

# Paradigmas de la política social en Venezuela durante el siglo XX

Documento de investigación núm. 30

Paradigmas de la política social en Venezuela durante el siglo XX / Francesca Ramos Pismataro...[et. al].—Facultad de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales. Centros de Estudios Políticos e Internacionales. Observatorio de Venezuela.-- Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2008.

78 p.—(Serie Documentos de investigación; 30).

ISSN: 1692-8113

Venezuela – política y gobierno / Venezuela – Política social / Venezuel – Política económica / Venezuela – Historia – Siglo XX / I. Ramírez Hugo / II. Otálvaro, Andrés / III. Rodríguez, Ronal / IV. Billorou, Julie / V. Ramos, Pismataro, Francesca / VI. Título / VII. Serie.

320.687 SCDD 20

# Paradigmas de la política social en Venezuela durante el siglo XX

Francesca Ramos Pismataro  
Hugo Ramírez  
Andrés Otálvaro  
Ronald Rodríguez  
Julie Billorou

OBSERVATORIO DE VENEZUELA  
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES  
FACULTADES DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO, Y DE  
RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO  
Bogotá D.C., 2008

Francesca Ramos Pismataro  
Hugo Ramírez  
Andrés Otálvaro  
Ronald Rodríguez  
Julie Billorou  
Editorial Universidad del Rosario

ISSN: 1692-8113

\* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de la Editorial Universidad del Rosario.  
Todos los derechos reservados

Primera edición: octubre de 2008  
Impresión: Javegraf

Impreso y hecho en Colombia  
*Printed and made in Colombia*

# Contenido

Introducción .....	7
I. Pilares conceptuales y marcos analíticos de la política social ..	8
1. El paradigma y otros conceptos dentro de la política social	11
2. Los paradigmas dentro del contexto latinoamericano.....	17
3. El rumbo de las políticas públicas.....	27
II. La política social en Venezuela durante el siglo XX .....	29
1. Conceptos generales de la política social.....	29
2. De los años treinta a los setenta: la consolidación de una incipiente política social universal.....	31
3. Los años setenta: años dorados de la política social venezolana .....	36
4. Los años ochenta y noventa: adiós al Estado de Bienestar...	39
5. El contexto nacional e internacional .....	41
6. La política social en los gobiernos de Luis Herrera Campíns y Jaime Lusinchi .....	48
7. El año de inflexión: 1989 .....	53
8. Los años noventa: de una política social universal a una compensatoria.....	56
Balance de la década de los noventa .....	64
Conclusiones .....	68
Bibliografía .....	71



## Introducción\*

La política social en Venezuela, como en la gran mayoría de los países en Latinoamérica, es un reflejo de sus instituciones políticas y de la forma en la cual el Estado ha asumido las distintas dimensiones de la ciudadanía. La política social es dentro de cualquier gobierno uno de los componentes constitutivos de la democracia, comprendiendo ésta como un sistema que busca disminuir las inequidades.

La historia de la política social en Venezuela es el resultado de la implementación de los paradigmas más representativos de las distintas décadas. En un mundo en el que se configuraba la globalización, Venezuela no fue ajena a las tendencias internacionales, particularmente, por su condición de país petrolero.

Dentro de este artículo desarrollaremos aquellas que consideramos las particularidades de la política social venezolana a partir de los conceptos académicos que enmarcan la definición de los distintos sistemas que se han construido alrededor de lo social. Consideramos que entender los contenidos propios de los paradigmas de la política social, es entender el accionar de los gobiernos mucho más allá de los preconceptos y juicios de valor.

La adopción de un paradigma u otro, no significa el éxito o el fracaso de la política social en sí misma. Dentro de ella influyen además, las condiciones económicas del país, el compromiso de los gobernantes con ciertos grupos sociales, las presiones internacionales, el tipo de democracia que se quiere construir y además, la gestión e implementación de los programas mediante los cuales ésta se lleve a cabo.

Dentro de este documento, después de hacer un breve recorrido conceptual por los paradigmas de las políticas sociales, revisaremos lo que fue la política social dentro de la Venezuela del siglo XX. Con este objetivo, reconoceremos dos grandes bloques que se encuentran separados por una década de transición. El primer bloque en el que nos detendremos alcanza las décadas comprendidas entre los años treinta a los años setenta, en el cual identificamos la consolidación de una incipiente política social universal, que como en los demás países de la región, comienza a tener sus primeros respaldos legales junto con la configuración de todo un sistema que atendiera las demandas sociales a partir de un Estado amplio.

Durante la década de los años setenta, el Estado venezolano había configurado una cantidad considerable de instituciones alrededor del campo de lo

---

\* Agradecimiento a María Angélica García, asistente de investigación del observatorio, durante los primeros meses del desarrollo de este proyecto.

social, su política universal se alimentaba del flujo de ingresos provenientes del petróleo (que pasaba por su mejor momento) y el aparato estatal se había consolidado en un fuerte Estado de Bienestar. Sin embargo, como explicaremos en nuestro segundo bloque que comprende el periodo de los ochentas y noventas, este Estado de Bienestar fue rápidamente desmontado, lo que ocasionó grandes crisis a su paso que respondían en parte al nuevo principio focalizador de las políticas públicas que se emprenderían, pero también a la difícil situación tanto internacional como nacional que tuvo que enfrentar Venezuela.

Suponemos que todos estos procesos sólo se pueden entender dentro de su contexto específico, por lo que también dedicaremos una sección particular a aquellos hechos nacionales e internacionales que influyeron en la decisión sobre el rumbo que tomarían las políticas sociales. Este artículo buscará esbozar la historia de la política social venezolana, sus éxitos y fracasos, con el fin de abonar el terreno para un próximo resultado de investigación destinado a identificar si, en relación con los paradigmas identificados en las décadas anteriores, podemos hablar en la actualidad de la existencia de un “nuevo paradigma” en la forma de implementar las políticas sociales.

## I. Pilares conceptuales y marcos analíticos de la política social

La temática immanente a la política social no ha recibido un tratamiento unívoco por parte de quienes se han aproximado a su análisis.<sup>1</sup> Esto puede explicarse –por lo menos en gran parte– debido a la existencia de múltiples acepciones del término política social y a la variedad de políticas sociales que han sido implementadas por distintos gobiernos, en diferentes momentos y lugares, además de la constante dentro de la formulación de políticas públicas en la región, en la cual la noción de paradigma parece a veces ser desarrollada sin la necesaria responsabilidad que se le debe dentro de la formulación de las políticas públicas. Condiciones como éstas, obligan a que cualquier análisis de la materia se aboque a partir de la acotación conceptual de la locución “política social”. Este trabajo se basa, entre otras, en la definición de política social ofrecida por Yolanda D’Elia,<sup>2</sup> que aporta una visión concreta de la naturaleza de esta políti-

<sup>1</sup> Muestra de esta afirmación puede evidenciarse en los trabajos de: Rolando Franco, Nuria Cunill, José Luís Coraggio, Benito Díaz, Bernardo Kliksberg, Miguel Martínez Migueles, Ana Sojo, Susana Sotolli, Luis Miguel Uharte, entre otros.

<sup>2</sup> Ampliar en: D’Elia, Yolanda. “La cuestión social en las políticas públicas”, en: Maingon, Thais, (coord.). *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2006.



ca y una óptica analítica de la misma, aunque sin embargo, se deban también consultar distintos marcos especializados en el tema de política social, en forma que aquellos amplíen y cotejen los argumentos que iremos desarrollando sobre el camino de la política social venezolana en los gobiernos anteriores a la llegada al poder de Hugo Chávez Frías.

Podemos entender por política social un “conjunto de instrumentos a disposición del Estado para orientar sus acciones, producto de una dinámica de tensiones y soluciones políticas originadas en una sociedad y en un contexto histórico determinado, en el que participan actores sociales y se da un papel al Estado para intervenir en los asuntos de la vida social y económica”.<sup>3</sup> La definición de un concepto unívoco e inequívoco de la política pública dentro del marco de lo social no es una tarea fácil, ni es el propósito principal de este ejercicio. Los significados que se le atribuyan a esta práctica van a determinar la descripción de las relaciones de poder entre la sociedad y el Estado, por tal razón, consideramos pertinente sólo describir aquellos elementos constitutivos que permitan entrever el panorama que está alrededor del ejercicio de la política en el sector público. Sabemos que “una buena tipología debe evitar ser demasiado simple o demasiado compleja. En el primer caso, no puede capturar la complejidad de la realidad; en el segundo, no puede ser entendida y usada fácilmente”.<sup>4</sup> Abogamos entonces, por entender el concepto de política social como un ejercicio del poder que está compuesto por constantes flujos y procesos del ejercicio de la política —es decir del poder— llamando la atención sobre “la manera como las políticas públicas aprobadas e implementadas por el Estado reflejan la distribución del poder y las funciones en éste”.<sup>5</sup>

Esta aclaración, implica, que dentro de este periodo concebimos a la política social como inscrita en el marco de la acción estatal<sup>6</sup> y determinada por las dinámicas oficiales, como el proceso de toma de decisiones, caracterizado, las más de las veces, por un proceso dialéctico de tensiones. Así mismo, dicha definición, le otorga una connotación de singularidad a la política social, o mejor, a las políticas sociales, al concebirlas como el fruto de situaciones

<sup>3</sup> Ver D’Elia, Yolanda. “La cuestión social en las políticas públicas”, en: Maingon, Thais (coord.), op. cit., p. 29.

<sup>4</sup> Peters, Guy B. *La política de la burocracia*, México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C., 1999, p. 47.

<sup>5</sup> Roth Deubel, André-Noel. *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, Colombia: Ediciones Aurora, 2002, p. 18.

<sup>6</sup> De acuerdo con los resultados de nuestra investigación en política social, se encontró que en el caso venezolano, en particular, se incluyen otros nuevos actores sociales como lo será el caso de la sociedad civil organizada. El concebir la política social desde una óptica completamente estatal, pareciera ser una característica ineludible del periodo que describiremos a continuación.

únicas, acaecidas en un lugar (una sociedad) y un momento (contexto histórico) particulares. De esta manera, las características y dinámicas propias de una sociedad determinarán la política social que se formule en el seno de ella. Entre esas condiciones contextuales que forjan los lineamientos políticos en materia social, se encuentran múltiples factores, como las necesidades de los sujetos que componen el conglomerado humano donde se aplicará la política, los recursos con los que se dispone, el estilo que tienen los dirigentes al implementar las políticas sociales y las ideas imperantes.

La evaluación del ejercicio de las autoridades públicas mediante la implementación de programas, supone en todos los casos el diseño de instrumentos de evaluación complejos, junto con una gran demanda de recursos, con el fin, no sólo de apuntar a describir dimensiones puntuales de una problemática, sino con el objetivo de intentar indagar por los que se consideran los componentes mínimos de una política pública en el sector de lo social. Por esta razón, consideramos conveniente en este análisis el desistir de los objetivos valorativos de la política social, y encaminarnos hacia el eje rector del proyecto de investigación que nos hemos propuesto. Sabemos que “es incuestionable que la evaluación de la acción pública es hacer política. La decisión de evaluar o no es de tipo político y es hacer política”,<sup>7</sup> por tal razón, creemos conveniente –en búsqueda de la objetividad en un tema tan politizado como éste– centrar el análisis en lo que será la elección e implementación del paradigma que derivó en las acciones gubernamentales que se dieron en Venezuela en materia de política social.

Consideramos entonces que aquellas acciones del Estado venezolano fueron estructuradas a partir de ideologías y paradigmas que tuvieron un peso determinante en el proceso de formulación de toda política, puesto que estos paradigmas proponen, en todas las ocasiones, una lectura particular de la realidad y una manera de aproximarse a ella. Así, en Venezuela como en las distintas democracias latinoamericanas, el paradigma imperante dentro de la sociedad, condicionó las políticas que se formularon en los planos social, político, económico, cultural, etcétera. Suponemos entonces evidente que, “cada proyecto político adopta un enfoque de sociedad que influye en el contenido de las políticas públicas”,<sup>8</sup> este enfoque, no cambia necesariamente con el

<sup>7</sup> Bañón I. Martínez, Rafael. *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, España: Díaz De Santos, 2003, p. XXIV.

<sup>8</sup> Cfr. D’Elia, Yolanda. “La cuestión social en las políticas públicas”, en Maingon, Thais (coord.), op. cit., p. 21.

ir y venir de los gobiernos, siendo ésta quizás una de sus características más importantes.

Es relevante además, desde un comienzo, diferenciar la noción de paradigma, arquetipo, modelo, enfoque y teoría, como conceptos recurrentes dentro de la literatura que se ocupa del tema de la política social venezolana en este periodo, en tanto que permitirá evidenciar aquellos escenarios que están contenidos dentro del desarrollo e implementación de una política social, aunque en ocasiones pareciese que no fuesen tomados con la suficiente consecuencia dentro de los gobiernos que las implementan; sin embargo, no deben conducir a pensar que no cuentan como piezas esenciales para estructurar –y en nuestro caso particular– reconstruir aquellas metas fijadas por un gobierno ante una coyuntura específica.

Así las cosas, el desarrollar aquellos conceptos que identificamos como recurrentes en las políticas sociales adelantadas en Venezuela durante este periodo, nos permite observar la forma en la que están estructurados aquellos paradigmas sobre los cuales se sustentan las políticas públicas, y a su vez, marcan puntos comunes de referencia para identificar la forma en la cual surgen o no, nuevas formas de hacer política, como una respuesta necesaria que se manifiesta bajo la forma de conceptos innovadores dentro de las políticas de la actual administración de Hugo Chávez Frías. Con este fin, se aborda el tema descrito desde dos campos específicos. El primero, aquel que nombra y describe –de manera un tanto ontológica– cada uno de los conceptos de uso recurrente dentro de la literatura consultada, procurando mediante este ejercicio develar parte de sus propiedades principales, y en un segundo escenario, relacionar estas acepciones con la forma en la cual son implementadas dentro del contexto político venezolano.

## 1. El paradigma y otros conceptos dentro la política social

No todos los conceptos que tocan el tema de la política social tienen una relevancia equitativa dentro de nuestro tema particular de investigación, razón por la cual, a pesar de procurar describir el conjunto de los que consideramos como sus cinco puntos fundamentales en materia de concepción y formulación (enfoque, arquetipo, teoría, modelo, paradigma), es necesario prestar especial atención a la noción particular de paradigma en tanto que parte sustancial de nuestra pregunta de investigación hace referencia al mismo.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> La pregunta que enmarca esta investigación va dirigida a entrever si las Misiones Bolivarianas en Venezuela son o no un nuevo paradigma de política social.

En este orden de ideas, debemos tener presente que en algunas ocasiones pareciera que estos conceptos se utilizan indiscriminadamente, razón por la cual a pesar de que a continuación se presentan definiciones sustentadas en el adecuado uso del lenguaje y las corrientes de pensamiento que dan un desarrollo particular a estos conceptos, no por ello, éstos van a encajar en cada uno de los análisis de la misma forma, de ahí la importancia particular de la forma en la que sean entendidos por parte del formulador, evaluador o analista de la política social. La pertinencia de detenerse brevemente a analizar estos distintos campos está centrada en la forma –o los usos del lenguaje–<sup>10</sup> que los analistas y quienes formularan la política social hicieron de las categorías, con el fin de obtener un marco de referencia sobre el rumbo que debían asumir las políticas públicas, dándonos las luces necesarias para una explicación particular del motivo por el cual se introduce la “novedad” en las formas tradicionales de hacer política.

El problema de encontrar definiciones en las que se pueda trascender en el modo en que las prácticas políticas se estructuran, es una tarea de nunca acabar dentro del campo de las ciencias sociales. Esta búsqueda por una definición última de las cosas, “comporta no sólo uno, sino dos presupuestos de naturaleza filosófica: el primero es que existe una tal perspectiva o un ámbito que es libre respecto de las determinaciones teóricas y prácticas que nos orientan, u ofrecen sus coordenadas, al interior de nuestros modos habituales de relacionarnos con el mundo y conocerlo. El segundo presupuesto es que existe una forma de conocimiento o, mejor aún, de reflexión, que es libre, libre para desprenderse de nuestros modos habituales, cotidianos de relación”.<sup>11</sup> Hecha la anterior salvedad, para realizar una definición particular de los conceptos que queremos identificar dentro de la implementación de la política social en Venezuela, suponemos práctico el abordar en primer lugar aquellos que consideramos secundarios dentro de nuestra investigación, para luego entrever aquel concepto de paradigma que se identifica como eje transversal de los objetivos que nos hemos propuesto. Nuestra intención es la construcción de esta concepción de paradigma a partir de todo aquello que no es en sentido estricto, en tanto que este ejercicio nos permitirá desprendernos de los lugares

---

<sup>10</sup> Al respecto de la noción de los usos del lenguaje se puede consultar a Wittgenstein quien explica, no precisamente la forma en la que nacen los conceptos, sino los usos que los individuos hacen de los mismos dotándolos de un significado particular dentro de contextos específicos. Ampliar en: Wittgenstein, Ludwig. *Investigaciones filosóficas*. Barcelona: Instituto de Investigaciones filosóficas, UNAM, Grijalbo, 1988.

<sup>11</sup> Barreto, Luz Marina. “Sobre los cambios de perspectiva en el conocimiento”, en *Ideas y Valores* núm. 134, agosto de 2007, Bogotá, pp. 77-92.

comunes, y así mismo, brindará solidez a las afirmaciones que se desarrollen a partir de los mismos conceptos.

Un paradigma puede ser entendido como el ejemplo, o el ejemplar que se toma como referente de acción en un momento dado. En sentido estricto no es un enfoque, no es un modelo, no es una teoría, tampoco un arquetipo, lo cual no significa que estos conceptos dejen de compartir características en su constitución y que sólo mediante las sutiles y relevantes diferencias puedan situarse como unidades discursivas diferenciadas entre sí, las cuales sin embargo, en nuestro caso particular sobre la construcción de políticas sociales, parecen hacer parte de un todo indisoluble que merece especial atención con el fin de conducir a un análisis certero de las mismas.

Un enfoque es aquella acción o efecto por medio del cual se busca “dirigir la atención o el interés hacia un asunto o problema desde unos supuestos previos, para tratar de resolverlo acertadamente”.<sup>12</sup> Hablar de enfoque, en materia del estudio de las políticas sociales, hace referencia a dos aspectos particulares. Un primer aspecto aborda la forma en la cual mediante el uso de una teoría o corriente de pensamiento utilizada como macro, un analista consigue explicar un hecho específico en el accionar del Estado. Los resultados de este ejercicio deben ser vistos como parciales o refutables, en tanto que el análisis que se realiza está sobredeterminado por un enfoque que sólo aborda una corriente particular dejando de lado elementos relevantes para otras corrientes de pensamiento. A manera de ejemplo, pueden compararse los estudios de política social bajo un enfoque socialista, como los de Haiman El Troudi,<sup>13</sup> contra aquellos con un enfoque liberal de Trinio Márquez.<sup>14</sup> De acuerdo con su análisis, cada uno de ellos pondera elementos particulares y los desarrolla a partir de aquellos elementos que la corriente de pensamiento elegida pondera como el “deber ser” del accionar del Estado.

Estudiar las políticas públicas bajo el concepto de enfoque tiene ciertas ventajas y desventajas particulares. Los enfoques permiten cotejar los resultados obtenidos por el accionar del Estado con los supuestos que desarrollan las ideologías que sustentan el mismo. De ahí que el realizar un estudio de la política social en Venezuela, bajo enfoques que disten de los paradigmas que

<sup>12</sup> Enfoque: Diccionario de la lengua española, Vigésima segunda edición, (en línea), disponible en: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=enfoque](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=enfoque)

<sup>13</sup> Al lector interesado se le recomienda consultar los textos: *Historia de la revolución bolivariana* (2004) y *Ser capitalista es un mal negocio* (2007).

<sup>14</sup> Al lector interesado se le recomienda consultar los textos: *El Estado en Venezuela. Descentralización, reforma de la administración pública y las políticas contra la pobreza* (1996) y *El Estado Social de Derecho. Origen, evolución y situación actual* (1998).

guiaron su accionar (como serían el enfoque liberal o el enfoque conservador), pueda ser un ejercicio un tanto insustancial a partir de que la estructura bajo la cual están pensadas las políticas sociales no responde a aquellos valores que sustentan ese tipo de enfoques. Tendremos como ejemplos también, que enfoques tales “como compensación, focalización y combate a la pobreza contribuyen a redefinir la actividad estatal en el ámbito del desarrollo social, mientras que los enfoques privatizadores y descentralizadores de la acción social afectan la definición de las esferas de lo privado y lo público, redistribuyendo competencias y recursos del Estado central y otros actores sociales”,<sup>15</sup> razones de más para no descuidar este concepto.

Siguiendo con nuestro objetivo, podemos explicar los conceptos de arquetipo y modelo dentro de un mismo plano, en tanto que el primero alude a un “modelo original y primario en un arte u otra cosa”,<sup>16</sup> es decir, que contiene dentro de sí un punto de partida sobre el cual se puede comenzar a desarrollar el pensamiento posterior al mismo, generando representaciones de la realidad que se estudia y dotándola de un “valor simbólico que forma parte del inconsciente colectivo”.<sup>17</sup> Los modelos por su parte, además de ser casi sinónimos de los arquetipos, constituyen además un esquema teórico “de un sistema o de una realidad compleja, como la evolución económica de un país, que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento”,<sup>18</sup> para autores como Luis Miguel Uharte los modelos irían antes que los paradigmas en razón de que, “hay que tener claro una cuestión clave, y es que cualquier paradigma de política social se construye en función de un modelo de desarrollo específico y de su orden socioeconómico”.<sup>19</sup>

Un ejemplo particular de los arquetipos en el tema de la política social venezolana, puede ser identificado en aquellas nociones que por su fuerte carga de valor simbólico parecen ser necesarias en todo análisis que busque el abordar un estudio sobre la situación real de la política social venezolana. Conceptos

---

<sup>15</sup> Sottoli, Susana. “La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas”. UNICEF. Ponencia presentada en el encuentro: *Perspectivas de la Política Social en América Latina*, celebrado en Washington D.C., 17 al 19 de abril de 2002, (en línea), disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11203410>

<sup>16</sup> Arquetipo: Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, (en línea), disponible en: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=arquetipo](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=arquetipo)

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> Modelo: Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, (en línea), disponible en: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=modelo](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=modelo)

<sup>19</sup> Uharte Pozas, Luis Miguel. “Política social y democracia: un ‘nuevo’ paradigma”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2005, vol. 11, núm. 3 (sept.-dic.), pp. 93-114.

como *pueblo, poder constituyente*,<sup>20</sup> *hegemonía, lucha de clases, poder popular*, entre otros tantos, parecen ser los arquetipos sobre los cuales se estructura el aparato institucional del gobierno actual. Los modelos, por su parte, serán aquellos adelantos institucionales o académicos bajo los cuales se desarrollaron estos arquetipos. Durante las anteriores administraciones el modelo de sustitución de importaciones sería un claro ejemplo de la operacionalización del arquetipo Cepalino en boga en los años 80; por otra parte, los cinco motores constituyentes de la Revolución Bolivariana bajo el gobierno de Hugo Chávez<sup>21</sup> serán modelos ejemplares del desarrollo de los arquetipos que mencionamos como sustento de la Revolución, en el comienzo de este párrafo.

