



Revista de Ciencias Sociales (Ve)
ISSN: 1315-9518
clementz@luz.ve
Universidad del Zulia
Venezuela

Alvarado Chacín, Neritza
Pobreza y asistencialismo en Venezuela
Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. IX, núm. 3, diciembre, 2003, pp. 431-458
Universidad del Zulia
Maracaibo, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28009306>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Pobreza y asistencialismo en Venezuela*

Alvarado Chacín, Neritza**

Resumen

Con el objetivo de contribuir a discernir la compleja problemática de la pobreza y de sus posibles salidas, en este trabajo se discuten algunas razones que explicarían la continuidad del estilo asistencial compensatorio focalizado, propio de la política social neoliberal, en la actual estrategia venezolana de atención a la pobreza, pese a que el discurso del presente gobierno se opone frontalmente a dicho modelo. Destacan, entre otros, dos factores básicos: 1) la vigencia de los mecanismos psicológicos del rentismo, manifiesto en la cultura clientelar aún internalizada en el venezolano, tanto en los ciudadanos como en los gobernantes, a pesar de los cambios de la coyuntura económica y sociopolítica del país, y 2) la importancia político-estratégica del asistencialismo en función del objetivo prioritario, no declarado, de mantener una relativa paz social, legitimidad política, estabilidad del gobierno y del régimen democrático. Se señalan riesgos potenciales del asistencialismo y se bosquejan algunos de los requisitos que hoy exige el enfrentamiento a la pobreza en Venezuela.

Palabras clave: Pobreza, asistencialismo, cultura clientelar, Venezuela.

Poverty and Assistance in Venezuela

Abstract

In order to help discern the complex problem of poverty and possible solutions to the same, this paper discusses certain reasons that explain why the style of focalized compensatory assistance, characteristic of neoliberal social policy, continues to be the present day Venezuelan strategy in poverty programs even when governmental discourse is totally opposed to these models. Two factors stand out among others: 1) the reality of psychological rentist mechanisms manifested in a political clientel culture still in effect in Venezuela both in citizens and in leaders even though the present government opposes such programs, and 2) the strategic political importance of social as-

Recibido: 02-11-12 . Aceptado: 03-10-27

* Este trabajo forma parte de las reflexiones efectuadas en el proyecto de Investigación: "Pobreza y Política Social: una mirada desde los Ciudadanos", subvencionado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia (CONDES-LUZ).

** Profesora investigadora, adscrita al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de LUZ.
E-mail: nalvarado@icnet-com.ve

sistance in relation to achieving priority level un-declared objectives related to social peace, political legitimacy, governmental stability, and democratic government. Potential risks are pointed out in relation to social assistance programs and certain pre-requisites are outlined in relation to confronting poverty in Venezuela.

Key words: Poverty, social assistance, clientel culture, Venezuela.

Introducción

Observando retrospectivamente la historia de la democracia venezolana, se encuentra en el acuerdo conocido como “Pacto de Punto Fijo” (firmado en 1958 por los partidos políticos AD, COPEI y URD a la caída de la dictadura perejimenista), el primer gran ejercicio de negociación política para fijar las bases de convivencia social en el país, toda vez que constituyó un compromiso para sostener el proceso democrático iniciado el 23 de Enero de ese año y dio origen al sistema populista de partidos políticos.

Este sistema, a su vez, logró legitimidad en mecanismos como la participación electoral masiva, el crecimiento de diversas organizaciones políticas y sociales, cuantiosas inversiones estatales en servicios públicos (atención a la salud, expansión de la educación gratuita, planes de vivienda popular, etc). Lo central en dicho proceso fue la abundancia de la renta petrolera que permitió al Estado satisfacer las demandas de todos los sectores sociales, administrando de manera populista la novedad que representó el “conflicto distributivo” (España y Vivancos, 1993:11) entre los usos posibles del ingreso nacional, tanto entre grupos receptores de renta como entre destinos alternativos de inversión, ahorro y consumo en Venezuela.

En el plano de las políticas sociales este conflicto se canalizó mediante el carácter abierto, indiscriminado o universal (para to-

dos los sectores sociales) que exhibió la intervención social del Estado hasta 1988. De fundamental importancia en este contexto fue la creación de un vínculo de dependencia entre el Estado y los ciudadanos, que hizo susceptible a la democracia venezolana de vicios como burocratismo excesivo, tráfico de influencias, corrupción administrativa e inefficacia general. En ello la renta petrolera, a través de un proceso político en el cual cada grupo social presionó al sector público para obtener una cuota en esa distribución, instauró una lógica rentista que no sólo operó en el proceso económico sino que atravesó el modelo de razonamiento general del sistema social en su totalidad.

Se sustituyó así la racionalidad económica (que por definición se orienta a una óptima utilización de recursos escasos y de usos alternativos, en función de satisfacer el máximo de necesidades) por otra cuyo objetivo fue lograr, a través de las más variadas presiones políticas, parte de esa renta, en lo cual se desdibujó el criterio de escasez, centro de la racionalidad económica. El objetivo de esta racionalidad no fue obtener riqueza en función del incessante proceso de acumulación capitalista, sino usar la riqueza derivada de la renta petrolera para obtener individuos en términos de votos o clientes para mantener y ampliar el poder político. En contrapartida, el “cliente” debió tributar lealtad a sus benefactores, recreando un círculo vicioso difícil de romper y superar. Lo que en el fondo se contraría es la

racionalidad capitalista, según la cual el éxito es resultado del esfuerzo individual, sobre cuya base se erige la competencia, marco donde “la ambición controla a la ambición” (Van der Dijis, 1999: 247).

Este modelo sociopolítico que abiertamente estuvo vigente en el país durante cuarenta años, eclipsó también por los vicios entronizados en su esencia, directamente relacionados con la intervención del Estado y su vinculación con la sociedad, erigida en una relación patrimonial, paternalista y clientelar, en función de la cual los gobiernos procuraron obtener el mayor apoyo posible y suficiente para continuar en el ejercicio del poder, objetivo típico aunque no exclusivo del llamado “Estado del Bienestar”.

Tal modelo de Estado se desvirtuó en Venezuela al funcionar con base en acuerdos, partidistas y elitistas, trastocando las reglas del juego democrático en cuanto a la participación ciudadana, toda vez que la representación se restringió a las cúpulas del sector privado empresarial (a cambio de financiamiento de las campañas electorales), sindical y de los partidos políticos, quienes sólo atendían las demandas de los militantes más comprometidos y con mayor capacidad de presión, condicionando sus decisiones como “representantes del pueblo”, relegando la participación ciudadana a los procesos electorales.

A este juego político, surgido de la Constitución Nacional de 1961, no escapó ninguno de los sectores activos de la sociedad venezolana, y fue precisamente este proceso de “sumisión y despersonalización de la socialización del ciudadano democrata” (Hernández, 2001), uno de los factores que hizo incapaz al tipo de democracia que le acompañó de garantizar representatividad legítima y eficacia social, toda vez que el beneficio y la utilidad pública de la democracia se realizó

como un servicio privado y selectivo: sólo se beneficiaban quienes participaran en el juego.

La corrupción de diverso signo que se generalizó en todos los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) junto a la recepción económica, la caída constante de los indicadores económicos y sociales, el deterioro de las condiciones de vida de las mayorías, la exclusión que incluso generó procesos de violencia social y anomia; agudizaron las contradicciones, las desigualdades, la inconformidad y condujeron al colectivo a exigir a los factores de poder no sólo frenar la pobreza y la exclusión, sino que le devolvieran su esperanza en el futuro mediante la construcción de un proyecto político incluyente, donde se les tomara en cuenta y se les reconociera como seres humanos y como ciudadanos.

La explosión social, aunque inorgánica, que irrumpió en 1989, el apoyo moral o emotivo de una parte significativa de la población a los intentos de golpe de Estado de 1992, la indignación colectiva frente a la corrupción (especialmente del Poder Judicial), las medidas de protección estatal al sector financiero (crisis bancaria de 1994) mientras la mayoría cotidianamente veía disminuir su calidad de vida, a la vez que se percibía menos tomada en cuenta y se sentía impotente, estructuraron un cuadro de descontento generalizado.

En este marco surgió la “Agenda Alternativa Bolivariana” (como reacción a la neoliberal “Agenda Venezuela” de Caldera), elaborada en 1996 por el Movimiento Bolivariano 200 (MBR-200), que constituyó la plataforma para el diseño de “La Propuesta de Hugo Chávez para Transformar a Venezuela”, presentada como programa de gobierno por el Movimiento Quinta República (MVR, investidura electoral del MBR-200) y de su máximo líder Hugo Chávez Frías, durante la campaña electoral de 1998; y luego de sus

programas gubernamentales de transición para los años 1999-2000 (“Plan Económico de Transición”; “Propuesta de Hugo Chávez para continuar la Revolución”) y finalmente del “Plan Económico Social de la Nación 2001-2007” o propuesta definitiva (hasta el momento de redacción de este trabajo) para la realización de la llamada Quinta República o Revolución Bolivariana.

¿Por qué este proyecto político, visto desde la óptica de las estrategias sociales de atención a la pobreza, no se aparta sustancialmente en la praxis gubernamental (correspondiente al período 1999-2002, horizonte temporal de este análisis) de los preceptos neoliberales a los cuales se opone frontalmente en el discurso?, ¿qué razones explicarían la continuidad de la política asistencial compensatoria? En este trabajo se intenta una aproximación a este problema. A modo de contexto, se presentan en primer lugar algunas reflexiones preliminares, luego se recapitulan las directrices y la experiencia reciente con la estrategia de atención a la pobreza y se presentan algunas razones que explicarían la ratificación de las estrategias compensatorias. Finalmente se arriba a algunas conclusiones, que han de ser entendidas como incompletas y provisionales.

1. Reflexiones preliminares

1.1. La visibilidad de la pobreza y la ausencia de consenso en una definición

¿Por qué la pobreza, que ha existido siempre, se hace visible en el tránsito del viejo al nuevo milenio?, ¿por qué “los pobres” se convierten en un *snob*, en una exótica especie digna de la curiosidad colectiva?, ¿por qué están presentes en todos los discursos: no sólo en el de izquierda (como antes), sino en el de

los distintos vectores y sectores de la vida social y política y han llegado a ocupar lugar protagónico en las agendas de discusión de la alta oficialidad internacional?

La abundante literatura, surgida de la euforia por la pobreza en las dos últimas décadas del siglo XX y en lo que va del XXI, ha ofrecido algunas explicaciones. Entre ellas, que al hacerse evidente, con la globalización, el fracaso de los paradigmas tradicionales para explicar algunos problemas sociales y la dinámica misma de la sociedad actual, los “científicos sociales” se quedaron desarmados, y como lo que se hizo tangible a partir de 1989 con la publicación del Informe del Banco Mundial fue la pobreza, se apoderaron de ella como “nuevo” objeto de estudio y devinieron en “tecnólogos sociales” (expertos en la “medición” y “gerencia” de la pobreza), con criterios de eficiencia y eficacia, de allí la preocupación por tener información precisa sobre los pobres: cuántos son, dónde viven, etc. (Alayón, 1995; Fleury, 1999).

