía pendientes las más polémicas y complejas, como son las de salud y de pensiones.

La Asamblea constituyente concluyó en Diciembre de 1999 y el lapso inmediatamente posterior fue un período de bastante escasez en materia de formulación sistemática de políticas sociales. Hasta la presentación, en Septiembre de 2001 del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación para 2001-2007, sería poco lo que se avanzaría en ese campo.

Algunos documentos como la Revolución Social en la Vª República: la política social de Venezuela (MSDS, 2000), evidenciarían la dificultad de pasar de las premisas necesariamente generales del nuevo texto constitucional al plano de la traducción de los derechos sociales en materia de políticas y programas. De allí que, por ejemplo, ese documento se concentró, junto a la reiterada crítica a los planes sociales supuestamente neoliberales de los noventa, en describir el rumbo que había cumplido la nueva política (en la que destaca el Plan Bolívar-2000, el Fondo Único Social (FUS), las Escuelas Bolivarianas, la atención a la emergencia en Vargas y la propuesta de desarrollo del Modelo de Atención Integral (MAI) en el campo de salud y, sobre todo en postular, de manera bastante confusa, un conjunto de "nuevos" principios de la política social (integración; cohesión; corresponsabilidad; participación; ciudadanización; progresividad; inter-sectorialidad; desarrollo humano integral; y, protección a la familia) identificando ciertas estrategias para encaminar a la gestión hacia su realización <sup>9</sup>.

En ese marco destacan también: la débil referencia a estrategias sociales ante la pobreza y la crítica a los procesos de descentralización estatal-federal, aunque se resalta la importancia de los desarrollos participativos locales entre las estrategias para consolidar la política social. En contraste con el programa de gobierno de 1998, en este documento se plantea que "no parece factible diseñar una política de desarrollo social, mientras se asuma que el centro del problema lo constituye la pobreza, puesto que el enfoque meramente economicista, limita su concepción integral" (MSDS, 2000: 24).

Por otro lado, se plantea que para recuperar la gobernabilidad institucional del sistema de gestión social "parece difícil que, en el corto plazo, el gobierno nacional logre un papel que le permita mayor incidencia en las gestiones de los actores sub-nacionales,

---

<sup>9</sup> Entre esas "estrategias" el documento destaca: el nuevo marco jurídico-institucional; las reformas institucionales expresadas en el PB-2000 y el FUS; el micro-financiamiento; el MAI en salud; gestión local y desarrollo local sustentable; el desarrollo de los mecanismos de articulación entre Estado y sociedad como el Consejo Federal de Gobierno; los Consejos Locales de Planificación Pública; los Consejos Nacional, Estatales y Municipales de Derechos del niño y del adolescente; el Proyecto Educativo Nacional; la creación de redes sociales; la formación de instancias de evaluación de los programas sociales y de coordinación de las actuaciones ante las emergencias: como en el caso del PB-2000 y de los planes ante la tragedia de Vargas.



quienes, producto de un proceso de descentralización que apuntaba más a la desintegración administrativa que a la autonomía responsable, configuran en sus territorios cotos semi-cerrados a la coordinación institucional, por lo que debe insistirse que no existen razones (...) para que nuestros estados tengan funciones administrativas independientes (...)” (MSDS, 2000: 25-26)

En medio del importante vacío de formulaciones para orientar la acción social que se evidencia en el anterior panorama, el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PDESN) 2001-2007 (RBV, 2001) enunció -de un modo mucho más congruente- un mapa de orientación de la política, sin escapar de una lógica de reproducción de ofertas de acción sectoriales generales y de una vaga jerarquización de las prioridades de gestión.

El Plan estipula que el objetivo central del equilibrio social es el de "alcanzar la justicia social" teniendo en la inclusión progresiva su estrategia básica; aquel objetivo general se traduce en tres objetivos específicos:

- Garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa, disminuyendo progresivamente las inequidades sociales, priorizando las necesidades sociales y profundizando la descentralización.
- Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, desarrollando procesos de articulación entre la política social y la económica para el impulso de acciones de economía social.
- Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano, en espacios públicos de decisión, articulando el proceso de descentralización con la participación en las políticas sociales.

Con respecto al primer objetivo específico se listan sub-objetivos y acciones en todos los campos sectoriales básicos (salud, educación, seguridad social, vivienda y ambiente, cultura, deporte, recreación y comunicación) y se destaca como uno de los 10 sub-objetivos la atención especial para la población en pobreza extrema.

En cuanto al segundo objetivo específico se establecen como sub-objetivos los de: fortalecer la economía social; democratizar la propiedad de la tierra; generar empleo productivo; y, reestructurar el régimen de remuneraciones. Este objetivo específico se enlaza con uno de los objetivos específicos del equilibrio económico para la diversificación productiva que destaca entre sus sub-objetivos los de: fortalecer la microempresa y las cooperativas; y, organizar el sistema de micro-finanzas.

Y en cuanto al tercer objetivo específico se plantean los sub-objetivos de: incentivar el desarrollo de redes sociales; promover las organizaciones de base; estimular la sociedad contralora de lo público y, fomentar la corresponsabilidad ciudadana.

A pesar de la insuficiente jerarquización de las acciones y del carácter un tanto casuístico de muchas de las expuestas, es importante destacar que este Plan supone aportes importantes en varios planos:

- Frente a la relevancia que –desde el inicio y en los primeros años de las gestiones del Presidente Chávez- se le había asignado a la participación militar en la gestión social, este Plan apunta a su redimensionamiento, en momentos en que todavía el Plan Bolívar-

2000 (PB-2000) representaba la mayor novedad de la política social, si bien ya padecía los efectos de sus acentuadas deficiencias programáticas y organizativas<sup>10</sup>.

- Frente a las resistencias que despertaban los programas focalizados de los noventa y frente a las dudas que expresaban algunos documentos post-constituyentes (como MSDS, 2000) acerca de la conveniencia de desarrollar acciones específicas para superar la pobreza, este Plan prefigura y relanza explícitamente la prioridad atribuible a las políticas para el enfrentamiento de la pobreza extrema y la exclusión social, fenómenos distinguibles pero asociados que recuperan un espacio central bajo el criterio del universalismo con equidad, que desarrollaría conceptualmente el Plan Estratégico Social (PES)<sup>11</sup>. Esto vincula al PDESN con la Agenda Alternativa Bolivariana y con el Programa electoral de Gobierno y evidencia un distanciamiento con respecto a otros documentos como la Revolución Social de la Vª República. Esta reconexión pudo contribuir a la legitimación ideológico-conceptual de las misiones sociales, cuyas características concretas, sin embargo, no despuntaban aún expresamente en este Plan.
- Ratifica y le brinda una alta valoración a la creación de un polo de economía social (por el relanzamiento de la reforma agraria y el estímulo a las micro-finanzas y cooperativas) que se convertiría en uno de los temas básicos de la política social en los próximos años, aunque no serían claros los alcances que podría tener ese polo de desarrollo económico-social.

Pero también, en un plano más específico, el PDESN tendría, al igual que casi todos los planes de la nación precedentes, con la parcial excepción del “Gran Viraje”, un nexo más irregular con el curso de acción que siguió la gestión social, en medio de la gran variedad de acciones –escasamente jerarquizadas- que estipula. En especial es llamativo que la principal novedad de la política social de las gestiones del Presidente Chávez, como serían las misiones sociales, no fuera objeto de ninguna prefiguración clara en ese Plan y de hecho, aparte de algunos documentos principalmente divulgativos o de carácter propagandístico, las misiones serían sobre todo un tema relevante en el voluntarioso pero asistemático marco de la intensa presidencia mediática que ejerció Hugo Chávez (*véanse* más adelante las referencias a Cañizález, 2012).

## **LA POLÍTICA SOCIAL FORMULADA EN LA SEGUNDA ETAPA DE LAS GESTIONES SOCIALES (2003-2012)**

Las acentuadas carencias que se evidenciaron en materia de formulación de políticas en la primera etapa de las gestiones sociales (1998-2003) fueron todavía más notables durante la

---

<sup>10</sup> El Plan Bolívar-2000 fue concebido como un Plan Social de Emergencia que integraba a una gran cantidad de organismos oficiales y, especialmente a los Ministerios del sector social, bajo la coordinación del Ministerio de Defensa. La marcada improvisación y cortoplacismo que caracterizaron a ese programa generaron unos muy pobres resultados y, desde el 2002, ese Plan empezó a desaparecer de las referencias y de los balances gubernamentales.