Para terminar con esta sección de conceptos tendríamos que, a través de conformar un conocimiento de tipo especulativo, una teoría puede ser definida como una “serie de leyes que sirven para relacionar determinado orden de fenómenos”,<sup>22</sup> la que independientemente de su aplicación cuenta con unas ciertas hipótesis que la sustentan. “Una nueva teoría, por especial que sea su gama de aplicación, raramente, o nunca, constituye sólo un incremento de lo que ya se conoce”.<sup>23</sup> Las teorías no son corrientes políticas, pero en algunos casos, actúan de la misma forma. Por ejemplo, la Teoría de la Dependencia,<sup>24</sup> fue en su momento, según distintos analistas, una respuesta teórica elaborada por los científicos sociales de los años cincuenta a setenta para comprender el sistema de inequidad a nivel internacional que se estaba estructurando en la época, sin embargo, la respuesta a esta inquietud no sería otra teoría sino que, en este caso particular serían modelos y arquetipos, como lo fue la propuesta de la CEPAL con el modelo de sustitución de importaciones.

Hasta este momento, hemos utilizado para desarrollar nuestra explicación únicamente el deber ser de los conceptos, aunque es menester recordar que dentro de cada uno de los espacios donde se desarrollan existe un tipo de

<sup>20</sup> Al respecto del Poder Constituyente se recomienda al lector interesado revisar la obra que lleva el mismo nombre, escrita por Toni Negri, pensador en boga dentro de la Revolución Bolivariana, tanto así que puede señalarse como hecho representativo que aquel estuviese presente y fuera citado por el presidente Chávez en la exposición sobre el proyecto de reforma constitucional en 2007. Ampliar en: Negri, Toni. *El poder constituyente: ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid, Libertarias, 1994.

<sup>21</sup> Los cinco motores son: Ley Habilitante, Reforma Constitucional, Moral y Luces, La Nueva Geometría del Poder, Explosión del Poder Comunal.

<sup>22</sup> Teoría: Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, (en línea), disponible en: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=teoría](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=teoría)

<sup>23</sup> Kuhn, T. S. *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

<sup>24</sup> Ampliar en: Faletto Enzo y Cardoso Fernando Henrique, *Dependencia e Desenvolvimento na America Latina*, Sao Paulo, Editorial TLC, 1996.

“para-lenguaje”<sup>25</sup> el cual se encarga de adaptarlos, a veces, llevándolos fuera del contexto de aquellas situaciones que en realidad describen. Consecuentemente, “las alternativas de política social no se debaten principalmente en el terreno técnico (...) sino en el ámbito de los proyectos políticos. Obedecen a concepciones distintas sobre cómo organizar la sociedad y en función de qué intereses satisfacer necesidades”.<sup>26</sup> En ciertas circunstancias, esa lectura no es comprensiva de la realidad sino que abarca una o ciertas dimensiones. Tal es el caso de los paradigmas políticos y los de las Relaciones Internacionales, concentrados sólo en los ámbitos político e internacional. En otros casos, como en las temáticas referentes a lo social o al desarrollo, los paradigmas, contemplan varios espectros a la vez (económico, político, etc.). Esta cualidad, ha hecho de los paradigmas de desarrollo un campo de ideas fecundas para generar no sólo arquetipos de sociedad sino modelos de política social.

Queda claro entonces que cada definición específica del término paradigma, da importancia a ciertos elementos particulares, dejando de lado otros que considera irrelevantes dentro de la discusión. Tomando cuenta de esta anotación, a continuación presentamos la definición de paradigma que más se acomoda a aquellos elementos que quisimos identificar dentro de este escrito: son los paradigmas “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad”.<sup>27</sup>

En sentido estricto, podemos afirmar que un paradigma es el ejemplo o el ejemplar que se puede tomar como referente de acción en un momento dado. El término paradigma hace en sus comienzos una referencia particular a la lingüística, la cual indicaba aquel “conjunto cuyos elementos pueden aparecer alternativamente en algún contexto especificado”,<sup>28</sup> pero que, gracias a los desarrollos de Tomas Kuhn, a partir de la filosofía de la ciencia, fue incluido en el campo general de las ciencias sociales para identificar la forma en que ciertos preceptos particulares rigen a una comunidad específica.

Tomas Kuhn realiza varias consideraciones sobre la existencia y pertinencia de los paradigmas y su relación con la comunidad que los reconoce. Bajo estos

---

<sup>25</sup> Con esta noción queremos referirnos a aquellos usos del lenguaje los cuales se desprenden del uso común, para crear nuevos tipos de comunicación.

<sup>26</sup> Laurell, Asa Cristina. “Para pensar una política social alternativa”, en *Estado y políticas sociales después del ajuste*. Carlos Vilas et al., Caracas, Nueva Sociedad, 1995. Citado por Uharte Pozas, Luis Miguel. (et al.), op. cit. p. 94.

<sup>27</sup> Kuhn, T. S. op. cit., p. 13.

<sup>28</sup> Paradigma: Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, (en línea), disponible en: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=paradigma](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=paradigma)



supuestos podríamos suponer de validez, dentro de nuestro tema particular de estudio en el campo de las políticas sociales, que la experiencia puede y debe limitar de forma particular la elección de los paradigmas, claro está sin que fuera ésta el único criterio a valorar. Comúnmente serán los incidentes históricos aquellos que forjarán el rumbo que tomen los paradigmas en boga por el momento.

En este orden de ideas, “tanto los conceptos como los fines de una política social son discutibles y perfectibles (...) porque están articulados a valores éticos y políticos y a interpretaciones de la realidad que responden a [éstos]. La concepción de la política social será cualitativamente diferente, así como las acciones puestas en práctica, de acuerdo con los valores que orientan la cuestión social”.<sup>29</sup> En suma, “cada modelo de política social está vinculado a un modelo de desarrollo, a un modelo de democracia específico y al orden socioeconómico que los sustenta”.<sup>30</sup> Debe anotarse que, la correlación que guardan estas cuatro esferas aparece durante el periodo analizado estructurada bajo un orden jerárquico encabezado por el orden socioeconómico, que enmarca los enfoques de democracia y desarrollo, conformando el modelo de política social.<sup>31</sup> Por ende, la política social establecida en un escenario concreto estará sujeta –de uno u otro modo– en mayor o menor medida a las lógicas fijadas por el devenir económico. Bien lo explica Uharte cuando afirma:

La política social será más o menos ‘generosa’ en función de las necesidades del capital en cada momento histórico, es decir, que los niveles de protección de los ciudadanos fluctuarán según las necesidades del proceso de acumulación: mayor protección en épocas de bonanza económica (modelo keynesiano: hasta finales de los 70); reducción de protección en épocas de crisis (modelo neoliberal: a partir de los años 80). Todo esto quiere decir que la prioridad del sistema no es la protección social de la ciudadanía sino la producción de ganancia, quedando esta primera como subsidiaria.<sup>32</sup>

## 2. Los paradigmas dentro del contexto latinoamericano

Entre los distintos paradigmas de desarrollo que han tenido relevancia en la política latinoamericana y han dado origen a diferentes modelos de política

<sup>29</sup> Ver D’Elia, Yolanda. “La cuestión social en las políticas públicas”, en: Maingon, Thais (coord.). op. cit., p. 18.

<sup>30</sup> Ver Uharte Pozas, Luis Miguel. op. cit., p. 94.

<sup>31</sup> Cfr. Uharte Pozas, Luis Miguel. op. cit., p. 95.

<sup>32</sup> *Ibíd.*

social, resaltamos a continuación los más importantes con el fin de ilustrar la forma como se concatenan con las afirmaciones anteriormente expuestas. Es importante señalar que no existe un consenso particular sobre el número de paradigmas que se han implementado en la región, por esta razón, expondremos los que a nuestro criterio se constituyen como aquellos que contaron con mayor aceptación entre los países.

A grandes rasgos, podemos encontrar que en los años 80, el éxito de los paradigmas propios de la onda neoconservadora con sus propuestas de Estado mínimo y liberalización del mercado fueron una constante en la región, “en los 90, cuando comienza a tornarse claro el irrealismo de la propuesta neoliberal, el movimiento en dirección a la reforma, o más propiamente, a la reconstrucción del Estado se torna dominante”,<sup>33</sup> evidenciando la necesidad de la aparición de nuevas administraciones en los Estados, y claro está, de nuevas formas de hacer política. Las particularidades de este periodo, en palabras de Luiz Carlos Bresser y Nuria Cunill llaman la atención sobre lo siguiente:

En los años 80 ocurre una gran crisis económica en los países en desarrollo –excepto los del Este y Sudeste de Asia– y una desaceleración de las tasas de crecimiento en los países desarrollados, que tiene como su principal causa la crisis endógena del Estado Social –del Estado de Bienestar en los países desarrollados, del Estado Desarrollista en los países en desarrollo, y del Estado Comunista– crisis que el proceso de globalización acentuó al aumentar la competitividad internacional y reducir la capacidad de los Estados nacionales para proteger sus empresas y sus trabajadores.<sup>34</sup>

Se identifican dentro de este periodo particular cuatro tipos de Estados: Estado Social, Estado de Bienestar, Estado Desarrollista y Estado Comunista, siendo estos los tipos de Estados paradigmáticos en la política mundial. Sin embargo, hay que destacar que la implementación de estos modelos ideales, pocas veces se dio en su sentido estricto, generando nuevas combinaciones según el contexto particular en el que se desarrollaran las políticas públicas.

Podemos señalar entonces la existencia de ciertos ejes rectores de la política pública en la región a partir de constataciones como las del “escaso crecimiento de la productividad media de la fuerza de trabajo junto al masivo crecimiento de las ocupaciones de baja productividad o informales [que] han puesto de relieve la vigencia de los enfoques cepalinos que asig-

<sup>33</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau. “Entre el Estado y el mercado: lo público no Estatal”, (en línea), disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000164.pdf>

<sup>34</sup> *Ibíd.*

nan importancia a la absorción productiva y a la absorción espuria de la fuerza de trabajo”,<sup>35</sup> sin embargo, todas estas consecuencias derivadas de la elección de ciertos paradigmas serán producto de un largo camino recorrido anteriormente por los países en materia de política pública, adoptando diferenciadamente ciertos criterios con el fin de conseguir los resultados deseados dentro de la política social, pero que en algunos países –como Venezuela– se buscan replantear nuevos horizontes, en tanto que demostraron serias insuficiencias para solventar las demandas sociales.

Existe una gran cantidad de modelos de intermediación en el campo de lo social, lo que en un primer escenario nos garantiza “que no existe una única forma correcta de estructurar los servicios de intermediación”,<sup>36</sup> una razón más para reconocer la importancia de estudiar los paradigmas que se autodeterminó un gobierno, durante un periodo significativo de su historia política, en tanto que, como afirma Jacqueline Mazza, “cuál de los modelos resulte más eficaz, tenga mejores resultados y atienda a la mayor cantidad y variedad de usuarios, dependerá del contexto del país, la fuerza y el desempeño de las instituciones públicas y privadas, la financiación disponible y los vínculos entre los actores sociales clave”.<sup>37</sup> Lastimosamente, y como esperamos demostrar a continuación, esta condición de prestar atención al contexto antes de la implementación de una política pública, no ha sido una característica particular en el panorama venezolano.

El objetivo de la anterior salvedad sería manifestar que “además de [los] aspectos técnicos involucrados en el diseño de los programas y servicios sociales, una reorientación conceptual de la política social posee una importante dimensión política, así como implicaciones significativas en términos de estrategia de desarrollo”.<sup>38</sup> Será entonces la definición de los papeles del Estado y la sociedad civil y los contenidos con que se estructure esta relación, los que nos llevarán a reconocer que la política social “adquiere nuevos contornos de cara a la necesidad de la legitimación política e integración social de las

<sup>35</sup> Currieri, Adolfo & Pedro Sainz. “Empleo y movilidad estructural. Trayectoria de un tema Prebischiano”, en: *Revista de la CEPAL 80*, agosto, 2004, (en línea), disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/290/29002412.pdf>

<sup>36</sup> Mazza, Jacqueline. “Servicios de Intermediación Laboral: Enseñanzas para América Latina y el Caribe”, en: *Revista de la CEPAL 80*, agosto, 2004, (en línea), disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/9/19369/P19369.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>

<sup>37</sup> *Ibíd.*

<sup>38</sup> Sottoli, Susana., *op. cit.*

democracias”,<sup>39</sup> siendo este quizás uno más de los paradigmas que guían la conducta política ideal dentro de los marcos de la política occidental.

Realizando una observación de tipo conceptual, “si la política social es entendida principalmente como ‘política’, es decir, como objeto y resultado de procesos de decisión política que ocurren dentro de las condiciones de un determinado modelo de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, entonces es de esperar que las transformaciones operadas a ese modelo afecten también a las políticas sociales”.<sup>40</sup> Según este supuesto tendríamos entonces que hablar de la política social como el resultado de un conjunto de paradigmas que se articulan entre sí y los cuales al ser estructurados por programas bien gestionados, proporcionarían el esperado bienestar a un segmento específico de la sociedad.

Hechas las aclaraciones necesarias sobre la implementación, desarrollo y las dudas generales que se presentan alrededor de esta temática, podemos identificar que “los paradigmas de política social clásicos y hegemónicos a lo largo de las últimas décadas han sido el keynesianismo y el neoliberal,<sup>41</sup> correspondientes a los modelos de desarrollo del mismo nombre. “[Existen también] algunos autores como Sotolli (2002, 51-52), [que] identifican un tercer paradigma, denominado ‘emergente’, que situaría los dos paradigmas citados, buscando una posición ‘más moderada entre los dos polos’, y que pretendería encuadrarse en un modelo de desarrollo también intermedio”.<sup>42</sup> No existe un consenso general sobre el tiempo y la intensidad con que fueron aplicados estos paradigmas dentro de Venezuela; sin embargo, el describir sus características principales nos permitirá entender por qué algunas políticas de Estado fueron estructuradas atendiendo a ciertos criterios particulares, y no a otros, además de conocer cuáles eran los objetivos particulares que guiaban su accionar.

Uno de los primeros paradigmas de política social implementado dentro de los gobiernos latinoamericanos fue “el keynesiano, directamente ligado al modelo capitalista de industrialización sustitutiva de importaciones”.<sup>43</sup> A grandes rasgos dentro de este paradigma keynesiano, “la propuesta de adoptar cualquiera de esos cambios suponía una evaluación de las consecuencias sociales, anticipaba negociación política y diversos grados de participación

---

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> *Ibíd.*

<sup>41</sup> Este argumento se sustenta en los análisis de Laurell, en Vilas et al., 1995; Sotolli, 2002; Valencia, 1999; Vilas, en Vilas et al., 1995.

<sup>42</sup> Uharte Pozas, Luis Miguel. *op. cit.*, p.98.

<sup>43</sup> *Ibíd.*

de la sociedad organizada (sindicatos, asociaciones empresarias, etc.). [...] además lo social no era visto meramente como un límite o un mero efecto de lo económico. La relación entre lo social y lo económico era considerada dialéctica y no unidireccional”.<sup>44</sup>

El keynesianismo plantea la existencia de una sociedad compuesta por el Estado, las empresas y los trabajadores. Aunque en ciertas ocasiones, este último representante de la sociedad es referenciado en la figura sindical, en virtud de la representatividad y protagonismo que envisten las organizaciones de trabajadores organizados.<sup>45</sup> Los tres actores son los encargados de establecer un mecanismo de responsabilidades socialmente compartido, tendiente a garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas, el crecimiento económico y el reparto de la riqueza.

Dicho mecanismo es concretado fundamentalmente en un régimen de tributación y del gasto público que procura garantizar el acceso de los ciudadanos a un sistema de bienestar universal que los provea de renta, bienes y servicios. Esa es la razón por la cual, según algunos autores, a este paradigma también se le denomina “Estado de Bienestar”<sup>46</sup> y se le revaloriza como el único enfoque que ha propendido a la universalidad en la prestación de servicios y satisfactores sociales, gracias a su condición de régimen solidario y al predominio del sector público en la vida socioeconómica.<sup>47</sup> Dada esta configuración de la sociedad, la identidad de los ciudadanos es determinada por la condición de productores o consumidores que detenten y los valores centrales son el consumo y la producción en serie y a gran escala de bienes y servicios.<sup>48</sup>

De este paradigma Keynesiano se deriva el modelo institucional de política social. Su visión contempla a la política social y económica como las dos caras de una misma moneda. La política económica, tiene como fin estimular la

<sup>44</sup> Coraggio, José Luis. “Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad”, Madrid, Niño y Dávila, 1999, (en línea), disponible en: [http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Pol%C3%ADticasocial\\_yEdT.doc](http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Pol%C3%ADticasocial_yEdT.doc)

<sup>45</sup> Cfr. Uharte Pozas, Luis Miguel, op. cit. p. 98.

<sup>46</sup> Estado de Bienestar: “Locución que se emplea para describir, dentro de los regímenes democráticos con economía de mercado, una serie de políticas de orden social que persiguen proporcionar a la población más pobre de un país, en forma gratuita y con cargo a fondos y asistencia estatales, los servicios básicos y otras prestaciones que mejoren su calidad de vida. (...) La característica del Estado de bienestar es que la prestación de todos estos servicios (pensiones, seguro de desempleo, prestación de servicios de educación, salud, regulación del trabajo) se realiza no como un acto de caridad pública, sino como una obligada respuesta a un derecho de las personas de menores recursos. Son consideraciones de justicia social, no de caridad”. Ver *Diccionario Enciclopedia de Economía*, volumen 3, p. 553.

<sup>47</sup> Cfr. Uharte, Pozas, Luis Miguel, op. cit., p. 98.

<sup>48</sup> Cfr. D’Elia, Yolanda. “La cuestión social en las políticas públicas”, en: Maingon, Thais. op. cit., p. 23.

producción, la estimulación de capital y el crecimiento económico. Por su cuenta, la política social tiene como fin promover el bienestar general que desencadena el crecimiento económico. En este modelo de política social, el Estado es el gran protagonista, ya que debe estabilizar el mercado, especialmente los niveles de producción y consumo, y proveer bienes y servicios a la población. De tal manera que el Estado interviene en el aumento del empleo y de los niveles de consumo. Los primeros los obtiene incrementando el empleo y las inversiones públicas, y los segundos a través de una renta mínima, subsidios a la producción, regulación de precios y provisión de servicios o transferencias a las familias. Con estas medidas, el gobierno garantiza el acceso generalizado de las personas al sistema de producción y distribución económica, con lo cual la política social es equiparable a un mecanismo permanente, amplio y seguro de acceso al bienestar, que reduce las inseguridades y las desigualdades del mercado.

Por otra parte, “el modelo de desarrollo neoliberal impone su propio paradigma de política social, funcional a sus intereses”,<sup>49</sup> en este caso particular, por ejemplo, el objetivo que se trazaría dentro del marco de lo social, sería el de instaurar un Estado mínimo en el que las libertades del mercado fuesen las más protegidas. Dentro de la propuesta de Sottoli, este sería incluido en el campo de la Nueva Política Social junto con “el paradigma también denominado “Estado de Bienestar” [que] hoy en día es revalorizado por algunos autores cuando lo comparan con el paradigma neoliberal, ya que afirman que la universalidad en el disfrute de los servicios-beneficios sólo se ha logrado bajo regímenes solidarios con el predominio de alguna modalidad pública, generalmente estatal, de producción y administración de estos”.<sup>50</sup>

El paradigma neoliberal expone que las sociedades están constituidas por individuos. Si bien, éste no desconoce que los conglomerados sociales se componen de actores heterogéneos, disímiles a los individuos, como las familias, las empresas y los gobiernos, por mencionar algunos, considera que todos los agentes sociales se comportan como individuos. Las relaciones sociales, están reguladas por los principios del mercado, entre los que destacan la competencia, el interés egoísta y la información plena. De tales principios, se desprende que las acciones de los individuos están inspiradas por el interés primigenio y determinante de poseer medios económicos, y por los deseos de obtener el máximo beneficio de la explotación de los factores de producción (mano de obra, capital, materia prima), empleando tanto el menor costo como el menor

<sup>49</sup> Uharte Pozas, Luis Miguel, op. cit., p.98.

<sup>50</sup> *Ibíd.*

esfuerzo posible. La calidad de vida, entonces, dependerá de acumular propiedades y dinero y el lugar de todo individuo en la sociedad se corresponderá con los medios que posea o con su capacidad de compra. Todas las necesidades sociales son entendidas como mercancías en la medida en que adquieren un valor monetario que equivale al bien o al servicio que las satisface.

El neoliberalismo desde la década de los noventa se posicionó como el paradigma de desarrollo imperante, resumiendo, éste podría ser definido como una doctrina económica de índole liberal, cuyo principal postulado señala que la sostenibilidad del equilibrio y el crecimiento económico sólo pueden alcanzarse por el libre mercado, en la medida en que todo espacio económico encuentra la armonía por sus propias dinámicas y medios. Por consiguiente, a la luz de esta línea de pensamiento es rechazado el intervencionismo estatal en la economía, junto con cualquier restricción al libre juego de la oferta y la demanda, y en contraposición es defendida la máxima libertad para los agentes económicos. Estas características, permiten considerar al paradigma neoliberal como la versión contemporánea del liberalismo decimonónico, basado en el principio de la mano invisible que formulara Adam Smith y en el *laissez faire*.

Según esta visión, el mercado es el mecanismo que le permite a los individuos que lo conforman, suplir las carencias y necesidades que hayan surgido en ellos de manera autónoma, dado que es el espacio en el que se transmite la información sobre las necesidades y carencias que tiene cada individuo. También, se considera que los problemas de la economía no son solamente el producto de las limitaciones que se les imponen a los agentes económicos, sino que derivan en gran parte de las atribuciones económicas que se ha tomado el Estado de manera errónea y que provocan mala asignación de los recursos, enorme despilfarro, burocratismo excesivo e inestabilidad, por citar algunos males. Por ende, el Estado, debe circunscribirse a: velar por la seguridad de las personas; mantener el orden; garantizar los derechos políticos y civiles; atender la política exterior y crear las condiciones más atractivas posibles para la inversión. En suma, debe desempeñar el papel de gendarme en la vida social.<sup>51</sup>

Entre los exponentes más destacados del neoliberalismo figuran, como personalidades, L. Von Hayek y Milton Friedman, y como colectivos, igual de relevantes, los economistas de la Sociedad de Mont Pelérin y de la Escuela de Chicago. Concretamente, la ola neoliberal que invadió gran parte del mundo

<sup>51</sup> Cfr. Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 991.

en las décadas ochenta y noventa, fue la derivación de tesis inscritas en esta corriente a partir de las críticas que, desde la perspectiva del libre mercado, formularon varios economistas –principalmente Friedman y la Escuela de Chicago– a finales de los años 70 en contra del keynesianismo. Fundamentalmente, los neoliberales se oponían a cuatro ideas keynesianas: el uso del aumento de la masa monetaria como instrumento para crear demanda agregada, frente a lo cual recomendaban mantener fijo este parámetro; la utilización de la política fiscal, especialmente en materia de déficit presupuestario; la concentración de buena parte de la gestión económica en la política de demanda, y para ello proponen el empleo de políticas de oferta que empujen la demanda y el papel de un Estado fuerte, director de la actividad económica.