Sin embargo, de entrada, con frecuencia se obvia en la discusión algo que es mucho más importante: *¿de qué pobreza se está hablando?, ¿qué se entiende hoy por pobreza y qué tanto se sabe de “los pobres”?* Es común en la literatura, y en algunos círculos académicos y gubernamentales, dar por sabido el problema, antes que asumir el riesgo de elaborar una definición y cuando finalmente se decide hacerlo, se echa mano de los paradigmas que están de moda para explicar el “desarrollo” y la “pobreza” en el mundo: “desarrollo humano”, “pobreza humana”, “desarrollo como libertad”, “pobreza como privación de capacidades”, “capital social” (PNUD, Sen, Putnam, entre otros), y se repiten contenidos teóricos y soluciones en términos de las nuevas panaceas universales, sin que se haya reflexionado

suficientemente cuánto sirve o no sirve el snobismo paradigmático para entender la realidad de la pobreza en Venezuela y en América Latina toda.

¿Cuánto sirvió en el pasado remoto y reciente, cuánto sirve hoy?, ¿cuánto daño o cuanto beneficio, cuanta corresponsabilidad tienen en eso que no se sabe bien que es pero que preocupa a muchos y a lo que se llama “pobreza”, los discursos construidos *sobre* ella (o sobre las diferencias de clases), desde los autores clásicos de la sociología y de la economía política, pasando, en América Latina, por los defensores de la cultura de la pobreza, de la teoría de la dependencia y de la marginalización, y más recientemente, el discurso de la “pobretología” (Alayón, 1995) -o estudios específicos sobre pobreza- surgido de la experiencia neoliberal?

Todo el mundo habla de la pobreza y se continúa sin saber lo que es. Los “pobretólogos”, afanados en la medición, dicen con cifras (que manejan con holgada libertad) que en el país hay 70-80% de pobreza, y los distintos sectores expresan su preocupación por esa magnitud, pero se sigue observando el asunto como en perspectiva, desde lejos, desde las teorías. No es que éstas sean innecesarias o se pueda liberarse de ellas: todo va precedido de un enfoque. Es que no se aborda la pobreza desde la pobreza misma y se siguen señalando o avalando “soluciones” de *otros* para pobres (de ricos, de sectores medios, de gobiernos, de iglesias, de ONGs, de agentes asesores y financieros internacionales, de investigadores universitarios o de técnicos “expertos”), en vez de *apoyar soluciones de pobres para pobres*, quizás sin caer en cuenta que no es lo mismo hablar de soluciones *para* los pobres que de soluciones *de* los pobres (CEUR, 1995). Importante en la coyuntura actual es precisar esto (digno de discutir en un artículo

aparte), que no es un mero juego de palabras y que tiene mucho que ver con el tipo de estrategias anti-pobreza vigentes.

Sobre el vacío antes referido, a menudo se diserta sobre las causas de la pobreza, sobre las representaciones de ella, sobre los métodos para su estimación (y se abusa de cifras, de origen desconocido o dudoso en algunos casos) y sobre propuestas para enfrentarla, pasando por encima del problema mismo o de su definición, la cual en oportunidades es considerada innecesaria ante la prevalencia del mito según el cual la realidad y las cifran “hablan por sí mismas”: la pobreza está ahí, enfrente, a los ojos de quien la quiera ver.

He aquí un punto de reflexión importante a la hora de entender las estrategias oficiales de atención a la pobreza. Constituye también una tarea preliminar al intento de proponer o diseñar caminos alternativos a los convencionales: habría que empezar por definir lo que es o no es la pobreza (o las pobrezas) y tratar de hacer una contribución práctica, no retórica (sobre todo desde el mundo de la Academia), que sirva para poner luz en la confusión a que a diario sumerge al colectivo el bombardeo de cifras y de alusiones a la pobreza, con expresiones catastróficas como “pobreza extrema”, “pobreza absoluta”, “pobreza atroz”, “pobreza estructural”, “pobreza moral”, “pobreza secular”, “pobreza inercial”, “pobreza reciente”, “pobreza relativa”, “neopobreza”, “pobreza de ciudadanía”, “pobreza empobrecida”, etc.

Es necesario hacer el esfuerzo de articular y difundir un planteamiento (y no sólo un concepto), útil para entender la situación actual de la pobreza en América Latina y en el caso Venezuela y para señalar con fundamento empírico-real, y no sólo teórico y estadístico o virtual, algunas “alternativas” al problema. Esto es preocupante: no tanto la visibili-

dad de la pobreza en términos de magnitud (factor clave para que todo el mundo quiera saber *cuántos* son quienes la conforman) y ni siquiera en virtud de su complejidad, en términos de su carácter estructural, de su heterogeneidad, multicausalidad, multidimensionalidad, relatividad, intersección con otros fenómenos sociales de vieja y de nueva data, generados o agudizados por el neoliberalismo que acompaña a la globalización económica y la mundialización de estos problemas del desarrollo social (otra razón más de la visibilidad de la pobreza) en estos llamados tiempos de la posmodernidad.

Es preocupante porque en la medida en que más se aleje una definición coherente, consensuada y autorreferenciada de la pobreza, de quienes analizan el problema y de quienes toman decisiones de política pública, más se seguirán alejando también las salidas coherentes y suficientes, bajo el entendido que si “el problema es de todos” como tanto se ha enfatizado, sus salidas también serían tarea de todos. En otras palabras: preocupa no tanto la visibilidad de la pobreza como la *in-visibilidad* de una definición clara de ella y de propuestas capaces de penetrarla efectivamente. Mientras no exista una concepción de pobreza que convenza a más de un sector, nada ni nadie garantizará una estrategia política e institucional capaz de combatirla. Y no se trata de un asunto meramente académico o teórico sino también práctico, instrumental, procedimental porque las estrategias que se formulan tienen que ver con la noción de pobreza que se comparte.

1.2. La pobreza de los enfoques prevalecientes

El planteamiento de otras preguntas claves para la reflexión, como antesala al ob-

jeto específico del artículo, permite darse cuenta de lo anterior y da pauta para pensar sobre el tema: ¿por qué, pese a la preocupación compartida por la pobreza en los ‘90 y en los ‘2000, y a la frondosidad de iniciativas para atenderla, en países como Venezuela el fenómeno no se reduce ni se estanca sino que más bien se extiende y se intensifica, incluso en períodos de crecimiento económico? Las respuestas tienen que ir más allá del reiterado fracaso de la teoría del “derrame” porque eso está más claro: ha sido la variable mundialmente más expresiva de cómo crecimiento económico no es lo mismo que desarrollo, y ha dado pie a la reapertura del debate internacional sobre el desarrollo y sus problemas, y a la incorporación del tema de la pobreza y de la exclusión social, ligados a la inequidad, en la agenda de discusión.

Algunas respuestas provisionales a la interrogante formulada, conducen, otra vez, a los discursos: el problema hay que ubicarlo antes del “derrame”, porque allí hubo también un planteamiento, directo o indirecto sobre la pobreza, y ninguno de los enfoques de la Ciencias Sociales fue capaz de resolver o incidir sobre ella. Ni la sociología, ni la economía política desde los clásicos (a partir de la idea compartida de sociedad unitaria y de la idea del progreso y de la pobreza como sacrificio inevitable en ese tránsito), pasando por los contemporáneos (teóricos de la marginalización), hasta llegar al enfoque de los ‘80-‘90, preocupado por el escrutinio y la gerencia de la pobreza, como imperativos de los organismos internacionales, mas que de las universidades. En este último enfoque todavía se intenta explicar la pobreza a partir de la escasa posibilidad que tienen los pobres de salir de su situación, un problema de desigualdad de oportunidades que, dadas las características de las sociedades latinoamericanas, impiden

que estas puedan desarrollarse, por lo cual no habría que preocuparse tanto por encontrar explicaciones, determinantes o relaciones en el presente.

Se prioriza así la preocupación por lo fenoménico, por la expresión “objetiva” o cuantitativa (obviando la subjetiva o cualitativa) del problema. En el fondo, esto que se ha dado en llamar la “pobretología” neoliberal, vuelve a plantear los fundamentos de los clásicos de la economía política, y saca la discusión sobre la pobreza fuera del siglo XX y también del XXI. Mientras tanto, en el plano internacional están cambiando los conceptos sobre desarrollo y pobreza (entre otros relacionados), es la perspectiva humanista del desarrollo (en contraste con la economicista), que actualmente lucha por hacerse extensiva, hegemónica. ¿Qué puede preocupar al respecto?: que en los círculos académicos se convierta en otra moda fácil de usar maniqueamente y no ocurra nada más.

Aún sigue siendo válida la pregunta: ¿es la pobreza una situación inevitable e irreversible?, ¿se han estudiado, en el presente, suficientemente sus características y expresiones, sus causas y consecuencias y los factores que la generan y la preservan, tanto desde arriba (Estado, factores de poder) como desde abajo (los pobres mismos, otros sectores y determinantes de todo tipo)?; ¿son inderrrotables los efectos perversos del neoliberalismo sobre la pobreza y no hay manera de hacerle contrapeso a las consecuencias indeseables de la globalización, en términos de exclusión?

Actualmente se están buscando salidas a nivel mundial al pretendido “pensamiento único”, están surgiendo nuevas líneas de investigación y reflexión al respecto (como el paradigma del capital social comunitario, por ejemplo), que señalan la necesidad de replantear profundamente el rol social del Estado y

de la sociedad civil y de su interrelación. Es decir: de redefinir los actores y contenidos de las estrategias de enfrentamiento a la pobreza, lo cual pasa por un replanteo de los enfoques con que se ha venido analizado la problemática y se han diseñado tales estrategias.

Pero mientras en el mundo han venido cambiando las nociones y parámetros del desarrollo y la pobreza, en Venezuela esta discusión es aún tímida incluso en ciertos sectores académicos, quienes ven el camino cerrado y consideran una “extemporaneidad”, una “locura”, un “sueño”, una “utopía” (y hasta una “temeridad”), y por tanto “pérdida de tiempo” ocuparse de pensar en una “nueva” política social o en “otras” estrategias de ataque a la pobreza (distintas a las meramente asistencial-compensatorias). Opinan que el neoliberalismo (sus efectos indeseables) es omnipresente y omnipotente, que lo determina todo, y que la pobreza, por ser un problema estructural, no tiene “solución” en el contexto de un país y un Estado capitalista dependiente como el Venezolano, por lo cual ni siquiera vale la pena seguir dando vueltas sobre el mismo círculo.

Mientras en el mundo se discuten nuevas perspectivas, particularmente gracias a los aportes de Amartya Sen, Premio Nobel de Economía 1998, asumidos por organismos internacionales como el PNUD, el Banco Mundial y la CEPAL, en Venezuela los cambios institucionales al interior del Estado, el reacomodo de los poderes públicos, la nueva Constitución Nacional, impulsados por el actual gobierno en medio de apelaciones al ideario bolivariano y de severas críticas al “neoliberalismo salvaje”; son cambios que no se expresan en las estrategias sobre la pobreza. En el tablero gubernamental desde el cual se comanda el país, se mantiene el enfoque absoluto sobre la pobreza, que la ubica como insuficiencia de ingresos para rebasar una “línea”.