<sup>11</sup> El PES fue un valioso documento metodológico y conceptual, que intentó promover el desarrollo de los derechos sociales constitucionales desde una perspectiva del compromiso ético y de la progresividad, por vías participativas y plurales, lo que supone una ciudadanía múltiple y activa que sería una actora central en la definición de las prioridades de realización de los derechos de una manera corresponsable. Pese a sus méritos conceptuales y metodológicos, el PES sufrió una inmerecida desatención práctica (MSDS, 2002 y D'Elía y Vega, 2004).

segunda etapa (2003-2012). En este nuevo período escasean, aún más que en el precedente, los documentos oficiales con orientaciones programáticas para lo social, con la parcial excepción de los lineamientos del “Proyecto Simón Bolívar”-Plan de la nación (2007-2013) y del Programa de la Patria (2013-2019), aunque como veremos estos presentan fallas metodológicas mayores que las del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, antes comentadas.

Hay que puntualizar que en esta segunda etapa se difunden diversos balances sobre logros de la política social<sup>12</sup>. Pero, muchos de ellos tienen intenciones propagandísticas que –aunque legítimas- carecen del equilibrio y esfuerzo propios de la sistematización técnica. Algo parecido ocurre con los abundantes mensajes presidenciales mediáticos que participaron en el proceso de formulación “no convencional” de políticas y a los que nos referiremos después. En todo caso resalta en este prolongado lapso (2003-2012) que, a pesar de los grandes recursos destinados a la política social y de la importancia brindada a las Misiones, no haya ningún documento oficial relevante que analice y oriente detalladamente a estos novedosos programas.

Antes de adentrarnos en la caracterización de las propuestas sobre lo social durante este período, es conveniente que realicemos una rápida revisión sobre los cambios político-ideológicos generales que se produjeron en paralelo con la mayor parte de esta nueva etapa de la política social.

En el campo político-ideológico se pueden diferenciar dos grandes períodos en el chavismo entre 1999 y 2012: el primero, que puede considerarse como específicamente populista -en lo ideológico-<sup>13</sup>, se desarrolla desde 1999 hasta el 2004; luego, desde el 2007

---

<sup>12</sup> El Instituto Nacional de Estadística (INE) produce regularmente balances sobre los logros sociales del gobierno en diversos formatos consultables a través de su página web. También con cierta periodicidad se producen informes oficiales relativos a compromisos con organismos internacionales, entre los que destacan los destinados al cumplimiento de los objetivos del milenio (RBV, 2013).

<sup>13</sup> Roberts (1998) caracteriza al populismo mediante 5 rasgos fundamentales: “ (...) 1) un patrón personalista y paternalista, no obligatoriamente carismático, de liderazgo; 2) una coalición política policlasista, concentrada en los sectores sociales subordinados; 3) un proceso de movilización política de arriba hacia abajo, que salta los mecanismos institucionalizados de mediación o los sujeta a vínculos más directos entre el líder y el pueblo; 4) una ideología amorfa o ecléctica, expresada en un discurso que enaltece a los sectores subordinados o es anti-elitista; y 5) un proyecto económico que utiliza métodos redistributivos o clientelistas masivamente difundidos a fin de construir una base material para obtener el respaldo del sector popular” (Roberts en Arenas y Gómez Calcaño, 2006a: 79). Para relacionarlo con la política formulada (es decir, ideada) resulta especialmente pertinente el abordaje del populismo como una ideología, perspectiva sostenida -entre otros- por Gallego (1998). Desde esta perspectiva es fundamental el cuarto rasgo del populismo planteado por Roberts sobre su indefinición o ambigüedad acerca de un conjunto de temas básicos (como el sistema social o modelo político deseables). En la medida en que las definiciones sobre ese tipo de temas se hacen más precisas, como ocurre en Venezuela desde el 2007, puede considerarse que se debilita la condición ideológica populista. Sin embargo, esto no implica que desaparezcan los otros rasgos del populismo postulados por Roberts. Pero, en estos casos se apunta más hacia una visión del populismo como un estilo político o como una estrategia (como lo tratan Arenas y Gómez Calcaño, 2006b: 17 y ss.; y, 2013). También, hay rasgos del discurso populista que pueden conservarse insertos en el nuevo marco ideológico “socialista comunal”. Por ejemplo, el carácter dicotómico del discurso: bueno-malo; amigo-enemigo; patriota-lacayo; pueblo-oligarquía; y, ahora también, socialismo-capitalismo. Igualmente, se ratifica la ambigüedad frente a la democracia representativa y el Estado de derecho (cuando se considera que están en juego los intereses del pueblo, encarnados por el movimiento “revolucionario”) y frente al papel de los partidos y del pluralismo organizacional, considerando el carácter homogéneo que se atribuye al pueblo (Arenas y Gómez, 2006a: 133 y 146). En contraste, con el giro ideológico se acentúa el carácter anti-imperialista del nacionalismo y la

en adelante se produce un segundo período identificado con el “socialismo del siglo XXI” o “socialismo comunal”; y, entre esos dos momentos -en 2005 y 2006- se produce un lapso de transición ideológica entre el populismo y el socialismo comunal. Durante esta transición empieza a perfilarse la idea nuclear del socialismo del siglo XXI aunque en esos años tanto el presidente como la dirigencia política oficialista insistieron en que ese socialismo estaba en gran medida por definirse, siendo que algunas características más precisas de esa idea se postularían después de concluir las elecciones del 2006 y, fundamentalmente, a partir del 2007<sup>14</sup>.

Es entonces en lo básico desde el 2007 cuando el socialismo del siglo XXI empieza a vincularse más nítidamente con propuestas asociables con la izquierda tradicional anti-capitalista, especialmente en materia económica, dejando de ser una variante del “significante vacío”<sup>15</sup> que sustituyó a los aún más imprecisos calificativos del “proceso” o de la “revolución” que habían privado en la identificación del chavismo entre 1998 y 2004.

Eso no significa que la plataforma ideológica pasó a ser totalmente nítida en esta segunda etapa. La mayor parte de la dirigencia oficialista ha mantenido una postura esquiva y cauta acerca de la relación ente el socialismo venezolano del siglo XXI y el socialismo real del siglo XX, posiblemente por el vínculo privilegiado que existió.. entre el Presidente Chávez y la dirigencia de la revolución cubana. Una clara señal de las ambigüedades que acompañan a esa relación son las referencias que hiciera Hugo Chávez al gran ejemplo democrático que representa la Cuba comunista<sup>16</sup>. En concordancia con ello, a medida que fue adquiriendo más precisión la propuesta de Estado comunal y las modalidades de la “democracia” asamblearia promovidas por el chavismo, se debilitó la valoración oficialista hacia la democracia representativa, valoración que nunca fue alta<sup>17</sup>.

Al mismo tiempo la dirigencia oficialista también es esquiva en la reflexión y referencia a la diferenciación del socialismo del siglo XXI con la socialdemocracia o con el socialismo democrático que han producido, en marcos predominantemente capitalistas, algunos ejemplos de sociedades con un elevado y extendido bienestar social. Aunque estas y otras experiencias de “capitalismo socialmente reformado” cobraron una revitalizada importancia para pensar en las alternativas de izquierda después de la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y de otros regímenes comunistas, la reflexión del chavismo tiende a reducir el capitalismo a una versión salvaje y desregulada que guarda una escasa relación con buena parte del capitalismo realmente existente. En particular elude

---

condición anti-capitalista, más que simplemente “anti-oligárquica”, del cambio social propugnado. Ese giro no deja de estar marcado por las profundas incertidumbres que casi inevitablemente existen, a estas alturas de la historia, sobre el sentido y viabilidad “sustancial” de los socialismos más o menos ortodoxos, incertidumbres que son –probablemente y a pesar del doctrinarismo- uno de los factores que limita una identificación abierta con un proyecto comunista.

<sup>14</sup> Véanse, en general, Revista SIC, año 2007 y, Lander y López Maya, 2008: 196. Los próximos párrafos corresponden, con algunos ajustes, al texto de Aponte y Gómez Calcaño, 2009: 2-4.