Consecuentemente, el proceso de desarrollo enmarcado en el neoliberalismo promueve cambios político-institucionales que buscan la reducción del papel del Estado en la sociedad y la economía. Derivado de esto, el paradigma aboga por la preponderancia de la esfera privada sobre la pública y propone que sean las fuerzas del mercado las que movilicen la economía y el conjunto del desarrollo de una sociedad.<sup>52</sup> Las acciones que reducirán el tamaño y el papel del Estado a las proporciones debidas son: la desnacionalización del Estado, la desestatización de los regímenes políticos y la internacionalización del Estado nacional.

La primera, consiste “en que gran parte de las competencias que venían siendo ejecutadas por el Estado a escala nacional son transferidas a otros niveles de gobierno como el local –donde se inscribe el proceso de descentralización–, (...) el regional y el supranacional”.<sup>53</sup> La segunda, apunta a las nuevas formas de asociatividad y corresponsabilidad en las labores de gobierno con órganos no políticos, como las asociaciones y la sociedad civil en general. También, dentro de esta tendencia, se incluye la privatización de empresas públicas. La tercera se refiere a “la porosidad de las fronteras nacionales y a la importancia del elemento externo dentro de las acciones domésticas de cada Estado”.<sup>54</sup>

A modo de resumen, podría afirmarse que las principales estrategias de desarrollo utilizadas dentro de los enfoques neoliberales son “la privatización de todas las áreas de producción, la entrega del comando económico a manos privadas, la empresa libre, el abatimiento arancelario, la libre competencia dentro y fuera del territorio estatal, el comercio internacional abierto,

---

<sup>52</sup> Ver Maingon, Thais. *op. cit.* p.148.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 147.

<sup>54</sup> *Ibíd.*



la apertura a la inversión extranjera, la eliminación de subsidios de beneficio social, la supresión de las políticas asistenciales, la libre contratación laboral y la flotación de los salarios, precios, tasas de interés y tipos de cambio, de acuerdo con las fuerzas del mercado”.<sup>55</sup>

El ámbito social, entonces, está supeditado a las fuerzas del mercado. La lógica neoliberal, indica que éste se caracterizará por mejores condiciones de vida y de bienestar, en la medida en que las políticas macroeconómicas logren índices positivos de crecimiento económico, ya que por el valor redistributivo, toda la población terminará beneficiándose del mismo gracias al efecto goteo o *trickle down*. El razonamiento en el que se sustenta el postulado de la generalización social de los beneficios por la vía del libre mercado, consiste en que una vez lograda “la eficiencia para distribuir los conocimientos y los recursos en el sistema económico, el bienestar material llegará al máximo. (...) [En el ámbito político, el libre mercado ofrece como beneficio] una solución equilibrada a los problemas del despliegue, la distribución y el control del poder”.<sup>56</sup>

La salud,<sup>57</sup> la educación, la cultura y todos los demás servicios sociales son consideradas mercancías sometidas al libre juego de la oferta y la demanda. De igual modo, no se contempla la existencia de mecanismos sociales de solidaridad abocados a proteger o ayudar a los desfavorecidos, en virtud de dos de los principios básicos del sistema: el excesivo individualismo y el predominio social del más apto. Así las cosas, “los grupos de interés dependientes del dinero público, como ellos llaman a los sectores pobres protegidos por el Estado, están llamados a valerse por sí mismos”.<sup>58</sup>

El tercer modelo de política social, designado con el nombre de residual, es la emanación del paradigma neoliberal. Los lineamientos que lo conforman combaten la existencia de la política social, en cuanto la catalogan como un obstáculo a la libre acumulación de capital y como un costo para el sistema económico que reduce los márgenes de ganancia de las economías. Además, la política social representa un flanco de acción inadecuado para los Estados, ya que éstos deben limitar sus funciones a mantener el orden y la seguridad internos, prestar apoyo financiero a la expansión del mercado y regular las relaciones sociales y económicas.

No obstante, en momentos de transición al neoliberalismo o de acentuación del mismo, el paradigma aprueba la existencia de una política social enca-

<sup>55</sup> Cfr. Borja, Rodrigo. op. cit, p. 991.

<sup>56</sup> Preston, P.W. *Una introducción a la teoría del desarrollo*, México: Siglo Veintiuno, 1999, p. 302.

<sup>57</sup> Ver tabla de Gastos Públicos en Salud 1980 – 2000.

<sup>58</sup> Cfr. Borja, Rodrigo. op. cit., p. 992.

minada a la compensación, “entendida como la acción de introducir medidas destinadas a amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste estructural”.<sup>59</sup> La existencia de políticas sociales sólo en los instantes de inmersión de las economías al neoliberalismo, encuentra justificantes en el alto impacto social que producen las medidas de ajuste y en la presunción de que los beneficios del nuevo orden económico no se harán extensivos a la generalidad de la población de manera inmediata, por lo que en el entre tanto es necesario brindar ayuda a la población.

Bajo este punto, las compensaciones, preferiblemente, deben ser asignadas mediante ayudas monetarias o materiales, estar dirigidas a la menor cantidad posible de personas y tener una duración limitada (transitorias).<sup>60</sup> Otros rasgos del modelo de política social neoliberal pueden resumirse en la selectividad o focalización, es decir en la concentración en grupos definidos, en la privatización de los servicios sociales y/o en la descentralización de los mismos.<sup>61</sup> En conclusión, “el mercado –respaldado por la política económica– constituye la política social de los ganadores del sistema o de aquellos que mejor pueden desenvolverse en él, y una asistencia compensatoria –no necesariamente dispensada por el Estado– la política social de los perdedores dentro de este sistema”.<sup>62</sup>

Además de los paradigmas comúnmente mencionados, Yolanda D’Elia, incluye algunos más dentro de su análisis, donde rescatamos principalmente el democratizador. Como paradigma, éste plantea que las sociedades están integradas por una pluralidad de sujetos, caracterizados por ser autónomos, iguales, solidarios y deliberativos. La igualdad no sólo se refiere a los derechos civiles y políticos, sino al trato y a la posición social; la condición deliberativa, de otro lado, se da gracias a la activa participación de los ciudadanos y a las posibilidades de incidencia en los asuntos colectivos que se derivan de ella.<sup>63</sup> “Los objetivos del proyecto son crear una sociedad equitativa, en la que se generan mayores márgenes de igualdad sin desigualdades ni exclusiones;

<sup>59</sup> Ver Uharte Pozas, Luis Miguel, op. cit., p. 98. El diccionario de Economía de Santiago Zorrilla y José Méndez, define compensación como “la indemnización que se hace con el objeto de reparar un daño”. Ver Zorrilla, Santiago y Méndez, José. *Diccionario de Economía*, México: Limusa Noriega Editores, 1994, p. 34.

<sup>60</sup> Cfr. D’Elia, Yolanda. “La cuestión social en las políticas públicas”, en: Maingon, Thais (coord.) op. cit. p. 36.

<sup>61</sup> Cfr. Sottoli, Susana. “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 4, 2000: p. 44.

<sup>62</sup> Ver D’Elia, Yolanda. “La cuestión social en las políticas públicas”, en: Maingon, Thais (coord.) op. cit., p. 36.

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 25.

democrática, en la que participen una mayor pluralidad de actores autónomos; y cohesionada, en términos de una solidaridad construida alrededor de una fuerte esfera pública”.<sup>64</sup>

### 3. El rumbo de las políticas públicas

Como se hace evidente hasta aquí, cada uno de estos paradigmas en política social asigna cargas particulares a distintos actores de la política pública, por ejemplo, siendo una de las tareas principales de las políticas sociales el asignar cuál sería el tipo de instituciones idóneas para el desarrollo de ciertos proyectos en específico, cada uno de ellos ponderará un sector de la sociedad sobre otro. Así las cosas “en el paradigma clásico keynesiano, el Estado era la institución central que monopolizaba todos los aspectos de la política social: diseño, financiamiento, provisión, gestión, evaluación, etc. Con la implementación del paradigma neoliberal, el Estado comienza a ser cuestionado, entre otras cosas, por su escasa eficiencia en el cumplimiento de sus funciones”,<sup>65</sup> siendo el paradigma entonces, el que determinará las cargas y el lugar que ocuparán los distintos actores dentro del marco de lo social.

En concordancia con esta afirmación debemos reconocer que según los paradigmas mudarán a su vez las fuentes de financiamiento dentro de la política social, la estructura sobre la cual se realiza la gestión y la forma en la que se habilita o no la participación de los ciudadanos dentro del proyecto. Así mismo, se marcarían las pautas para la definición de las áreas prioritarias, la importancia que se le debe dar al ideario social (valores) y la sustancia misma de las políticas públicas (naturaleza) la cual alude a la idea particular que se tiene de la política social en sí misma, y todos aquellos campos que tengan relación directa de una u otra forma con este ejercicio de poder. Los referentes que se fijen los gobiernos se desprenden necesariamente de las características de las políticas públicas, entre las que se encuentra la política social. En palabras de Yolanda D’Elia y Thais Maingon, “de los enfoques de sociedad dependerá entonces el valor y los alcances que tendrá la política social. Es decir, determinarán el modelo de política social desde el punto de vista de su concepción o del papel que jugará en los objetivos sociales; de sus prácticas o la manera

---

<sup>64</sup> *Ibíd.*

<sup>65</sup> Uharte Pozas, Luis Miguel, *op. cit.*, p.104.

como se introducirá en el marco de acciones para lograr dichos objetivos; y de los sujetos envueltos en el modelo”.<sup>66</sup>

Según José Luis Coraggio, bajo estos paradigmas particulares “en la división del trabajo entre las políticas públicas, la política urbana aparecía tradicionalmente diferenciada de las políticas sectoriales (industrial, energía, transporte, etc.), de las económicas (monetaria, fiscal, comercio exterior, etc.) y de las sociales (salud, educación, vivienda, etc.), así como de la política regional. Su especificidad aparecía dada por la conjunción de su ámbito local (no regional, no nacional) y de su uso intensivo del instrumental de la planificación física urbana”<sup>67</sup> respondiendo todas estas acciones, como en el caso del anterior paradigma citado, a un grupo particular de la sociedad y a las necesidades que estos demandaban en su momento.

El fin de la política social, entre otros, es promover la movilidad social en una sociedad estratificada, por medio del esfuerzo y el mérito, privilegiando a aquellos sectores que se encuentren dentro de su población objetivo y en ocasiones excluyendo de sus programas a aquellos que considera como exentos de su accionar. Para ello el Estado debe formular fundamentalmente tres tipos de políticas sociales: 1) de inversión en capital humano, por ejemplo en educación, para fomentar la inserción en el mundo laboral de los ciudadanos y el ascenso en la pirámide social; 2) de aseguramiento contributivo, para proteger de riesgos a los trabajadores y 3) de protección o asistencia a los grupos poblacionales excluidos del sistema o vulnerables.<sup>68</sup> Estos principios, pregonados ampliamente por la corriente laborista inglesa de los años cuarenta del siglo XIX, se fundamentan en el derecho de todos los ciudadanos de recibir protección “mediante pagos en efectivo o con servicios en las situaciones de enfermedad, desempleo, maternidad, vejez, invalidez y cualquier otra que les afectara temporal o definitivamente”.<sup>69</sup>

Gracias al conjunto de argumentos expuestos hasta el momento, daremos paso a nuestra segunda sección en la cual consideramos como un fiel reflejo de la aplicación de estos distintos modelos y paradigmas a la política social venezolana. Hacer una aproximación con perspectiva histórica como la que desa-

---

<sup>66</sup> Ver D’Elia, Yolanda. “La cuestión social en las políticas públicas”, en: Maingon, Thais (coord.), op. cit. p. 30.

<sup>67</sup> Coraggio, José Luis. op. cit.

<sup>68</sup> Cfr. D’Elia, Yolanda. “La cuestión social en las políticas públicas”, en: Maingon, Thais. (coord.), op. cit. p. 32.

<sup>69</sup> Borja, Rodrigo, op. cit., p. 553.

rollaremos a continuación permitirá situar la importancia de este debate sobre los paradigmas en política social dentro de este contexto tan particular.

## II. La política social en Venezuela durante el siglo XX

### 1. Conceptos generales de la política social

Según el enfoque particular del proyecto político de los gobiernos de turno, se ha adoptado en Venezuela uno u otro modelo de desarrollo para el país y se ha concebido una determinada política social. Siguiendo a Thais Maingon, podemos afirmar que sin una visión de sociedad con valores compartidos y con preferencias y opciones definidas no es posible construir una política social coherente.<sup>70</sup> Maingon agrega: “la política social es aquella política que gobierna la naturaleza de todas las relaciones intrasociales, pasando por la calidad de vida y ayudando a mantener los niveles de bienestar en una sociedad dada. Así la política económica está incluida en el modelo de política social propuesto como uno de sus componentes instrumentales”.

Al respecto, Yolanda D’Elía complementa esta noción recatando que,

La política social no es independiente ni opuesta a la política económica. De hecho, son más las características que las unen que las que las separan, aunque efectivamente tengan sentidos diferentes, Estas diferencias no logran verse cuando se utilizan las categorías de lo social y lo económico, porque ambas tienen incidencias en estos dos ámbitos: ambas son sociales porque nacen de un contexto social y tienen impacto en la sociedad, y ambas son económicas porque se generan dentro de un esquema de producción y distribución de recursos y tienen un impacto en la economía. [...] Las diferencias entre ellas dependerán del enfoque de sociedad que adopte el proyecto político hegemónico, del lugar de la política social y de la política económica en las estrategias y metas de desarrollo.<sup>71</sup>

Para el caso de Venezuela el rasgo sobresaliente de las políticas sociales ha sido que la noción de desarrollo siempre ha tenido un gran acento en lo económico

<sup>70</sup> Maingon, Thais, en Lourdes Álvarez, Helia Isabel del Rosario, Jesús Robles, (coords.). *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1999, p.125.

<sup>71</sup> Yolanda D’Elía, “La cuestión social en las políticas públicas”, en Maingon, Thais (coord.), óp. cit. pp. 30-31.

y poco en lo social.<sup>72</sup> Lacruz agrega que lo anterior, “no es un defecto en sí, pero sí ha sido un obstáculo el [concebir] al desarrollo, primero como un proceso sólo pertinente a lo económico”.<sup>73</sup> Así, por un lado, se deja en un segundo plano el fortalecimiento de la sociedad a través de lo social, y por otro lado, lo social queda supeditado a la solidez y sostenibilidad del modelo de desarrollo adoptado. En el caso de Venezuela, y lo demostró la crisis de los años 80, justamente, el modelo rentista y de sustitución de importaciones se agotó, teniendo consecuencias en materia del rumbo que tomó la política social.

El estudio de la política social a lo largo del siglo xx en Venezuela puede entonces abordarse distinguiendo dos grandes periodos. Cada uno corresponde a dos concepciones distintas, y por lo tanto, a programas y acciones diversas.

El primer periodo abarca desde los años treinta y cuarenta hasta la década de los setenta. Un periodo de 50 años que cobija la entrada de Venezuela a la modernidad y un proceso de cambios progresivos y significativos en materia social. Por este tiempo, transitaron diversos gobiernos, unos de corte militar —y para quienes “la modernización se entendía como la transformación del medio físico a través de la acción tecnológica del Estado”—<sup>74</sup> y otros democráticos (una vez instaurada la democracia en 1958 con la firma del Pacto de Punto Fijo) para quienes “la modernización significaba desarrollar el capital humano a través del empleo, la educación y la salud”.<sup>75</sup>

En este primer periodo se concibe y se busca desarrollar una política social universal.<sup>76</sup> Es decir, una política en donde el Estado por medio de sus instituciones proporciona a los ciudadanos un acceso masivo a un sistema de bienestar para enfrentar la inseguridad económica y las demandas por mejores niveles de vida.<sup>77</sup> Esta política tiene como fin brindar beneficios al conjunto de la sociedad garantizando el acceso básico a los servicios sociales. Es de resaltar que esta política tiene como propósito permear de beneficios al conjunto de los ciudadanos y no a grupos particulares recalcando con este accionar el discurso de la equidad como un derecho que tienen todos los ciudadanos.

---

<sup>72</sup> Lacruz, Tito. “Balance sociopolítico de una ciudadanía inacabada”, pp. 111-184, en Maingon Thais (coord.), op. cit., p. 113.

<sup>73</sup> *Ibíd.*

<sup>74</sup> Lacruz, Tito. “Balance sociopolítico de una ciudadanía inacabada”, en: Maingon Thais (coord.), op. cit., p.114.

<sup>75</sup> *Ibíd.*

<sup>76</sup> Por política social universal se entiende aquella que es antagonista a la política social de tipo focalizado.

<sup>77</sup> Yolanda d’Elia. “La cuestión social en las políticas públicas”, en Thais Maingon (coord.), op. cit., p. 26.

El segundo periodo corresponde a la década de los ochenta y los noventa e incluso, sería correcto afirmar que se extiende hasta los primeros años del siglo XXI, es decir, los correspondientes a los primeros años de gestión del gobierno de Hugo Chávez Frías, cuando aún no se habían realizado mayores cambios en materia de concepción de las políticas sociales (este periodo en particular no será desarrollado dentro de este documento de investigación).

En los años ochenta, bajo un contexto caracterizado por la crisis económica, que posteriormente generaría crisis sociales y políticas, se pone en marcha una política social compensatoria que se constituye en el eje de la política social.<sup>78</sup>

Esta forma que adquiere la política social es entendida como el resultado de una combinación de estrategias y acciones que se valían tanto del accionar estatal como de la inclusión de otros actores con el fin de mejorar ciertas situaciones determinadas. Esta particularidad dio como resultado el que sean estas “políticas transitorias cuyos objetivos son los de aminorar o de regular los embates de la política económica”.<sup>79</sup> En esta concepción la política social “tiene que ver con las fallas de la política económica”.<sup>80</sup> La política social estaría entonces subordinada a la política económica, y no al contrario, en donde “la política económica [se encuentra] incluida en el modelo de política social”.<sup>81</sup>

Es durante los años ochenta que Venezuela transita de una política social considerada como universal a una compensatoria. La primera correspondía con el proyecto de desarrollo capitalista iniciado en el país en las primeras décadas del siglo XX, apoyado en los abundantes recursos petroleros, y sustentado en el modelo de desarrollo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). La segunda clase de políticas sociales corresponde a un periodo de crisis económica y social, reflejo del agotamiento del modelo de desarrollo, al cual se le agrega el calificativo de “rentista”, por ser Venezuela un país petrolero.

## 2. De los años treinta a los setenta: la consolidación de una incipiente política social universal

En Venezuela la política social tiene su génesis con el comienzo de la Venezuela moderna y petrolera, unas décadas después de iniciado el siglo XX. “El

<sup>78</sup> Maingon, Thais, en Álvarez, Lourdes; del Rosario, María Helia; Robles, Jesús (coords.), op. cit., p. 123.

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> *Ibíd.*

<sup>81</sup> *Ibíd.* p.124.

Estado una vez asumido su rol como autoridad territorial y monopolizador de la violencia empezó a ocuparse de otra tarea: la dotación de bienestar social de una parte de la población que aún no había visto los beneficios modernizadores del petróleo”.<sup>82</sup>

Fue durante el gobierno del general Eleazar López Contreras (1935-1941) que por primera vez en la historia del país se incorporó el tema de la política social en los planes de desarrollo de la Nación. Con el Programa de Febrero y el Plan Trienal se definieron los propósitos a seguir en esta materia, y la acción gubernamental se dirigió principalmente hacia los sectores de la salud, la educación y el trabajo. Así, en 1936 se promulgó la Ley del Trabajo, se modificó la Constitución para introducir por primera vez aspectos de carácter social, se crearon los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social y de Agricultura y Cría, y se creó la Oficina Nacional de Trabajo, entre otras acciones.

El Plan de Febrero en 1936 se constituye entonces quizás como el primer intento por diagnosticar las áreas problemáticas en el área de lo social. Dentro de sus pilares se encontraba la formulación de una nueva Constitución (promulgada hasta 1947) y la atención a tres puntos fundamentales en el campo social: 1) *El trabajo*. Donde las acciones primordiales fueron la “creación del Ministerio del Trabajo y Comunicación, la Oficina Nacional del Trabajo y el Tribunal Supremo del Trabajo”;<sup>83</sup> así mismo, se establecieron una serie de leyes<sup>84</sup> destinadas a influenciar en este campo. 2) *La higiene y la salud pública*. Enfocadas en la creación del Instituto de Higiene y del Consejo Venezolano del Niño, además de ciertos planes enfocados en la atención de enfermedades endémicas y epidémicas, junto a la puesta en marcha de la creación de hospitales y acueductos. 3) *La Educación*. De acuerdo con la característica del siglo XX estaba enfocada a la lucha en contra del analfabetismo, a través de la ampliación de la oferta pública educativa y su reorganización, como acciones concretas de este paradigma están la “creación del Instituto Pedagógico, del Consejo Nacional de Investigaciones y de un plan de educación física ‘de la raza’ en función del rol que se le da a la educación para estar a la altura de los pueblos más adelantados”.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Lacruz, Tito. “Balance sociopolítico de una ciudadanía inacabada”, en: Maingon, Thais (coord.), op. cit., p.112.

<sup>83</sup> *Ibíd.*, p.118.

<sup>84</sup> Estas leyes fueron: la Ley del Trabajo de 1936 con un antecedente en 1928 y la Ley del Seguro Social Obligatorio.

<sup>85</sup> Lacruz, Tito. “Balance sociopolítico de una ciudadanía inacabada”, en: Maingon, Thais (coord.), op. cit., p. 118.



El Plan Trienal, del 7 de mayo de 1938, complementa este primer intento con la creación de grandes obras de infraestructura financiadas con recursos ordinarios y de financiamiento a largo plazo, como lo fueron la creación de edificios para los ministerios que estaban naciendo, junto con el impulso a la creación y restauración de las distintas vías de transporte.