Ello no sólo ocurre del lado del gobierno sino también de algunos sectores académicos de trayectoria reconocida, cuyos estudios siguen trillando los mismos diagnósticos y los mismos remedios a la pobreza-exclusión: el enfoque sigue siendo economicista, aún de aquellos que intentan incorporar otros determinantes de la problemática, como variables de tipo cultural, por ejemplo. Los estudios del “Proyecto Pobreza” de la UCAB (1999), en opinión la personal de quien redacta este trabajo, son un ejemplo emblemático de esto: siguen enfatizando la pobreza sólo como un problema de crecimiento económico y de productividad, de ingresos, de déficits de acceso a bienes y servicios públicos, de inserción o no al mercado laboral; aislando un sólo dato cada vez, con énfasis en lo cuantitativo (cuanta gente está fuera de la “línea” de ingreso) y culpabilizando a la víctima: presentado a los pobres (a quienes estigmatizan como “patrimonialistas amorfos”, “familistas amorales”) y a su “premodernidad” como causa y obstáculo al desarrollo, tal cual lo hicieron la viejas tesis de la Cultura de la Pobreza y de la marginalidad.

1.3. Otra manera de mirar la pobreza (1)

Convendría discutir que la cuestión del ingreso, la productividad, el déficit y el acceso son *parte* importante del problema de la pobreza pero no son *todo* el problema y, habría que sopesar hasta qué punto son *la principal* del problema. Ejemplos de familias y comunidades enteras, en niveles críticos de sobrevivencia tomando en cuenta esos indicadores, con y sin apoyo oficial han logrado trascender sus condiciones de vida cuando se les ha enfocado, motivado y apoyado de otra forma.

En consecuencia, la complejización de la pobreza y su incremento tendría también que ver con la manera como es mirada por los

distintos sectores o actores relevantes: por el Estado-gobierno y el funcionariado que ve hiculiza sus políticas públicas; por el sector privado empresarial; por las organizaciones de intermediación de la “sociedad civil” (incluidas las ONG); por otros sectores de aquélla (incluidas las Iglesias y las instituciones privadas de beneficencia), por las diferentes clases o sectores sociales, y por el mismo portador de la pobreza, con su arsenal de mapas mentales y culturales que determinan percepciones y sus prácticas, que se forjan en un planteo subjetivo-individual y se proyectan en lo social-colectivo, donde la familia y la escuela -en su función socializadora- desempeñan un papel decisivo.

Pensar en el problema de la pobreza equivale a considerar sus raíces estructurales: lo material u “objetivo” (la inequidad o desigualdad en la distribución de la riqueza, por ejemplo, con todo lo que ello involucra en cuanto a esquemas de crecimiento económico y las consecuencias de su aplicación); pero también equivale a pensar en *lo “subjetivo”*, que no por menos evidente es menos importante: en las actitudes de todos los sectores antes mencionados, y no sólo de quienes padecen en carne propia el problema. Y esto no se logra con instrumentos de medición que, superficial e ingenuamente, pretenden “develar” los determinantes culturales involucrados, encerrando su expresión en números, tipologías y porcentajes que dejan mucho que desear porque sólo cubren la expresión fenoménica de la problemática, no llegan al sistema, a la red de relaciones que conforman el mundo-de-vida de los sujetos, que es la esencia de los procesos que se tejen y ocultan detrás del dato empírico-estadístico.

Parte importante de las limitaciones en la interpretación de la pobreza como problema y de las estrategias oficiales para su aten-

ción, en América Latina y en Venezuela, es que ésta ha sido mirada por el Estado desde el Estado, y cuando se lo ha hecho por otros sectores ha sido igualmente con foco en esa externalidad llamada Estado: en lo que éste hace o no hace, en lo “bien” o “mal” que lo hace, o en “cuanto” hace, como parte de su insustituible e irrenunciable rol social. Está planteada, en consecuencia, la necesidad de que la pobreza y la política para hacerle frente no sólo sea vista como *para* los pobres, en tanto beneficiarios, sino también *por* y *desde* los pobres, desde su cotidianidad y su potencialidad, en tanto sujetos.

Desde la Universidad del Zulia durante años hemos venido insistiendo en esto y otros investigadores en otras partes también, pero tuvo que salir (otra vez y en hora buena) el Banco Mundial, en el año 2000, con los elocuentes resultados de la investigación levantada en 60 países y que ha sido llamada “La Voces de los Pobres”, para que al constituirse en la moda paradigmática más reciente, los científicos sociales comiencen a preguntarse sistemáticamente qué y cómo piensan y sienten los pobres, cómo se autoconceptúan, qué aspiran y esperan, como actúan o se inclinan a hacerlo y con qué recursos o capitales cuentan para intervenir su propia situación, para hacerse corresponsables de ella, y no seguir ubicando el locus de control de la pobreza en un ámbito externo.

En medio de esta cuestión de la pobreza hay algo que no puede ser pasado por alto: que fuera del discurso oficial o religioso ya no es “bueno” o aceptable ser pobre, en aquel ideal que acompañó a la industrialización y que tanto ha defendido la iglesia católica: del pobre como un ser trabajador, honrado, con altos valores familiares, que vivía modestamente y no se rebelaba ante esa imagen. El pobre de hoy se siente un excluido: es el fin del

concepto ideológico de una pobreza “digna”. A causa del cambio de valores que ha ido a aparejado a los cambios que surgen de la globalización, no es tan fácil que pueda haber hoy un pobre satisfecho consigo mismo, sin urgencias de alcanzar un consumo más sofisticado, con arreglo a los nuevos prototipos materiales (en cuanto a ropa, posesión de un teléfono celular, casa, aparatos electrónicos y electrodomésticos con tecnología de punta, entre otros), en tanto que la imagen social que se promueve (Cine, TV) es el modelo de consumo de las clases medias de los países industrializados, lo cual no es viable ni sustentable en los países en desarrollo.

Esto obliga a pensar en una *estrategia de desarrollo para pobres*, abandonar el discurso estético sobre la pobreza, el romance o la ilusión y empezar a pensar qué se puede hacer con lo que se tiene, inventar soluciones más acordes a las capacidades, potencialidades, recursos y opciones. A esto nos referímos con la idea de *apoyar* a los pobres en la solución de sus problemas, a desarrollar soluciones de pobres, lo cual es muy distinto a llevarles o implantarles soluciones de otra gente, que es una estrategia desmovilizadora de las energías y recursos de los pobres. En resumen: son distintas las respuestas para pobres que otros podemos dar, a las respuestas de pobres para pobres, a través de las cuales ellos se hacen cargo (por sí mismos, generalmente y en ocasiones también con ayuda oficial o privada) de la atención de sus privaciones. Se diría que se trata de apoyar a los pobres para que sigan siendo pobres, sí, pero con mayor autosuficiencia y capacidad para movilizarse. Hoy, cuando ya no es válido ser pobre, esto es más realista y útil que las promesas de cambio presentes en los utópicos discursos académicos (que revelan un uso excesivamente teórico del problema) y de los discursos oficiales y

contra-gubernamentales, que reflejan un uso político-ideológico y estratégico de la pobreza, como se comentará más adelante.

Este último “uso” quizás sea la clave principal para entender por qué de uno a otro período de gobierno, de uno otro proyecto político, es un factor común la preservación de las estrategias asistenciales compensatorias en la atención a la pobreza en Venezuela. Por ser este el tema central del presente artículo, es preciso revisar las directrices de la política social y estrategias anti-pobreza tanto de los dos gobiernos anteriores, de orientación neoliberal, como del presente, de orientación declaradamente antineoliberal, para pasar seguidamente a una aproximación al problema planteado en la pregunta recogida en la introducción de este trabajo.

2. La política social del neoliberalismo o el asistencialismo como política de Estado

El escenario de recesión económica que en 1989 le abrió las puertas al neoliberalismo en Venezuela, marcó un hito en la manera de concebir al Estado y su intervención, e impuso un nuevo esquema a las políticas sociales y a la atención a la pobreza. La expresión abierta de este modelo en la arena de la política social vivió en Venezuela dos grandes momentos asociados a la política económica, denominados el primero y segundo ajustes neoliberales. El primero correspondió al Plan de Enfrentamiento a la Pobreza y al VIII Plan de la Nación o “Gran Viraje” (1989-1993, gobierno de Carlos Andrés Pérez), y el segundo el que acompañó al Plan de Solidaridad Social, al IX Plan de la Nación y a la Agenda Venezuela (1994-1998, gobierno de Rafael Caldera).

Las respectivas políticas económicas fueron acompañadas de una política social

“compensatoria” del ajuste económico, contraria al universalismo. En el nuevo modelo de crecimiento, con acentuada orientación hacia el mercado externo, no sólo se cuestionó fuertemente el papel tradicional del Estado en la economía sino también en lo social. El conjunto de nuevas propuestas de los organismos internacionales, así como el reconocimiento de la inviabilidad de políticas que exigían nuevos sacrificios a la población sin considerar un cierto grado de compensación, hizo reaparecer en el debate el tema social más o menos sumergido en el olvido por algunos años.

El cuestionamiento del papel desempeñado por el Estado vía política social condujo a un cierto renacimiento del asistencialismo, al desaparecer la concepción universalista antes referida. Se hizo un marcado énfasis en la problemática del enfrentamiento de la pobreza como objetivo central de la política social, al tiempo que se desplazó la concepción de la pobreza como fenómeno relativo hacia la pobreza en términos absolutos: como grupo ubicado por debajo de un estandar de consumo mínimo o línea de pobreza (Cartaya y D'elía, 1991).

En función de las relaciones entre políticas de ajuste y el contrapeso de sus costos sociales, se priorizó el corto plazo y se asignó a la política social un rol de compensación, en la medida en que el costo social que se acentuó fue el agravamiento de la pobreza. Como contenidos de la política social se privilegiaron básicamente educación, salud y nutrición, es decir, que la formación profesional y la seguridad social perdieron importancia como áreas de atención. En un contexto de recursos escasos, *la focalización y la selectividad* (es decir, el encauzar las políticas sociales hacia determinados grupos de población en procura de mayores impactos), apareció como el gran tema de la política social de la década de los

'90, concebida como la vía principal para incrementar la equidad y eficiencia de la intervención del Estado.

Los grupos objetivo por excelencia fueron los más pobres, y dentro de ellos los niños menores de 6 años y las mujeres embarazadas. La focalización se hizo extensiva al tipo de servicio dentro de cada sector (educación básica, atención primaria en salud y programas nutricionales); y a la distribución geográfica (atención prioritaria a las zonas de mayor concentración de pobreza). En el marco de la focalización se cuestionaron los subsidios indirectos e indiscriminados y se planteó su sustitución por subsidios directos, en dinero y/o especie, dirigidos exclusivamente a los grupos de "alto riesgo".

La *eficiencia*, vía racionalización en el uso de los escasos recursos y la introducción de criterios de mercado (competencia) en la administración de los servicios sociales, fue otro tema importante. La *descentralización* fue formulada como mecanismo para el logro de la eficiencia, al igual que algunas formas de *privatización*. Se planteó reducir la intervención del Estado a asegurar la provisión de servicios sociales pero no necesariamente a producirlos directamente, dando margen a la participación del sector privado, en dos direcciones: vía ONG's y vía sector privado empresarial, en la ejecución de los programas sociales (Cordiplan, 1990). Por otra parte, ante la crisis fiscal y para evitar la caída del gasto social del Estado, la reestructuración de éste y una mayor utilización de los recursos provenientes de fuentes internacionales, fueron entendidas como los principales mecanismos de financiamiento de la política social.