<sup>15</sup> Como lo designaron Lander y López Maya (2008), inspirados en ideas de Laclau.

<sup>16</sup> En el Aló Presidente del 21-08-2005, transmitido desde Cuba, Chávez planteó que en ese país no había una dictadura sino una democracia revolucionaria, una democracia desde abajo, distinta a la democracia clásica occidental “que nos impusieron” (Arenas y Gómez Calcaño, 2006b: 17).

<sup>17</sup> Recordemos que Chávez tendió a sostener, desde el comienzo de sus gestiones presidenciales, que la democracia participativa que se impulsaba en Venezuela suponía la sustitución (y no la ampliación y complementación) de la democracia representativa.

la reflexión sobre el “capitalismo de Estado” que tanta incidencia ha tenido y sigue teniendo, desde hace más de medio siglo, en el estatista y rentista desarrollo venezolano.

Más allá de eso, para buena parte de la población, a decir de distintas encuestas y estudios <sup>18</sup>, el socialismo del siglo XXI se ha interpretado primordialmente como un movimiento de lucha por una mayor igualdad, defensor de la intervención del Estado en la sociedad (paradigma que comparte una gran parte de los venezolanos) y vinculado con una actitud solidaria con los más pobres y vulnerables, identificándose con un mayor gasto social y con las misiones sociales que vivieron su mayor popularidad político-comunicacional entre 2003 y 2006.

Con independencia de esa percepción popular, el discurso socialista de tono “doctrinario/ortodoxo” que se hizo más común desde el 2007 por parte del Presidente Chávez y de la dirigencia oficialista se asoció con una valoración crecientemente negativa que ellos manifestaron hacia la propiedad privada en el campo productivo y frente al aporte que puede esperarse de esta para el desarrollo del país. Ese fue uno de los aspectos planteados, a raíz de la victoria del presidente Chávez en las elecciones del 2006, en el proyecto de referéndum para la reforma constitucional que impulsó el oficialismo en el 2007, proyecto que –por una leve diferencia- fue rechazado por los votantes venezolanos.

Ese proyecto de reforma constitucional (CNE, 2007) tuvo una orientación nítidamente presidencialista y anti-descentralizadora. Las preocupaciones por el espíritu autoritario del movimiento chavista se reforzaron ante la propuesta de reelección indefinida, que “inexplicablemente” sólo involucraba al Presidente y no a otras autoridades electas como los gobernadores o alcaldes, así como ante la propuesta de debilitar el carácter profesional y no deliberante en lo político de las Fuerzas Armadas que también contenía ese proyecto. De acuerdo con ese proyecto de reforma constitucional y con el Plan de la nación 2007-2013 (RBV, 2007a) el socialismo del siglo XXI se caracteriza predominantemente por:

- Promover el desarrollo de una economía socialista, identificada con la propiedad social y reforzada con una propiedad estatal orientada a favor de las mayorías populares. En ese marco sería fundamental el aporte atribuido a las empresas de producción social (EPS). Ahora, como conjunto, el proyecto resulta bastante indefinido y aunque apunta hacia avances en un sentido anti-capitalista ello forma parte de un propósito de largo plazo. Esto no impide que este proyecto represente un desincentivo para la inversión privada cuyo aporte es reiteradamente eludido o subestimado por el mismo.
- Impulsar una democracia participativa que ha tendido a plantearse tradicionalmente, dentro del movimiento bolivariano, como una alternativa (sustitutiva) frente a la democracia representativa. Se asocia con esa idea la instauración de un poder popular que canalizaría esa “nueva democracia” mediante una variedad de consejos (comunales, de trabajadores, de estudiantes, entre otros). Estos consejos romperían con los

---

<sup>18</sup> Destacan, a ese respecto, la encuesta sobre valoraciones de la democracia en Venezuela del Centro Gumilla cuyo trabajo de campo fue en el 2009 (Virtuoso, 2010 y Álvarez, 2012: 20-22) y el estudio cualitativo del 2010 -asociado con el precedente- sobre percepciones del socialismo y la democracia entre los sectores de escasos recursos socio-económicos (C, D y E) en Venezuela (Salamanca, 2010 y Álvarez, 2012: 22-29). También ese tipo de valoración del socialismo por gran parte de la población se confirma en estudios de opinión de encuestadoras como Datanálisis (Gil Yepes, 2011).

mecanismos de representación tradicionales porque fomentarían la vocería y no la representación, idea según la cual los voceros son traductores auténticos de los intereses de quienes los designan. Estas ideas no hacen referencia explícita a la autonomía y pluralidad que es propia de la diversidad de actores en la tradición democrática representativa. También esquivan la referencia a la perspectiva de alternancia futura en el poder por parte de fuerzas distintas a las oficialistas, a pesar de la frecuente preocupación que se expresa nacional e internacionalmente a ese respecto. En las propuestas del 2007 empezó a asomarse la figura de la comuna que adquiriría fuerza como centro de la propuesta de Estado comunal a partir de un conjunto de leyes promulgadas en 2009 y 2010.

- Se supone que las dos orientaciones precedentes, junto con el esfuerzo del Estado en el campo social, sobre el que -como veremos- hay pocas formulaciones sistemáticas, producirán una mejora importante de la calidad de vida de la mayoría de la población.

A pesar de la relevancia que tienen esas ideas, las ambigüedades ideológico-programáticas persistirían porque se supone que se está ante una prolongada transición hacia el socialismo y porque, como se mencionó con anterioridad, no se especifica un horizonte de tiempo para que la propiedad social, que es la que se exalta sin mayores argumentaciones y fundamentaciones, se haga predominante en la economía venezolana. Por su lado, la democracia participativa y el Estado comunal no lograron definir un modelo ampliamente legítimo y creíble que suplante los mecanismos electivos y representativos plurales que tienen como una de las bases de su legitimidad el ser fuentes de la propia elección del presidente Chávez y de quienes le han apoyado.

Ahora, si bien se producen importantes virajes en el campo político-ideológico y esos cambios se expresan de manera bastante clara y relativamente acompañada en las políticas económicas <sup>19</sup> y en materia político-institucional<sup>20</sup>, ellos no se evidencian marcadamente en la política social formulada ni en la política social realizada. Ciertamente se produce la novedad de las misiones desde el 2003. Pero estas no son objeto de una reflexión sistemática que logre caracterizarlas como un nuevo tipo de política social.

---

<sup>19</sup> Esos cambios se producen tanto en las políticas económicas formuladas como, en menor grado, en las ejecutadas. Adquieren una nueva fuerza planteamientos como la propiedad social y la economía comunal (junto con ideas más extrañas como el trueque) aunque -en la práctica- ello se haya traducido en especial en la “normalización” de los controles (como el cambiario y de precios) en la economía, en cierta propensión hacia las expropiaciones y estatizaciones (sobre todo entre 2007 y 2010) y en el crecimiento del capitalismo de Estado (Guerra, 2013) y no en alguna pretendida expansión de una economía alternativa o socialista innovadora: ésta es sumamente reducida en tamaño (Álvarez, 2009) y es frecuentemente mantenida con vida artificial por medio de subsidios estatales.

<sup>20</sup> Sobre todo en las políticas formuladas aunque también con avances en las ejecutadas en esa materia. La promoción del poder popular se combina con el rechazo hacia la descentralización político-administrativa y hacia las gobernaciones y alcaldías y se acentúan marcadamente desde el 2007 distintos rasgos que se han asociado con la caracterización del régimen político venezolano como un autoritarismo electoral (Alarcón y Álvarez, 2014): debilitamiento creciente de la separación de poderes; desarrollo de persecuciones político-judiciales que llevan al exilio o a la cárcel a opositores; presión variada para la auto-censura de los medios privados; inhabilitaciones y negación de las competencias a electos –sean asambleístas o algunos de los gobernantes- básicamente si son opositores, etc..

Tampoco, ni la política social ni esas misiones sufrirán alteraciones mayores del 2007 en adelante, pese al viraje político-ideológico registrado en estos últimos años<sup>21</sup>.