Posteriormente en el gobierno del general Isaías Medina Angarita (1941-1945) fruto de las conquistas sindicales, se creó el Seguro Social Obligatorio, con la particularidad de estar inscrito dentro del marco del Ministerio del Trabajo y no al que competía la salud para la época, ocasionando con ello que su cobertura fuera un tanto limitada. Los servicios médicos se enfocaron en la atención primaria, descuidando el aspecto preventivo de las enfermedades. En esta línea “se trató de desconcentrar las funciones y actividades administrativas de los programas de atención a la salud a nivel regional, pero centralizadas en este nivel de gobierno, muestra de ello lo constituye la creación de las regiones sanitarias”.<sup>86</sup>

Es importante además destacar que en este periodo por fin se reconoció que “el Estado estaba obligado constitucionalmente a asumir la responsabilidad en materia de salud pública, haciéndose necesario su compromiso de ofrecer servicios de salud tanto curativos como preventivos, por considerar que los habitantes tenían el derecho de vivir protegidos de los riesgos que podían afectarlos”.<sup>87</sup> Este es quizás, para la época, uno de los hechos más significativos en materia de política social, en tanto que a pesar de que este principio no fuese del todo aplicado, da la condición de posibilidad para las transformaciones que vendrán en el futuro.

Durante el periodo del Trienio (1945-1948) con la Constitución de 1947 se introdujo el compromiso social del Estado transformándose en un Estado Social.<sup>88</sup> “Estos logros se consolidaron, una vez terminada la dictadura de Pérez

<sup>86</sup> Rincón Becerra, María y Rodríguez Colmenares, Isabel. “Consideraciones generales sobre la política y gestión de la salud en Venezuela (1900-2003)”. En *Revista Venezolana de Sociología y Antropología* (en línea). sep. 2004, vol.14, n° 41 [citado 30 mayo 2008], pp. 503-532, disponible en: [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0798-30692004000300005&lng=es&nrm=iso](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-30692004000300005&lng=es&nrm=iso). ISSN 0798-3069.

<sup>87</sup> *Ibíd.*

<sup>88</sup> La importancia de la Constitución de 1947 promulgada por la Asamblea Nacional durante el periodo del trienio, una vez la junta revolucionaria cívico-militar en cabeza de Rómulo Betancourt derroca en un Golpe de Estado al gobierno de Medina Angarita, está en que por primera vez se introduce el compromiso social del Estado. Al respecto Trino Márquez comentó “El Estado contrae la obligación de proteger a la familia, velar por la salud y seguridad social de los ciudadanos, proteger al trabajador y garantizar el derecho a la educación. Cuatro dimensiones básicas de la vida colectiva. En cada una de ellas, el papel del sector público es clave. El Estado no es un simple espectador o árbitro del proceso social y de las relaciones entre patronos y trabajadores, sino que interviene activamente en este

Jiménez (1948-1958) e iniciado el periodo democrático, con la Constitución de 1961 (la cual retomó los preceptos sociales consagrados en la de 1947) que consagró al Estado venezolano como un Estado Social de Derecho”<sup>89</sup>

En los años sesenta durante los gobiernos de Rómulo Betancourt (1959-1964) y Raúl Leoni (1964-1969) se elaboraron tres Planes de la Nación cuya estrategia de desarrollo tenía como objetivos “obtener una significativa mejoría en los niveles de ocupación y en las condiciones de vida de la población, y alcanzar un desarrollo económico acelerado y estable que [lograra mejorar] la distribución del ingreso”.<sup>90</sup> Los propósitos en el área social consistían en materias de “trabajo, la generación de empleo; de educación, crecimiento de la matrícula escolar en todos los niveles y reducción de la tasa de analfabetismo; de salud, lucha contra las enfermedades endémicas, equipamiento de hospitales, capacitación del personal de salud, aumento de la cobertura de los servicios de agua y cloacas; de vivienda, construcción de vivienda; y [por último] de desarrollo de la comunidad”.<sup>91</sup>

En materia de educación el gobierno de Betancourt “inicia un proceso de reforma educativa, cuyos principales preceptos son: modernizar el sistema educativo, impartir educación a todas las clases sociales, capacitar los recursos humanos que contribuirán en la nueva estrategia de desarrollo económico”.<sup>92</sup> Se promulga además la Constitución de 1961, vigente hasta el año de 1998. Bajo este marco, Raul Leoni en el Plan de la Nación abordaría las siguientes líneas estratégicas: “en trabajo, la generación de empleo; en educación, crecimiento de la matrícula escolar en todos los niveles, reducción del analfabetismo; salud, lucha contra las enfermedades endémicas, equipamiento de hospitales, capacitación del personal en salud; aumento de la cobertura de los servicios de agua y cloacas; en vivienda, construcción de viviendas; y, desarrollo de la comunidad, [un] programa novedoso para ese momento que implica la participación de la comunidad para la solución de los problemas y el desarrollo de la nación”.<sup>93</sup>

---

proceso, ya sea asumiendo directamente obligaciones en materia de seguridad social o educación, o garantizando el cumplimiento de las normas constitucionales. El conjunto de estos artículos define al Estado venezolano como un Estado Social”. Trino Márquez, citado en Mandato, Eleonora, *El gasto social en Venezuela durante el siglo XX*, Editorial Impregraf, diciembre de 1998, p. 50.

<sup>89</sup> Mandato, Eleonora. op. cit, pp. 43-52.

<sup>90</sup> Absalón Méndez citado en Mandato, Eleonora. op. cit., p. 54.

<sup>91</sup> Mandato, Eleonora. op. cit., p.54.

<sup>92</sup> *Ibíd.*

<sup>93</sup> *Ibíd.*

Estos años se caracterizaron por “la realización de un notable esfuerzo económico y político para desarrollar la sociedad, mediante grandes proyectos realizados por el Estado. Entre los cuales [por ejemplo] merecen particular mención la creación de las industrias básicas de Guyana y la reforma agraria. Proyectos de esta envergadura tenían, de manera explícita, un componente social [...]”.<sup>94</sup> Además, en estos años y en los setenta, tuvo lugar “una expansión importante del sistema educativo, de los servicios de salud y de la construcción de viviendas populares”.<sup>95</sup>

A manera de ejemplo, y trayendo de presente solamente algunos aspectos cuantitativos, durante el gobierno de Raúl Leoni (1964-1969) las matrículas de educación preescolar, media y superior llegaron casi a duplicarse; en el de Rafael Caldera (1969-1974) casi a triplicarse, y en el Carlos Andrés Pérez (1974-1979) la expansión de las matrículas fue significativa como se puede apreciar en los siguientes cuadros.

#### Gestión de Raúl Leoni (1964-1969)

	1963-1964	1964-1969	Incremento	%
Matrícula Total	1.764.677	2.177.377	412.700	23.3
Educación preescolar	21.546	37.007	15.461	71.7
Educación primaria	1.349.119	1.602.443	253.324	18.7
Educación media	167.843	328.645	160.802	95.8
Educación superior	35.259	62.449	27.190	77.1
Educación de adultos	190.910	146.833	-44.077	-23.0

Fuente: Acción Democrática, Secretaría Nacional de Educación.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Víctor Fossi, citado en Ramón Piñango. “La política social en las últimas dos décadas”, en: Lourdes Álvarez et. al., *Política Social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Venezuela: editorial Nueva Sociedad, 1999, p.116.

<sup>95</sup> *Ibíd.*

<sup>96</sup> Acción Democrática, Secretaría Nacional de Educación, “La verdad sobre 40 años de educación democrática en Venezuela”, documento elaborado durante el año de celebración del 62 aniversario de creación de Acción Democrática y publicado en el 63 aniversario, Caracas, 13 de septiembre de 2004.

### Gestión de Rafael Caldera (1969-1974)

	1968-1969	1969-1974	Incremento	%
Matrícula Total	2.177.377	3.016.033	838.656	38.5
Educación preescolar	37.007	93.113	56.106	151.6
Educación primaria	1.602.443	1.924.040	321.597	20.0
Educación media	328.645	584.211	255.566	77.7
Educación superior	62.449	159.269	96.820	155.0
Educación de adultos	146.833	255.400	108.567	73.9

Fuente: Acción Democrática, Secretaría Nacional de Educación.

### Primera gestión de Carlos Andrés Pérez (1974-1979)

	1968-1969	1969-1974	Incremento	%
Matrícula Total	3.016.033	4.188.402	1.172.369	38.8
Educación preescolar	93.113	328.927	235.814	253.2
Educación primaria	1.924.040	2.378.601	454.561	23.6
Educación media	584.211	787.032	202.821	34.7
Educación superior	159.269	282.074	122.805	77.1
Educación de adultos	255.400	396.746	141.346	55.3
Educación especial	-----	15.022	15.022	100

Fuente: Acción Democrática, Secretaría Nacional de Educación.

## 3. Los años setenta: años dorados de la política social venezolana

La década de los setenta se inicia con una coyuntura económica excepcional. La crisis internacional de 1973 implicó para el Estado venezolano un aumento significativo de sus ingresos, como consecuencia de los altos precios del petróleo. Económicamente, fueron años boyantes que tendrán su impacto en materia social.

Esta década fue la consolidación del Estado petrolero, proteccionista, paternalista y subsidiador, y también de la política social universal. Concretamente en Venezuela, el Estado desempeñó un papel trascendental como catalizador del proceso de desarrollo basado en la industrialización, no sólo porque los paradigmas a los que se aferraba la clase dirigente así lo demandaban, sino

porque el carácter rentista de la economía petrolera<sup>97</sup> lo consagró como un agente interventor, empresario y social,<sup>98</sup> con la potestad de distribuir y redistribuir<sup>99</sup> los réditos.<sup>100</sup> Las labores de distribución y redistribución, tomaron formas directas, como la asignación de transferencias, la repartición de subvenciones, la compra de bienes, el aumento del empleo en el sector público, el incremento de salarios y la realización de obras públicas; e indirectas, como la prestación de servicios públicos de bajo costo, el establecimiento de bajos impuestos, la determinación de mantener una moneda sobrevaluada<sup>101</sup> y el control de precios.<sup>102</sup> De manera más específica, el proceso de industrialización dirigido por el Estado se manifestó en hechos tan representativos como el alto gasto fiscal en los sectores agrícola, de transporte y almacenaje; las elevadas

<sup>97</sup> Carlos Luis Villalobos enuncia en su documento “Venezuela: la crisis del rentismo petrolero y las opciones de política económica”, que durante un período de aproximadamente 50 años, la economía venezolana experimentó, un crecimiento sostenido, cuyas características fueron, un ingreso continuo y elevado de renta petrolera internacional, un gasto público financiado por esta renta, en donde este gasto público cumplió la función primaria de distribuir la renta, en el seno de la sociedad, aunque desigualmente. Villalobos, Luis Carlos. “Venezuela: la crisis del rentismo petrolero y las opciones de política económica”, en *Revista de Ciencias Sociales Universidad del Zulia* Vol. VIII. núm. 002 2002, pp. 234-248, (en línea), disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/280/28080204.pdf>

<sup>98</sup> Comparar con Franco, Rolando. “Los paradigmas de la política social en América latina”. En *Revista de la CEPAL*, núm. 58, (1996) pp. 9-20. (en línea) [http://www.fcs.edu.uy/enz/desarrollo/modulodes/archivos/estado\\_desarrollo/Los%20paradigmas%20de%20la%20politica%20social%20en%20America%20Latina%20Franco%201996.pdf](http://www.fcs.edu.uy/enz/desarrollo/modulodes/archivos/estado_desarrollo/Los%20paradigmas%20de%20la%20politica%20social%20en%20America%20Latina%20Franco%201996.pdf) p. 10.

<sup>99</sup> Valga aclarar que los términos económicos distribución y redistribución no tienen el mismo significado. El primero, hace referencia al “conjunto de operaciones dirigidas a colocar los productos al alcance de los consumidores. Entraña un reparto primario del ingreso, de acuerdo con las políticas sociales y económicas que adopta el Estado. [La redistribución], en cambio, implica una reorganización de la economía y un nuevo reparto de los bienes económicos entre los miembros de la sociedad. Redistribuir es modificar o corregir la distribución primaria. En suma: distribuir lo distribuido. Ello se logra mediante políticas de seguridad social, tributación, de reforma agraria, de reforma urbana, y todas las demás políticas que implican un cambio en la estructura del ingreso o de la propiedad. Todas estas son mecanismos de redistribución, porque después de que los bienes fueron distribuidos y pasaron a manos de sus beneficiarios, una parte de ellos retorna al Estado para una nueva distribución (una redistribución— que llega en forma de subsidios, compensaciones, pensiones y otras prestaciones a los sectores más pobres)”. Ver *Diccionario Enciclopedia de Economía Planeta*, volumen 3, p. 437.

<sup>100</sup> Lusinchi, Jaime. “Situación Inicial”, en *VII Plan de la Nación: 1984-1989*. Versión final, presentada al Congreso de la República, p. 4.

<sup>101</sup> Comparar con Domingo, Carlos y Tonella, Giorgio, “Renta petrolera y políticas de distribucionistas: Análisis histórico del caso de Venezuela”, en *CESISMO- IEAC*. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, febrero de 1999, (en línea), disponible en: [http://cesimo.ing.ula.ve/INVESTIGACIONES/DOCS\\_PUBLIC/venAwoed97.doc](http://cesimo.ing.ula.ve/INVESTIGACIONES/DOCS_PUBLIC/venAwoed97.doc).

<sup>102</sup> Comparar con Centro de Investigaciones Sociales (CISOR). “Tres décadas de políticas sociales del Desarrollo al Neoliberalismo”, en *Observatorio Social: seguimiento activo de los programas sociales en Venezuela*, 2003, (en línea), disponible en: [http://64.233.179.104/scholar?hl=es&lr=&q=cache:PrN-F4MDCK0J:www.cesap.org.ve/documentos/seguimiento\\_programas\\_sociales\\_gscsap.pdf+programa+s+sociales+luis+herrera+campins](http://64.233.179.104/scholar?hl=es&lr=&q=cache:PrN-F4MDCK0J:www.cesap.org.ve/documentos/seguimiento_programas_sociales_gscsap.pdf+programa+s+sociales+luis+herrera+campins)

contribuciones para la inversión bruta fija y la consolidación del Estado como el principal empleador del país.<sup>103</sup> En cuanto a la política social universal se caracterizó por una amplia “oferta de servicios básicos a la población, sin preocuparse por focalizarlos en los grupos más necesitados. La gratuidad absoluta de la educación y los servicios de salud,<sup>104</sup> constituían, junto con los subsidios y el control de precios, los ejemplos más representativos de ello”.<sup>105</sup> Como bien lo afirma Piñango, fueron “tiempos de un Estado de centralismo incuestionable, y de hecho, incuestionado. Se trataba de un Estado económicamente poderoso, con amplios recursos para respaldar sus políticas. Tanto es así, que la atención se centraba en la eficacia de los programas o proyectos, sin mostrar mayor preocupación por la eficiencia en el uso de los recursos. Poco importaba, por ejemplo, si se estaba subsidiando la alimentación de quienes disponían de ingresos suficientes, con tal de que los alimentos baratos llegaran a la gente de menores recursos”.<sup>106</sup>

La consolidación del Estado de Bienestar a través de la política social universal se apoyaba en la disponibilidad de recursos abundantes. Es por ello, que en materia de programas sociales no existía la necesidad de focalizarlos, ni la preocupación por la eficiencia de los mismos. El Estado disponía de suficientes recursos que le permitían distribuir y redistribuir los réditos del petróleo entre la población, generando un clima en el cual pareciera que los conflictos sociales no cabían. Los consensos sobre los cuales se fundamentó la democracia venezolana se veían fortalecidos al ser los distintos sectores de la sociedad, de una u otra manera, beneficiados por el Estado que canalizaba los beneficios de la renta petrolera.

Sin embargo, y a pesar de que la política social universalista arrojó logros significativos en materia social, y particularmente, en las áreas de la educación y salud, el país adolecía de una política social integral. Como bien lo afirma Neritza Alvarado “(...) no obstante el rol preponderante del Estado en la fijación y conducción de los objetivos del desarrollo, no se llega a formular una política social global, que articule y coordine las diferentes dimensiones del desarrollo social. Por ello, las políticas sociales se conciben fundamentalmente como sectoriales y están encaminadas bajo el paradigma de la “inversión

---

<sup>103</sup> Ver López Maya, Margarita; Gómez Calcaño, Luis y Maingón, Thais. *De Punto Fijo al pacto social. Desarrollo y hegemonía en Venezuela*, Caracas, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1989, p. 38.

<sup>104</sup> Ver Tabla: Gastos públicos en Salud (1980-2000).

<sup>105</sup> Ramón Piñango. “La política social en las últimas dos décadas”, en Lourdes Álvarez, op. cit., p.116.

<sup>106</sup> *Ibíd.*

social’, y a proporcionar los recursos humanos que permitan el crecimiento de la economía. A este propósito [sirvieron] las políticas educativas, de salud, de vivienda o de seguridad social, y es por ello que se [apropiaron] de casi todo el gasto social”.<sup>107</sup>

A finales de los setenta se considera que en Venezuela tendía a imponerse una Política Social Universal, factible sólo gracias a los cuantiosos ingresos que recibía el Estado, y en un contexto caracterizado por una economía con crecimiento y baja inflación. Es así, como los años setenta no solamente representan en el imaginario de muchos la idea de la “rica Venezuela”, sino también la de la “democracia excepcional” en la región, junto con la consolidación incipiente del Estado de Bienestar.<sup>108</sup> Para entonces, los “pobres” no existían y el concepto que se utilizaba era el de “marginados”; es decir, de personas que por distintos motivos no se habían incorporado a la economía moderna.<sup>109</sup>

#### 4. Los años ochenta y noventa: adiós al Estado de Bienestar

El panorama de Venezuela a mediados de la década de los ochenta es muy distinto al de los años setenta. El contexto económico cambió, el precio del petróleo cayó y el modelo de desarrollo basado en la renta petrolera y sustentado en el modelo de sustitución de importaciones empezó a agotarse. Hay que agregar

<sup>107</sup> Héctor Silva Michelena, “La política social en Venezuela durante los años noventa”, en Lourdes Álvarez, et al, *op. cit.*, p.91.

<sup>108</sup> “Los Estados de Bienestar posibilitan que se consuma todo aquello que se produce dentro de un proyecto de sociedad industrializada en la que existen grandes unidades productivas y grupos homogéneos de trabajadores. Allí se acumula poder a través de la riqueza, los trabajadores se organizan y el Estado desarrolla un aparato estatal para administrar el conflicto social y redistributivo [buscando una mayor igualdad social (Richard Titmuss)]... La política social incluye una política fiscal progresiva (una responsabilidad social compartida a la cual contribuyen más los que tienen más), una política de empleo e ingresos, y una política universal de servicios sociales (salud, educación, vivienda, seguridad social)”. Ver Yolanda D’Elia “La cuestión social en las políticas públicas”, en Thais Maingon (coord.), *op. cit.*, p. 28. En el Estado de Bienestar “la satisfacción de las necesidades elementales (vivienda, educación, salud, alimentación, jubilación, es definido en relación con la ubicación de los agentes económicos en los procesos de producción y de distribución de la riqueza. Por ello, el mercado de trabajo es el mecanismo de integración entre el Estado del Bienestar y el sistema económico... [Entonces] se constituía sobre la base de la inclusión de la población a través del mercado de trabajo, es decir, de la relación capital-trabajo. Pretendía reemplazar en parte o complementar los derechos de propiedad por los derechos ciudadanos” en Lacabana, Miguel y Maingon, Thais. “La focalización: políticas sociales estructuralmente ajustadas”. Este artículo es el resumen de un estudio comparativo entre seis países de América Latina durante el periodo comprendido entre 1989-1995. Trabajo que fue encomendado por el Ministerio de la Familia de la República de Venezuela, (en línea), disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/lasa97/lacabanamaingon.pdf>, recuperado en marzo de 2008.

<sup>109</sup> Piñango, Ramón. “La política social en las últimas dos décadas”, en: Lourdes Álvarez et al, *op.cit.* p.117.

que el modelo de desarrollo rentístico se terminó caracterizando por una baja productividad y un fuerte intervencionismo del Estado. En otras palabras, “la poca productividad del modelo rentístico se compensó con la intervención rentística del Estado en la economía, [y debido] al intervencionismo del Estado y a los pocos estímulos para la productividad, la economía venezolana –y en general, la sociedad– se hizo dependiente de la acción pública. Cualquier intento de romper con el intervencionismo y el proteccionismo del Estado no [iba a] gozar de popularidad en los actores políticos”.<sup>110</sup>

En este sentido, los gobiernos de Luis Herrera Campíns y Jaime Lusinchi no hicieron cambios profundos, sino adoptaron medidas para contrarrestar los efectos de la crisis económica que vivía el país. Quedando atrás el periodo de expansión económica, el Estado ya no disponía de los recursos para sostener la cobertura y la calidad de los servicios sociales. Bajo este contexto la debilidad más grande que sufrió la política social fue su dependencia de la renta petrolera.

Como bien resume Piñango en el Informe presentado por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE),<sup>111</sup> en los años ochenta “la política social de las décadas anteriores fue afectada [...] por la creciente insuficiencia de los recursos del Estado, entre otras razones por la caída de los precios del petróleo. También se hacía evidente la ineficiencia de los programas sociales reflejada en la cada vez más notoria caída de la calidad de la educación y los servicios de salud. Desmejoraban así mismo, indicadores básicos como los relacionados con nutrición. En el discurso desaparecieron los marginados y reaparecieron los pobres de las viejas épocas. Simplemente, hacía crisis la política social por falta de recursos. Poco a poco apareció un fenómeno económico desconocido por los venezolanos: la inflación. Los precios se convirtieron en

---

<sup>110</sup> Tito Lacruz, “Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada” en: Maingon, Thais. op. cit., p.139.

<sup>111</sup> El 17 de diciembre de 1984, el gobierno creó por decreto la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Si bien, ésta era una institución oficial, estaba compuesta por diversos actores de la sociedad. La COPRE se desarrolló como un mecanismo de innovación, que tenía entre sus funciones incorporar a la agenda gubernamental, temas que tradicionalmente habían sido excluidos de la deliberación pública por los principales actores del Pacto de Punto Fijo. Entre estos temas se incluyeron: 1) La descentralización y la participación; 2) La cuestión de las garantías económicas; 3) La democracia interna y el financiamiento de los partidos políticos; 4) La corrupción en la administración pública. En 1992 se incluirían como nuevos puntos dentro de la agenda: 5) La necesidad de una reforma constitucional; 6) La lucha contra la pobreza; 7) La necesidad de elecciones transparentes y automatizadas, que lleven a una adecuada representatividad y uninominalidad; 8) Las necesarias transformaciones del modelo económico en búsqueda de generar la competitividad. En Fundación Empresas Polar. *Historia de Venezuela para nosotros - Jaime Lusinchi*, (en línea), disponible en: <http://www.fpolar.org.ve/nosotros/educacional/institut/lusigob.html>



el punto de encuentro más visible entre lo económico y lo social. El control de precios fue la respuesta política al nuevo monstruo. Con la inflación empezó a observarse también un fenómeno nuevo: la caída de la clase media. La manifestación más tangible del deterioro de las condiciones de vida de este estrato social era la creciente dificultad para encontrar vivienda”.<sup>112</sup>

Marisela Padrón,<sup>113</sup> Ministra de Familia y de Trabajo del gobierno de Carlos Andrés Pérez, lo expresó así: “Durante los gobiernos de Luis Herrera Campíns y Jaime Lusinchi se presentó un distanciamiento extraordinario de la brecha social, hubo un crecimiento extraordinario de la pobreza en el que tuvo mucho que ver la política cambiaria que adoptaron los gobiernos, es decir, con la devaluación del bolívar y con la instauración de una serie de mecanismos que fueron aprovechados por una parte importante de la burguesía venezolana, para apropiarse de una masa importante de recursos, en el momento en que el Estado estaba –desde el punto de vista fiscal– ‘haciéndose agua’”. Así, se acumuló la pobreza casi sin que los gobiernos se dieran cuenta de lo que estaba sucediendo. No había mediciones claras, al punto que al final de la década, cuando se inicia el gobierno de Carlos Andrés Pérez, las personas que estábamos trabajando en el área social, en el programa de gobierno, propusimos un Plan de Enfrentamiento a la Pobreza, y había gente dentro del gobierno que rehusaba a hablar de la pobreza como un tema importante en el área social”.<sup>114</sup>

## 5. El contexto nacional e internacional

La gestión gubernamental venezolana recibió grandes incidencias de la crisis energética global entre las tendencias imperantes en el mundo, la cual se presentó en 1982 luego de un periodo de bonanza, caracterizada por alzas en los precios internacionales del crudo. Como es lógico, el auge en el valor de los hidrocarburos favoreció a los países comercializadores del “oro negro”, y por ende a Venezuela, pero redujo la productividad de los países industrializados, y en consecuencia, desestabilizó estructuralmente sus economías. La transformación de los sistemas económicos de las potencias mundiales, generó la elevación desmesurada de las tasas de interés y de los costos financieros

<sup>112</sup> Citado por Piñango, Ramón. En “La política social en las últimas dos décadas”, Lourdes Álvarez et. al, op. cit. p.117.

<sup>113</sup> Marisela Padrón Quero es socióloga experta en política social, población y familia, fue ministra de Familia y Trabajo del Gobierno de Carlos Andrés Pérez. Actualmente es la directora de la División de América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

<sup>114</sup> Entrevista realizada a Marisela Padrón Quero por Francesca Ramos, Directora del Observatorio de Venezuela, en noviembre de 2007, Caracas, Venezuela.

acarreados por los préstamos adquiridos en el mercado internacional. Todos los problemas generaron una reacción en cadena que conllevó al desmoronamiento del sistema de *Bretton Woods*<sup>115</sup> y le imprimió fuertes dosis de inestabilidad a la escena mundial.

La debacle económica golpeó a los países latinoamericanos de manera sustantiva. En un principio, coartó, y en la mayoría de los casos eliminó, las posibilidades de los Estados de la región para responder a sus acreencias, contraídas por la gran mayoría en los años setenta, cuando el *boom* petrolero propició la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional. Las posibilidades de pago se vieron constreñidas al extremo, ante el incremento desmesurado de intereses y las múltiples obligaciones que investían a los Estados, como agentes del desarrollo y garantes del bienestar. Fue así como se dio lugar a la era conocida como la “crisis de la deuda”, cuya eclosión se produjo con la cesación de pagos por parte de México en 1982.<sup>116</sup>

Con el paso del tiempo, los problemas para los Estados latinoamericanos se expandieron más allá de las dificultades que los aquejaban como deudores. El producto per cápita disminuyó en diez puntos porcentuales para el conjunto de la región, en comparación con los incrementos del 40% y el 30% generados respectivamente durante los años sesenta y setenta, respectivamente. Adicionalmente, en la región primó el estancamiento, la inflación, la restricción de los presupuestos públicos, la disminución de los gastos estatales, la masiva fuga de capital, las escasas inversiones locales y el incremento en los niveles de desigualdad del ingreso.<sup>117</sup>

Todas estas dificultades económicas se presentaron en Venezuela por su dependencia del petróleo y por el alto endeudamiento en el que habían incurrido los gobiernos durante la bonanza de los setenta, con la finalidad de incrementar el gasto público. En realidad, para finales de los setenta la economía venezolana iba en declive como consecuencia del gigantismo de las inversiones en las llamadas empresas básicas y el crecimiento del Estado, unido a esto, estaba también el hecho de que era el Estado quien se encargaba de absorber a empresas quebradas, condonar préstamos e incursionar en un sinnúmero

---

<sup>115</sup> El sistema Bretton Woods se constituye a partir de las resoluciones de la Conferencia Monetaria y Financiera de la Naciones Unidas en julio de 1944, este acuerdo será el punto de partida para establecer reglas internacionales en las relaciones económicas entre los países. El uso del Dólar como moneda internacional, y en nacimiento del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial serán los Hitos fundamentales de éste proceso en 1946.

<sup>116</sup> Cfr. con Franco, Rolando. op. cit., p. 3.

<sup>117</sup> Cfr. Williamson, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México, Guernika, 1991, p. 15.

de actividades.<sup>118</sup> La crisis de la deuda, entonces, vino a sumarse al brote de las consecuencias de gestiones gubernamentales con poca prospectiva, que no contemplaron la escasa sostenibilidad y el peligro de un paternalismo a ultranza. Asdrúbal Baptista, considera que la década perdida se manifestó en Venezuela con “la inviabilidad y [el] colapso de la economía rentista (...), [ya que] es la época en la que se combinaron todos los males posibles: estancamiento, hiperinflación (en Venezuela, rápida alza de precios por primera vez), desempleo, marginalización, fuerte endeudamiento externo, crisis en las cuentas externas e internas, descapitalización, [etc.]”.<sup>119</sup>

## Gastos públicos en salud, 1980-2000

País	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	1,6	1,6	4,4	4,8	4,3	4,0	–	–	–
Bolivia	1,7	–	0,4	1,3	2,3	1,7	2,0	2,0	3,8
Brasil	1,3	2,1	2,9	3,6	3,0	2,0	–	–	–
Chile	2,1	2,7	2,0	2,4	2,5	2,5	–	–	–
Colombia	1,2	–	1,3	4,7	5,1	–	–	–	–
Costa Rica	7,2	5,0	7,2	7,1	9,8	7,3	7,4	7,3	–
Ecuador	1,8	1,1	1,6	1,8	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9
El Salvador	1,5	1,3	1,0	1,3	1,4	–	–	–	–
Guatemala	–	–	0,9	0,9	0,8	1,0	–	–	–
Honduras	2,2	2,0	2,7	3,1	–	–	–	–	–
México	0,4	0,3	2,9	3,6	3,4	3,7	3,9	–	–
Nicaragua	4,4	5,0	5,1	4,7	4,4	4,1	3,8	5,4	5,1
Panamá	1,6	1,8	1,6	2,0	1,9	2,1	2,1	–	–
Paraguay	0,4	0,7	0,3	1,3	1,2	1,2	1,3	–	–
Perú	0,8	1,0	1,0	1,0	–	1,2	–	–	–
República Dominicana	1,9	1,3	1,0	–	1,9	1,4	1,5	–	–

continúa

<sup>118</sup> Cfr. Sabino, Carlos. “De los subsidios indirectos a los subsidios directos: el camino hacia ninguna parte”, en: *De cómo un Estado rico nos llevó a la pobreza*, (en línea), disponible en: <http://www.tesis.ufm.edu.gt/Sabino/50616/capitulo4.htm>

<sup>119</sup> Ver Michelena, Héctor Silva. “La política social en Venezuela durante los años ochenta y noventa”, en Álvarez Lourdes, et al., op. cit., p. 91.

País	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Uruguay	1,0	1,0	3,1	3,7	3,8	3,6	–	–	–
Venezuela	1,3	1,8	1,5	1,0	0,8	1,4	–	–	–
América Latina	1,9	1,9	2,3	2,8	3,0	2,6	2,9	3,9	3,3

Notas: los datos son una medida de los gastos del gobierno central consolidado como porcentaje del producto bruto interno, a precios corrientes. Los datos para Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Panamá, Paraguay y República Dominicana excluyen los gastos extrapresupuestarios. Los datos para Chile 1995-1997 excluyen los gastos para educación superior. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos en los que existían datos para cualquier año.

Fuente: CEPAL (20012: 56, cuadro 46).

La variación de la inversión social según la tabla de gastos públicos en salud, da fe de este proceso de crisis en Venezuela. Para enfrentar la difícil coyuntura, el presidente Luis Herrera Campíns (1979-1984) planteó llevar a cabo una apertura económica, en correspondencia con las ideas neoliberales que para ese momento empezaban a circular por el mundo con profunda fuerza. En buena medida, las tesis económicas que abogaban por el libre mercado se estaban afianzando gracias a su implementación, a comienzos de los ochenta, en Estados Unidos y el Reino Unido. En Estados Unidos, este modelo económico fue instaurado bajo la dirección de Ronald Reagan y en el país europeo al amparo de Margaret Thatcher. Ambos líderes gestaron proyectos económicos que propugnaban por el regreso a las ideas neoclásicas a partir de la abolición de todo vestigio del Estado de Bienestar. “En este contexto, del que Venezuela no escapó del todo, se produjeron en la región masivas políticas de ajuste estructural, orientadas por el FMI y el BM, con la aquiescencia de los gobiernos correspondientes”.<sup>120</sup>

La política económica neoliberal iniciada con Luis Herrera Campíns puede ser catalogada como heterodoxa,<sup>121</sup> ya que la misma no guardaría de manera ortodoxa y radical los principios del libre mercado. Sólo aplicaría algunas medidas neoliberales que se conjugarían con otras políticas propias del estatismo económico, asignándole al Estado un papel mucho más relevante dentro de

<sup>120</sup> *Ibíd.*

<sup>121</sup> Según Margarita López Maya un paquete heterodoxo hace referencia a las características de clasificación dadas por Stallings y Kaufman, en 1989, a saber: el Estado tiene un rol activo en la inversión y la regulación económicas, no existe una relación directa entre el Estado, como agente económico con las instituciones de crédito multilateral como el FMI y los tópicos de distribución y empleo tienen gran importancia en el programa económico. Cfr. López Maya, Margarita y López Maya, Margarita y Lander, Luis E. “Ajustes, costos sociales y agenda de los pobres en Venezuela: 1984-1998”. en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 6, n° 3, 2000 pp. 185-206, (en línea), disponible en: <http://www.revele.com.ve/pdf/reveecciso/vol6-n3/pag185.pdf>, p.188.

la economía, del que con regularidad contaría bajo la aplicación de los paradigmas neoliberales. Al respecto, el *VI Plan de la Nación*, estipulaba que el precio de algunos bienes y servicios sería establecido por la competencia “libre y abierta de los mercados”, mientras que un conjunto de rubros quedarían sujetos al control por parte del Estado. Entre éstos se encontraban los bienes y servicios que tuviesen cualquier tipo de incidencia, directa o indirecta, en el costo de la canasta de consumo básico y los insumos y equipos destinados a la industria, la artesanía, y la agricultura.<sup>122</sup>

Ambiente favorable para los negocios, 1980-2002

País	1980	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio 1994-2002
Argentina	3,78	3,98	3,56	2,75	2,55	2,60	2,30	2,10	2,10	2,25	2,50	2,95	2,46
Bolivia	3,73	4,05	3,26	3,10	2,70	2,70	2,60	2,75	2,65	2,40	2,70	2,65	2,69
Brasil	3,79	4,09	3,79	3,30	3,55	3,45	3,45	3,30	3,50	3,25	3,10	3,00	3,32
Chile	3,39	3,15	2,84	2,60	2,55	2,20	2,15	2,10	2,00	2,00	2,85	2,00	2,16
Colombia	3,63	3,46	3,50	2,90	3,05	3,05	3,00	2,90	2,90	2,95	2,85	3,00	2,96
Costa Rica	3,12	3,28	2,72	2,90	2,95	2,95	2,95	2,95	2,85	2,65	2,65	2,65	2,83
Ecuador	3,11	3,48	3,29	3,20	3,10	3,00	2,90	3,00	3,10	3,45	3,45	3,45	3,18
El Salvador	3,68	3,61	3,52	2,65	2,45	2,40	2,40	2,40	2,15	2,00	1,95	2,05	2,25
Guatemala	2,86	3,29	3,09	3,05	2,85	2,70	2,70	2,65	2,70	2,70	2,80	2,80	2,77
Honduras	3,11	2,99	3,08	3,25	3,30	3,35	3,25	3,45	3,35	3,35	3,15	3,95	3,28
México	3,24	3,64	3,09	2,85	3,10	3,25	3,30	3,20	3,00	2,95	2,90	2,80	3,04
Nicaragua	3,83	4,52	4,27	4,00	3,60	3,70	3,50	3,60	3,60	3,45	3,15	3,00	3,51
Panamá	3,06	2,82	2,81	2,40	2,50	2,50	2,40	2,40	2,40	2,55	2,70	2,65	2,50
Paraguay	2,84	3,08	3,03	2,65	2,65	2,65	2,80	2,80	2,80	3,20	3,10	3,30	2,88
Perú	4,00	4,38	3,93	3,30	2,90	2,90	2,85	2,55	2,45	2,50	2,75	2,80	2,78
República Dominicana	3,09	3,25	3,59	3,40	3,20	3,10	3,20	3,10	2,90	2,85	3,00	3,10	3,09
Uruguay	3,10	3,07	2,98	2,90	2,85	2,65	2,65	2,65	2,55	2,35	2,55	2,50	2,63
Venezuela	2,83	3,01	3,27	3,00	3,50	3,40	3,40	3,30	3,30	3,55	3,65	3,50	3,40
América Latina	3,35	3,51	3,51	3,01	2,96	2,92	2,88	2,83	2,79	2,80	2,83	2,86	2,87

continúa

<sup>122</sup> CORDIPLAN, *VI Plan de La Nación 1981-1985*, p. 27.

País	1980	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio 1994-2002
Europa Occidental	3,00s	2,90	2,75	2,39	2,29	2,23	2,22	2,20	2,19	2,14	2,13	2,09	2,21

Notas: los puntajes corresponden a una escala de 8 puntos, en la que los puntajes más bajos significan que el gobierno ha sido exitoso en garantizar las condiciones para un ambiente favorable a los negocios. Estos puntajes combinan una gama de variables como la presión fiscal del gobierno, la intervención gubernamental en la economía, y los derechos y regulaciones a la propiedad. Los datos para el periodo 1980-2001 son tomados del índice de libertad económica de la Fundación Healtage; los puntajes para 1980, 1985 y 1990 fueron generados transformando los datos del Instituto Frase en la escala utilizada por la Fundación Healtage. Los datos para los periodos 1994-2002 abarcan los periodos de julio a junio; así, los datos para 2001 abarcan el periodo de julio 2000 a junio 2001. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.

Fuente: para 1980-1990, Gwarty et al. (2002); y para 1994-2002, O'Oriscoll et al. (2002: 14, 18; 2003: 13, 17).

Otras determinaciones gubernamentales canalizadas hacia la liberación económica fueron los intentos por aumentar la inversión privada, incrementar la eficiencia del Estado, redefinir el gasto público, minimizar la intervención del Estado (especialmente en ciertos asuntos) y flexibilizar las políticas arancelarias y para-arancelarias. Por lo anterior, podría pensarse que el gobierno de Herrera Campíns estuvo a mitad de camino entre el modelo de industrialización, y el modelo neoliberal y sus componentes de liberación del mercado. Sin embargo, las orientaciones neoliberales enunciadas no implicaron que en la praxis se haya experimentado la liberalización del mercado. Al contrario, en rigor no se aplicó el programa de ajuste, [entre otras] como consecuencia de que “la convergencia del segundo *boom* de los precios petroleros (1979-1981), con la fuerza de las rutinas e inercia del Petro-Estado venezolano, conspiraron contra [su] implementación”.<sup>123</sup>

En 1982, la difícil situación empeoró por un éxodo masivo de capitales que obligó al gobierno a retardar el pago de la deuda externa. El año siguiente, continuaría el decaimiento hacia escenarios aún más críticos que prevalecerían por buen tiempo. Uno de los hechos más demostrativos del deterioro acaeció el 18 de febrero de 1983, día conocido como el “viernes negro”. En esta fecha, cayeron los precios internacionales del petróleo, la cuantía de las exportaciones venezolanas y con ellos las arcas de las reservas. Cara a estas dificultades, el gobierno terminó con la paridad bolívar-dólar al decretar la primera devalua-

ción del bolívar en el siglo<sup>124</sup> y un régimen de cambios diferenciales.<sup>125</sup> A partir de este momento, el deterioro de la economía sería progresivo, por lo menos, hasta los albores de la década siguiente. Los problemas de estancamiento, inflación, devaluaciones, desempleo, etcétera, obligarían al gobierno a imponer masivamente controles sobre toda la economía y consecuentemente a terminar con su ensayo neoliberal.<sup>126</sup>

Al igual que su predecesor, el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989) respondió a la crisis nacional con una macropolítica denominada: El Pacto Social. Los ejes de esta propuesta eran un paquete económico heterodoxo y una reestructuración del Estado. En la esfera económica, las medidas que se adoptaron fueron una nueva devaluación del bolívar; acciones para reducir el tamaño del Estado como algunas privatizaciones, la liberalización de precios de bienes y servicios y, en intersección con la esfera social, la continuidad en la asignación de medidas compensatorias que tenían por objeto minimizar el impacto social de las reformas económicas.<sup>127</sup>

Bajo estas determinaciones, la administración Lusinchi logró terminar su mandato con la contención de la inflación y un moderado crecimiento de la economía. No obstante, su gestión económica, rentista y azotada por bajos precios internacionales de hidrocarburos, fue en detrimento de las reservas internacionales del país. Estas se resintieron de manera tan profunda que el gobierno se vio obligado a suspender el pago de la deuda<sup>128</sup> y a heredar al mandatario que le sucedería en el poder, Carlos Andrés Pérez, una realidad que no dejaba opciones distintas a la negociación de acuerdos con organismos financieros internacionales. Adicionalmente, el régimen de cambios diferenciales,<sup>129</sup>

<sup>124</sup> Cfr. López Maya, Margarita; Gómez Calcaño, Luis; Maingón, Thais., op. cit., p. 58.

<sup>125</sup> Este régimen de cambios fue impuesto para evitar un alza generalizada y brusca de los precios, que hubiera deteriorado, aún más, el nivel de vida de los venezolanos, por tratarse de un país donde la mayoría de los bienes de consumo eran importados. El régimen diferenciaba básicamente tres grupos de productos, cada uno de los cuales tendría una tasa de cambio específica. Uno, estaba conformado por los artículos de primera necesidad, los cuales serían importados al mismo tipo de cambio que se venía dando durante los últimos años, fijado en 4.30 Bs. por cada dólar. En el segundo grupo, se encontraban los insumos industriales, con un tipo de cambio establecido en 6.00 Bs. por dólar. El último, incluía las demás importaciones, las remesas y el resto de compras, y su tipo de cambio sería fijado por el mercado. Comparar Sabino, Carlos., op. cit. p. 2.

<sup>126</sup> Cfr. Michelena Silva y Michelena, Héctor. "La política social en Venezuela durante los años ochenta y noventa", en: Lourdes Álvarez et al., op. cit., p. 92.

<sup>127</sup> Ampliar en López Maya, Margarita; Lander Luis E., op. cit., p. 189.

<sup>128</sup> Cfr. también Fundación Empresas Polar., op. cit.

<sup>129</sup> En la historia jurídico-económica reciente, los gobiernos venezolanos ensayaron con: (i) un régimen de cambio libre; (ii) un régimen de cambios diferenciales; y (iii) regímenes de control de cambios. Es de destacar que, este régimen de cambios diferenciales no fue en sentido estricto un control de cambios.

administrado por RECADI,<sup>130</sup> propició la corrupción, el clientelismo y el tráfico de favores oficiales, lo que deterioró, aún más, la credibilidad y el prestigio de las elites políticas y empresariales”.<sup>131</sup>

## 6. La política social en los gobiernos de Luis Herrera Campíns y Jaime Lusinchi

En los planes de la Nación presentados por ambos gobiernos, y correspondientes al VI (1981-1985) y al VII (1985-1989), respectivamente, “se elaboran interesantes lineamientos de política social, de carácter universal o estructural como elementos predominantes [en las áreas de] educación, salud, seguridad social, vivienda y empleo”.<sup>132</sup> Tal como advierte Michelena “lo que decían [ambos] Planes y lo que en realidad se hizo no concuerda, hasta el punto de que el VII Plan nunca se llegó a ejecutar y fue finalmente invalidado por su inviabilidad sociopolítica. Cabe destacar, sin embargo, que ya se proponían proyectos de acción para atacar la pobreza crítica y la pobreza en general (que ya comenzaban a hacer estragos). Así mismo, se propuso el acceso a una educación creativa, a una cultura participativa, la racionalización del proceso de urbanización, y se creó el Ministerio de la Familia, primero llamado Ministerio de la Juventud. Desde luego, hubo lugar también para las políticas focales tradicionales, sobre todo en el área de atención prioritaria a los llamados grupos vulnerables”.<sup>133</sup>

---

Fue “simplemente un régimen que admitía un mercado libre de divisas lícito simultáneamente vigente con un régimen controlado de divisas. En el mercado libre la tasa fluctuaba y era de libre acceso por cada interesado. Al mercado controlado sólo podían acceder ciertos compradores a quienes se autorizaba para adquirir divisas a un cambio relativamente fijo. En términos sencillos podemos decir que, en contraposición, los regímenes de control de cambios estrictos sirvieron para que el gobierno se reservara el monopolio de la compra y venta de divisas”, en Giral Pimentel, José Alfredo. “Control de cambios y régimen de cambios diferenciales”, (en línea), disponible en: <http://www.analitica.com/va/economia/opinion/2443845.asp>

<sup>130</sup> El RECADI, la Oficina del Régimen de Cambios Diferencial, era la que controlaba la tasa de cambio, y la que controlaba las acreencias exteriores del Estado, (en línea), disponible en: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/3633488.asp>

<sup>131</sup> Cfr. Gómez Calcaño, Luis. “La social democracia Venezolana: del populismo al pragmatismo”, en *Democracia y política en América Latina*, Siglo Veintiuno editores (en línea), disponible en: Google Books. Web:[http://www.google.co.ve/books?id=nGJLV59N30cC&pg=PA272&ots=yidHZ5ew28&dq=gobierno+os++jaime+lusinchi&sig=r6y6bTW4yzEku-E\\_xVQf1Ox2XZk#PPA264,M1](http://www.google.co.ve/books?id=nGJLV59N30cC&pg=PA272&ots=yidHZ5ew28&dq=gobierno+os++jaime+lusinchi&sig=r6y6bTW4yzEku-E_xVQf1Ox2XZk#PPA264,M1).

<sup>132</sup> Silva Michelena, Héctor. *La política social en Venezuela durante los años noventa*, en: Lourdes Álvarez et al., op cit., p.92.

<sup>133</sup> *Ibíd.*



Por ejemplo, con respecto a la inclusión de lineamientos de carácter universal en el *VI Plan de la Nación* se estipularon dos principios fundamentales: primero, que “la planificación [debía] ser participativa, y segundo, que el hombre es el objetivo fundamental del desarrollo”. Como objetivos principales, el Plan consignaba “(...) la incorporación de todos los sectores de la población a los procesos de producción y distribución de la riqueza; la participación popular en todas las áreas de organización y ejecución del desarrollo<sup>134</sup> y, la organización y funcionamiento de los servicios relativos al bienestar”.<sup>135</sup> Los mencionados planteamientos, hacían ver que el interés gubernamental –por lo menos en el plano discursivo– se concentraba en promover la participación ciudadana; en promover un modelo de desarrollo que tuviese como centro al ser humano, en lugar del crecimiento económico; en adelantar una política social incluyente<sup>136</sup> y en proveer una serie de servicios sociales que al tiempo de dar bienestar, hicieran a la población productiva.

Se implementaron algunos programas sociales que incluyeron la participación de la comunidad. Uno de ellos, fue Fundacomún, encargado de brindar asistencia técnica a las organizaciones de base de los barrios pobres, en el que la comunidad organizada desempeñó funciones de control y administración. Pero, pese a estos intentos, el marcado paternalismo del Estado terminó por sofocar las iniciativas populares, o en el mejor de los casos, limitando al ámbito local la trascendencia que pudiera tener la voz popular. Aunado a que el gobierno en varias oportunidades no sólo negó brindar apoyo a diversas propuestas participativas, sino que las obstaculizó, y a que el poder de los partidos políticos, que los posicionó como los principales canalizadores del gasto social, generaron una relación dirigentes-ciudadanos de sumisión de los últimos, o clientelista, ya que “en el fondo, los programas sociales del Estado tendían más a ser la repartición de un botín que un factor generador de procesos de creciente participación”.<sup>137</sup>

<sup>134</sup> Es de anotar, que el documento gubernamental introdujo el concepto de “Democracia Participativa”, el cual aludía a “una organización que además de permitir una canalización de los requerimientos y demandas sociales, [dispusiera] de los mecanismos adecuados para incorporar a la población en la búsqueda y aplicación de soluciones a sus problemas, mediante una efectiva participación en la elaboración, adaptación y ejecución de las decisiones correspondientes”. En CORDIPLAN, *VI Plan de la Nación*, p. 141.

<sup>135</sup> CISOR, op. cit., p. 5.

<sup>136</sup> Una política social incluyente, no busca estar únicamente ligada al asistencialismo sobre las necesidades, sino que encuentra las causas estructurales de la inequidad con el fin de incluir a los ciudadanos dentro del sistema económico y social en condiciones de igualdad.

<sup>137</sup> Salas, Gustavo Salas., “La participación ciudadana en el diseño y gestión de los programas sociales”. Ponencia presentada en el I Seminario regional de Gerencia Social, región centro occidental, realizado

En cuanto al *VII Plan de la Nación*, este concibió la política social como una estrategia encaminada a configurar una sociedad caracterizada por la justicia social, la alta participación de la ciudadanía y la sólida democracia. Estos rasgos deseados, eran pensados de manera concatenada y consecuente, es decir, una vez alcanzada la justicia social se lograría incentivar la acción de la población y juntas fortalecerían el sistema democrático. Fue tal el peso que se le otorgó a la justicia social, que se le consagró como objetivo prioritario y al apartado del Plan que contenía el ámbito social se le denominó “La estrategia social: una sociedad más justa”.<sup>138</sup> Dicho capítulo, consignaba como áreas centrales de la política social los servicios de educación, salud, vivienda y servicios conexos, y el ataque a la marginalidad social.

Con respecto a las áreas de educación, salud y vivienda, el *VI Plan de la Nación* definió que en materia educacional las estrategias gubernamentales estuvieran inspiradas por el concepto de “Educación para el trabajo” que concebía a la educación como catalizadora de la productividad. Con estos parámetros, una buena porción del gasto social tenía como destino mejorar, conservar o construir infraestructura para la educación, tanto básica como superior; a dotar al sistema educativo público de medios para sus funciones y a incrementar los índices de matrícula estudiantil; en materia de salud se tenía como fin la optimización y ampliación en cobertura del programa de médicos-asistenciales, que proveía servicios de salud en centros ambulatorios, centros de salud, módulos, dispensarios y medicaturas rurales, y buscaba la dotación de equipos para todos los establecimientos de salud; en materia de vivienda se formuló el Programa de Soluciones Habitacionales del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) con base en la consideración de que los problemas de vivienda no solamente se relacionan con la existencia de un techo decoroso, sino con el acceso a servicios y a un entorno digno.

Por su parte, en el marco del *VII Plan de la Nación*, el gobierno de Lusinchi puso en práctica programas focales. Tales como los programas llamados “Cesta Familiar” y “Fondo de Oportunidades para la Juventud” en materia educativa. El primero tenía la finalidad de otorgar becas a los niños para que cursaran el ciclo de educación básica en los planteles públicos, y el segundo, consistía en la repartición de subsidios educativos entre la población juvenil

---

del 28 al 30 de noviembre de 1991 en Coro, Estado Falcón, Serie Lecturas núm. 6. Fundación Escuela de Gerencia Social, Venezuela, 1992: p. 7.

<sup>138</sup> Este Plan concebía a la justicia social como el mejoramiento del bienestar social y la existencia de niveles de equidad en la distribución del ingreso. Para ello consideraba necesario expandir los niveles de ocupación productiva de la fuerza de trabajo y ampliar las formas de acceso a la propiedad productiva. Cfr. Cordiplan, *VII Plan de la Nación*, p. 29.

de escasos recursos para incentivar su capacitación, y consecuentemente, facilitarles el ingreso al mercado laboral. Otra decisión gubernamental fue reorientar una buena parte de la educación superior a los oficios de carácter técnico. Se continuó con los programas de atención nutricional, dirigidos a estudiantes de preescolar y ciclo básico de todas las escuelas públicas y de alimentación familiar, enfocados en los hogares de más bajos recursos de la sociedad y los de vivienda, encauzados a la construcción de infraestructura urbana, especialmente de prestación de servicios en áreas marginales.

En cuanto al tema de la pobreza, al final del gobierno de Herrera Campíns empieza a ser considerado como un problema por resolver en la medida en que las condiciones socioeconómicas de la población estaban sumidas en una línea de deterioro constante. Es pertinente recordar que generalmente los estudios sobre la política social ejecutada en Venezuela durante estos años no incluyen esta problemática dentro de los elementos a ser tratados para potenciar el recurso humano de la Nación. De la misma manera, los documentos oficiales tampoco establecen una concatenación explícita en tal sentido.

Así, durante su gobierno las medidas de ataque a la pobreza se canalizaron por medio de subsidios.<sup>139</sup> Durante los primeros años del gobierno, éstos fueron directos, como tradicionalmente lo habían sido, y se concretaron en ayudas para la adquisición de vivienda, la prestación de servicios populares y las becas estudiantiles, por citar algunos. Después del “viernes negro”, las transferencias directas se complementaron con las indirectas, asignadas sobre la mayoría de los bienes de consumo masivo.

Durante el gobierno de Lusinchi la asignación de subsidios continuó de manera similar a la manejada por el gobierno de Herrera Campíns. Así, había subsidios directos, otorgados principalmente a los trabajadores asalariados, y otros indirectos, canalizados a los productores de bienes de consumo masivo. Al igual que en el gobierno de Herrera, estos últimos fueron implementados, fundamentalmente, por un sistema administrado de precios<sup>140</sup> y un régimen

<sup>139</sup> Subsidio: “Cantidad de dinero o de estímulos que el gobierno proporciona a las empresas o industrias a fin de proteger a la población de bajos ingresos. La razón principal de proporcionar dinero o estímulos a las empresas o industrias, se debe a que los productos o servicios que ofrecen no dañen la economía del consumidor de escaso poder adquisitivo. [También se proporciona] para evitar aumento en el precio de una mercancía de consumo masivo”. Ver Zorrilla Santiago y Méndez José, óp. cit. Los subsidios pueden ser directos e indirectos. Los primeros son transferencias que se asignan directamente a las personas o empresas. Los segundos no se canalizan directamente a los beneficiarios sino se implementan por medio de distintas medidas económicas con la intención de que indirectamente beneficien a las empresas o a los sujetos.

<sup>140</sup> Ver Fundación Empresas Polar. “Educación. Historia de Venezuela. Instituciones, gobiernos revolucio-

de cambios diferenciales. En relación con el gobierno anterior, el presidente Lusinchi estableció cuatro tipos diferenciales de cambio, en lugar de tres.<sup>141</sup>

En lo referente al gasto social habría que mencionar que durante el gobierno de Herrera Campíns se mantuvo en niveles similares a los manejados por los gobiernos anteriores, pese a que en los inicios del gobierno era previsible una disminución del mismo ante las escasas posibilidades de un incremento en el precio internacional de los hidrocarburos y el compromiso signado en el *VII Plan de la Nación* de regir la acción gubernamental por los principios de austeridad y racionalidad en el gasto público.<sup>142</sup> Quizá, la gran magnitud de los egresos gubernamentales, se debió en buena medida al intento de la administración Herrera de eclipsar la crisis económica manteniendo elevado el gasto social con el fin de asegurar la legitimidad de su gobierno y de su partido –Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)–, de cara a las elecciones de 1984. Lo que quiere decir que, en la decisión gubernamental de sostener el gasto primó el costo político que una medida económica hubiese podido tener en las urnas, como de hecho ocurrió al ganar en los comicios presidenciales el candidato de Acción Democrática (AD) Jaime Lusinchi, sobre el costo social.<sup>143</sup>

En el gobierno de Lusinchi la inversión en el campo de lo social continuó siendo utilizada como una herramienta política para obtener legitimidad y poder, tanto a favor del gobierno como del partido de turno. De igual manera, éste mantuvo niveles altos de egresos debido al aumento salarial, el bloqueo de los precios, la emisión de moneda, la dotación de nuevos bonos compensatorios y el otorgamiento de subvenciones.<sup>144</sup>

---

nes”, (en línea), disponible en: <http://www.fpolar.org.ve/nosotros/educacional/institutc/lusigob.html#vii>. Recuperado el 16 de mayo de 2007.

<sup>141</sup> Los cuatro tipos de cambio establecidos por el régimen diferenciado fueron:

1. De 4.30 bolívares por dólar para el pago de las cuotas de capital de las deudas externas, los estudiantes en el exterior y ciertos alimentos esenciales y medicinas, determinados por una resolución previa del Ministerio de Hacienda. Esta tasa de cambio fue fijada por el presidente Herrera y su vigencia se extendió hasta diciembre de 1985.

2. De 6.00 bolívares por dólar para la compra y venta de divisas del sector petrolero y del hierro.

3. De 7.50 bolívares por dólar para las transacciones comerciales y financieras de los sectores público y privado.

4. Libre fluctuación del valor del dólar con respecto al bolívar para las actividades restantes.

<sup>142</sup> Cfr. con Cordiplan. *VI Plan de la Nación*, Capítulo IV.

<sup>143</sup> Cfr. con Sabino, Carlos. óp. cit., p.2.

<sup>144</sup> La OMC reconoce por ejemplo como subvenciones y medidas de tipo compensatorio, ciertos tipos de subvenciones; 1) Subvenciones Prohibidas, 2) Subvenciones Recurribles, 3) Subvenciones no Recurribles. Teniendo además como marco aquellos derechos considerados como compensatorios los cuales tienen necesariamente un término y un fin definidos.

Finalmente, los analistas concuerdan que el balance a final de los años ochenta de la política social no es satisfactorio. Aunque la Constitución de 1961 y los distintos Planes de la Nación consagraban la universalidad de la política social, en la práctica, ésta no logró convertirse en un instrumento de beneficios para el conjunto de la población, y tampoco fue sostenible. La crisis de los ochenta y el agotamiento del modelo de desarrollo tuvieron como resultado el deterioro de las condiciones de vida de muchos venezolanos. La clase media se vio mermada, el número de pobres fue aumentando progresivamente, al igual que el de los excluidos.

Al respecto Michelena comenta: “[El balance de estas políticas] es magro, sobre todo en cuanto a su incidencia y eficiencia. [...] Sin embargo, a la hora de hacer un balance de lo más importante para juzgar las ‘abundosas’ manifestaciones del Estado Social, es formularse la siguiente pregunta: ¿era socialmente sostenible aquel sistema de políticas sociales? La respuesta es no, porque como lo demuestra el profesor Asdrúbal Baptista, la acumulación de capital bajo la dinámica rentista [estaba] condenada al colapso”.<sup>145</sup>

## 7. El año de inflexión: 1989

Durante 1989, Venezuela padecía de desequilibrios macroeconómicos insostenibles en materia fiscal, balanza de pagos y mercado financiero. La aplicación de políticas fiscales y monetarias expansivas había inducido al crecimiento artificial de la economía entre 1985 y 1988, con tasas de interés negativas, un tipo de cambio sobrevaluado y la enorme disminución de las reservas internacionales.

Para enfrentar esa situación, el presidente Carlos Andrés Pérez, a los pocos días de su asunción al poder, ese mismo año, anunció a los venezolanos cambios profundos contenidos en su programa gubernamental denominado “El gran viraje”. Fundamentalmente, éste consistía en un paquete de medidas de ajuste económico, concertadas con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, dirigidas a sustituir el modelo de desarrollo tradicional por uno de corte neoliberal que propugnaba por la apertura económica, la desregulación, el abandono de políticas de bienestar y la adopción de políticas de libre competencia y mercado.

Hay que tener presente, en el análisis de este momento en particular, que “la transferencia del Gobierno de Jaime Lusinchi al de Carlos Andrés Pérez,

<sup>145</sup> Silva Michelena, Héctor. “La política social en Venezuela entre los años ochenta y noventa”, en Lourdes Álvarez, et. al., op. cit., pp. 92-93.

a pesar de que fue la transferencia de gobierno entre dos militantes del mismo partido político (Acción Democrática), pareció más bien la que se tiene entre dos bandos antagónicos”.<sup>146</sup> Como lo señala la ex ministra Marisela Padrón, la primera dificultad estuvo en que no se compartió información con el equipo de gobierno de Carlos Andrés Pérez. Es decir, que no hubo una negociación entre el nuevo equipo de gobierno y el saliente. La segunda consistió en que el gobierno heredó un presupuesto que comprometía los recursos del año 89, lo que obligó en un contexto económico difícil a tener que recurrir a una serie de créditos adicionales.<sup>147</sup>

En aquel momento, cuando se inicia el gobierno de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela ya se estaba pensando en la necesidad de replantear la deuda externa con los organismos internacionales. Es así, como el equipo económico de Pérez tenía la convicción de que era importante hacer una política de ajuste estructural siguiendo la receta de los organismos internacionales para enfrentar las situaciones de déficit fiscales y las insuficiencias del Estado para responder tanto a las obligaciones internas como a las internacionales.<sup>148</sup>

Las medidas de ajuste contenidas en el programa “El Gran Viraje” planteaban un rol distinto para el Estado, una nueva estrategia social y renunciaban a las políticas sectoriales como instrumentos de estrategia económica. Las medidas concretas que instrumentalizaron las determinaciones económicas fueron: unificación y flotación cambiaria, liberación de los precios internos, liberación de las tasas de interés, apertura comercial acelerada, reducción del gasto público por medio de la eliminación de subsidios indirectos, flexibilización de la reglamentación de las inversiones extranjeras, privatización de empresas públicas y renegociación de la deuda externa.

Es más, en las negociaciones del gobierno con el FMI el tema de la deuda pesó enormemente, y de hecho, determinó que las negociaciones fueran muy difíciles y que terminaran implicando el sometimiento del gobierno a unas condiciones contenidas en el paquete de ajustes macroeconómicos. La visión del gobierno, como lo expresa la ex ministra Marisela Padrón, fue que “entre más rápido se pasara por ese “trago amargo”, más rápidamente se recuperaría el equilibrio económico necesario para relanzar la economía y la política social. La lógica era la de equilibrar la economía produciendo las condiciones

---

<sup>146</sup> Entrevista realizada a Marisela Padrón.

<sup>147</sup> *Ibíd.*

<sup>148</sup> *Ibíd.*

para que la empresa privada pudiera incrementar las inversiones y la inversión extranjera”.<sup>149</sup>

En esta visión se encuentra el razonamiento que se sustenta en el postulado de la generalización social de los beneficios por la vía del libre mercado, siendo coherente con el nuevo modelo económico de corte neoliberal adoptado en el país. Es la idea de que las políticas macroeconómicas logran índices positivos de crecimiento que terminan beneficiando por medio del efecto goteo o *trickle down* a la población. Un razonamiento distinto al del modelo tradicional del país, de sustitución de importaciones y de inspiración keynesiano, que a nivel de política social se sustentaba en la intervención del Estado, una política de subsidios, la regulación de precios y el proteccionismo, con el propósito de aumentar el empleo y los niveles de consumo de la población.

El nuevo modelo de desarrollo implica también un cambio del papel y del tamaño del Estado. Se cuestiona su eficiencia económica, y se busca la instauración de un Estado mínimo. Es por ello, como bien lo expresan Maingón y Locabana que “la crisis del Estado de Bienestar va acompañada de un discurso acerca de la ineficiencia del Estado y de la precariedad de los servicios públicos, que tiende a deslegitimar socialmente el papel del Estado, y a justificar no sólo su retiro de la economía sino también de la prestación de servicios públicos”.<sup>150</sup>

En el mismo año de 1989, el paquete de ajuste económico, una vez negociado y aprobado, pasó a implementarse. El gobierno como primera medida adoptó la liberalización de los costos de los servicios públicos, tradicionalmente subsidiados. Esta decisión la tomó confiado en el apoyo popular que lo llevó por segunda vez a la presidencia del país. En realidad, el presidente Pérez no se imaginó las consecuencias de ello. En un país como Venezuela, con una sociedad acostumbrada al paternalismo del Estado y una clase política mal acostumbrada con la práctica clientelista, esta clase de medidas que redefinían las relaciones entre el Estado y la sociedad no podían contar con el respaldo de buena parte de los ciudadanos, ni de sectores de las elites –incluida la de su mismo partido– a quien por demás no le consultaron.

Además, desestimar la importancia de contar con el consenso de la clase dirigente y de otros actores de la sociedad en un país cuya democracia nace por un pacto de consenso, como el Pacto de Punto Fijo, fue un error monumental. El 27 y 28 de febrero de 1989, como consecuencia del alza de las tarifas

<sup>149</sup> *Ibíd.*

<sup>150</sup> Lacabana, Miguel y Maingón, Thais. “La focalización: políticas sociales estructuralmente ajustadas”. *op. cit.*

de transporte, se produce un estallido social conocido como el *Caracazo*. Los múltiples disturbios tuvieron lugar en Caracas y en las principales ciudades del país.

Las protestas que iniciaron los hechos, pronto se tornaron violentas y propiciaron saqueos, actos de vandalismo y desabastecimiento, intensificados con el transcurrir de las horas por la determinación gubernamental de decretar el “Estado de emergencia” y militarizar las ciudades. No ha logrado establecerse con exactitud el número de personas que perecieron como consecuencia del accionar de los militares y del pueblo enardecido, pero algunos cálculos indican un rango entre cuatrocientas y tres mil personas. La manera como el gobierno manejó estas revueltas populares profundizó el desafecto popular, y en el interior de las fuerzas militares fragmentó la relación con la clase dirigente, y por supuesto, con los partidos políticos.

## 8. Los años noventa: de una política social universal a una compensatoria

Después del *Caracazo*, el gobierno de Pérez estructuró el Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (PEP) integrado por un conjunto de programas dirigidos a la población menos favorecida. Al conjunto de programas, se le denominó “la nueva política social” orientada bajo los postulados del modelo de desarrollo neoliberal. El PEP caracterizó la acción social de su gobierno, y antecedió al *VIII Plan de la Nación*, que se diseñó en 1990.<sup>151</sup>

A partir de entonces, en Venezuela la política social se estructuró sobre los siguientes principios: primero, el objetivo es atender a la población menos favorecida (los pobres) que por sus características no es alcanzada fácilmente por los beneficios generados por la política económica; segundo, la política social debe compensar los efectos negativos o indeseados causados por la nueva política económica; y tercero, el Estado debe ser eficiente en el diseño e instrumentalización de la nueva política social.<sup>152</sup>

Entonces, la política social consistió en la creación de programas sociales compensatorios, y focalizados.<sup>153</sup> Compensatorios, como ya se explicó, en

<sup>151</sup> Silva Michelena, Héctor, “La política social en Venezuela entre los años ochenta y noventa”, en Lourdes Álvarez, et al., op cit., p. 97.

<sup>152</sup> Piñango, Ramón. “La política social en las últimas dos décadas”, en Lourdes Álvarez, et al., op. cit., pp. 115-116.

<sup>153</sup> La característica determinante de la política social compensatoria es la focalización, entre otras porque el Estado debe racionalizar el gasto.



el sentido que buscaban “compensar” a la población de menores ingresos, y que cuenta con menos recursos para subvertir los efectos de las medidas generadas por los ajustes económicos, y focalizados porque están dirigidos a los grupos más vulnerables de la población como es el caso de mujeres, niños y ancianos.

Los elementos que se tienen en cuenta en el diseño de los programas compensatorios son: a) criterios de eficiencia y eficacia; b) racionalización y focalización del gasto hacia la población más afectada por las medidas (mujeres, niños y ancianos); c) incorporación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado; d) descentralización y transferencias de competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales; y e) la modernización de las instituciones del sector social.<sup>154</sup>

La característica principal de estos programas es su corta duración. Están pensados para ser eficientes, en la medida en que deben responder a una situación determinada y operan bajo la racionalización del gasto por parte del Estado. De ahí la importancia de la focalización. Sin embargo, en Venezuela esta clase de programas se extendió a lo largo de la década de los noventa. Básicamente, se convirtieron en la piedra angular de la política social. En este sentido, Neritza Alvarado afirma que “tales programas, en su carácter de simplemente compensatorios a la espera de que, a largo plazo, el crecimiento económico supere la desigualdad, representan un retroceso a la política de asistencia pública del siglo pasado. [Así] la política social durante el ajuste [se limita] a un ejercicio de caridad pública frente a la pobreza extrema. [...] En consecuencia, en [este modelo económico] no tiene lugar una política social progresiva y redistributiva”.<sup>155</sup> Claro que esta idea no era compartida por el gobierno, para quien la política social diseñada, al mismo tiempo que combatía la pobreza tenía un carácter redistributivo.

Marisela Padrón señala que, si bien en el pasado se implementaron subsidios directos e indirectos, en el gobierno de Pérez fue la primera vez que se produjo una política ambiciosa en materia de subsidios directos.<sup>156</sup> Ahora, es de agregar que la misma lógica de la focalización es buscar que la acción social sea más eficiente, entre otras, eliminando los subsidios indirectos. En efecto, los subsidios canalizados por medio del PEP tuvieron una magnitud tan significativa que “el crecimiento económico del bienio 1991-1992, logró

<sup>154</sup> Lourdes Álvarez, et al., op. cit., p.13.

<sup>155</sup> Silva Michelena, Héctor. “La política social en Venezuela entre los años ochenta y noventa”, en Lourdes Álvarez et al., op. cit., p.98.

<sup>156</sup> Entrevista realizada a Marisela Padrón.

descender [el nivel de pobreza] pero no por un goteo o efecto *trickle down* espontáneo sino, porque pasados los dos primeros años de [este programa] de efectos reducidos se hicieron sentir sus efectos a partir de 1991, tanto porque el volumen de recursos asignados se elevó considerablemente como por la expansión del número de beneficiarios potenciales (...) Cordiplan estimó que las transferencias [pasaron] de representar el 2% del ingreso familiar en 1989 a 29% en 1991”.<sup>157</sup>

La principal preocupación gubernamental en materia social fue el problema de la pobreza, que para entonces empezaba a adquirir magnitudes significativas. La trascendencia que el gobierno le otorgó al combate de la misma se evidencia en la participación del gasto correspondiente a los programas contra la pobreza del gasto social global.

Participación del gasto contra la pobreza  
en el gasto social global, 1989-1992  
(En millones de Bs. y %)

Concepto	1989	1990	1992	1992
Presupuesto Nacional	183.305,0	443.418,0	756.198,9	798.169,0
Gasto social global	85.717,5	128.451,3	227.812,9	274.599,0
% Gasto social global en el presupuesto nacional	46.8	29.0	30.0	34.4
Programas contra la pobreza	7.896,86	28.523,19	57.175,3	63.367,5
Participación de los programas contra la pobreza en el gasto social global	9.2	22.2	25.1	23.1

Fuente: Ley de presupuesto, 1992.<sup>158</sup>

Los principales programas focalizados que se establecieron, y se mantuvieron durante los años noventa fueron: el programa de Beca Alimentaria (subsidio familiar), el programa de Atención Materno Infantil (PAMI),<sup>159</sup> el programa Alimentario Escolar, el programa de Merienda, Comedores Escolares, Dotación de Útiles y Uniformes Escolares y el programa de Expansión Masiva

<sup>157</sup> Silva Michelena, Héctor. “La política social en Venezuela entre los años ochenta y noventa”, en Lourdes Álvarez, et al, op. cit., p. 98.

<sup>158</sup> Alvarado Chacín, Neritza. Citado por Héctor Silva Michelena, “La política social en Venezuela entre los años ochenta y noventa”, en Lourdes Álvarez, et al., op. cit. p. 99.

<sup>159</sup> Es un programa de alimentación para proteger a las madres y a los niños menores de cinco años, y también a los niños hasta 12 a 14 años. Programa que se financió con un préstamo del Banco Mundial.

de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario. El siguiente cuadro muestra el peso de estos programas sociales en materia del presupuesto social durante el periodo de 1989-1993:

Trayectoria presupuestaria (1989-1993) de los programas sociales  
(En millones de Bs.)

Programas	1989	1990	1991	1992	1993
Subsidio Familiar (Beca Alimentaria)	1.945,5	13.135,0	21.832,8	31.890,3	35.728,0
Alimentario Escolar	-	-	-	-	-
Merienda, Comedores Escolares y otros	2.125,1	3.812,7	4.655,5	5.894,4	7.315,9
Dotación de Útiles y Uniformes Escolares	-	2.597,3	3.102,0	5.559,8	6.428,3
Hogares y Multihogares	268,0	1.150,0	2.790,0	7.640,0	7.587,5
Alimentario Materno Infantil	-	312,0	5.880,4	6.732,6	7.299,0
Capacitación y empleo joven				175,6	297,6
Otros (PEP)	8.146,6	10.269,0	8.169,2	10.470,6	12.716,6
Subsidio al Pasaje Estudiantil (no focalizado)	953,4	1.707,6	1.900,0	4.584,1	4.735,1
<i>Presupuesto total de los programas</i>					
Relaciones Presupuestarias					
SUF/total	14%	40%	45%	44%	44%
Programas red escolar/total*	30%	59%	61%	59%	60%
Programas focalizados/total**	32%	64%	79%	79%	78%
<i>Total presupuesto-programas/PIB</i>	0.62%	1.13%	1.27%	1.39%	1.34%

Este es un resumen del cuadro realizado por Moisés Caravallo, cuyo original incluye hasta el año de 1998.<sup>160</sup>

\*Los programas de la red escolar son los primeros cuatro del cuadro.

\*\* Los programas focalizados son los seis primeros del cuadro.

Si bien el objetivo de la creación de estos programas era que fueran temporales y no que se constituyeran en una política social permanente, lo cierto es que lo anterior no sucedió. Durante el gobierno de Rafael Caldera (1994-1999) continuaron todos ellos. Al respecto, la ex ministra Marisela Padrón afirma cinco cosas interesantes: la primera es que el gobierno de Pérez estaba consciente que la capacidad para montar estos programas a tiempo para así responder al impacto y costos generados por el paquete de ajustes no era

<sup>160</sup> Caravallo, Moisés. "Los nuevos programas sociales: notas para un balance", en Lourdes Álvarez, et al., op. cit., pp. 142-143.

posible;<sup>161</sup> la segunda, es que por las circunstancias políticas y sociales fue difícil desmontar los programas durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez; la tercera, es que los programas poco tenían que ver con la generación de empleo porque esta tarea se le estaba dejando al gabinete económico, siendo una equivocación ya que no se puede separar la política económica de la política social, todo lo que tiene que ver con empleo e ingresos tiene que ser parte de la política social; la cuarta, es que las acciones que se tomaron deben ser evaluadas a partir de lo que la crisis demandaba en términos de protección para las personas más vulnerables y que se vieron afectadas fuertemente por el ajuste económico; y la última, es que desde su Ministerio no se quiso contaminar los programas con el clientelismo que había sido característico de las gestiones de gobiernos anteriores. Comenta que, incluso miembros del mismo partido Acción Democrática estaban indignados con el gabinete social que ella dirigía porque en ese momento no tenían el rendimiento político que solían tener cuando ellos directamente manejaban programas sociales.<sup>162</sup>

Además de los programas descritos, el *VIII Plan de la Nación* contenía reformas de la política social encasilladas en la dimensión institucional. De los cambios propuestos, el principal planteaba la necesidad de reformar al sector social, transformando el Ministerio de la Familia –ente encargado de la política social del Estado y de articular la acción de diferentes sectores no gubernamentales con la ejecución de esas políticas sociales– en el Ministerio de Desarrollo Social. La iniciativa no tuvo éxito, pero no se desgastó con el paso del tiempo, tanto así que seguía siendo contemplada en el *IX Plan de la Nación*. Bajo este enfoque reformista, se crearon numerosas instituciones que se posicionaron como pivotes de la política social. Las más significativas fueron:

- La Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS), la cual fue creada como una institución adscrita al Ministerio de la Familia, encargada de capacitar recursos humanos para la administración pública de las políticas sociales.
- El Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS), también adscrito al Ministerio de la Familia. Su objetivo era financiar proyectos del sector

---

<sup>161</sup> Al respecto Marisela Padrón comenta: “la rapidez y el rigor del paquete de ajustes macroeconómicos requería de una respuesta en el ámbito social que no se pudo dar en el tiempo necesario, porque una cosa es decretar la liberación de precios con un Decreto que comienza a regir al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial y tiene incidencia inmediata, y otra distinta, es montar los programas sociales que requieren de una ingeniería nacional y de discusión con el Congreso”.

<sup>162</sup> Entrevista a Marisela Padrón.

social y servir de puente a los recursos internacionales destinados para tal fin.<sup>163</sup>

- La Fundación Fondo de Cooperación y Financiamiento de las Empresas Asociativas (FONCOFIN). Al igual que los anteriores funcionaba como organismo dependiente del Ministerio de la Familia y su función principal era financiar proyectos de microempresas.
- La Fundación para el Desarrollo de la Educación Preescolar (FUNDA-PREESCOLAR), cuerpo dependiente del Ministerio de Educación, conformado con la responsabilidad de extender la cobertura de los servicios de atención al niño en edad preescolar de las zonas pobres urbanas.
- El Consejo Nacional para la Integración de Personas Incapacitadas, anexo al Ministerio de la Familia, con el propósito de promover y articular las acciones previstas a favor de la población con impedimentos o necesidades especiales.
- La Fundación Juventud y Cambio, agregada al Ministerio de la Familia con la labor de capacitar a jóvenes excluidos del sistema educativo para contribuir a su inserción en el mundo laboral.

Así mismo, la nueva política social contemplaba entre sus propósitos racionalizar el gasto social a través de un mejor uso de aspectos organizativos y técnicos. El instrumento fundamental por el que se pensaba optimizar los recursos de la política social era la descentralización la cual implicaba la participación de los gobiernos regionales y municipales, las organizaciones no gubernamentales y los fondos sociales de emergencia e inversión, en los procesos de toma de decisiones y de ejecución de los programas de acción en la dimensión social. Otro de los instrumentos contemplados, en plena coyuntura de liberalización de la economía, fue la privatización o la transferencia parcial de los servicios sociales al sector privado.

Por otra parte, los propósitos gubernamentales de reformar la política social se plasmaron en la creación en 1992 del Consejo Consultivo de la Presidencia de la República. La labor del cuerpo colegiado fue la elaboración de un documento con las propuestas en múltiples asuntos públicos. En el plano social, las principales recomendaciones fueron: reformar la Constitución; estabilizar los precios de los productos de la cesta básica y de las medicinas; continuar con las obras de vialidad e infraestructura agrícola; ejecutar programas de finan-

---

<sup>163</sup> Estos fondos fueron creados en América Latina como mecanismos de transferencia rápido de recursos para paliar los efectos de las medidas económicas adoptadas en el marco de los ajustes, en Lourdes Álvarez, et al., op. cit., p.15.

ciamiento de vehículos para el transporte colectivo; financiar a microempresas; respaldar a los grupos familiares; construir viviendas, especialmente para la clase media, civil y militar; ejecutar programas recreacionales, turísticos y de capacitación profesional; instaurar una reforma universitaria que contemple la formación de posgrados; actualizar y fortalecer las redes de información; crear un Consejo Nacional de Salud; dotar a los centros asistenciales; incrementar los recursos destinados a la medicina preventiva y el saneamiento ambiental y suministrar medicamentos genéricos. Paradójicamente, dichas propuestas fueron ignoradas por el gobierno, pese a que fue en el seno del Estado donde surgió la idea de crear el Consejo. Probablemente, la creación del Consejo Consultivo respondió a una estrategia del ejecutivo para levantar una cortina de humo que funcionara como elemento de contención de la convulsionada situación social.

Los programas, acciones y rasgos de la política social de Carlos Andrés Pérez, anteriormente mencionados, se presentaron invariables hasta 1994. El gobierno interino de Ramón J. Velásquez (1993-1994), no significó, en el espectro social, avances o retrocesos significativos y tampoco introdujo cambios importantes.

El gobierno de Carlos Andrés Pérez tuvo que enfrentar crisis graves. Si bien, las medidas macroeconómicas que se adoptaron reportaron mejoras en sus indicadores, por esta razón, Venezuela obtuvo una elevada tasa de crecimiento en 1991, aunque la situación política y social no mejoró. En 1992 tuvo que enfrentar dos intentos de Golpe de Estado; el primero el 14 de febrero y el segundo el 27 de noviembre. A lo anterior, la investigación en su contra por malversación de fondos concluyó en 1993 con su enjuiciamiento y destitución del cargo.

Para algunos analistas no puede decirse que hubo progreso real en materia económica, ya que el crecimiento se debió fundamentalmente al incremento internacional de los precios del petróleo por la Guerra del Golfo, más que a la eficiencia de la economía. De hecho, los mayores ingresos petroleros, el refinanciamiento de la deuda externa, y la privatización crearon la ilusión de equilibrio y nuevamente conllevaron al gobierno al error de buscar el crecimiento por medio de la expansión del gasto público sin contar con una base de tributación interna que la sustentase. El consumo del gobierno central se incrementó en 12.6% interanual entre 1990 y 1992 y la inversión pública lo

hizo en más de 50%, junto con expansiones significativas de la base y la liquidez monetaria, como se ve a continuación:<sup>164</sup>

Años	Crecimiento PIB %	Tasa de inflación %	Salario real per cápita Bs./persona	Déficit fiscal % del PIB
1989	-8,6	84	21.166	-1,1
1990	6,5	40	20.447	0,2
1991	9,7	34	19.537	0,6
1992	6,1	31	20.220	-5,8
1993	-0,4	38,1	17.914	-2,9

CRECIMIENTO REAL				
Años	Gasto público	Inversión pública	Base monetaria	Liquidez monetaria
1989	-10,3	-70,3	-24,6	-21,4
1990	33,1	85,2	33,6	17,9
1991	9,6	87,3	40,4	14,1
1992	-6,8	-5,6	-12,3	-10,2
1993	-20,1	36,7	-24,1	-13,9

Fuente: Cordiplan, IX Plan de la Nación

Al terminar el año de 1993, la economía venezolana se encontraba afectada por profundas crisis, manifestadas en problemas financieros, dificultades fiscales, estanflación,<sup>165</sup> saldo negativo en la cuenta corriente de la balanza de pagos, agotamiento del tipo de cambio, deterioro del salario real a un nivel equivalente al 60% del percibido en 1988 y el aumento de los niveles de pobreza crítica. En 1987, el 37% de las familias percibía ingresos por debajo de la canasta básica de sobrevivencia y a los 5 años siguientes tal cifra ascendió al 66%. Los niveles de pobreza extrema pasaron del 5% en 1985 al 33% en 1993 y los de pobreza crítica del 27% al 66% en el mismo periodo. La escasez de bienes y los problemas económicos fueron creando una cultura con caracte-

<sup>164</sup> Ver Cordiplan, *IX Plan de la Nación*, p. 20

<sup>165</sup> La estanflación es el término económico que explica el fenómeno según el cual una economía se dirige a un estancamiento por falta de crecimiento y desempleo, que se suma a elevados niveles de inflación.

rísticas sociológicas y psicológicas particulares que [propiciaba] la agresividad social y la violencia.<sup>166</sup>

*Balance de la década de los noventa*

La política social compensatoria siguió siendo la característica en el gobierno de Rafael Caldera (1994-1998). Durante su gestión también se anunció un programa de ajuste macroeconómico negociado con el FMI, llamado la “Agenda Venezuela”, y puesto en práctica en 1996, como consecuencia de la profunda crisis financiera de 1994-1995, y que en buena medida, comprometió la situación económica durante sus años de gobierno.

Para ese año el grado de desigualdad en el país mostraba un deterioro aún mayor del registrado en años anteriores (a excepción de los años de 1992 y 1993). La siguiente tabla evidencia la evolución del coeficiente Gini desde 1989 hasta 1996:

Pobreza e ingreso per cápita en Venezuela  
Grado de desigualdad, coeficiente de Gini

Año	Coficiente Gini
1988	0.575
1989	0.585
1990	0.588
1991	0.577
1992	0.572
1993	0.572
1994*	0.592
1995*	0.590
1996*	0.624

\* La información se refiere al segundo semestre del año.

Durante la gestión de Rafael Caldera la política económica siguió imponiéndose sobre la política social. En términos generales, los lineamientos económicos que siguió la administración Caldera fueron bastante similares a los contenidos en el programa “El Gran Viraje”. Su programa “Agenda Venezuela” es de corte ortodoxo-neoliberal y algunos expertos aseguran que

<sup>166</sup> Ver Cordiplan, *IX Plan de la Nación*, p. 23.



tal denominación es acertada, porque el programa es fundamentalmente una agenda temática y no un plan de gobierno o de desarrollo nacional. Entonces, la Agenda Venezuela es un listado de tópicos que el gobierno negoció con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y que posteriormente implementó.

El programa se componía de diez áreas-objetivos: reducción gradual del déficit fiscal, flexibilización del control de cambios supresión de los controles de cambio, fortalecimiento del sector financiero, reforma estructural del sistema de seguridad social, expansión de los programas sociales, dinamización del aparato productivo, ampliación del régimen competitivo de precios, la eliminación incompleta de los controles de precios, nuevas políticas de tasas de interés, capacitación para el empleo, reforma de la administración pública y desarrollo de privatizaciones.

Así las cosas, los programas sociales de la Agenda Venezuela, que es la versión definitiva del IX Plan de la Nación, tenían como objetivo general “distribuir las cargas sociales que implica el programa de ajuste y compensar aquellos grupos poblacionales más expuestos a los efectos de dicho ajuste”.<sup>167</sup> Sin embargo, se trazaron otros objetivos en materia de acción social, contenidos en el capítulo IV, denominado “Calidad de vida y Solidaridad Social”, del IX Plan de la Nación. Los objetivos que en él se esbozaron fueron: generar empleo; desarrollar un sistema integral de seguridad social; mejorar la prestación de los servicios sociales básicos; promover el acceso de la población a la vivienda; dirigir el gasto público de manera prioritaria al mejoramiento constante de los servicios de salud preventiva, educación preescolar y básica, seguridad alimentaria, saneamiento básico, vivienda, seguridad social, deporte y recreación; promover la integración social, atender a la población en situación de extrema vulnerabilidad nutricional; fortalecer la capacidad institucional del Estado en materia social.

En términos generales, la Agenda Venezuela no tuvo grandes diferencias con el Gran Viraje. Por el contrario, podría decirse que es la continuación del programa del gobierno de Carlos Andrés Pérez. Como lo reafirma el ILDIS la Agenda:

Asumió casi todos los programas sociales de este último con las mismas orientaciones, la política social tradicional no presentó mayores cambios, orientándose siempre a la ampliación de la cobertura y optimización de la calidad en el mejor de los casos, y el conjunto de medidas macroeconómicas no fue en gran parte alterado. La principal diferencia entre el “Gran Viraje” y la Agenda Venezuela se encuentra

<sup>167</sup> En: Lourdes Álvarez et al., op cit., p. 148.

en su entorno: el primero se aplicó sin un consenso nacional, que estuvo más presente en la segunda.<sup>168</sup>

La Agenda Venezuela no sólo determinó que los postulados sociales guardaran coherencia con el modelo neoliberal. También continuó y concretó nuevo apoyo de los organismos multilaterales de crédito a varios de los proyectos sociales previstos. Tal es el caso del plan “Cesta Alimentaria Estratégica”, destinado a dotar de capacidad adquisitiva a los más pobres para que pudieran comprar alimentos de primera necesidad. De igual forma, conllevó a la reducción de los condicionamientos impuestos por estas instituciones internacionales para facilitar el flujo de recursos al conjunto de programas sociales en marcha. Gracias a ello, algunos programas sociales obtuvieron financiación del Banco Mundial y del BID, como los programas de: Almuerzo Escolar, Alimentación Materno-Infantil, Multihogares, Plan de Empleo Juvenil, Atención Preescolar. Así mismo, las acciones de modernización del sector salud, Abastecimiento Solidario, Mercados Populares y gestiones de equipamiento e infraestructura (construcción de acueductos, cloacas, dotación básica urbana y rural, Fundabarrios).

En resumen, y como lo señala Michelena “el programa de compensación social [del gobierno de Caldera] dejaría en pie la mayoría de los programas establecidos por el presidente Pérez, que sería seguido de políticas de desarrollo social para la recuperación y el fortalecimiento del capital humano, y para el enfrentamiento de la pobreza, cuyas cifras continuaban en aumento. [En efecto, y después de la crisis financiera], los índices de hogares en pobreza pasaron de 54% en 1994 a 65% en 1997, y el número de hogares en pobreza extrema creció durante su cuatrienio en 924.133 unidades, es decir en más de 131%”.<sup>169</sup>

Entonces, los principales programas sociales compensatorios y focalizados eran el programa de Beca Alimentaria (subsidio familiar), de Atención Materno Infantil (PAMI),<sup>170</sup> el Alimentario Escolar, el de Merienda y Comedores Escolares, el de Dotación de Útiles y Uniformes Escolares, el de Expansión Masiva de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario y, el de Protección al Anciano (creado en 1994).

---

<sup>168</sup> *Ibíd.*

<sup>169</sup> Silva Michelena, Héctor. “La política social en Venezuela durante los años noventa”, en Lourdes Álvarez, et al., *op cit.*, p.104.

<sup>170</sup> Es un programa de alimentación para proteger a las madres y a los niños menores de cinco años, y también a los niños hasta 12 a 14 años. Programa que se financió con un préstamo del Banco Mundial.

Además de estos programas se pusieron en marcha otros que tenían propósitos más genéricos en cuanto a su población objetivo.<sup>171</sup> Sin embargo, el peso de estos programas focalizados se evidenció por el hecho de que una proporción significativa de la inversión social se destinó a ellos. Entre 1991 y 1997, representaron alrededor del 80% del presupuesto destinado al conjunto de nuevos programas.<sup>172</sup>

Es de resaltar algunos avances hacia el final de su gestión, y que se habían iniciado en la administración anterior, en materia de cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la ejecución de políticas sociales. De la misma manera, en materia de descentralización.<sup>173</sup> Entre las principales críticas estuvieron la continuación en la descoordinación de la política económica y la social, y la carencia de un sistema de información social y de evaluaciones de impacto de los distintos programas sociales.

Finalmente, el balance de la situación social en Venezuela a finales de la década de los noventa es poco alentador. Caravallo a través de distintos indicadores recoge la dimensión del empobrecimiento que han tenido los venezolanos durante las dos últimas décadas:

Venezuela ha sido uno de los países latinoamericanos que ha visto decrecer de manera más marcada su riqueza nacional desde finales de los años setenta. En una comparación entre 32 países latinoamericanos y caribeños, sólo 4 países muestran un decrecimiento acumulado de más del 20% en el PIB por habitante para el período 1980-1996: [Junto] a Haití, Nicaragua, Suriname está Venezuela (CEPAL, 1997). A ello habría que añadir que, durante los setenta, el PIB por habitante en Venezuela sólo creció en 0.1% anual (BID, 1996). De hecho, se ha calculado que el ingreso per cápita venezolano para 1995 era inferior al de 1960 (PNUD, 1996). Diversas manifestaciones socioeconómicas han acompañado ese deterioro general de la economía. Puede destacarse el aumento de la proporción de fuerza de trabajo en el sector informal, que pasa de 35% en 1980 a casi 50% para 1997, entre otros cambios significativos (OCEL, 1997). [Sin embargo], el dato más representativo es el deterioro sostenido del ingreso real de la población laboral, proceso prácticamente ininterrumpido desde 1979 hasta 1997. En tal sentido, ASOTRAL estimó que el salario mensual (real) promedio de 1994 tenía un valor cercano al 50% del salario de 1978. Por su parte Asdrúbal Baptista también estima que la remuneración de la fuerza de trabajo (ingreso real) declina de manera prácticamente continua desde 1979 hasta 1995 (con las únicas excepciones de 1987, 1991 y 1992). El balance es drástico: las remuneraciones de

<sup>171</sup> Caravallo, Moisés. “Los nuevos programas sociales: notas para un balance”, En: Lourdes Álvarez et al., op cit., p.144.

<sup>172</sup> *Ibíd.*

<sup>173</sup> *Ibíd.*, p.161.

la fuerza de trabajo en 1995 equivaldrían a 40% del valor que tenían para 1978 y se acercarían a los valores que registraban a comienzos de los años cincuenta (Baptista, 1997). Es inevitable que en un cuadro histórico de “retroceso” socioeconómico (al que se añaden las limitaciones que la evolución del PIB ha planteado para aumentar el gasto social per cápita) se haya registrado, desde 1980, una expansión variable, pero extraordinaria y sostenida, de la población en situación de pobreza que, según la OCEI, alcanza a 65% de los hogares para el segundo semestre de 1997. En un contexto como el anterior difícilmente pueden esperarse mejoras significativas de los indicadores sociales, aun contando con programas focalizados.<sup>174</sup>

El ambiente<sup>175</sup> en América Latina a finales de la década de los noventa es bien interesante. Distintos actores internacionales promovieron o apoyaron eventos académicos para discutir sobre el balance de los resultados de las políticas macroeconómicas adelantadas en la región desde hacía dos décadas, y sus resultados en materia social. Como bien lo anotó Briceño en ese momento, “en la actualidad existe una opinión creciente para vincular las políticas de equilibrio macroeconómico con el crecimiento de la desigualdad social, de la pobreza, de la violencia urbana y política. Es así como el factor social se convierte en un componente con peso específico”.<sup>176</sup>

## Conclusiones

En Venezuela, a partir de 1936 y en concreto con la promulgación de la Constitución de 1961 el Estado asume su compromiso social. Los avances en esta materia fueron significativos, por ejemplo, durante las dos primeras décadas democráticas en áreas de salud y educación; sin embargo, a finales del siglo XX el balance no es positivo. En efecto, durante los años ochenta y noventa, una vez concluido el periodo de expansión económica y de recursos abundantes provenientes de la renta petrolera, el declive progresivo en lo social es notorio, encontrándose el país *ad portas* del siglo XXI con dos grandes desafíos: la concentración del ingreso y los altos niveles de pobreza.

Por ejemplo, la evolución del PIB per cápita desde el año de 1950 al 2004, y a excepción de algunos años, por contextos internacionales favorables y medidas macroeconómicas coyunturales, muestra un descenso que contrasta

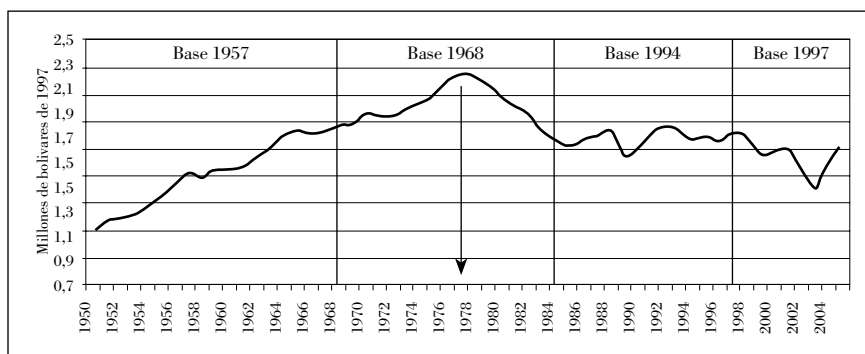
<sup>174</sup> Todas las fuentes están citadas en Moisés Caravallo, “Los nuevos programas sociales: notas para un balance”. En: Lourdes Álvarez et al., op cit., p.149.

<sup>175</sup> Ver Tabla: Ambiente favorable para los negocios (1980 – 2002).

<sup>176</sup> Pulido de Briceño, Mercedes. “El impacto de los programas sociales. Balance y perspectivas”, En: Lourdes Álvarez et al., op cit., p.132.

con la curva ascendente de las décadas anteriores y que tiene como punto de quiebre el año de 1978; es decir, el año del inicio del fin del incipiente Estado de Bienestar que se estaba consolidando en Venezuela.

Gráfico 1. Venezuela: PIB per cápita



Fuente: cálculos de la evaluación basados en datos del BCV (varios años). Data 1950-1998: Series común de país realizada por el sistema de la Naciones Unidas en Venezuela. Estadísticas de Venezuela. Data 1995-2003: PIB por clase de actividad a precios de 1984. Data 1997-2005: Programa de Estimaciones del PIB trimestral por clase de actividad económica a precios de 1997.

Este indicador es referente de gestión no sólo de lo social sino también de lo económico en los distintos periodos presidenciales, incluyendo los primeros años del gobierno de Hugo Chávez y de la puesta en marcha de su proyecto de Revolución Bolivariana. Durante este largo periodo el país transitó de un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones a uno neoliberal. En materia social significó el cambio de una etapa en la que se desarrolló una fuerte tradición asistencialista y estatista de la política social con la implementación de una política social universal, a una donde se buscó reducir el papel del Estado y se caracterizó por la puesta en marcha de una política social compensatoria y focalizada en la espera de que el equilibrio económico diera resultados en lo social.

Venezuela es un país petrolero, lo que ha incidido en el papel que el Estado ha adoptado tanto durante el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones como en el neoliberal, de la misma manera que en la sociedad cuyas expectativas de bienestar y calidad de vida no se pueden desvincular de este hecho.

Distintas razones explican el balance negativo de la política social a finales del siglo xx. Para Michelena haciendo el balance de las décadas de los ochenta y noventa “El Estado no [fue] eficaz en la lucha por mejorar las condiciones de vida. (...) Las razones que explican este fracaso son de diverso orden: de

concepción y diseño [de la política social], de las capacidades institucionales para ofrecer respuestas a nuevas o viejas situaciones (ausencia de coordinación, gremialismo, falta de gerencia), y económicas”.<sup>177</sup> Habría que agregar también, lo afirmado por Maingón y Lacabana que a pesar de resultados positivos a finales de la década de los setenta, los periodos anteriores de expansión económica “no fueron suficientes para erradicar la pobreza. El modelo de desarrollo [de entonces] fue dando lugar a una configuración social y productiva heterogénea y la pobreza fue un resultado que el Estado interventor, [y asistencialista] no pudo solucionar”.<sup>178</sup> Entonces, a las razones estructurales de antaño generadoras de pobreza y desigualdades sociales, se le agregaron las provenientes de los ajustes macroeconómicos.

Con respecto al panorama que se viene presentando en la mayoría de los países de la región de América Latina desde finales de los años ochenta, y del cual Venezuela no es ajena, Carlos Vilas describe así el contraste entre las políticas sociales que se construyen a la luz del paradigma neoliberal y del keynesiano, y por ende, entre sus respectivos modelos y acciones: “tenemos hoy privatización donde antes hubo intervención y regulación estatal; focalización en lugar de universalidad; compensación en vez de promoción e individualismo, particularismo clientelista como sustituto del ejercicio colectivo de derechos; y combate a la pobreza extrema en lugar de desarrollo social”.<sup>179</sup>

A finales de los años noventa la política social en Venezuela a nivel de concepción se caracteriza por una separación no sólo entre las esferas de lo económico y lo social sino también entre estas dos con la política, y por lo tanto, adolece de una visión de desarrollo social de largo plazo. En otras palabras, de una política social en pro del “desarrollo humano”. Sin embargo, el gran reto que enfrenta la sociedad venezolana como lo señala Kliksberg es la pobreza. “La pobreza como un tema impostergable, como el problema más grave y acusador que enfrenta y que tendrá que enfrentar mañana, pasado mañana, y así sucesivamente, por lo menos durante los próximos veinte años”.<sup>180</sup> Una masa de pobres en aumento, entre otras, por falta de acceso a oportunidades y como reflejo de la inequidad. Este es el gran desafío con el cual se enfrenta el gobierno de Hugo Chávez en la Venezuela de cambio de siglo.

<sup>177</sup> Silva Michelena, Héctor. “La política social en Venezuela durante los años noventa”, en: Lourdes Álvarez et al. op cit., pp. 96 - 110.

<sup>178</sup> Lacabana, Miguel y Maingon, Thais. “La focalización: políticas sociales estructuralmente ajustadas”, op. cit.

<sup>179</sup> *Ibíd.*

<sup>180</sup> Citado en Silva Michelena, Héctor. “La política social en Venezuela durante los años noventa”, en: Lourdes Álvarez et al., op cit., p.110.

## Bibliografía

### Libros

- Bañón I. Martínez, Rafael. *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, España: Díaz De Santos, 2003, p. XXIV.
- Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*, Tercera edición, Vol. 1. A-G, México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Calderón, Fernando, Caravallo Moisés, Cunill Nuria et al., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*. Fondo de Inversión social de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1999.
- Diccionario Enciclopedia de Economía*. Vol.3. Barcelona: Planeta, 1980.
- Diccionario Enciclopedia de Economía*. Vol.7. Barcelona: Planeta, 1980.
- Faleto Enzo, y Cardoso Fernando Enrique. *Dependencia e Desenvolvimento na America Latina*, Sao Paulo: Editorial TLC, 1996.
- Kuhn, T. S. *La estructura de las revoluciones científicas*, México: Fondo de Cultura Económica, 1971.
- López, Maya Margarita; Gómez Calcaño, Luis; Maingón Thais. *De Punto Fijo al pacto social. Desarrollo y hegemonía en Venezuela (1958-1985)*, Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1989.
- Lourdes Álvarez, Helia Isabel del Rosario, Jesús Robles, (coords.). *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1999.
- Maingon, Thais (coordinadora) *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2006.
- Mandato, Eleonora. *El gasto social en Venezuela durante el siglo XX*, Caracas: Impregraf, 1998.
- Márquez, Trino. *El Estado en Venezuela: descentralización, reforma de la administración pública y políticas contra la pobreza*, Caracas: Editorial Panapo, 1996.
- Negri, Toni. *El poder constituyente: ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Madrid: Libertarias, 1994.
- Peters, Guy B. *La política de la burocracia*, México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C. 1999.

- Preston, P.W. *Una introducción a la teoría del desarrollo*, México: Siglo Veintiuno Editores, 1999.
- Roth Deubel, André-Noel. *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, Colombia: Ediciones Aurora, 2002.
- Silva Luongo, Luis José. *De Herrera Campíns a Chávez*, Caracas: Alfa, 2007.
- Ugalde, Luis; España, Luis Pedro; Lacruz, Tito; De Viana, Mikel; González, Lissette; Luengo, Néstor Luis; Ponce, María Gabriela. *Detrás de la pobreza*, Caracas: Editorial Ex Libris, Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, 2005.
- Valencillos, Héctor. *El reajuste neoliberal en Venezuela*, Caracas: Monte Ávila, 1992.
- Williamson. *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México: Guernika, 1991.
- Zorrilla, Santiago y Méndez, José. *Diccionario de Economía*, Segunda edición, México: Limusa Editores, 1994.

## Capítulos de libros

- Gallego Méndez, María Teresa. “Estado social y crisis del Estado”, en *Manual de Ciencia Política*, Rafael del Águila, (edit.), 4ª. edición, Madrid: Trotta, 2005.

## Artículos de revistas

- “La apertura venezolana y les ha dado resultado”. En *Síntesis Económica*, año XIII, núm. 715, 1990: 10-11.
- “La apertura latinoamericana: el caso venezolano”. En *Síntesis Económica*, año XIII, núm. 740, noviembre de 1990: 14-5.
- Barreto, Luz Marina. “Sobre los cambios de perspectiva en el conocimiento”. En *Ideas y Valores* núm. 134, agosto de 2007, Bogotá: 77-92.
- Domingo, Carlos y Tonella, Giorgio. “Renta petrolera y políticas distribucionistas: análisis histórico del caso Venezuela”, Venezuela: Universidad de los Andes, 1999.
- Franco, Rolando. “Los paradigmas de la política social en América latina”. En *Revista de la CEPAL*, núm. 58, 1996: 9-20.
- Gómez Calcaño, Luis. “La social democracia Venezolana: del populismo al pragmatismo”. En *Democracia y política en América Latina*, Siglo Veintiuno editores, (en línea), disponible en: Google Books.Web:<http://>



www.google.co.ve/books?id=nGJLV59N30cC&pg=PA272&ots=yidHZ5ew28&dq=gobiernos++jaime+lusinchi&sig=r6y6bTW4yzEku-E\_xVQf1Ox2XZk#PPA264,M1.

- Graham, Carol y Angell, Alan. "Can social sector reform make adjustment sustainable and equitable? Lessons from Chile and Venezuela". En *Journal Latin American Studies*, núm. 27, 1995: 189-219.
- Lander, Edgardo. "The Impact of Neoliberal Adjustment in Venezuela, 1989-1993". En *Latin American Perspectives*, Vol. 23, núm. 3, 1996: 50-73.
- Prebisch, Raúl. "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo". En *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, Vol. 63(2), núm. 250 abril 1996: 771-792.
- Puente, José Manuel. "Gasto público en Venezuela ¿Una historia de ganadores o perdedores?". En *Revista Venezolana de análisis de Coyuntura*, núm. 2, Caracas: 2001.
- Sabino, Carlos. "Bienestar y política social". En *De cómo un Estado rico nos llevó a la pobreza. Hacia una nueva política social*, Edición Panapocidice, Caracas: 1994.
- Sottoli, Susana. "La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia". En *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, 2000: 44.
- Sottoli, Susana. La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. UNICEF. Ponencia presentada en el encuentro: Perspectivas de la Política Social en América Latina, celebrado en Washington D.C. 17 al 19 de abril de 2002, (en línea), disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11203410>
- Uharte Pozas, Luis Miguel. "Política social y democracia: un nuevo paradigma". En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 11, núm. 3, 2005:93-114.

## Documentos institucionales

- Acción Democrática, Secretaría Nacional de Educación. "La verdad sobre 40 años de educación democrática en Venezuela", documento elaborado durante el año de celebración del 62 aniversario de creación de Acción Democrática y publicado en: *63 aniversario*, Caracas: 13 de septiembre de 2004.

- COPRE. “Una política social para la afirmación de la democracia”. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), Caracas: 1989.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). “VI Plan de la Nación 1981-1985. Desarrollo global”. Vol. I. Versión oficial presentada al país por el Presidente de la República el día viernes 28 de agosto de 1981. Cordiplan, Caracas: 1981.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). “VII Plan de la Nación 1984-1988. Lineamientos generales”. Versión final, presentación al Congreso. Cordiplan, Caracas: 1984.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). Documentos del IX Plan de la Nación. Cordiplan, Caracas: 1995.
- Salas, Gustavo. “La participación ciudadana en el diseño y gestión de los programas sociales”. Ponencia presentada en el I Seminario Regional de Gerencia Social, región centro-occidental, realizado del 28 al 30 de noviembre de 1991 en Coro, Estado Falcón, Serie Lecturas núm. 6. Fundación Escuela de Gerencia Social, Venezuela: 1992.

## Documentos electrónicos

- Alvarado Chacín, Neritza. “La atención a la pobreza en Venezuela del “Gran Viraje” a la “V República 1989-2002”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. 9, núm. 2, 2003: 111-150 (en línea), disponible en: <http://www.revele.com.ve/pdf/coyuntura/volix-n2/pag111.pdf>
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau. “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” (en línea), disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000164.pdf>
- Briceño Reyes, Dimitri. “Notas sobre historia política de Venezuela 1973-2003”, (en línea), disponible en: [http://www.walc03.ula.ve/db/ssaber/Edocs/pubelectronicas/agoratrujillo/agora12/dimitri\\_briceno.pdf](http://www.walc03.ula.ve/db/ssaber/Edocs/pubelectronicas/agoratrujillo/agora12/dimitri_briceno.pdf)
- Centro de Investigaciones Sociales (CISOR). “Tres décadas de políticas sociales: del Desarrollismo al Neoliberalismo”, en *Observatorio Social: seguimiento activo de los programas sociales en Venezuela*, 2003, (en línea), disponible en: [http://64.233.179.104/scholar?hl=es&lr=&q=cache:PrN-F4MDCK0J:www.cesap.org.ve/documentos/seguimiento\\_programas\\_sociales\\_gscsap.pdf+programas+sociales+luis+herrera+campins](http://64.233.179.104/scholar?hl=es&lr=&q=cache:PrN-F4MDCK0J:www.cesap.org.ve/documentos/seguimiento_programas_sociales_gscsap.pdf+programas+sociales+luis+herrera+campins)

- Coraggio, José Luis. “Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad”. Madrid: Miño y Dávila, 1999. (en línea), disponible en: [http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Pol%C3%ADticasocial\\_yEdT.doc](http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Pol%C3%ADticasocial_yEdT.doc)
- Cuñarro Conde, Edith Mabel. “Venezuela 1984-1999: 15 años de historia (La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) como mecanismo de innovación política”, (en línea), disponible en: [www.serbi.luz.edu.ve/pdf/cp/n33/art\\_06.pdf](http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/cp/n33/art_06.pdf)
- Domingo, Carlos; Fargier, María y Mora, Jesús. “Viejos y nuevos modelos de Venezuela”. En *Revista de Economía*, núm. 9, (en línea), disponible en: [http://iies.faces.ula.ve/Revista/Articulos/Revista\\_09/Pdf/Rev09Domingo\\_Fargier.pdf](http://iies.faces.ula.ve/Revista/Articulos/Revista_09/Pdf/Rev09Domingo_Fargier.pdf)
- Fundación Cidob. Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo. Biografías Líderes Políticos. “Jaime Lusinchi”, (en línea), disponible en: [http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/venezuela/jaime\\_lusinchi](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/venezuela/jaime_lusinchi)
- Fundación Empresas Polar. “Historia de Venezuela para nosotros. Jaime Lusinchi”, (en línea), disponible en: <http://www.fpolar.org.ve/nosotros/educacional/instituc/lusigob.html>
- Giral Pimentel, José Alfredo. “Control de cambios y régimen de cambios diferenciales”, (en línea), disponible en: <http://www.analitica.com/va/economia/opinion/2443845.asp>
- Gómez, Irey y Alarcón, Luis. “Los nudos críticos de la política social venezolana de 1989 a 2001”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 9, núm. 2, 2003:13-35, (en línea), disponible en: <http://www.revele.com.ve/programas/indice/ria.php?rev=revecciso&id=12305>
- Gurrieri, Adolfo y Pedro Sainz. “Empleo y movilidad estructural. Trayectoria de un tema prebischiano”. En: *Revista de la CEPAL* 80, agosto, 2004, (en línea), disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/290/29002412.pdf>
- Lacabana, Miguel y Maingon, Thais. “La focalización: políticas sociales estructuralmente ajustadas”, (en línea), disponible en: <http://168.96.200.17/art/libros/lasa97/lacabanamaingon.pdf>, recuperado en marzo de 2008.
- López Maya, Margarita y Lander, Luis E. “Ajustes, costos sociales y agenda de los pobres en Venezuela: 1984-1998”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 6, núm. 3, 2000: 185-206, (en línea), disponible en: <http://www.revele.com.ve/pdf/revecciso/vol6-n3/pag185.pdf>

- Maingon, Thais. “Política social venezolana de 1999 a 2003”. *Cuadernos del CENDES*, núm. 55, 2004: 47-73, (en línea), disponible en: <http://www.cendes-ucv.edu.ve/pdfs/55%2047-74.pdf>
- Mazza, Jacqueline. “Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe”. En: *Revista de la CEPAL* 80, agosto, 2004, (en línea), disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/9/19369/P19369.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>
- Moreira Cunha, André. *Peripheral Strategies Sixty Years After the Bretton Woods Agreement*, Rev. Econ. Polit., Vol. 26 núm. 4 São Paulo Oct./Dec., 2006, (en línea), disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572006000400001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572006000400001&script=sci_arttext)
- Rincón Becerra, María y Rodríguez Colmenares, Isabel. “Consideraciones generales sobre la política y gestión de la salud en Venezuela (1900-2003)”. En: *Revista Venezolana de Sociología y Antropología* (en línea), sep. 2004, Vol.14, núm. 41 [citado 30 mayo 2008], pp. 503-532, disponible en: [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0798-30692004000300005&lng=es&nrm=iso](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-30692004000300005&lng=es&nrm=iso). ISSN 0798-3069.
- Roig Boadas, Ricardo. “El primer año de la Agenda Venezuela”. *Economía y Petróleo*. Revista electrónica núm. 16, junio de 1997, (en línea), disponible en: <http://www.analitica.com/archivo/vam1997.06/e&p5.htm>
- Sabino, Carlos. “De los subsidios indirectos a los subsidios directos: el camino hacia ninguna parte”. En: *De cómo un Estado rico nos llevó a la pobreza* (en línea), disponible en: <http://www.tesis.ufm.edu.gt/Sabino/50616/capitulo4.htm>
- Sottoli, Susana. “La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas”. UNICEF. Ponencia presentada en el encuentro: *Perspectivas de la Política Social en América Latina*, celebrado en Washington D.C., 17 al 19 de abril de 2002, (en línea), disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11203410>
- Universidad Autónoma de Baja California. “La desconcentración”, (en línea), disponible en: [//alpha.rec.uabc.mx/dgaa/matdidac2/admon/UNIDAD%205/DESCONCENTRACION.htm](http://alpha.rec.uabc.mx/dgaa/matdidac2/admon/UNIDAD%205/DESCONCENTRACION.htm)
- Villalobos, Luis Carlos. “Venezuela: la crisis del rentismo petrolero y las opciones de política económica”. *Revista de Ciencias Sociales Universidad del Zulia*, Vol. VIII. núm. 002, 2002: 234-248, (en línea), disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/280/28080204.pdf>

Lacabana, Miguel T. y Maingon, Thais. “La focalización: políticas sociales ‘estructuralmente ajustadas’”. Este artículo es el resumen de un estudio comparativo entre seis países de América Latina durante el periodo 1989-1995. Trabajo que fue encomendado por el Ministerio de la Familia de la República de Venezuela, (en línea), disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/lasa97/lacabanamaingon.pdf>

## Entrevista

/Marisela Padrón Quero/. Noviembre 2007, Caracas, Venezuela. /entrevista q/,ministra de familia y trabajo de gobierno de Carlos Andrés Pérez. Actualmente directora de la División de América Latina y el caribe del Fondo de Población de la Naciones Unidas (UNFRA).