Esta política compensatoria fue recogida en 1989 en el *Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (PEP)*, integrado por veinte programas sociales, distribuidos en seis áreas

prioritarias, a saber: 1) *Nutrición* (Beca Alimentaria, Beca Láctea y de Cerales; Vaso de Leche Escolar; Merienda Escolar; Comedores Escolares; Lactovisoy al Escolar); 2) *Salud*: impulso a la atención primaria preventiva, especialmente a través del *Programa Ampliado Materno Infantil* en sus tres componentes o subprogramas (suministro alimentario; prevención de salud y educación comunitaria); 3) *Educación* (Dotación de Utiles y Uniformes Escolares; Ampliación de la Cobertura de Preescolares; Compensación sociopedagógica y cultural; Capacitación y Empleo Juvenil; Subsidio al Pasaje preferencial estudiantil); 4) *Protección Social*: Hogares de Cuidado Diario; 5) *Empleo y Seguridad social*: Seguro de Paro Forzoso; Programa de Apoyo a la Economía Popular; Programa nacional de Beca Salario; 6) *Vivienda e Infraestructura Social*: Vivienda Rural; Proyecto de Mejoramiento Urbano en Barrios (Promueba); Programa de Inversión Social Local -Proinsol- (COPEP, 1989).

Si bien estos programas compensatorios constituyeron el mayor esfuerzo realizado por gobierno alguno en Venezuela en materia de atención a la pobreza, sólo se logró compensar la caída de los ingresos de la población parcialmente y al principio. A ello contribuyó la ejecución tardía del PEP (un año después de iniciado el programa de ajuste económico, y algunos programas incluso dos o tres años después); además, factores institucionales conspiraron contra un rápido incremento de la cobertura de los programas. La aplicación dispareja del Plan de Ajuste y del PEP, entre otras razones, ocasionó que este último no fuera capaz de compensar a tiempo los efectos perversos del primero, objetivo para el cual fue pensado. En cuanto a la atenuación de la pobreza, la política compensatoria tampoco logró generar los cambios

proclamados (si bien en 1990, segundo año del ajuste económico y de aplicación del PEP, los índices disminuyeron levemente, la tendencia durante toda la década '90 fue incremental) (2).

Esto respondió a diversas razones, entre las cuales quizás la principal sea que pese a las diferencias con la política social universal tradicional, la compensatoria tampoco fue una política global, integral, articulada, orgánica, con una intervención estatal equilibrada y dirigida a favorecer el trabajo, el esfuerzo y la productividad: bien por el excesivo intervencionismo de la política que acompañó al Estado del Bienestar, bien por la restricción de la intervención hacia ciertos grupos a quienes proveyó bienes y servicios gratuita, directa e incondicionalmente. Ambas políticas carecieron de pertinencia para enfrentar con éxito la pobreza, cuestión muy ligada al hecho de que en ninguna de las dos fue lo social, sino lo económico, el área de interés central de la acción estatal.

A las limitaciones del enfoque implícito en una política social cónsona con el paradigma neoliberal de crecimiento, se agregaron múltiples fallas operativas de los principales programas compensatorios, que repercutieron en su bajo impacto social. Revisarlas aquí escapa a los objetivos de este trabajo (3). En resumen, las bondades del "Gran Viraje" no cristalizaron, no sólo por las dificultades de orden macroeconómico que generó, sino porque el nuevo modelo económico prácticamente acabó con la paz populista que había proporcionado la alianza políclastista subyacente en el sistema político venezolano, agudizando la crisis social y de gobernabilidad que desembocó a mediados de 1993 en la salida del presidente Carlos Andrés Pérez y la designación de un gobierno provisional hasta Enero de 1994.

El nuevo gobierno de Rafael Caldera, que se inicia en febrero de 1994, a pocos meses de asumir el poder, lanzó un "Plan de Solidaridad Social" (PSS), que no fue más que una ratificación del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza de la Administración precedente, con tímidas reformas parciales a algunos programas sociales, pese a fundamentar su campaña electoral y su programa de gobierno en un discurso antineoliberal que penetró en el imaginario popular como la esperanza de "regreso a los buenos tiempos" de la bonanza fiscal petrolera y le hizo ganar las elecciones presidenciales; pese también a que luego en el poder criticó los programas sociales del "gran viraje" del VIII Plan de la Nación por "insuficientes y tardíos" (El Nacional, 1995).

Al igual que en el gobierno anterior, estos fueron presentados como "coyunturales" o "provisionales". Es decir, que el PSS mantuvo la orientación esencial, predominantemente asistencial-compensatoria-focalizada. Un año después (en 1995) el gobierno presentó el IX Plan de la Nación (1995-1998) siendo lo central de su estrategia social que preservó los programas sociales que ya habían sido ratificados en el PSS y en el Plan de Estabilización y Recuperación de la Economía, por lo cual la "provisionalidad" inicialmente prometida se constituyó en institucionalización de las estrategias compensatorias como la política social no ya de un gobierno sino del Estado.

Ello se reafirmó en el siguiente paso en materia de Ajustes que este gobierno dio en 1996 (Agenda Venezuela), por cuanto incluyó un "Programa de Desarrollo Social", mejor conocido como "*Componente de Protección Social de la Agenda Venezuela*", cuyo objetivo declarado era proteger a las familias de menores recursos, compensando sus ingresos con medidas sociales de aplicación simultánea a las medidas de ajuste (Cordiplan,

1996a). A fin de contener dichos efectos, el Componente de Protección Social se estructuró en tres ejes, en los cuales se articularon los catorce programas compensatorios que lo conformaban. Estos ejes fueron: I) Compensación del ingreso; II) Disminución del impacto inflacionario, y III) Capacitación y empleo (Cordiplan, 1996a).

De acuerdo al eje en el cual se insertaron, los catorce programas fueron los siguientes: I) *Compensación del Ingreso y protección de población vulnerable* (Subsidio Familiar; Programa Alimentario Escolar; Merienda y Comedores Escolares; Incremento del Ingreso a los Pensionados por vejez; protección al anciano; Programa Ampliado Materno Infantil; Hogares y Multihogares de Cuidado Diario; Dotación de Materiales Médico-quirúrgicos); II) *Disminución del Impacto Inflacionario* (Subsidio al pasaje Estudiantil; Programa de Alimentos Estratégicos; Dotación de Utiles y Materiales Escolares; Suministro de Medicamentos); III) *Capacitación y Empleo* (Capacitación y Empleo Juvenil; Fortalecimiento Social (Cordiplan, 1996b).

Pese a la diversidad de programas sociales que lo integraban, el Programa de Desarrollo Social de la Agenda Venezuela, no representó una política social como tal sino un componente más dentro de un plan cuya preocupación principal fue la estabilización de las variables macroeconómicas. Por lo tanto, desde un principio no hubo ninguna garantía sobre la eficiencia de esa inversión, mucho menos por el hecho de que algunos programas eran muy parecidos entre sí lo cual parecía duplicar recursos para los mismos propósitos. Esa fue una de las mayores dificultades de la Agenda (como de los planes previos, incluido el PEP): la cobertura insuficiente y desigual puesto que mientras la población más pobre no accedió a la asistencia institucionalizada

(al quedarse excluidos de las redes escolar y ambulatoria); otros grupos eran cubiertos simultáneamente por más de un programa (Mateo, 1998).

No hay lugar aquí para presentar la evolución del conjunto de indicadores sobre ingreso, inflación, desempleo, tasas de mortalidad infantil y materna, desnutrición, matrícula escolar, deserción, repitencia, entre otros, correspondientes al período 1994-1998 (4). Basta mencionar el comportamiento de dos de las variables fundamentales en el discurso de la Agenda, a la luz de cifras oficiales (a menudo conservadoras): entre 1995 y 1997 la pobreza, según medición por Línea de Ingreso, creció de 30% a 69%, y el desempleo de 10% a 12,4% (Mateo, 1998, cálculos con base a cifras de la OCEI).

En consecuencia, por múltiples razones (no es posible considerarlas todas en este espacio) (5), las expectativas generadas con la Agenda Venezuela se fueron diluyendo a medida de dos años de su implementación, toda vez que la inflación, el desempleo, el deterioro de los salarios, la contracción del consumo y la pobreza se hicieron galopantes y aparentemente incontrolables; aunado a la crisis de los partidos políticos en su clásica función mediadora entre el Estado y la Sociedad, a la crisis de las instituciones públicas y de gobernabilidad, por pérdida de credibilidad en los factores tradicionales de poder, en un clima nacional enrarecido por la conflictividad social y la desconfianza general.

Enfrentar estos procesos hicieron parte de los retos que en el turbulento entorno venezolano de fin de siglo se propuso trascender el proyecto político y el gobierno estrenado en Febrero de 1999. Sin embargo, quedó abierta la pregunta de por qué se reprodujo, de uno a otro gobierno, el enfoque compensatorio asistencial de la política social, pese a los cuestio-

namientos que hubo de por medio. La pregunta se torna más inquietante cuando se realiza un acercamiento a la estrategia social del actual gobierno.

2.1. ¿Después del neoliberalismo? La política social de la Quinta República

El ascenso al poder de Hugo Chávez Frías, tras el aplastante triunfo electoral de Diciembre de 1998, estuvo marcado por grandes expectativas en los venezolanos sobre las promesas de cambio formuladas. No sólo por las esperadas transformaciones de la realidad política y económica, sino principalmente de la realidad social, signada por el desempleo, la pobreza, la exclusión. Esto constituyó un clamor popular, principalmente porque el actual presidente de la República desde la campaña electoral prometió que su gestión se caracterizaría por la fórmula: F=2SE: “dos moléculas de política social y una de política económica”, compromiso que ratificó cuando asumió el poder Ejecutivo (El Nacional, 12-02-99, E-1).

Con esa expresión ha declarado oponerse frontalmente a la lógica operante de los gobiernos precedentes, de carácter abiertamente economicista, a los cuales ha considerado expresión de un “neoliberalismo salvaje”; centrando su discurso pre y post-electoral en una propuesta alternativa que definió como “Revolución Bolivariana”, pacífica y democrática, que en lo político se orientaría, en principio, hacia la creación de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), como vía para reformar el Estado y sus instituciones, y redactar una nueva Constitución Nacional, para “refundar la República” en el marco de un “nuevo modelo” de desarrollo (MVR, 1998). En función de ese megaobjetivo, el reacomodo de los poderes públicos se constituyó en prioridad, a lo cual respondieron los múlti-

ples y consecutivos procesos electorales ejecutados después de Diciembre de 1998 hasta Julio 2000, luego de los cambios derivados de las operaciones de la ANC, que funcionó hasta Enero de 2000; así como la designación de los miembros provisionales (y posterior elección de los definitivos) de la Asamblea Nacional, figura unicameral que reemplazó al Congreso Nacional en las funciones legislativas.

Así, en Febrero de 1999, Venezuela editó un momento singular en su historia: un proceso de cambios en el contexto del régimen democrático, en el cual destaca el desplazamiento de los partidos tradicionales de la arena política, que durante cuarenta años fueron la égida de una democracia reiteradamente tachada de ineficiente y corrupta. Con ello renació la esperanza popular por un país distinto y por mejores condiciones de vida. Una esperanza atizada por un discurso electoral donde la superación de la pobreza se constituyó en uno de los temas centrales, que penetró en el imaginario popular bajo la idea de que la próxima batalla del Comandante, después de su victoria electoral, sería una lucha sin cuartel contra la pobreza, cuestión que le derivó una amplia popularidad al actual Presidente de la República.