Como el chavismo es una fuerza acentuadamente personalista, las ideas postuladas por Hugo Chávez en su discurso son una referencia básica para identificar los cambios y etapas ideológico-políticas de ese movimiento. Pero, esa relevancia no significa que no haya existido heterogeneidad ideológica en el chavismo, aunque puede estimarse que la misma se fue reduciendo con el tiempo, tanto por la gradual separación de diversos apoyos iniciales y, en especial, de una gran parte de la izquierda políticamente democrática (el Movimiento Al Socialismo (MAS), SI y grupos asociados con Miquilena, y el Podemos y PPT originales<sup>22</sup> a los que se asociaron individualidades como Henri Falcón) como por una menor indefinición ideológica desde el 2007 en adelante. En esta etapa, y al menos hasta el 2012, en el chavismo privarán propuestas ideológicas de izquierda “doctrinaria” u “ortodoxa”, asociadas con las ideas que pasaron a ser predominantes en el discurso de Chávez y de los sectores oficialistas más identificados con aquellas; pero ellas conviven con otro amplio sector dirigencial profundamente pragmático y con otra disminuida tendencia de izquierda democrática que, no obstante, podría tener una potencial conexión con una gran parte de la militancia de base, que parece muy poco inclinada hacia los modelos “socialistas reales”<sup>23</sup>.

El panorama ideológico-político expuesto anteriormente, nos permite recalcar que la política social formulada no expresó destacadamente los cambios manifestados en ese marco, lo que podremos evidenciar a continuación al revisar las características de las formulaciones durante la segunda etapa de la política social.

---

<sup>21</sup> En 2011 y 2012 se priorizaron unas misiones relativamente nuevas como Vivienda Venezuela, Amor Mayor e Hijos de Venezuela; pero ellas no implican una redefinición sustancial de la difusa concepción oficialista sobre esos programas. Por otro lado, se hizo común decir –desde ese sector político- que las misiones sólo eran posibles en socialismo; eso tal vez era una buena consigna, pero no parece factible sustentar argumentativamente dicha idea, al menos si se le da al socialismo la connotación de un tipo de sociedad no capitalista, que dista mucho de existir en Venezuela, como lo reconoce el propio oficialismo. Se trata de un tipo de programas que, independientemente de la calidad y la pertinencia que se les atribuya, y con excepción de algunos experimentos un poco exóticos como las misiones Vuelvan Caras o Che Guevara, podrían ser instrumentado por gobiernos de diverso signo ideológico.

<sup>22</sup> Aunque en el momento de su separación del chavismo, en 2007 y 2010 respectivamente, en los partidos Podemos y Patria para Todos (PPT) predominaron los sectores críticos frente al oficialismo, al ser asignadas en 2012 las siglas partidistas -por decisión judicial- estas le fueron atribuidas a las tendencias pro-chavistas.

<sup>23</sup> A este respecto la opinión de la población venezolana con respecto al régimen cubano puede considerarse como una referencia particularmente pertinente. La encuesta de Gumilla de 2009, mencionada en una nota anterior, permitió identificar 4 grupos valorativos sobre la democracia en Venezuela: los socialistas moderados (33%); los socialistas del siglo XXI (31%); los demócratas liberales (27%) y los autoritarios (9%). En esos distintos grupos el rechazo hacia el régimen cubano es muy acentuado y en el que es menos marcado (el de los demócratas socialistas del siglo XX, que es el que se identifica más intensamente con el régimen chavista) se opta abiertamente –al consultarse sobre preferencias internacionales- por un tipo de gobierno como el de Lula en Brasil, que es también el mejor valorado por el grupo socialista moderado (Virtuoso, 2010). Salamanca (2010: 408-409) destaca que -en el estudio cualitativo asociado con el precedente- tanto entre opositores como entre los no alineados (ni-ni) hay un rechazo drástico hacia un régimen como el cubano, en tanto que entre los chavistas, aunque es más frecuente que se reconozcan algunos logros positivos de ese régimen en materia social, se le tiende a valorar también como un modelo inadecuado para Venezuela y propio de épocas históricas superadas. Una encuesta de Datanálisis, de Agosto de 2010, confirma lo anterior: 92,5% de la población rechaza que Venezuela tome como ejemplo al régimen cubano, valoración con la que coincide 77% de los encuestados con simpatías chavistas (Gil Yepes, 2011: 56).

Como dijimos en el punto 1, en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 se detectaron numerosas fallas técnicas como la marcada debilidad del análisis situacional y la vaguedad de muchas de las medidas propuestas. Pero, las carencias metodológicas en materia de planificación se acrecientan en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDESN) para 2007-2013 (RBV, 2007a) más conocido como “Proyecto Simón Bolívar-Primer Plan socialista”, que será expresión -en algunos campos- de la etapa ideológica “socialista-comunal”. Aunque este tipo de Plan sólo se propone formular unos lineamientos generales, se supone que parta de y presente unos análisis situacionales (diagnósticos en la terminología tradicional) que sean la base de referencia de los objetivos que se formulan y que, también, se esbozen los recursos financieros que pueda demandar su realización así como las fuentes para su obtención, identificando -de ser necesarios- los principales cambios jurídicos y administrativos que puedan requerirse. Es probable que muchas de esas previsiones puedan sufrir modificaciones y necesitar de ajustes; pero no contar con ellas implica dotar a esas propuestas de una baja credibilidad, de un aura de inviabilidad desde sus inicios. Tal es el primer gran problema de este PDESN.

Se constata también en ese “Proyecto Simón Bolívar” otra variedad de problemas resaltantes: una relación casuística, bastante arbitraria, entre los enunciados de algunas de las directrices de complicada traducción operacional (como las de la nueva ética socialista o la suprema felicidad social) y los objetivos que se les atribuyen (¿qué incluyen, qué excluyen aquellas directrices?); una explicación doctrinaria bastante abstracta sobre varias de esas directrices que, en medio de una terminología de inspiración marxista, presenta rasgos confusos y desordenados; y, por otro lado, el simple enunciado de una lista de objetivos que ni siquiera intentan ser explicados en su significado, como -por lo menos- intentó hacerlo el Plan 2001-2007.

Este Plan 2007-2013 anuncia que el país se orientará, en ese período, hacia la construcción del socialismo del siglo XXI, mediante siete directrices: nueva ética socialista; suprema felicidad social; democracia protagónica revolucionaria; nueva geopolítica nacional; Venezuela como potencia energética mundial; nueva geopolítica internacional.

La política social, en los términos que la definimos al comienzo de este artículo, se asocia sobre todo con la directriz de la suprema felicidad social que es enfocada, en sus dos páginas de desarrollo explicativo, de acuerdo a unos términos extremadamente abstractos y en los que se combinan asuntos de diverso tipo, desde la concepción de las relaciones de producción socialistas y el papel que se prescribe para la producción social en el nuevo modelo de desarrollo, pasando por la alusión a una variedad de factores de desigualdad que existen en la sociedad capitalista, hasta la referencia genérica a los problemas ambientales nacionales y mundiales. En ese marco, hay apenas una pasajera mención a las misiones sociales, a pesar de la relevancia que estas han alcanzado en la gestión pública en general y en la gestión social en particular. Pero, como aludimos antes, en relación con esta directriz se carece de cualquier tipo de análisis situacional explícito, que aborde los principales problemas sociales (o, más genéricamente, los que puedan vincularse con la felicidad social), y tampoco hay un examen sobre los logros y limitaciones de los programas instrumentados en el país como, por ejemplo, en el caso de las misiones.

La directriz de la “suprema felicidad social” se distribuye en 5 Objetivos: 1) Reducir la miseria a cero y acelerar la disminución de la pobreza; 2) transformar las relaciones capitalistas de producción sustituyéndolas por relaciones socialistas basadas en la propiedad social; 3) fortalecer las capacidades básicas para el trabajo productivo; 4) promover una



ética, cultura y educación liberadoras y solidarias; y, 5) profundizar la solidaridad con los excluidos de América latina y el Caribe.

A partir de esos variados objetivos se exponen ocho estrategias y políticas para realizarlos que son: 1) Superar la pobreza y atender integralmente a la población en situación de extrema pobreza y máxima exclusión social; 2) profundizar la atención integral en salud de forma universal; 3) garantizar el acceso a una vivienda digna; 4) profundizar la universalización de la educación bolivariana; 5) masificar una cultura que fortalezca la identidad nacional, latinoamericana y caribeña; 6) garantizar una seguridad social universal y solidaria y los mecanismos institucionales del mercado de trabajo; 7) garantizar la administración de la biosfera para producir beneficios sustentables; y 8) fomentar la participación organizada del pueblo en la planificación de la producción y la socialización equitativa de los excedentes. A su vez esos objetivos y estrategias se subdividen en sub-estrategias y sub-políticas apenas enunciadas y bastante obvias en la mayoría de los casos, por lo que no es de mayor interés referirlas explícitamente aquí.

En ese Plan hay algunas otras referencias a la política social como la estrategia política de convertir los espacios escolares, en espacios para la enseñanza y la práctica democrática, que está incluida en la directriz de la democracia protagónica revolucionaria y que posiblemente se haya insertado en este campo por el vínculo con el “motor constituyente” de “Moral y luces”, al que nos referiremos luego. Por su lado, el fortalecimiento de la ciencia y la tecnología aparece asociado con la directriz del modelo productivo socialista; y, la mejora del hábitat y el desarrollo de un sistema de ciudades intermedias es incluido en la directriz de la nueva geopolítica nacional.

Pero, como puede verse, es poco lo que se perfila en el Proyecto Simón Bolívar en cuanto a las prioridades de la política social y a la viabilidad que ellas podrían tener, lo que es una de las expresiones de la acentuada debilidad que caracteriza a la política social formulada, entre el 2007 y el 2012, lo que –como anticipamos- también marcó al programa electoral 2013-2019 (que se dio a conocer en Julio 2012 como el “programa de la patria”) que presentó Hugo Chávez para las elecciones de Octubre de 2012.

En su marco general, este nuevo documento se presenta como un programa “de transición al socialismo y de radicalización de la democracia participativa y protagónica” siendo que esta última implica el fortalecimiento del Poder Popular que se concibe como la prioridad del programa y como la base fundamental para acelerar aquella transición. Con la realización de ese programa se pretende traspasar la “barrera del no retorno”, haciendo “irreversible el tránsito al socialismo”. A pesar de las connotaciones autoritarias de esas expresiones, el programa reconoce que no se puede precisar cuándo se alcanzará el “grandioso horizonte” de esa “irreversibilidad” (textos entrecomillados de GPP <sup>24</sup>, 2012: 2-3).

Aunque este programa no se reducirá a unos simples enunciados sin mayor explicación de su significado, como los que presentan los objetivos del PDSEN 2007-2013, el mismo también carece de análisis situacionales que orienten la formulación de esos objetivos

---

<sup>24</sup> Gran Polo Patriótico (GPP) es la designación que se le otorgó a la alianza de movimientos partidistas y sociales que respaldaron a la llamada revolución bolivariana desde el 2012, en el marco del proceso de reelección del Presidente Chávez. Antes, al menos desde 1998, esa alianza era conocida -más simplemente- como Polo Patriótico.

(entre otras fallas metodológicas) aunque, por tratarse de un programa electoral, se entiende que no cumpla con ciertos rigores técnicos<sup>25</sup>. Pero, aún así, son notables algunas carencias.

Por ejemplo, aunque se comenta que el fomento del poder popular fue la prioridad del Proyecto Simón Bolívar (el plan 2007-2013) no hay balance –por genérico que sea– sobre los avances que ha tenido, sus limitaciones y fortalezas. Por otro lado, se menciona la importancia de consolidar la propiedad social en el campo productivo, idea que también se postuló en el plan anterior; pero no se dice nada sobre los adelantos registrados en esa materia ni sobre la escasa repercusión que tuvieron las Empresas de Producción Social (EPS), principales figuras organizativas asociadas con esa economía socialista en el plan 2001-2007. Por eso y por el pobre resultado que, hasta donde se sabe, ha tenido la casi totalidad de los ensayos económicos no “convencionales” promovidos por el Estado en materia de economía “socialista”, se generan muy marcadas dudas con los simples anuncios de creación de una vigorosa economía comunal que es el nuevo núcleo central de esa propuesta y que es pregonada sin mayores argumentos sobre sus características y su viabilidad. Y, por supuesto que es llamativo que en la presentación general de este programa no haya referencia a las misiones sociales (la principal novedad de la política social de esta gestión) y que estas ocupen un lugar relativamente accesorio entre los objetivos del programa, aunque la mención a ellas sea mayor a la mostrada en el Plan 2007-2013.

El programa de la patria define 5 grandes objetivos históricos: 1) Defender y consolidar la independencia nacional; 2) Continuar avanzando en la construcción del socialismo bolivariano del siglo XXI como alternativa al capitalismo; 3) Convertir a Venezuela en una potencia en lo social, político, y económico; 4) Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional; y 5) Contribuir a la preservación de la vida en el planeta. En lo fundamental las propuestas en materia de política social están postuladas en el marco del segundo de esos objetivos y no tanto en el objetivo 3, que está centrado en lo económico aunque su enunciado se preste a confusión, ya que menciona lo social y lo político (todas las referencias y citas en los próximos párrafos corresponden a GPP: 2012).

Dos de los 5 objetivos nacionales integrados en el segundo objetivo histórico contienen referencias importantes hacia la política social, aunque estas están principalmente registradas en el objetivo 2.2 “Construir una sociedad igualitaria y justa” que se desagrega en 3 objetivos estratégicos:

- 2.2.1 Profundizar el impulso a la transformación de las relaciones del pueblo con la naturaleza, con el Estado, con la sociedad, con el proceso de trabajo y con el pensamiento”. Este objetivo estratégico se desagrega, a su vez, en el enunciado de 42 objetivos generales con referencias bastante globales a políticas laborales y de seguridad social, culturales, de protección hacia grupos sociales discriminados (con referencias expresas a indígenas, mujeres, jóvenes y presos), y a políticas deportivas, con una muy puntual mención a otras materias como el apoyo a la ciencia y la tecnología.

---

<sup>25</sup> Esta crítica en materia metodológica puede ser injusta, al tratarse de un programa electoral y no de un Plan. Sin embargo, hay que considerar que, para las elecciones de abril de 2013, Nicolás Maduro presentó ese mismo programa como el suyo y, en octubre de ese año, lo entregó a la Asamblea Nacional que lo aprobó en noviembre, sin cambios muy significativos, como Plan de la Nación para 2013-2019. En este caso cobra mucha más validez y pertinencia aquella crítica, aunque no abundaremos sobre esto por desbordar al período de nuestro análisis.

- 2.2.2 Profundizar la condiciones que aseguren para la familia venezolana, la mayor suma de seguridad social y suprema felicidad, a partir de valores y principios de respeto, igualdad, solidaridad, corresponsabilidad, enmarcada en la justicia social como esencia de la construcción del socialismo”. Este objetivo estratégico se desagrega en 36 objetivos generales con 4 objetivos referidos a la importancia de combatir la pobreza y la desigualdad; 11 destinados a la educación con especial valoración a la prosecución del avance de la masificación educativa (enfaticando en la expansión del maternal - hasta 40% de cobertura-, de educación media -hasta 100% de cobertura- y técnica - hasta 40%- y de la universitaria), sin mayor mención a los problemas de calidad educativa; 15 objetivos están destinados a salud y nutrición; 5 objetivos atañen al desarrollo de la propiedad social y del sistema económico comunal; y, otro objetivo se refiere a la convivencia comunitaria.
- 2.2.3 Consolidar las Grandes Misiones Socialistas como instrumento revolucionario de nivel superior que permita profundizar en la construcción de la justicia social, tal y como se ha hecho con la Gran misión Hijos de Venezuela y la Gran misión en Amor mayor”. Se mencionan 4 objetivos para el fortalecimiento organizativo y financiero de las Grandes misiones actuales y por crear, completando “[...] el proceso de redimensionamiento de las misiones, a la luz del cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas o para atender nuevos retos”. Al hacer esta referencia es oportuno señalar que, más adelante, en el objetivo 2.5.2.1 el programa se plantea “[...] Revisar para fortalecer y expandir el sistema de misiones y Grandes misiones, como formas de participación del pueblo en la nueva institucionalidad democrática”.

Por otra parte, al abordar el objetivo nacional 2.2.3 referido a la consolidación y expansión “del poder popular y de la democracia socialista” se alude a la participación protagónica del pueblo organizado –especialmente a través de los consejos comunales- en la atención social de diversos grupos y en distintas materias, proponiéndose la consolidación de unos 43.000 Comités de Prevención y Protección Social en los Consejos comunales para “afianzar las políticas especiales, desde la comunidad, para la población en mayor vulnerabilidad; niños, niñas y adolescentes, adultos y adultas mayores, personas con discapacidad, personas en situación de calle, personas con adicciones, población sexo-género-diversidad sexual, entre otros”. En asociación con ello se prevé fomentar la transferencia de competencias hacia esas instancias de participación popular, incluyendo en ello una variedad de programas sociales y brindándole importancia a estos mecanismos en el fomento de la recreación y del combate a la pobreza. También en vinculación con esas propuestas, en el marco de la campaña electoral el Presidente Chávez comenzó a difundir la idea de las micro-misiones que, en un inicio, serían asociadas -sobre todo- con las comunidades locales aunque luego en sus primeras aplicaciones -en el 2013- se dirigieron sobre todo hacia servicios particulares (determinados hospitales específicos, por ejemplo).

En suma, en el programa de la patria hay una variedad de referencias a la política social que, sin embargo, son bastante imprecisas aunque ello –como anticipamos- era bastante comprensible al tratarse de una oferta electoral. Pero cuando en 2013 aquella plataforma se convierte en la base principal del Plan nacional para 2013-2019, sin introducir cambios demasiado significativos en su formulación, las distintas deficiencias para orientar la acción estatal pasan a cobrar una mayor gravedad, como señalamos previamente.

Más allá de las carencias que presenta la política social formulada en los principales planes oficiales, es conveniente analizar la complementación que puedan representar otros medios de difusión de propuestas. Hubo algunos hitos político-programáticos (como el nuevo mapa estratégico y la plataforma de los 5 motores, que incluiría la referencia al proyecto de reforma constitucional) generados desde el oficialismo durante esta 2ª etapa de la política social; pero, como veremos, ellos añaden unos aportes muy genéricos o muy puntuales en materia de política social. Por su parte, las leyes que se aprueban en este lapso tienen las restricciones propias de ese tipo de instrumentos, en el sentido de que su nivel de especificidad y operacionalidad tiende a ser limitado.

En el nuevo mapa estratégico (Chávez, 2004), trazado por el presidente Chávez en sus intervenciones en una reunión –celebrada el 12 y 13 de Noviembre de 2004- con sus más importantes colaboradores políticos en el país, destinada a fijar nuevos rumbos de acción, en especial hasta las elecciones del 2006, se plantearon diversas ideas y propuestas importantes acerca de la trayectoria recorrida por el oficialismo y de las propuestas de este sector hacia el futuro. Aún faltaba la identificación del socialismo del siglo XXI como el nuevo “rótulo” de presentación del proceso revolucionario, que sería enarbolado pocos meses después; sin embargo ya se prefigura en ese documento la reforzada importancia de avanzar aceleradamente “en la construcción del nuevo modelo de participación popular” (Chávez, 2004: 38), además de subrayarse –con acrecentado énfasis- el rechazo hacia la descentralización, concebida como una estrategia de debilitamiento del Estado nacional, y con respecto a la cual el Presidente Chávez manifestó que “[...]A mí nunca me ha gustado ni siquiera la palabra descentralización” (Chávez, 2004: 69).

En ese “mapa”, dedicado sobre todo a definir estrategias propiamente políticas, la reflexión sobre la política social tuvo un muy limitado espacio. El Presidente Chávez recalcó la prioridad de la lucha contra la pobreza para el proceso venezolano, lucha para la que el instrumento principal sería brindarle poder a los pobres. Destacó especialmente la importancia de consolidar las Misiones con particulares (aunque pasajeras) menciones a Barrio Adentro y Vuelvan Caras y a la necesidad de organizar políticamente a los estudiantes de las Misiones educativas, a los Comités de Salud de Barrio Adentro, a los Comités de Tierra Urbana y a las Mesas Técnicas de Agua (entre otras instancias comunitarias) en asociación con el proceso de transformación de las unidades de batalla electoral en unidades de batalla endógena (Chávez, 2004).

Otro hito político-programático producido durante esta segunda etapa fue la estrategia de los cinco motores constituyentes de la revolución bolivariana hacia el socialismo del siglo XXI (RBV, 2007b), que el Presidente Chávez anunció poco después de su reelección a la Presidencia en diciembre de 2006, en la que alcanzó 63% de los votos, tratándose de la más alta votación nacional que obtuvo el oficialismo en las elecciones celebradas entre 1998 y 2012. Esos 5 motores son una clara expresión del proceso de radicalización político-ideológica y eran: 1) la solicitud de una *ley habilitante* por 1 año y medio; 2) *la propuesta de reforma constitucional* para crear un Estado de derecho socialista lo que -a juicio de muchos- requería la realización de una constituyente, y no sólo una reforma constitucional, pues implicaba un cambio sustancial de la Constitución; 3) el motor de *moral y luces* para crear una educación con valores socialistas, tanto dentro como fuera de las aulas; 4) el *reordenamiento socialista de la geopolítica nacional*, encaminado a redefinir la descentralización; y, 5) *la explosión del poder popular*, para ir sustituyendo

gradualmente el Estado burgués y sus instancias municipales, desde los Consejos comunales.

Como puede verse, es principalmente el tercer motor el que tenía una asociación con la política social en materia educativa; pero, su proceso de realización se preveía como bastante lento y su anuncio generó múltiples rechazos -desde el mismo 2007- de parte de organizaciones gremiales, de organizaciones de padres y representantes y también -a nivel universitario- de variadas organizaciones estudiantiles.

En el marco de la propuesta de reforma constitucional (CNE, 2007), promovida por Chávez después de su re-elección, lo atinente a la política social ocupó un lugar muy accesorio, aunque algunas de las pocas proposiciones referidas a ese campo fueron ampliamente divulgadas por el oficialismo bajo el supuesto de que podrían ser populares y atraer apoyos para ese referéndum. Estas propuestas en materia social eran, principalmente, la reducción de la jornada laboral de un máximo de 44 horas a 36 horas semanales (art.90) y la creación del Fondo de Estabilidad social para trabajadores y trabajadoras por cuenta propia (reforma del art.87) que facilitaría el acceso de trabajadores del sector informal y de las amas de casa a diversos derechos laborales y a mecanismos de seguridad social como “jubilaciones, pensiones, vacaciones, reposos pre y postnatal y otros que establezcan las leyes”<sup>26</sup>. También se plantearon otros asuntos asociados con lo social:

- Con la reforma del art. 109 se pretendía cambiar la definición de la comunidad universitaria como integrada por profesores, estudiantes y egresados para incluir también en ella a los empleados y obreros, de modo que estos participaran en el proceso de elección de las autoridades de esas casas de estudio, especificándose además que esto se haría mediante una votación paritaria de todos los integrantes de esa comunidad ampliada. Además, se establecen unas reglamentaciones electorales de suma especificidad (tratándose de detallismos impropios para una Constitución) como la de que las elecciones universitarias deberían decidirse en una sola vuelta. Esa minuciosidad evidencia el empeño de buscar mecanismos para el control político de las universidades autónomas por parte del oficialismo, que ha tenido una influencia limitada entre el profesorado y el alumnado de esas casas de estudio.
- Se propuso la reforma del art. 141 incluyendo una diferenciación de las administraciones públicas en dos tipos: las administraciones tradicionales o burocráticas “que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta Constitución”; 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 de la aplicación de sistemas excepcionales e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales”. Esta proposición parecía convertir así las misiones en un modelo de administración y ya no solamente en un tipo de programa social.
- Con las propuestas de reforma de los artículos 156 y 164 no solamente se plantea quitarle las competencias a los estados (regiones) en materia de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos que le había asignado la Constitución de 1999 sino que, en una

---

<sup>26</sup> Muchos expertos señalaron durante el debate que esas dos propuestas sociales no necesitaban de una reforma constitucional para ser objeto de legislación, ya que eran compatibles con el marco de la Constitución de 1999.

formulación que tendió a pasar inadvertida, al proponerse eliminar la especificación de que son las políticas y los servicios de educación y salud de carácter *nacional* los que son competencia del Poder Público nacional, se abre la perspectiva de que se anule la prestación de ese tipo de servicios por parte de Gobernaciones y Alcaldías, en tanto que materias de competencia concurrente <sup>27</sup>.

- Con la reforma del art. 184, se especifica que las transferencias de servicios sociales que gestione el Estado se harán hacia comunidades organizadas, explicitando que ello involucra a “consejos comunales, comunas y otros entes del Poder popular” (en ese artículo la Constitución menciona genéricamente a los grupos vecinales). Los asuntos transferibles son variados como antes, aunque al plantear las transferencias involucradas en la participación de esas organizaciones en los procesos económicos se añade que ello está encaminado a “la construcción de la economía socialista”.
- Con la reforma del art. 329 se propone que la Fuerza Armada Bolivariana sea “amparada por un sistema de seguridad integral propio” contraviniendo las propuestas de creación de un sistema de seguridad social integrado y universal.

Ese proyecto de reforma constitucional fue rechazado en diciembre de 2007 por una cerrada votación. Pero, a pesar de ese rechazo, en los años siguientes varios de sus contenidos fueron incluidos o convertidos en leyes. En algunos casos ello ocurrió porque no se requería de una reforma constitucional para desarrollarlos legalmente; pero, en otros casos se promulgaron normativas legales a pesar de su probable inconstitucionalidad, aunque esta inconstitucionalidad fue negada -sin embargo- por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) que se enmarcaría para ello en el adaptable “nuevo constitucionalismo” formado al calor de “la revolución”. Es conveniente puntualizar que, en materias sociales como las mencionadas, sería básicamente el caso del cambio de la legislación universitaria el que movería a conflictos en cuanto a su constitucionalidad, pues varias de las otras propuestas podían ser desarrolladas legalmente sin necesidad de reformar la Carta Magna.

Finalmente, es muy importante que destaquemos que uno de los elementos que caracterizó a la exposición de las distintas políticas y programas sociales, durante todas las gestiones presidenciales desde 1999, fue el marcado uso de los mensajes presidenciales mediáticos para esa actividad. Pero esta vía de formulación de políticas implica variados riesgos de ineffectividad e inviabilidad, especialmente el peligro de tomar decisiones sin un análisis básico de las alternativas de intervención frente a los problemas y de las exigencias y dificultades de instrumentación que implican. Se trata de un equívoco voluntarista que parece suponer que al adoptar una decisión genérica lo que falta es una real decisión de los directivos e instituciones para que se apliquen las órdenes. Cañizález realiza una interesante revisión sobre estas características de lo que designa como la “presidencia mediática” de Hugo Chávez:

Dos espacios son expresión de esta acción. Por un lado está el uso de las cadenas nacionales de radio y televisión, y por el otro su programa dominical *Aló, Presidente*. Durante sus extensas intervenciones mediáticas el presidente no sólo hace anuncios, sino que toma decisiones de política pública, cambia a integrantes de su gabinete, reprende a sus

---

<sup>27</sup> La Constitución de 1999 dice en el art. 156 que son competencia del Poder público nacional: “24. Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud” lo que abre la posibilidad de que estados y municipios participen en la prestación de esos servicios. En la propuesta de reforma se elimina la palabra nacionales quedando entonces -tácitamente- todos los servicios de salud y educación como competencia exclusiva del Poder Público nacional.

colaboradores, delinea las estrategias políticas de su partido, adoctrina a sus seguidores, etc. Se trata de un hecho sin precedentes en Venezuela [...]: el presidente gobierna desde lo mediático (Cañizález, 2012: 16-17)<sup>28</sup>.

Por supuesto que lo anterior no significa que se gobierne solamente desde lo mediático, pero esta dimensión tiene un peso totalmente inusual y, a través de ella, parecen evidenciarse características de la toma de decisiones que, en muchos casos, se ratifican luego cuando se buscan y no se consiguen otros soportes de estas decisiones, ausencia que carece de razones de peso, puesto que su difusión solamente podría favorecer la imagen de la política social y de sus programas. Con respecto a la toma de decisiones, Cañizález apunta que:

En no pocas ocasiones, durante su largo mandato, el jefe de Estado dicta pautas, anuncia decisiones y cambia estrategias estatales que parecen tomar por sorpresa incluso a sus más cercanos colaboradores. Esto, desde nuestra perspectiva, representa una tendencia oficial, que en particular recae sobre la figura del presidente: muchas decisiones que impactan la política pública no responden necesariamente a los planes y programas previamente diseñados; las decisiones parecen inscribirse en la lógica de una puesta en escena televisiva, en la cual el conductor del espacio (el presidente Chávez) tiene un enorme poder para variar el libreto, hacer anuncios y tomar decisiones sin que hayan estado previamente consensuadas dentro del equipo de gobierno” (Cañizález, 2012: 63).

Y ese autor precisa que:

“[...] se ha desarrollado un modelo de decisionismo mediático, en el cual se hacen anuncios de inmediato, se coloca la urgencia como pretexto para tomar decisiones rápidamente y afrontar problemas de envergadura que por su propia dimensión difícilmente podrán solucionarse exclusivamente con una decisión presidencial” (Cañizález, 2012: 123).

Muchas decisiones de política social serían anunciadas por las informales vías de esta presidencia mediática lo que contribuiría, muy posiblemente, con algunas de las deficiencias que evidenciarían sus formulaciones y sus ejecutorias.

---

<sup>28</sup> De acuerdo a cifras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre Febrero de 1999 y Julio de 2009, es decir en 10 años y medio, “los medios de comunicación venezolanos transmitieron 1923 cadenas presidenciales. Equivalentes a 1254 horas y 41 minutos, o, lo que es igual, a 52 días no interrumpidos de emisión de mensajes del mandatario” (CIDH en Cañizález, 2012: 98). Eso también implica que, en promedio, se habría hecho uso de las cadenas uno de cada dos días durante los 3.800 días que, aproximadamente están involucrados en ese cálculo. A ello se sumaban las emisiones del Aló Presidente (aunque estas no eran objeto de cadenas que incluyeran a las emisoras privadas sino que se difundían mediante la variada red de emisoras televisivas y radiales estatales y comunitario-partidarias) que se divulgaron durante varias horas en la mayor parte de los domingos de las gestiones presidenciales desde 1999, hasta que el Presidente Chávez suspendió estos programas, a partir del 2011, en razón de las limitaciones que imponía la atención a su severa enfermedad.

## CONCLUSIONES

La política social formulada durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez, que revisamos en este escrito, evidenció globalmente varias fallas. Las formulaciones sistemáticas fueron escasas, carecieron de análisis situacionales desarrollados y explícitos, no establecieron jerarquizaciones claras de prioridades y estuvieron poco vinculadas con los problemas concretos que afrontaba la gestión real. Esas debilidades, condimentadas con ingredientes casuísticos -como los provenientes de la “presidencia mediática”- contribuyen a explicar que existiese una elevada improvisación, sub-planificación y unas prioridades transitorias y cambiantes en la política social realizada, como planteamos en Aponte (2014). El que se le pudiese haber atribuido un papel ideológico-político mayor a los planes, especialmente desde el 2007, como uno de los apoyos discursivos del socialismo del siglo XXI, en nada valida unas carencias técnicas tan acentuadas como las que tuvieron aquellas formulaciones, especialmente durante la segunda etapa que analizamos.

En contraste con esa debilidad el discurso político-ideológico global valoró permanentemente, desde 1999 hasta el 2012, a lo social como el destino preferente de los recursos públicos y –efectivamente- esa prioridad genérica se cumplió mediante el proceso de ampliación del gasto público social que alcanzó sus más altos niveles en toda la historia de las finanzas públicas venezolanas. Pero, la reducida calidad de ese gasto (la desatención a su efectividad, a su evaluabilidad y a su sostenibilidad) produjo resultados que pueden considerarse como mucho menores a los alcanzables con los importantes recursos financieros que se le destinaron (más detalles en Aponte, 2015). Y es en esta baja calidad del gasto en la que reaparece la influencia de unas formulaciones de política endebles.

La bonanza petrolera, iniciada en el 2003 y que tuvo su mayor vigor hasta el 2008, permitió que -sobre todo- con base en un intenso pero transitorio crecimiento económico, una expansión repentina y masiva del gasto público y el estímulo a un ensanchado consumo centrado en los sectores populares, se verificara una muy significativa pero también pasajera reducción de la pobreza (que se produjo fundamentalmente entre el 2004 y el 2007) cuya causa intentó asociarse en la representación oficial con el socialismo, en tanto que este fue vinculado propagandísticamente con el gasto social y las misiones, ya que ni la dimensión económica ni la dimensión político-institucional de aquel modelo alcanzaron expresiones que resultaran popularmente atractivas.