No obstante, durante 1999 llamó mucho la atención de la opinión pública que incluso ya en el poder, y tras varios meses de críticas a las “salvajes” estrategias sociales vigentes, por considerarlas la expresión social del neoliberalismo; en Julio de ese primer año de gestión el gobierno anunció la ratificación de nueve de los catorce programas sociales de la “Agenda Venezuela”, programas en su mayoría de carácter compensatorio-asistencial. Esta decisión fue muy cuestionada desde distintos sectores por considerársele como un mero paliativo cada vez de menor efectividad social (dada la magnitud de la pobreza y el

profundo deterioro de los indicadores sociales); sobre todo en los años 1999 y parte del 2000, cuando la ejecución de los programas estuvo prácticamente paralizada porque su presupuesto fue represado.

Esto último podría explicarse por la desconfianza de la nueva Administración hacia los representantes regionales y locales del “viejo orden” o “Cuarta República” (gobernaciones y alcaldías y algunas ONG cooptadas por éstas, a criterio del gobierno) corresponsables de la ejecución de los programas sociales, que en lo administrativo funcionaban descentralizadamente. También pudo haber sido afectado por la prioridad en que se constituyó el reacomodo de los poderes públicos, y por los procesos electorales ejecutados entre los años 1999 y 2000.

El caso es que pese a haber sido criticados porque no fluían hacia quienes más los requerían, y aunque el gobierno del Presidente Chávez Frías ha pretendido desligarse de todo pasado, la mayoría de los programas de la Agenda Venezuela siguen vigentes. Desaparecieron algunos programas pero se introdujeron otros del mismo corte asistencial. Se creó el “Fondo Único Social” (FUS), o macro-organismo autónomo que unifica y centraliza el financiamiento de los programas para alimentación y nutrición, e incluye también el Plan Bolívar 2000, el Banco de la Mujer y el “Banco del Pueblo Soberano” (éste último integraría los programas de la otrora “Economía Solidaria”, de iniciativas micro-empresariales). Pero en general, son más los programas sobrevivientes que los eliminados del “paquete” social del gobierno anterior (El Nacional, 20-07-99).

El nuevo proyecto gubernamental, con base en los criterios de *priorización y progresividad*, formuló la Agenda Social 2000 según cinco líneas de acción: 1) Atención Materno

Infantil; 2) Hábitat; 3) Desplazados; 4) Empleo productivo; y 5) Participación Social. A su vez, con arreglo a dichas líneas, la Agenda dividió en seis subsectores, cinco estratégicos y uno de emergencia, la aplicación de los programas sociales, a saber: *Familia; Hábitat y Vivienda; Ingreso; Emergencias Naturales y Sociales; Inclusión Social y Plan Bolívar 2000*. Cada uno de estos subsectores tiene una agenda propia (MPD, 2000a, MPD, 2000b, MSDS, 2000). De estos subsectores los principales son la “*Agenda Familia*”, y la “*Agenda Inclusión Social y Plan Bolívar 2000*”, en tanto contienen el grueso de los programas, que concentran el gasto asignado.

La “*Agenda Familia*” incluye los programas: Hogares y Multihogares de Cuidado Diario; Suministro de Medicamentos; Atención Integral al Anciano; Registro de Nacimiento y Cedulación; Lactantes; Atención a Niños y Niñas Adolescentes; Proyecto de Alimentación Comunitaria, y Programa Alimentación Escolar. Los tres primeros programas mantienen su antigua orientación, los demás son redefiniciones de programas previamente aplicados como el Subsidio Familiar, que sería sustituido por el Proyecto de Alimentación Comunitaria (El Nacional, 2000).

La “*Agenda Inclusión Social y Plan Bolívar 2000*” incorpora planes especiales para los excluidos, especialmente para asistir a aquellos grupos que requieren acciones urgentes, como el caso de los niños de la calle o “Hijos de la Patria” y la dinamización de pueblos pequeños y remotos (MSDS, 2000). El *Plan Bolívar 2000* fue el primer programa “nuevo” anunciado por el gobierno en 1999, con bastante promoción sobre las bondades esperadas y con la convicción de que al estar en manos de las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN) sería todo un éxito. Se trata de un plan cívico-militar que utiliza medios y recursos de

la plataforma castrense para responder a las necesidades sociales y atender a la población en situación de máxima exclusión social (Cor-diplan, 1999).

Reúne actividades de los diferentes sectores y entes gubernamentales del ámbito social, tales como salud, alimentación, asistencia jurídica, saneamiento ambiental, mantenimiento de servicios comunitarios, empleo, educación, así como tareas de investigación, promoción y organización social. Es un plan de largo alcance dividido en varias fases a ser desarrolladas progresivamente: Pro-País, Pro-Patria y Pro-Nación (cf. MSDS, 2000, 53-54).

Finalmente, se presentó el nuevo *Proyecto Educativo Nacional*, que se orientaría a formar la cultura de la participación ciudadana y la solidaridad social, más allá de la escuela, vinculando los contenidos programáticos a la vida cotidiana y comunitaria de los educandos. Su misión es formar continuamente al ser humano en un conjunto de valores, habilidades y destrezas, principalmente: formación en y por el trabajo; formación en y por la democracia; formación de aptitudes cooperativas y de solidaridad; y formación en valores con conocimiento de las raíces de la venezolanidad (MSDS, 2000). Una de las herramientas fundamentales previstas para el logro de estos objetivos es el *Proyecto de Escuelas Bolivarianas* iniciado en 1999, cuya filosofía básica es “enseñar para la vida y el trabajo”, aprovechando entre otros los recursos técnicos e informáticos (computadoras, internet) que ofrece la nueva era comunicacional para el avance del aprendizaje.

Estos lineamientos y programas de la Agenda Social 2000, la mayoría de los cuales ya se habían delineado en el *Programa Económico de Transición:1999-2000* (de Junio 1999) y en el *Programa Económico 2000*

(anunciado en Marzo 2000) son retomados en el *Programa de Gobierno 2000* (o “Propuesta de Hugo Chávez para continuar la Revolución”, anunciado en Mayo 2000) y también en el *Plan Económico y Social de la Nación 2001-2007* (PESN, anunciado en Septiembre 2001) (6).

Dichos planteamientos se recogen en estos dos últimos planes bajo el lineamiento general denominado “*Equilibrio Social*”, según el cual el objetivo general del PESN 2001-2007 en materia social y por tanto responsabilidad principal de la política social en el mediano-largo plazos, es *alcanzar la justicia social*, objetivo macro que es dividido en tres sub objetivos: 1) garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa; 2) Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, 3) Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano en espacios públicos de decisión (MPD, 2001). Estos planteamientos son complementados con otras medidas que por la magnitud de elementos que involucra el conjunto, sería muy extenso detallar en este espacio (7).

Según lo presentado hasta aquí conviene plantearse las siguientes preguntas: ¿Se compagina la política social plasmada en estos planes y programas de gobierno con los postulados de la Constitución Bolivariana, de construcción de una nueva sociedad o país, sobre la base de una democracia participativa y protagónica, y con las premisas y principios del desarrollo humano integral y el desarrollo social autosustentable, cimentado en la igualdad social y el ejercicio pleno de los derechos sociales, de una manera consciente y corresponsable?; ¿garantiza este tipo de política social o de estrategia de atención a la pobreza el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa?

A la luz de las acciones ejecutadas por el actual gobierno hasta el año 2002, amén de las iniciativas ligadas al proyecto educativo nacional y a la economía social (que involucran acciones de inversión social más que de compensación), las respuestas a estas preguntas son negativas, especialmente porque los objetivos y estrategias formulados se corresponderían con un horizonte temporal de amplio alcance, puesto que los problemas involucrados no son coyunturales sino estructurales, y en estos tres años largos de gestión, el gobierno ha demostrado más preocupación por el corto plazo que por el largo en materia de política económica y de política social, más vocación por el asistencialismo que por la inversión social y más inclinación por la compensación que por la superación de tales problemas (8). En este sentido, aunque no se asuma ni se admite como tal, se mantiene el enfoque neoliberal de la política social y de atención a la pobreza.

Por consiguiente, a pesar de la demostrada insuficiencia del asistencialismo, incluso en los objetivos de compensación social a los cuales responde, la perspectiva en el mediano plazo (y probablemente en el largo plazo) es hacia su preservación, aunque esto contradiga los principios sociales básicos, que fueron consagrados en la Nacional de 1961 y son ampliados ahora en la Constitución Bolivariana de 1999.

La permanencia en el país de amplios sectores de la población en situación de pobreza, exclusión y desigualdad, evidencia el incumplimiento de los derechos humanos referidos a la calidad de vida, encarnada en buena parte en los programas de atención a la pobreza, en tanto mecanismos que más que a compensarla, ayudan a sostener un orden de desigual distribución de la riqueza y frágil legitimidad política, y han sido usados discursivamente

como justificación y defensa del orden político-económico. Autores como Dávila (1995), Bachachille (1999); Coraggio (1999) en su momento advirtieron cómo los programas asistenciales compensatorios, de corte neoliberal, atentan contra los derechos sociales establecidos en la Constitución de 1961, planteamientos que son válidos para los establecidos en la carta magna actual.

En el Preámbulo de la Constitución de 1961, vigente hasta 1999, se compendia el reconocimiento de tales derechos fundamentales en torno de los siguientes principios sociales: amparar la dignidad humana, proteger y enaltecer el trabajo, lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre; igualdad social y jurídica; y sustentar el orden democrático.

Los derechos sociales representan facultades otorgadas al ciudadano para reclamar al Estado la provisión de determinadas asistencias o servicios; prescriben la intervención de éste a favor de los intereses de sectores sociales vulnerables; y también implican la restricción de los derechos individuales (generalmente derechos económicos) a favor del logro de intereses colectivos. El derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo y a la seguridad social, son los principales derechos sociales consagrados en la Constitución de 1961.

En la Constitución Bolivariana de 1999, vigente a partir del año 2000, estos derechos se amplían y enfatizan. De igual manera aumentan las obligaciones y responsabilidades del Estado y del gobierno, con el efecto potencial consecuente de aumentar las expectativas de la población y la cultura política populista. En particular, los programas sociales asistenciales compensatorios, al ubicar al usuario en un rol de simple receptor cuasimendigo de los bienes y servicios provistos

por el Estado, en nada contribuyen a fomentar el derecho al trabajo y a enaltecer la dignidad humana, sino que los coartan, incluso a través de los mecanismos de asignación para hacerlos efectivos, que muchas veces rayan en la humillación del beneficiario (recuérdese el caso de la Beca Alimentaria).

2.2. ¿Por qué se mantiene el asistencialismo compensatorio?

Como se ha comentado hasta aquí, a pesar de la ineeficacia del asistencialismo en el objetivo de compensar la pobreza, la perspectiva es hacia su preservación, aunque esto contrarie los principios sociales fundamentales de la Constitución Nacional, de antes y de ahora.

En consecuencia es interesante preguntarse: ¿por qué se viola un texto constitucional, contentivo de un proyecto de país supuestamente centrado en la gente y dirigido a reivindicar los derechos de los olvidados de siempre y hacer realidad la equidad y la justicia social tan pregonadas?, ¿por qué prácticamente se desiste de hacer realidad una vieja aspiración formal, presente en todos los planes de la nación, como es la superación de la pobreza y la exclusión social?, ¿qué razones más poderosas que esta poderosa razón, encarnada en la pobreza misma, le harían contrapeso y la cercenaría en el tiempo?