Pero, el aumento del gasto social fue un proceso que se generó con diversos ritmos en muchos países latinoamericanos, desde los años noventa y especialmente durante el siglo XXI, y aunque ese tipo de erogaciones se expandieron en Venezuela esta seguía ocupando en el 2012 el 6º lugar en el nivel de gasto público social real por habitante en el subcontinente. Por su parte, el contenido central de las principales misiones (alfabetización, educación de adultos, atención primaria en salud, suministro de alimentos o viviendas a precios subsidiados, transferencias de ingresos a grupos vulnerables o pensiones no contributivas) no tiene ningún vínculo “esencial” con una propuesta anti-capitalista como la que ha pretendido representar ese socialismo del siglo XXI y por ello programas sociales parecidos pueden ser o han sido instrumentados en muchas naciones en América Latina por gestiones de distinto signo ideológico.

La economía venezolana no creció en términos reales por habitante entre 2009 y 2012 y la pobreza, que en lo fundamental se había estancado desde el 2007-2008 hasta el 2013, ha vuelto a expandirse desde este último año de una manera violenta, en medio del



silencio estadístico estatal y del legado de una extrema vulnerabilidad económico-fiscal. El deterioro de las condiciones de vida de la población se va produciendo en tanto que el discurso oficial sigue hablando hoy de logros sociales que se asocian cada vez más con el pasado. La debilidad de las formulaciones de política social que se produjeron en aquel marco de auge se evidencia ahora más hondamente, al haberse reactivado plenamente la crisis del modelo rentista que se inició a fines de los años setenta, crisis que una gran parte del país creyó -ilusoriamente- que había desaparecido.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Alarcón, Benigno y Álvarez, Ángel (2014). "Un caso de autoritarismo competitivo" en Benigno Alarcón -Coord.- *El desafío venezolano: Continuidad revolucionaria o transición democrática*. Caracas: CEP-UCAB, pp.67-96.
2. Álvarez, Ángel (2012). "Valoración de la democracia venezolana: mapa ideológico, valoraciones sociales y `socialismo vs. democracia`" en Ángel Álvarez y Francisco Virtuoso -Coord.-. *Valoraciones de la democracia en Venezuela y América Latina*. Caracas: Centro Gumilla. pp.19-29.
3. Álvarez, Víctor (2009). *Venezuela: ¿Hacia dónde va el modelo productivo?* Caracas: Centro Internacional Miranda.
4. Aponte Blank, Carlos (2000). "Los Derechos Sociales y la Constitución de 1999: ¿Nuevas garantías o espejismo?" en Thais Maingon (Coord.) *La cuestión social en la Constitución bolivariana de Venezuela*. Caracas, Edic. CENDES-UCV. pp. 113-134.
5. Aponte Blank, Carlos (2006). "El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes, en perspectiva comparada" en *Cuadernos del CENDES*, N° 63, Septiembre-Diciembre, Caracas, pp.85-119.
6. Aponte Blank, Carlos (2014). *La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012*. Caracas: CENDES (Tesis doctoral no publicada, CENDES-UCV).
7. Aponte Blank, Carlos (2015). *El gasto público social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012*. Caracas: CEDICE.
8. Aponte Blank, Carlos y Gómez Calcaño, Luis (2009). *El régimen político en la Venezuela actual*. Caracas: ILDIS-CONVITE.
9. Arenas, Nelly y Gómez Calcaño, Luis (2006a). "El régimen populista en Venezuela: ¿Avance o peligro para la democracia?" en *Revista internacional de filosofía política*, N° 28, pp.5-46.
10. Arenas, Nelly y Gómez Calcaño, Luis (2006b). *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*. Caracas: CENDES-CDCH.
11. Arenas, Nelly y Gómez Calcaño, Luis (2013). "El populismo chavista: autoritarismo electoral para amigos y enemigos" en *Cuadernos del CENDES*, N° 82, Enero-Abril, Caracas, pp. 17-34.
12. Barba, Carlos (2005). *Paradigmas y regímenes de bienestar*. San José de Costa Rica: FLACSO.
13. Barrera, Alberto y Marcano, Cristina (2004). *Hugo Chávez sin uniforme*. Caracas: Debate.
14. Cañizalez, Andrés (2012). *Hugo Chávez: La presidencia mediática*. Caracas: Alfa.
15. CNE -Consejo Nacional Electoral- (2007). *Proyecto de reforma constitucional*. Caracas: CNE.
16. Chávez, Hugo (2004). *Taller de alto nivel "El nuevo mapa estratégico": Intervenciones del Presidente Hugo Chávez Frías (12 y 13 de Noviembre)*. Caracas: Min. Comunicación e Información.
17. D'Elía, Yolanda y Vega, Mauricio (2004). "El derecho a la salud en el proyecto bolivariano" en PROVEA. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe 2003-2004*. Caracas: PROVEA.
18. Gallego, Ferrán (1998). "Populismo latinoamericano" en Joan Mellón (Editor) *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos. pp. 167-181.

19. Gil Yepes, José Antonio (2011). *Cómo ganar o perder las elecciones presidenciales de 2012 en Venezuela*. Caracas: Libros marcados.
20. GPP –Gran Polo Patriótico- (2012). *Programa electoral de Hugo Chávez para 2013-2019: el programa de la patria*. Caracas: GPP.
21. Guerra, José (2013). *El legado de Chávez. Un análisis de la economía venezolana y sus posibilidades*. Caracas: Libros marcados.
22. Lacruz, Tito y Parra, Matilde (2004). *Proyecto Observatorio Social. Seguimiento activo de los programas sociales en Venezuela. Caso de los Multihogares de Cuidado Diario*. Caracas: CISOR (mimeo).
23. Lander, Luis y López Maya, Margarita (2008). “Referendo sobre la propuesta de reforma constitucional: ¿Punto de inflexión en el proceso bolivariano?” en *Revista Venezolana de economía y ciencias sociales*. 2008, Vol. 14, N° 2, mayo-agosto, Caracas, pp. 195-215.
24. Maingon, Thais (2000). *La cuestión social en la Constitución bolivariana de Venezuela*. Caracas, Edic. CENDES-UCV.
25. MBR-200 -Movimiento Bolivariano Revolucionario/200- (1996). “Agenda Alternativa Bolivariana” en Alberto Garrido (2002). *Documentos de la Revolución Bolivariana*. Caracas: Ediciones del autor.
26. MVR –Movimiento Quinta República- (1998). *Programa de gobierno del candidato Hugo Chávez*. Caracas: MVR.
27. MSDS –Ministerio de Salud y Desarrollo Social- (2000). *La revolución social en la Vª República: la política social de Venezuela*. Caracas: MSDS (Documento oficial ante la Cumbre Mundial de Desarrollo Social. Ginebra, Suiza. Junio 2000.
28. MSDS- Ministerio de Salud y Desarrollo Social- (2002). *Plan Estratégico Social*. Caracas: MSDS.
29. Parker, Dick (2001). "El chavismo: populismo radical y potencial revolucionario" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. enero-abril, Caracas: FACES/UCV. pp. 59-98.
30. RBV -República Bolivariana de Venezuela- (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas.
31. RBV -República Bolivariana de Venezuela- (2001). *Plan de desarrollo económico y social de la nación (PDSEN) 2001-2007*. Caracas.
32. RBV -República Bolivariana de Venezuela- (2007a). *Plan de desarrollo económico y social de la nación (PDSEN) 2007-2013*. Caracas.
33. RBV -República Bolivariana de Venezuela- (2007b). *5 motores constituyentes*. Caracas: Min. Comunicación e Información.
34. RBV -República Bolivariana de Venezuela- (2013). *Cumpliendo las metas del milenio 2012*. Caracas: INE.
35. Salamanca, Luis (2010). “Los venezolanos quieren democracia, pero hay matices: Percepciones sobre el socialismo” en Revista *SIC*, N°729, Noviembre, Caracas, Centro Gumilla, pp.403-314.
36. Virtuoso, Francisco (2010). “¿Qué democracia quiere Venezuela?” en Revista *SIC* N° 722, Marzo, Caracas, Centro Gumilla, pp.73-78.