Según Kliksberg (1996) en la problemática ligada a la política social, en parte han actuado a nivel macro e ideológico, lo que él llama “estructuras de razonamiento bloqueadoras”, que arropan a toda América Latina y no sólo a Venezuela, y que tradicionalmente habían sido privilegiadas en la agenda del debate internacional sobre el desarrollo, excluyendo del mismo, temas decisivos para el logro de éste. Dichas ideas obstrutivas son:

1) *la teoría misma del derrame*, por lo cual los esfuerzos se centran en metas macroeconómicas; 2) *la perspectiva reduccionista del desarrollo*: se le hace girar en torno de la acumulación de capital, mientras se obvia la importancia del capital humano y el capital social; 3) *relegamiento del tema de la equidad*: se entiende ésta como parte del “sacrificio necesario” en favor de la acumulación de capital. 4) *La inversión social se plantea como “gasto” social*: los programas resultan así “ilegítimos”; 5) *la cultura como un área ajena al desarrollo*: ajena a los esfuerzos para mejorar la economía y la política social; 6) *La renuncia a la solidaridad*: la población vulnerable estaría “predestinada” fatalistamente a renunciar a su organización, a la participación, a la solidaridad; 7) *marginamiento del tema del perfil de sociedad*: hacia dónde van o deben ir los países; 8) *La pobreza, el desarrollo social, la política social*, como elementos subsidiarios de la política económica.

Aunque el autor no refiere estas “estructuras bloqueadoras” al problema específico del asistencialismo compensatorio, sirven como herramientas interpretativas de las razones de la permanencia del enfoque predominante en la política social. En sintonía con estas ideas, Kliksberg (2001; 2002) señala también que entran en acción no menos de diez peligrosas “falacias” que han distorsionado los problemas sociales y sus causas, y conducen a serios errores en las políticas que se adoptan, ocasionando que se mantengan los gastados enfoques y viejos rumbos reproducidores de la inequidad y la pobreza en toda la América Latina. Estas falacias serían: 1. La negación o minimización de la pobreza, no considerando la irreversibilidad de los daños que causa; 2. Todos los esfuerzos deben ponérse en el crecimiento económico porque con este solo basta; 3. La necesidad de una

“paciencia histórica” para superar la etapa de “ajuste del cinturón” y aguardar por la etapa de reactivación y bonanza, posición según la cual lo social (vale decir, la pobreza) puede y debe esperar. 4. Desvalorizar la función de las políticas sociales. 5. La desigualdad es un hecho de la naturaleza y no obstaculiza el desarrollo; 6. Desconocer la trascendencia del peso regresivo de la desigualdad. 6. Descalificar totalmente la acción del Estado. 7. Desestimar el rol de la sociedad civil y del capital social. 8. Bloquear la utilización de la participación social; 9. Eludir las discusiones éticas; 10. Presentar el modelo reduccionista (neoliberal) como la única alternativa posible.

La reflexión efectuada en este trabajo parece demostrar que en Venezuela hoy, siglo XXI, como en el pasado remoto y reciente, dichas falacias e ideas obstructivas siguen vivientes y con ellas se sigue haciendo un uso político-ideológico de la pobreza. Esto fue bastante notorio en los discursos populistas demagógicos, electorales y gubernamentales, de los 40 años de vigencia del Pacto de Punto Fijo; y no ha desaparecido en el discurso neopopulista actual. La permanente alusión en éste último a la redención de todos los poderes al “poder del soberano” (encarnado en su mayoría en los sectores pobres del país) y las promesas de cambio asociadas, se convierten en un desafío esperanzador en un contexto de desconfianza e incertidumbre generalizadas: el discurso de la pobreza, persuasivo, cargado de emoción y de pasión, atrae votos, anexa voluntades y genera popularidad y fidelidades al líder carismático, transitorias o permanentes, según el cumplimiento (aunque sea parcial) de las ofertas en un tiempo determinado.

Si después de tres años y medio de gobierno el Presidente Hugo Chávez Frías aún cuenta con un significativo apoyo popular, ha sido por varias razones. Entre ellas porque ha

mantenido el discurso electoral cuestionador del neoliberalismo, a quien sigue aludiendo como “el camino hacia el infierno” (Chávez, 2002, alocución nacional del 24-06-02, en: Panorama, 25-06-02) y en la práctica (aunque sus medidas económicas sean tachadas como neoliberales por sectores de la oposición) ha dado algunas evidencias de mantenerse firme en contra de esa dirección. Un ejemplo de esto sería el no sucumbir a la “tentación endeudadora” ante el FMI, si no que por el contrario ha evitado nuevos préstamos y ha cancelado parte importante de la deuda a este organismo, por muy ahogado que esté el gasto público y por mucha necesidad de dinero fresco existente en razón de la brecha fiscal vigente. Esta decisión si bien le ha incrementado las críticas de la oposición y la aversión de los sectores medios-altos de la población, le sigue generando apoyo en los sectores populares.

Asimismo, en el primer año de gobierno se cumplió la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente y se elaboró y aprobó la nueva Constitución Nacional, planteada en el programa electoral como el eje central para el logro de los cambios prometidos. Con ella se ampliaron y actualizaron los derechos humanos y sociales y se reconocieron por primera vez los derechos de los pueblos indígenas, se sentaron las bases para la transformación del poder judicial y la reorganización de los poderes públicos; se incorporan e incentivan figuras productivas populares, ligadas a la Economía Social, presentadas como posibles alternativas a la economía neoliberal hacia el futuro. Estos procesos contaron con alto nivel de aceptación por los sectores afectos al oficialismo, entre ellos por amplios sectores populares, que constituyeron los “votos duros” del actual Presidente, y vieron en estas iniciativas voluntad política real para cumplir la palabra empeñada.

En este mismo sentido, si bien el modelo prometido de una economía “con rostro humano” sigue siendo el principal reto y deuda del gobierno, ese apoyo popular responde, principalmente, a que desde el primer año de gestión el Presidente dio señales claras al electorado de que mantenía su compromiso de procurar una equitativa distribución del ingreso. La iniciativa para la compra de los terrenos invadidos, el anuncio y cumplimiento de un plan factible para cancelar los pasivos laborales como parte de la “deuda social” acumulada, el aumento moderado de sueldos y salarios, el incremento de las pensiones a los jubilados y su pago oportuno, el reconocimiento constitucional a las comunidades indígenas de la propiedad colectiva de sus tierras; la promulgación y defensa de la nueva Ley de Tierras, que busca hacer justicia reconociendo derechos al campesinado, poniendo a raya los intereses de terratenientes y ganaderos; entre otras medidas, le han generado en estos tres años de gestión credibilidad al Presidente y a su gobierno entre esa masa de votantes, constituida en gran medida por los pobres.

Si esa gran mayoría de venezolanos no hubiese recibido tales señales, se habrían sentido frustrados y engañados una vez más en su buena fe, y probablemente inclinados a participar en la violencia convocada contra un gobierno que percibirían como incapaz de representar sus intereses y canalizar sus demandas (Rodríguez, 2000). Sin embargo, la principal decisión de enfrentar la pobreza y la exclusión social, enfocándolas como los problemas estructurales que son y atacándolas por su raíz originaria, sigue siendo postergada, y por el contrario se siguen atendiendo (más que combatiendo) en su parte fenoménica, con estrategias compensatorias.

Este continuismo parece estar muy relacionado, en definitiva, con la importancia

político-estratégica de los programas sociales asistenciales, portadores en última instancia de una relativa “paz social”, legitimidad política y estabilidad de los gobiernos involucrados y del régimen democrático, dado su carácter populista y en virtud de la aparentemente alta aceptación de aquellos entre los sectores más vulnerables de la población, quienes después de más de una década de aplicación de ese tipo de política social, parecen haberla asumido como un derecho al cual no estarían dispuestos a renunciar (al menos hasta que se le propongan medidas de carácter social más expeditas, efectivas y atractivas), quizás siéndoles fiel al refranero popular según el cual “peor es nada” y “más vale malo conocido que bueno por conocer”, en demostración de que en plena “nueva era” aún estarían intactos en Venezuela los mecanismos psicológicos y los vicios del rentismo petrolero y de la cultura paternalista clientelar, que ha funcionado en el país por más de 40 años.

En consecuencia se ha incrementado la pobreza y directa o indirectamente se ha incentivado esta cultura a que ha estado acosumbrada la población venezolana, que se ha traducido históricamente en la desmovilización de la misma, pese a la convocatoria a la *participación activa* o protagónica de las comunidades organizadas, tan reiterada en IX Plan y Agenda de Caldera, y en el IX Plan de la Nación y en la Constitución Bolivariana.

Sin embargo, esta afirmación así expresada resulta muy gruesa por lo que convendría profundizarla, revisando otros factores explicativos de tal tendencia, porque el problema es más delicado y complejo de lo que aparenta, en tanto involucra y resemaniza elementos de distinta naturaleza, muchos de corte subjetivo-cualitativo (como valores, creencias, mapas mentales, opiniones, representaciones, actitudes individuales y colecti-

vas, etc). Algunos especialistas que se han aproximado a la problemática sociopolítica general del país, han presentado algunas ideas que pese a que no las han referido en específico ni “in extenso” a la política social compensatoria y al problema de su continuidad, nos sirven como elementos argumentales del tema central de este artículo. Algunos de esos planteamientos son los siguientes:

Las políticas sociales y dentro de ellas las de atención a la pobreza, al igual que otras políticas públicas, promueven el asistencialismo al poner el acento en el control social y en la legitimación de los actores políticos, más que en las posibilidades de una mayor gobernabilidad a través de la formación técnica y política del usuario o beneficiario y su incorporación en la toma de decisiones con carácter de ciudadano, con arreglo, en el caso venezolano, a las recientes reformas político-institucionales y a lo que al respecto proclama el nuevo texto constitucional (Gómez, 2001).

Lo anterior sería así porque la cultura rentista y el populismo se han encargado de propagar una idea de lo público como lo dado, lo que está al alcance de la mano de todos y hay que tomar de cualquier manera, bajo la errónea idea de que los bienes sociales no se construyen ni se producen sino que se reciben de alguien. Cuando nos los dan estamos tranquilos, cuando no, estamos en crisis. El trascender esta cultura de lo público se enfrenta a un dilema: por una parte queremos un orden objetivado y con pretensiones de generalidad e igualdad (iguales normas de funcionamiento para todos, trámites claros, precisos y funcionales). Sin embargo, por otra parte, factores culturales lo adversan: desconfianza institucional, una relación “familística” extrapolada a todos los ámbitos, etc. “Criticamos la ausencia de ese orden, pero no perdemos oportunidad

dad de contrariarlo” (Centro Gumilla, 1998: 62).

Esa conducta está asociada al proceso de modernización del país y a las creencias y preferencias valorativas de la cultura de la sociedad venezolana, que aún funciona con una lógica “premoderna” a partir de la cual se cree que el Estado debe ser asistencialista y que el ciudadano tiene derecho al disfrute del bienestar social sin contraprestación a la sociedad, ni de producción ni de participación en la vida colectiva (Sosa, 1999). A esto se une el comportamiento de los gobernantes, cónsolo con discursos populistas, además de una profunda crisis de las instituciones y un clima de alta conflictividad social, riesgosa para el mantenimiento del régimen democrático.

En ello, con respecto a los gobernantes, hay de por medio una contradicción: por un lado, el discurso populista resucita la sensibilidad política y las expectativas en el venezolano, básicamente en los sectores populares, pero por otro, sigue vigente en el discurso y más allá de él, el mismo imaginario sobre la participación del “pueblo”, tanto en la política como en la gestión de lo público, para su bienestar como ciudadano. Esto significa que se le considera un beneficiario de las rentas del Estado, y esto sería así porque no existe la cultura o la lógica de la producción, en el Estado venezolano, que sigue siendo rentista, lo cual no tendría que ver sólo con políticas económicas, sino con una forma de ser y de pensar, con conciencias estructuradas, con pensamientos programáticos en el modo de conducir al país. El intentar resolver esta contradicción podría generar reacciones emotivas no previsibles, que podrían producir frustración, resentimiento, anarquía, o procesos irreversibles de desintegración social, o desear formas de gobierno no democráticas (cf: Pérez, 2001).

Es decir, que por las dos vías (la ideología del Estado y la ideología de la sociedad), funciona una lógica común sobre la necesidad del papel interventor del primero en forma de asistencialismo, que pesan sobre las decisiones de continuidad de políticas y programas de este tipo. De hecho existe un imaginario político en el Estado-gobiernos tal que en un proceso de decisiones pondera como prioritario elementos tradicionales, como por ejemplo evitar el conflicto social, alcanzar la paz social, evitar posibles acciones de desestabilización del sistema, construir sustento político al gobierno, recuperar la confianza de los inversionistas internos y externos, decisiones que se articulan en un discurso que juzga como prioridad contenidos internalizados como garantes de democracia y justicia social, con lo cual queda fuera de toda discusión la legitimidad de una gran parte de los fines colectivos (cf: Maingon y Patruyo, 1997: 5).

Del lado de los sectores populares o pobres, una de las barreras culturales que dificultan la superación de la pobreza es el convencimiento de que el individuo no tiene ningún margen de control sobre su realidad: quien nació pobre, ha de morir pobre, a menos que un factor externo (el gobierno, el partido, Dios, la lotería) lo libere. El populismo, el clientelismo y el paternalismo, a través de políticas de Estado, refuerzan esta cultura, derivando en políticas perversas con relación a la pobreza (Crespo, 1999).

En el mismo sentido, la Constitución Bolivariana prácticamente le estaría dando “rango constitucional” a esta cultura de la pobreza, porque su texto es protecciónista y paternalista, en tanto no precisa la contraprestación por parte de los protegidos, ni se ocupa de definir quién y cómo va a proveer los recursos para cubrir objetivos tan ambiciosos y derechos tan amplios. Cumplir con los nuevos pre-

ceptos haría inviable financieramente la gestión del Estado. Especialmente inmanejable será la carga de proveer seguridad social a todos los ciudadanos, sean contribuyentes o no. Con esto se estaría fomentando constitucionalmente también la informalidad laboral y el error estaría en confundir seguridad social con asistencia social (cf: Purroy, 1999: 475).

Sin perder de vista la multiplicidad de factores explicativos de la tendencia señalada, la opinión personal de quien redacta este trabajo es que el incentivo a la cultura de la pobreza, por el Estado-gobierno y por otros sectores de la sociedad, que se mueven en lo público y en lo privado, es fundamental a la hora de entender la pobreza y la forma cómo se le atiende desde el sector público. Mientras no se intervenga de una manera decidida y profunda la formación de actitudes contrarias al facilismo-patrimonialismo, en lo cognitivo, afectivo y conativo-conductual, con el objetivo de efectuar un cambio radical o “revolución de las actitudes”, de nada valdrán los discursos redentores y actos de reformas institucionales en el aparato público, si a lo interno del psiquismo de gobernantes y de todos los estratos sociales (no sólo de los pobres), priva indefinidamente una cultura cívica y política de carácter clientelar, contraria al fomento del “capital social” (Putnam, 1994) del país. Esto tiene que ver con la construcción de nuevas actitudes hacia lo público, con la revitalización de valores éticos y morales en gran medida perdidos, donde tendrían rol protagónico la confianza en las personas, en los líderes y en las instituciones, la reciprocidad, la solidaridad y la asociatividad o la capacidad de trabajar en equipo, en redes sociales orgánicas y claras en el objetivo, motorizadas por un nuevo liderazgo político desde lo local, aparejada a una amplia y organizada y participación social y política y un nuevo concepto de nación.

Conclusiones

Sean cuales fueren las razones nodales que reproducen el asistencialismo compensatorio como política de Estado, no deben perderse de vista los riesgos y consecuencias de este estilo de intervención social, que son tan serios como los del populismo que lo inspira, por ser contrarios a la motivación al logro, a la superación de condiciones de vida materiales y espirituales por vía del trabajo tesonero y creador (con oportunidades para ello, como derecho constitucional que es), dirigido al hacer cogestionada y corresponsablemente, antes que al pedir-recibir pasiva e irresponsablemente, tanto por quién da como por quien recibe.

Dinamizando conciencias, fortaleciendo y poniendo en marcha los valiosos capitales de la gente, especialmente el puente donde se cruzan el capital cultural y el capital social que configurarían, tarde o temprano, una nueva cultura política y cívica a tono con los nuevos tiempos, abriendo lugar al ejercicio pleno de una ciudadanía construida desde abajo y potenciada desde arriba; sería posible la *superación* de la pobreza (que no es lo mismo que su atención), lo cual pasa por tener claro qué es, a qué remite su esencia, cómo es su expresión cabal en Venezuela, y pasa también por hacer de ella una verdadera prioridad del Estado-nación y no una mera preocupación formal de uno u otro gobierno de turno.

Esto es un precepto de la nueva Constitución y también del documento teórico diseñado para orientar la formulación de la estrategia social en la actual gestión oficial, con miras hacia una política de desarrollo social integral y autosustentable. La cuestión está que por el camino que se va no hay aún señales de construcción real del desarrollo social así concebido, sino más bien de institucionalización del asistencialismo compensatorio. So-

bran las contradicciones en el intento, al interior mismo del diseño de planes y programas, y entre éstos y las acciones reales de gobierno.

No obstante, como la realización de los cambios que involucra la revolución bolivariana tiene un horizonte temporal que se prolonga hasta el año 2020, si la gestión lograra proyectarse hasta allá (escenario difícil o poco probable pero aún no descartado), quizás todavía haya lugar para la rectificación y con ella para la esperanza. En el entretanto seguirá en el aire la pregunta ¿por qué es tan difícil que los factores de poder político entiendan que coadyuva más a la estabilidad del régimen y del gobierno superar la pobreza que perpetuarla, dado los riesgos potenciales que su permanencia indefinida conlleva?

Los riesgos del asistencialismo se ven potencialmente incrementados en la actual coyuntura venezolana, donde prevalece la política de la calle, marcada por la violencia en y más allá del discurso, por una oposición lacerante e inorgánica, por un “apartheid” social, alta polarización y conflictividad política y social, en medio de un lamentable cuadro de pobreza y desempleo. Los riesgos del (neo)populismo podrían ser peores, más aún si éste llega a tornarse intolerantemente demográfico y no se encaran las tareas que el gobierno aún no ha asumido, y se omiten tantas promesas de cambio formuladas a los pobres. Un estallido social, como aún no se ha editado en Venezuela, de magnitudes y consecuencias impredecibles, podría marcar la pauta de un caos social y político, de un vacío de gobernabilidad, atizado por la fragilidad de las instituciones en la coyuntura actual.

A pesar de los éxitos parciales del gobierno, que aún le preservan ciertos niveles de popularidad al Presidente, todavía se adolece de una estrategia de largo plazo, sistemática y coherente, para atacar el problema de la distri-

bución del ingreso, garantizar equidad, participación ciudadana efectiva y profundización de la democracia, para reducir la dependencia del petróleo, e integrar definitivamente la política económica y la política social y hacerle frente a la pobreza y a la exclusión, mediante una estrategia que entre otras cosas haga énfasis en la inversión en capital humano y en la potenciación del capital social de los pobres.

Muchos son los prerrequisitos que esto exige, enumerarlos significaría una extensa lista. Dentro de los imprescindibles estaría el propiciar consenso en cuestiones fundamentales del quehacer nacional, un verdadero equilibrio económico, social y político, para lo cual se precisa forjar una auténtica voluntad de rectificación gubernamental, que también debe hacer suya la oposición que no deja a la contraparte gobernar, a fin de poder cristalizar un diálogo productivo que conlleve a la solución de la crisis política, en democracia y paz.

El compromiso para enfrentar la pobreza requiere de enfoques y políticas integrales e integradas, estables, de largo plazo y consensuadas, superando confrontaciones perniciosas, sectarismos y prácticas clientelares. Tal vez la mayor dificultad sea que las élites tradicionales tiendan puentes de comunicación y colaboración hacia el gobierno y que el poder Ejecutivo, encarnado en la persona del Presidente, se convenza que con arrogancia y promesas de cambio improvisadas en un programa radial-televisivo dominical, muchas veces sin piso político e institucional real para las propuestas, no es posible conducir un país ni superar el asistencialismo y el clientelismo, para generar diversidad de respuestas y distribuir equitativa y eficientemente los bienes y servicios sociales.

Implica superar las dos culturas políticas (la que se ampara en el mesianismo-reden-

tor y la que aspira a la construcción de ciudadanía por vía de la participación social y política) que hoy existen en este país dividido, atravesado por múltiples exclusiones, cambiándolas por una cultura de corresponsabilidad y concertación de esfuerzos entre los diferentes actores involucrados, en y más allá del Estado. Ante este panorama, es necesario que tanto los ciudadanos como sus representantes estén dispuestos a compartir un proyecto de sociedad democrática y moderna, dotada de contenido y nuevos sentidos, que replantea la relación Estado-sociedad, y entre lo político y lo social, que permita una mejor calidad ciudadana, de modo que la participación, en tanto derecho humano, no sea un simple postulado constitucional.

Se necesita romper con las intervenciones sociales que fundamentan lo que Serrano (1994) ha denominado “legitimidad por dádivas” y elevan el componente neopopulista de la acción de gobierno, en la medida en que los puentes de intermediación Estado-sociedad civil son reemplazados por un líder carismático, que apela a un vínculo emotivo y a su figura como canal directo, mediante el cual filtra las demandas sociales, interpretando prioritariamente las de un sector. La salida no es volver al esquema del viejo populismo, en el cual se desarrollaron organizaciones mediadoras entre el Estado y la sociedad pero las demandas sociales se atendían en función de un clientelismo pernicioso.

La idea es oxigenar las instituciones de manera que no sigan quedando a la intemperie las propias garantías que la Constitución Bolivariana consagra para hacer valer los derechos de la gente, evitando la concentración de todos los poderes públicos en el gobierno, garantizando la disidencia organizada en la sociedad, dejando de promover a la institución militar como la única opción polí-

tica capaz de organizar la convivencia social, devolviendo los espacios a la sociedad civil y a los gobiernos descentralizados, que hoy lucen disminuidos ante el militarismo y evitando que en función de este protagonismo los militares terminen por monopolizar todas las posiciones burocráticas donde se tomen decisiones estratégicas. Se precisa un sistema político y un esquema de política pública donde todos los sectores se sientan incluidos o tomados en cuenta.

La mejor justificación del (neo)populismo sigue estando en las altas cifras de pobreza, pero sin políticas distintas a las compensatorias y sin instituciones sólidas y participativas, los pobres no tienen salidas ni dolidentes, ni será posible un horizonte de cambios en materia de política social, susceptible de ser construida dentro de un amplio consenso nacional. Si se siguen postergando las necesidades de los sectores mayoritarios de la población, y un esquema orgánico dirigido a romper la exclusión social, la legitimidad continuará fuertemente amenazada, incluso en el corto plazo. Mientras en Venezuela exista una gran mayoría que se sienta excluida de los servicios públicos básicos, de la educación, del progreso y del bienestar, del ejercicio ciudadano de sus derechos, no puede existir lo público, tal como lo define el Centro Gumilla (1998): como un conjunto conformado por la solidaridad y el sentido de pertenencia colectivo. Se necesitan, entonces, nuevas actitudes y valores hacia lo público, que permitan trascender esa cultura del populismo, lo cual no podrá ser resuelto por un simple decreto sino que implicará un largo proceso e involucrará a más de una generación.

El desafío actual en Venezuela es lograr establecer una nueva correlación de fuer-

zas cuya resultante sea la creación correspondiente y solidaria de la riqueza, la superación de la pobreza y la convivencia ciudadana. Quizás el primer paso en esta dirección sea creer que es posible una política social no ortodoxa, verdaderamente integral, pese a los factores conspiradores de la coyuntura nacional e internacional.

Notas

1. Una mayor elaboración de los planteamientos formulados en este segmento puede encontrarse en Alvarado (2002 b).
2. Las estadísticas respectivas y un análisis de su comportamiento puede encontrarse en Ledezma, Mateo y Padrón (1991); Alvarado (1993), Alvarado (1996), Alvarado (2001), entre otros autores.
3. Este aspecto del problema fue tratado ampliamente en Alvarado (1993, 1996, 1998, 1999^a, 1999b).
4. El comportamiento de los indicadores básicos de salud es analizado en Alvarado, 2001.
5. Para mayor información véase Alvarado, 1996 y Alvarado, 2002a.
6. Para mayores detalles de la política social prevista en estos planes, véase Alvarado, 2002a.
7. Para mayor información puede consultarse el documento en línea en la página web del MPD (<http://www.mpd.org.ve>). En el PESN 2001-2007 también pueden ubicarse, dentro de los lineamientos del “Equilibrio Económico” y del “Equilibrio Político”, objetivos, estrategias y acciones que se cruzan con lo social.
8. En Alvarado, 2002a, se argumenta, amplia y detallada esta respuesta y se realiza una evaluación preliminar del funciona-

miento de los principales programas sociales del actual gobierno.

Bibliografía citada

- Alayón, Rubén (1995). **Sociedad, Representación y Pobreza**. Ponencia presentada en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Octubre, México.
- Alvarado, Neritza (2002a). **La Atención a la Pobreza en Venezuela: del “Gran Viraje” a la “Quinta República”**. Trabajo de Ascenso para optar a la categoría de profesora titular. Universidad del Zulia, mimeo, Maracaibo.
- Alvarado, Neritza (2002b). **Pobreza y Política Social: una Mirada desde los Ciudadanos**. (Primera Parte), investigación subvencionada por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia, mimeo, Maracaibo.
- Alvarado, Neritza (2001). **Los Programas Sociales Compensatorios de la Red de Salud. Balance y Perspectivas 1999-2000**. Serie Temas de Docencia N° 9. Unidad de Publicaciones del Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Alvarado, Neritza (1999a). **Aspectos Ausentes en el Diseño de la Política Social Venezolana. Programas Vaso de Leche Escolar y Especial de Merienda**. Unidad de Publicaciones del Centro de Estudios del Desarrollo. Serie Temas de Docencia N° 6. Caracas.
- Alvarado, Neritza (1999b). “La Ejecución del Programa Ampliado Materno Infantil y la Actitud de sus Beneficiarios”, en **Revista Venezolana de Gerencia**, Año 4. N° 9. Diciembre, 115-132. Universidad del Zulia, Maracaibo.
- Alvarado, Neritza (1998). “Análisis del Proceso de Ejecución y la Actitud de los Beneficiarios de los Programas Sociales de la Red Escolar en el Estado Zulia”, en **Encuentro Educacional**, Vol.5, N° 2. Universidad del Zulia, Maracaibo.
- Alvarado, Neritza (1996). **El Impacto Social de los Programas Compensatorios en el Zulia y Maracaibo, 1990-1995**. Universidad del Zulia (mimeo), Maracaibo.
- Alvarado, Neritza (1993). **Evaluación del Impacto del Gasto Social sobre la Pobreza en Venezuela, 1979-1992**. Publicado por la Editorial de la Universidad del Zulia (EDILUZ) en 1997, Maracaibo.
- Bachachille, Miguel (1999). “Politización de la Pobreza”, en **El Universal**, 03-04-99 (<http://www.eluniversal.com>).
- Cartaya, Vanessa y D'elía, Yolanda (1991). **La Pobreza en Venezuela. Realidad y Políticas**. CESAP-CISOR, Caracas.
- Centro Gumilla (1998). “Agenda para la Construcción de lo Público”. Editorial de la **Revista SIC**. N° 602, 60-63. Marzo. Caracas.
- Centro de Investigaciones Urbano regionales, CEUR, México (1993). **Apología de la Pobreza**. Ponencia presentada en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Octubre, México.
- Comisión Presidencial para el Enfrentamiento a la Pobreza, COPEP (1989). Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (mimeo), Mayo, Caracas.
- Coraggio, José Luis (1999). “¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?”, en **Nueva Sociedad** N° 164, Noviembre-Diciembre, 95-105. Caracas.

- Oficina Central de Coordinación y Planificación, Cordiplan (1990). **El Gran Viraje**.
- Coordiplan (1996a). **Agenda Venezuela. Compendio de Documentos** (Mimeo), Caracas.
- Coordiplan (1996b). **Catorce Programas Sociales de la Agenda Venezuela** (Mimeo). Caracas.
- Coordiplan (1999). **Programa Económico de Transición (PET)**, Mimeo, Caracas. (disponible también en <http://www.mpd.org.ve>).
- Crespo, Amelia (1999). "Quien tenga ojos no puede tener dudas", en **SIC**. N° 620. Diciembre, 470-471. Caracas.
- Chávez F., Hugo (2002). Alocución Presidencial del 24-06-2002, en el acto de Conmemoración de la Batalla de Carabobo, en: **Panorama**, 25-06-02 (<http://www.panodi.com>). Maracaibo.
- Dávila, Jorge (1995). "Enmascaramiento del Incumplimiento de los Derechos Humanos: Los Programas contra la Pobreza en Venezuela", en: **Espacio Abierto**. Vol. 4, N° 1, 19-51, Maracaibo.
- El Nacional, 26-11-1995: E/1; 12-02-1999: E/1; 20-07-1999; 14-02-2000 (www.el-nacional.com).
- El Universal, 22-08-00 (<http://www.el-universal.com>)
- España, Luis P. y Vivancos, Francisco (1993). **La Crisis que nos falta por recorrer**. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)-Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Fleury, Sonia (1999). "Política Social, Equidad y Exclusión en América Latina en los Años Noventa". En: **Política Social: Exclusión y Equidad en Venezuela durante los años noventa**. Cendes-Nueva Sociedad-Fonvis-Ildis. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Gómez, Irey (2001). "¿Transición o Continuismo? Perspectivas de la Política Social Venezolana. Reforma del Estado y de la Administración Pública, en el nuevo milenio". Ponencia presentada en el **VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Noviembre. Buenos Aires.
- Hernández, Eladio (2001). "Democracia en Transición. Análisis del Ordenamiento Político e Institucional de la Democracia en Venezuela". Ponencia presentada en el **XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)**, Octubre-Noviembre. Antigua Guatemala.
- Kliksberg, Bernardo (2002). **Hacia una Economía con Rostro Humano**. Fondo de Cultura Económica-OPSU-Universidad del Zulia. Ediciones Astro Data. Maracaibo.
- Kliksberg, Bernardo (2001). "Diez Falacias sobre los Problemas Sociales de América Latina", en Revista del CLAD **Reforma y Democracia**. N° 19, Febrero 2001, 125-162. Caracas.
- Kliksberg, Bernardo (1996). "¿Cómo Enfrentar los Déficit Sociales de América Latina? Acerca de Mitos, Ideas Renovadoras y el Papel de la Cultura", en: **Revista Venezolana de Gerencia**, Vol.1, N° 2. Diciembre. Universidad del Zulia, Maracaibo.
- Ledezma, Thaís; Mateo, Cristina y Padrón, Carlos (1991). "Repercusiones Sociales del Ajuste Económico: la pobreza", en **Indicadores Socioeconómicos**, N° 7, Julio. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Maingon, Thaís y Patruyo, T. (1997). **Una Aproximación al Estudio de la Estructura de Decisión en Políticas Pú-**

- blicas. El Caso de la Agenda Venezuela.** Ponencia presentada en el XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS),, Septiembre, Sao Paolo.
- Mateo, Cristina (1998). “El Componente de Protección Social de la Agenda Venezuela”, en **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**. Vol. IV, N° 2, Julio-Diciembre, 67-95. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo, MPD (2000^a). **Programa de Gobierno La Propuesta de Hugo Chávez para Continuar la Revolución** (documento en línea: <http://www.mpd.gov.ve>). Caracas.
- MPD (2000b). **Programa Económico. Año 2000** (documento en línea: <http://www.mpd.gov.ve>). Caracas.
- MPD (2001). **Plan Económico y Social de la Nación 2001-2007** (documento en línea: <http://www.mpd.gov.ve>). Caracas.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social, MSDS (2000). **La Revolución Social en la V República. La Política Social de Venezuela.** Documento presentado en la Tercera Reunión de Seguimiento a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Junio, Ginebra, Suiza. (Documento teórico oficial de apoyo a la “Revolución Bolivariana”).
- Movimiento Quinta República, MVR (1998). **Una Revolución Democrática. La Propuesta de Hugo Chávez para Transformar a Venezuela** -programa electoral-. Caracas.
- Panorama, 25-06-2002 (<http://www.panodi.com>) La Verdad, 19-04-2000, D-5
- Pérez, Apolinar (2001). “Participación Ciudadana: el mito consagrado”, en **SIC**. N° 636. Julio, 268-26.
- Purroy, Miguel Ignacio (1999). “Rango Constitucional para la Cultura de la Pobreza”, en **SIC**. N° 620. Diciembre, . 474-475. Caracas.
- Putnam, Robert (1994). “Para hacer que la Democracia funcione”. Citado por Cartea, M.J. (S/F). **Notas sobre Capital Social: una breve reconstrucción sobre su teoría y aplicaciones**. Documento reproducido por la Cátedra Rectoral Alexis de Tocqueville. Universidad de Carabobo (Mimeo). Venezuela.
- Rodríguez, Francisco (2000). “Un Año de Chávez”, en **SIC**. N° 629. Noviembre, 392-394. Caracas.
- Serrano, Enrique (1994). **Legitimación y Racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado**. Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana, España.
- Sosa, Arturo (1999). “Una Visión del Siglo XX Venezolano: Modernización y Democracia”, en **SIC** N° 620, Diciembre, 440-443. Caracas.
- Universidad Católica Andrés Bello, UCAB (1999). **Proyecto Pobreza (Pobreza: un Mal Posible de Superar)**. Volumen de Documentos Resúmenes. Caracas.
- Van Der Dijs, Miguel (1999). **Transformaciones Posibles del Estado Venezolano**. Departamento de Publicaciones. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas.