

# Populismo, Democracia y Política Social en Venezuela

Neritza Alvarado Chacín<sup>1</sup>

## Resumen

Se analiza la relación entre el populismo, la democracia y las políticas sociales ejecutadas desde mediados del siglo XX en Venezuela, a partir del inicio del sistema democrático, con el objetivo de identificar si los cambios relativos experimentados por estas variables (populismo-democracia), han significado cambios sustanciales en las estrategias sociales ejecutadas en el país desde el primer gobierno democrático hasta el actual, especialmente en las iniciativas relacionadas con la atención de la pobreza. Tanto en el esquema populista tradicional, potenciador del clientelismo político-partidista forjado en el beneficio de la renta petrolera que contribuyó a establecer y a fortalecer la democratización en Venezuela, como en el esquema neopopulista del actual gobierno, legitimado mediante apelaciones discursivas directas a los sectores populares y su "empoderamiento", se ha instrumentado una política social asistencial, pese a las diferencias político-ideológicas de los factores de poder en cada momento histórico y de la coyuntura general. Finalmente, se analizan algunos factores explicativos de esta tendencia.

**Palabras clave:** populismo, neopopulismo, democracia, política social, pobreza, Venezuela

---

<sup>1</sup> Investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia, Venezuela. E-mail: neritzaalvarado@yahoo.es - nalvarado@intercable.net.ve

## Abstract

### **POPULISM, DEMOCRACY AND VENEZUELAN SOCIAL POLICY**

*This article examines the main characters of the Venezuelan populism and its relation with the democracy and social policy, particularly with the strategies for the struggle against poverty, since the first democratic government to the present. The objective is to identify if the relative changes of these factors (populism-new populism-democracy) means significant effects in programs to reduce poverty. It is argued that in both, in traditional populism (based on petroleum rent benefits and manifested in a political clientelism culture), as in neo-populism scheme (legitimated in a direct discourse to the popular power), the kind of social strategy is compensatory assistance, even political-ideological differences, the political power factors and the general context. Finally, the paper analyzes the principal reasons of this tendency.*

**Key words:** *populism, new populism, democracy, social policy, poverty, Venezuela*

## Introducción

En este trabajo se intenta discernir la relación del populismo tradicional y del llamado “neo” o “nuevo” populismo en Venezuela, con las políticas sociales instrumentadas desde el inicio de la democracia en el país (1958), haciendo énfasis en las estrategias de atención a la pobreza, especialmente a partir del año 1989, cuando se adopta el esquema neoliberal de crecimiento. De especial interés es discernir si la actual gestión oficial, iniciada en 1999, introduce cambios en la manera de entender e intervenir esta problemática, respecto a las estrategias de tipo asistencial-compensatorio implementadas por los gobiernos democráticos precedentes. Este ejercicio comparativo en distintos momentos del período democrático supone, como punto de partida, aclarar el concepto de populismo, de la manera como se entiende en el marco de este trabajo, revisar los principales rasgos definitorios de cada una de estas modalidades de populismo e identificar las semejanzas y diferencias entre ambos.

Coincidiendo con Parker (2001) —quien conjuga los planteamientos de Raby (1999), de Laclau (1978) y de Mouzelis (1978)— “populismo” no es sinónimo de demagogia, aunque puede serlo en

algún momento o contexto; es un discurso y una praxis, en tanto constituye un mecanismo de “interpelación democrático popular” (Laclau), que emerge en un contexto de crisis hegemónica a la cual procura dar salida mediante la captación y movilización de los sentimientos de los sectores sociales dominados, que reaccionan contra los intereses establecidos (oligárquicos, imperialistas, estatales). Por tanto, no se queda en el plano de las ideas o del discurso que enfatiza una lucha ideológica, sino que se expresa en una determinada práctica político-organizativa (Mouzelis) y, en consecuencia, también sería *un estilo de dirección o gerencia*, que busca conducir la movilización popular hacia el logro del objetivo de instaurar un orden distinto al cual reaccionan. Según sean los medios y la dinámica que asuma el proceso, se hablaría de populismo “radical o autoritario” o de populismo “revolucionario” (Parker, 2001).<sup>2</sup>

Es importante aclarar que en Venezuela se habla de *neopopulismo* a partir del ascenso al poder del actual presidente de la República, Hugo Chávez Frías. Se trataría de populismo remozado en virtud de las reiteradas apelaciones al “pueblo soberano” como actor fundamental, en quien realmente residiría el poder, pero con ciertos matices que lo harían parcialmente diferente de la tradicional expresión del populismo en el país, tanto en el discurso como en la praxis gubernamental. En todo caso, para diferenciar ambas expresiones del fenómeno en el período democrático, es necesario precisar sus rasgos característicos.

## Democracia y Populismo Tradicional en Venezuela

La idea de populismo “viejo” o “tradicional” remite al discurso y praxis político-gubernamental que acompañó al proceso de modernización de la sociedad venezolana, proceso que precisaba, dentro de la dimensión política, de “un pueblo encuadrado” (Sosa, 1999:442), no sólo en el sentido de compartir consensualmente los objetivos del proyecto político democratizador, sino también en el sentido de su

<sup>2</sup> Parker (2001), discute hasta que punto la actual experiencia populista venezolana pudiera tildarse de alguna de estas dos modalidades, o pudiera desembocar en alguna de las dos. Concluye que en el momento actual podría hablarse de “populismo radical con potencial revolucionario.”

inserción en organizaciones policlasistas, mediante las cuales fuese posible la movilización de las masas y una participación popular expedita en los beneficios de esa modernización, impulsada por la renta petrolera. El partido populista logró el apoyo de las mayorías a las acciones de los dirigentes que integraban la élite política, abierta a la conformación de alianzas con las otras élites modernizadoras, para conducir el proceso con una alta participación popular por medio del voto, los sindicatos y todas las formas posibles de organización social.

En este proceso fue fundamental el Pacto de Punto Fijo de 1958<sup>3</sup>, que significó el primer gran ejercicio de negociación política para fijar las bases de convivencia social en el inicio de la democracia (Sosa, 1999). Desde entonces se habla del sistema populista de partidos políticos y “conciliación de élites”, que 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 este proceso, a lo cual remite el surgimiento y auge del populismo en Venezuela, fue la abundancia de la renta petrolera que permitió al Estado satisfacer las demandas de todos los sectores sociales.

Una de las bases del populismo que acompañó a este Estado de partidos, surgido de la Constitución Nacional de 1961, fue precisamente este proceso de sumisión y “despersonalización de la socialización del ciudadano demócrata” (Hernández, 2001), que hizo incapaz al tipo de democracia que le acompañó de garantizar representatividad legítima y eficacia social, en tanto 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 en todos los poderes públicos existentes hasta 1998 (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) junto a la recesión económica

---

<sup>3</sup> El Pacto de Punto Fijo, o acuerdo firmado por tres partidos políticos (AD, COPEI y URD) en 1958 a la caída de la dictadura perezjimenista, constituyó un compromiso para sostener el proceso democrático iniciado el 23 de enero de ese año y, se considera, el primer paso firme en la construcción de la democracia venezolana.

que se incubaba desde fines de los años '70 y se hace evidente en los inicios de los '80, 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, las desigualdades, la inconformidad, condujeron al colectivo a exigir a esos 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, que los reconociera como ciudadanos. La explosión social, aunque inorgánica, que irrumpió en 1989, la identificación o 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 y se sentía excluida, fueron factores que minaron al viejo orden democrático-populista en la medida en que los sectores populares, en su mayoría, se rebelaron contra él tras el proceso eleccionario de 1998 y el proceso constituyente de 1999.

En este contexto de descontento surgió la “Agenda Alternativa Bolivariana” (como reacción a la neoliberal “Agenda Venezuela” del Presidente 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 que luego hiciera parte de sus programas gubernamentales para la realización de la “V República” o “Revolución Bolivariana”. ¿En qué sentido, cómo y por qué esta propuesta es populista?, ¿qué la acercaría y que la alejaría del populismo tradicional?

## **Democracia y Neopopulismo**

La respuesta a la pregunta planteada es múltiple y diversa. Sin juzgar si es “radical” o “autoritario” o “revolucionario”, fue evidente desde la campaña electoral el estilo populista del líder y de su movimiento, en tanto se expresa en un discurso político que apela a la idea del “pueblo” como el protagonista de la historia y de las transformaciones políticas y sociales necesarias para

instaurar una democracia “protagónica”, e interpela directamente a las mayorías representadas en los sectores populares, en quienes cala profundamente, logrando activar en ellos entusiasmo y movilización en función de una promesa de cambios profundos en la sociedad venezolana. A la vez, cumple con las características discursivas adjudicadas por la literatura especializada a los fenómenos populistas, entre ellos: un discurso nacionalista centrado en los valores de la nación e identificación con los próceres de la patria a quienes se les ve como iniciadores de un “verdadero” proyecto nacional ante el cual se tiene una perspectiva ética (o moralista), se trata de un nacionalismo antiimperialista y antioligárquico; marcado rechazo a la institucionalidad vigente por falsa y corrupta (democracia representativa y sistema de partidos de dominación imperial y oligárquica); más que como una organización con un programa político, teórico y operativo detallado, se autoconceptúa como un “Movimiento” para diferenciarse de los partidos políticos tradicionales (Parker, 2001).

Sin embargo, según algunos autores, por ciertos rasgos el populismo chavista podría asimilarse al viejo populismo octubrista del “trienio adeco” (1945-1948), no sólo en el discurso sino también en algunas de sus ejecutorias. En el plano del proyecto político ambos exigen una ruptura radical con el pasado (por excluyente, antinacional, antidemocrático y corrupto), ambos apelan a las frustradas esperanzas y deseos de cambio del pueblo, ambos abogan por la instauración de un modelo de desarrollo distinto a los tradicionalmente vigentes; ambos se apoyan en una alianza cívico-militar donde las FAN serían un instrumento del pueblo (Arenas y Gómez, 2000). En cuanto a su praxis, destacaría que en ambos casos se da un cambio rápido y determinante de las estructuras políticas mediante una Asamblea Nacional Constituyente, cambio legitimado por un importante apoyo popular en pro de una nueva Carta Magna dentro de una “revolución pacífica”, catalizado por el verbo de un líder carismático, que genera confianza entre sus seguidores pero desconfianza entre las élites (cf: Arenas y Gómez, 2000:6).

No obstante, también se le señalan diferencias, no menos significativas, a ambas experiencias, muchas de ellas relacionadas con las coyunturas históricas disímiles a las cuales responden: mientras en uno se accede al poder mediante un golpe de Estado, otro lo hace por

elecciones; mientras que uno se apoya en un partido político estructurado, el otro lo hace en una alianza diversa en torno de una persona o líder. Uno centra su proyecto en las demandas de lucha contra el caudillismo, el otro en demandas de lucha contra la corrupción, los partidos demagógicos, la concentración del poder y en las esperanzas depositadas en las virtudes personales del líder para alcanzar los cambios necesarios (Arenas y Gómez, 2000:6).

Son estas características particulares, las que según otros autores lo distanciarían del populismo tradicional, imprimiéndole rasgos de *neopopulismo*. Uno de ellos sería la “destradicionalización de la política” (Rivas, 2000:63), en tanto rompe con la hegemonía de los partidos políticos tradicionales y abre espacio a otras formas de liderazgos y bases políticas, que confluyen en la quiebra de la democracia de partidos y su sustitución por una “democracia populista” o régimen que se construye sin partidos o con unos muy débiles “que sirven más como maquinarias electorales que como aparatos políticos permanentes” (Alvarez, 2000:348). Este tipo de régimen se correspondería con lo que O’Donnel (1992) denomina “democracia delegativa”, en la cual los partidos estorban por ser innecesarios pues lo que se precisa son candidatos dispuestos a competir en elecciones periódicas basadas en el principio del apoyo mayoritario del pueblo. De ahí que, en la Constitución de 1999, los partidos políticos y el carácter representativo de la democracia sean ligeramente mencionados, el discurso y nuevo orden político propugne la despartidización del Estado y de la sociedad e igualmente que se incluya el principio de la mayoría en la toma de decisiones gubernamentales, más allá de las elecciones.

Siguiendo a O’Donnel (1992:10-13), el segundo rasgo de las democracias neopopulistas o delegativas, observable en la experiencia venezolana actual, es la prevalencia de la voluntad del Presidente, legitimada por victorias electorales sucesivas y alta popularidad del máximo líder, quien manda a fin de cuentas. En Venezuela esto cobra fuerza en la tendencia a “gobernar por decreto” y ejercer el mandato mediante el recurso de las leyes habilitantes. Una tercera característica del neopopulismo sería que la base política del Presidente reside en un movimiento más emotivo que organizativo, poco preciso en términos de proyecto social (lo cual sería el caso del MVR), a quien el mismo

Presidente exhorta a evitar que se convierta en un partido similar a los que cuestiona y amenaza con abandonarlo si lo hiciere. La tendencia de este “neopopulismo” sería entonces reemplazar a los partidos políticos tradicionales por “liderazgos que generan lealtades personales y provisionales” (Alvarez, 2000:351).

Otros rasgos serían: personalismo presidencial que dice encarnar los intereses de la nación y del pueblo “soberano”, los cuales defiende, cambia y define con bastante libertad. En el caso de Hugo Chávez Frías esto tiene asidero en su liderazgo personal, sin organizaciones intermedias entre él y la población que lo percibe como portador de sus esperanzas; es precisamente en esto donde se ha fundado su legitimidad, con el apoyo institucional de las FAN (Sosa, 2000). Las bases de la popularidad de Chávez reposarían en varios elementos, entre ellos: 1) el rechazo mayoritario de la población venezolana a la democracia corrupta, hegemonizada por los partidos AD y COPEI; 2) la convicción generalizada de la gravedad de la crisis socioeconómica; y 3) la esperanza en las habilidades del Presidente para resolverla (cf: López Maya y Lander, 2000:13). En los sucesivos procesos electorales realizados a partir de diciembre 1998, fue evidente la lealtad del voto popular al líder, por razones como: “su extracción popular; su manejo de símbolos y referencias culturales que apelan a los valores hegemónicos de la nacionalidad venezolana; la construcción de un discurso pugnaz e incluyente de sectores sociales excluidos y excluyente de las élites políticas llamadas ‘puntofijistas’ por él y sus seguidores; la proyección de una imagen no contaminada con la política tradicional; su condición de militar; su imagen de hombre joven, parte de una nueva generación y su estilo informal y pedagógico de dirigirse a la población, son algunos de los atributos que combinados entre sí (...) proyectan esa positiva imagen que propicia la simpatía y hasta la euforia popular” (López Maya y Lander, 2000:13).

En el plano ideológico-simbólico, el discurso (neo)populista del presidente Chávez se apoya en el bolivarianismo y en el nacionalismo, que si bien no son elementos novedosos, surgen como ideologías renovadas y resemantizadas con elementos de la nueva coyuntura general del país, acompañados de un discurso religioso-mesiánico, que recurre al uso de imágenes de la Biblia con tanta frecuencia como al



recuerdo evocador del discurso patriota del Libertador Simón Bolívar, el Maestro Simón Rodríguez y al prócer Ezequiel Zamora (López Maya y Lander, 2000; Arenas y Gómez, 2000; Bermúdez y Martínez, 2000; Vivas, 1999). El discurso chavista ha logrado articular muchos elementos de lo popular en una nueva totalidad que pretende hacer hegemónica a través de un discurso diseñado para polarizar las opciones, por lo cual se traduce en una visión dicotómica de la realidad que le da fuerza a su mensaje y lo hace especialmente atractivo a los sectores populares. Algunas de esas dicotomías son: corruptos y honestos; partidos y pueblo; políticos y ciudadanos; oligarcas y bolivarianos (Arenas y Gómez, 2000; Hernández, 2001). A éstos se podrían agregar los siguientes: ricos y pobres; IV República (o “puntofijismo”)<sup>4</sup> y V República; revolucionarios y contrarrevolucionarios; sectores mayoritarios progresistas y sectores “escuálidos” reaccionarios, etc.

En lo que concierne a las políticas públicas y, más específicamente, a las *políticas sociales*, en su formulación son múltiples los elementos que tienen una connotación de populismo reeditado sobre nuevas bases, donde destacan los antónimos anteriores. El principal sería la dicotomía ricos-pobres, que por supuesto no es nueva pero que mientras hizo que el viejo populismo tuviera un caldo de cultivo en los partidos policlasistas como Acción Democrática, ahora el nuevo populismo la explota bajo la forma “ricos contra pobres.” Es decir, en una forma no plural o inclusiva sino excluyente o exclusiva, en una apelación recurrente a los sectores populares bajo la premisa de que si bien los pobres no tienen poder, porque ilegítimamente el “puntofijismo” se lo arrebató, sí tienen una superioridad moral y esta cualidad sería la nueva legitimidad de un discurso centrado en ellos, reivindicativo de sus derechos humanos y ciudadanos, que se corresponde con los lineamientos principales del modelo general de desarrollo y del papel del Estado, propuesto por el

---

<sup>4</sup> El Presidente Hugo Chávez Frías y sus seguidores emplean el adjetivo “puntofijismo” para aludir al período democrático que abarcó de 1958 a 1998, asociándolo a los vicios desarrollados —especialmente clientelismo y corrupción— en el sistema político y sus actores a partir de la firma del Pacto de Punto Fijo. En similar sentido utilizan el término “Cuarta República” para referir el número de intentos, desde la gesta independentista del siglo XIX, de fundación de una “verdadera república” en Venezuela. La expresión “Quinta República”, correlato de la “revolución bolivariana” chavista, sería según el discurso oficial, la cristalización definitiva de esa vieja aspiración.

proyecto chavista desde la oferta electoral de 1998 (donde el tema de la superación de la pobreza fue lo nodal de la campaña) y luego en los planes de gobierno de estos años de gestión, avalados por su rango constitucional en la Carta Magna Bolivariana.

Todos estos procesos de la Venezuela de hoy, se entienden mejor cuando se le da una mirada retrospectiva al origen del proceso democrático y al desarrollo del populismo en su seno, donde se ubican las claves que a su vez permiten entender lo que se ha venido haciendo y cómo se ha venido haciendo en materia de políticas públicas (de política social y de atención a la pobreza, en este caso), las rupturas y/o continuidades entre una y otra coyuntura sociopolítica, entre una y otra gestión gubernamental y su relación con el populismo, en sus distintas manifestaciones.

### **La Política Social en el Populismo Tradicional y Democracia Representativa**

El auge de la explotación del petróleo en el siglo XX significó para Venezuela la implantación de la modernización como gran proyecto nacional, es decir, la construcción de un país moderno e industrializado capaz de sustituir a la sociedad rural y atrasada. La viabilidad del proyecto dependía del uso de la *renta petrolera* con lo cual el Estado, como su propietario, pasó a ser el principal motor del proceso de cambio, en el marco de un amplio consenso nacional sobre la idea de modernización. Sin embargo, el consenso no fue extensivo en torno de las vías concretas para realizarlo pues existían dos principales posturas al respecto: aquella según la cual la renta debía transferirse al sector privado para su inversión en proyectos de industrialización, a fin de evitar que se convirtiera en una riqueza volátil (modernización elitista); y aquella que, sin negar la relevancia de invertir en la creación de una economía productiva y diversificada, sostenía que también debía destinarse al mejoramiento de las condiciones de vida de la población (modernización populista), capaz de garantizar la mano de obra calificada necesaria para expandir el mercado interno e impulsar el crecimiento económico (González, 1996).

Con la instauración de la democracia se logró el consenso requerido y se impuso el modelo populista, en función del cual se definieron los

objetivos económicos y sociales, retos que la democracia debería alcanzar. Se asentaron así las bases del populismo en la relación Estado-sociedad, que se materializó en las políticas públicas, especialmente en las políticas sociales que se instrumentaron bajo el nuevo modelo. Teniendo en cuenta que las políticas sociales, así como todas las políticas públicas no siguen un camino único —siempre responden y son producto de la situación social, económica y política de la coyuntura y del sistema político-administrativo de que forman parte—, es importante discernir los rasgos y condicionamientos que la democracia populista-rentista le imprime a los objetivos sociales, especialmente a la atención a la pobreza. Bajo la égida del *populismo tradicional*, en el período democrático predominan dos modelos de política social en los cuales se inscribe respectivamente la estrategia de atención a la pobreza: el *universalismo* y la *focalización*. En el primero, la política social se basó en el acceso libre a los servicios sociales, con el fin de crear y mantener el capital humano y “garantizar la equidad”; y en un sistema de seguridad social y de formación profesional sustentado en la creencia de que los asalariados modernos crecerían continuamente. De esta manera se ampliaron cada vez más los grupos-objetivo susceptibles de ser atendidos y se impuso una política social universal, concebida como un derecho de todos los ciudadanos y que se consideró factible en condiciones de abundancia de ingresos petroleros.

Bajo este enfoque, no obstante el rol preponderante del Estado en la fijación y conducción de los objetivos del desarrollo, no se llegó a formular una política social global que articulara y coordinara las diferentes dimensiones del desarrollo social. Por ello, las políticas sociales se concibieron como sectoriales y estuvieron encaminadas, bajo el paradigma de la “inversión social”, a proporcionar prioritariamente recursos humanos que permitiesen el crecimiento de la economía. A este propósito respondieron las políticas educativas, de salud, de vivienda, de seguridad social y, en consecuencia, se apropiaron de casi todo el gasto social. Salvo la selección de estas prioridades consideradas como inevitables (inversiones físicas o servicios hacia los problemas de educación, salud, etc.), las políticas sectoriales son siempre esencialmente universalistas, no selectivas. Es decir, involucran beneficios para toda la población, independientemente del ingreso que se tenga. El universalismo como principio teórico se adhiere, entonces,

a un modelo de bienestar global que tendería a eliminar distribuciones entre los ciudadanos, aunque en la práctica no siempre contribuyese a la equidad social, dado que los servicios gratuitos a menudo no alcanzan la calidad de los obtenidos a través del mercado (Lima, 1989).

Este es el esquema de política social que predominó en el país de 1958 a 1988, siendo el subperíodo 1958-1978 considerado del populismo tradicional, que empezó a resquebrajarse a partir de 1979, cuando irrumpió la recesión económica. La democracia, que se erigió sobre promesas de igualdad, de participación política, de generación de un proceso continuo de desarrollo económico y bienestar social, promovidos por la intervención estatal, cobró forma bajo la envoltura del modelo conocido como "Estado del Bienestar" o Estado populista. En Venezuela, este esquema se implantó con la particularidad que no se apoyó en la riqueza producida por el trabajo colectivo, de la sociedad, o por el sector privado, de la cual obtendría parte mediante la tributación (como ocurrió en otros países, especialmente en Europa), sino a partir de la renta petrolera existente. En virtud de ésta, los ingresos públicos eran abundantes, estables e independientes del sector privado y es por eso que se acuñó el término "*rentismo*" para identificar a dicho proceso.

Este modelo ha sido llamado populista porque el papel del Estado dentro de él era distribuir la renta a todo "el pueblo o sociedad", financiando al mismo tiempo el crecimiento económico con el impulso del proceso de sustitución de importaciones, que significó la transferencia de cuantiosos recursos al sector privado (créditos o incentivos para la inversión) y, por otra parte, fomentando el bienestar social (dotando a la población de las condiciones y beneficios básicos para insertarse al nuevo esquema capitalista). A ello respondieron las acciones dirigidas a reforzar el capital humano del país, distribuyendo los servicios fundamentales, especialmente educación y salud, a toda la población. El uso de la renta evitó conflictos distributivos, dado que ella pertenecía a todos. Se gestó y consolidó así una *relación clientelar* entre el Estado y la sociedad, por lo que este modelo de intervención social estatal se convirtió en bastión de la estabilidad política, la cual no se veía amenazada mientras fuese abundante la renta petrolera. En general, en este marco la política social se concentró en la atención de las

necesidades sociales básicas en función de un nivel de vida más elevado, mediante la provisión de educación gratuita en todos sus niveles y modalidades; servicios de salud gratuitos; subsidios a los principales servicios conexos a la vivienda y el transporte (entre otros, electricidad, gas, teléfono y gasolina); subsidios a una diversidad de productos de consumo masivo (especialmente alimentos); control del mercado laboral y de los precios; y un sistema de seguridad social para la población trabajadora.

Pese a los aspectos positivos, básicamente en términos de ampliación de cobertura de los tres servicios básicos en los cuales se soportó la política social y, si bien en las primeras dos décadas de la democracia hubo una mejoría importante en los indicadores sociales respectivos vistos en una perspectiva global, en una perspectiva específica (entre las distintas regiones del país y entre las áreas urbanas y rurales) se registraron diferencias, al no ser posible proveer a toda la población de los bienes y servicios que ofrecía el Estado. Ello resultó obvio a partir de 1979 y en toda la década de los '80, cuando la disminución de los recursos derivados de la renta petrolera y la crisis de la deuda externa que afectó a toda América Latina, impidió que la política social mantuviera el ritmo de crecimiento de los años 1958-1978.

Durante este período, en el fondo, no se le otorgó a la política social una significación decisiva en “el proyecto de país”, es decir, en la transformación de Venezuela en una sociedad moderna y productiva, dado que la política intervencionista o de controles trataba de paliar los efectos indeseables de la ineficacia e improductividad de las empresas nacionales, en los precios y en general en el bienestar de la población (González, 1996). El supuesto subyacente (“teoría del derrame”) fue que el crecimiento económico por sí mismo era capaz de generar suficientes empleos para insertar a toda la población y erradicar la pobreza, por lo cual la política social no fomentó directamente condiciones favorables al trabajo y la productividad sostenible en el tiempo. Su preocupación era transferir sin condiciones recursos a la población mientras ocurría la modernización por la vía económica. La relación entre el Estado y los beneficiarios de su acción se restringió a un vínculo clientelar-paternalista y de dependencia funcional. En resumen, la importancia de la política social no residía tanto en su

contribución a la transformación productiva del país, como sí en el apoyo que podía garantizar a la preservación del sistema democrático-populista-rentista (González, 1996).

Las manifestaciones de una recesión económica, atenuadas electoralmente en 1978 pero incontenibles a partir de 1979, impusieron otros condicionamientos. Las tendencias económicas y políticas, internas y externas, terminaron por desencadenar nuevas circunstancias, que confluyeron en el progresivo agotamiento del capitalismo rentístico que durante medio siglo dominó en el escenario nacional. Así, comenzaron a resquebrajarse las bases del populismo tradicional en Venezuela. Los síntomas de agotamiento del modelo de acumulación, que se manifestaron a fines de los '70, fueron amortiguados temporalmente por el incremento del ingreso petrolero entre los años de 1979 y 1981, dado que la recesión económica venezolana coincidió con el segundo "shock petrolero", que casi duplicó los términos de intercambio y generó un aumento de las exportaciones durante ese trienio. No obstante, a partir de 1982, con la brusca disminución de los precios del petróleo y el difícil acceso a créditos externos, se produjo un enorme déficit fiscal que contribuyó al estallido de la llamada "crisis de la deuda externa", induciendo a profundas transformaciones desde 1983. La acción estatal a partir de entonces, manifiesta básicamente en su política económica, agudizó también las contradicciones sociales y políticas. De esta manera se suscitó no sólo una crisis en el sentido meramente económico, sino también una crisis sociopolítica del sistema de conciliación de intereses, pues el cambio registrado en los niveles de renta entre 1981 y 1983 hizo más difícil mantener el apoyo al sistema, por las razones utilitarias de antes. Ante la crisis del sistema de conciliación de intereses y el debilitamiento del Estado social, nació la propuesta de "Pacto Social" y se introdujo un cambio de rumbo en la política económica de esa gestión que duró hasta 1988.

En materia de política social se comenzaron a proponer cambios de orientación ante la inviabilidad de mantener el esquema universalista, debido a su carácter burocrático y oneroso desde el punto de vista presupuestario. No obstante, pese a sus dificultades, la renta petrolera permitió posponer el cambio hasta 1989, cuando fue evidente el deterioro de la calidad de vida de las mayorías y la imposibilidad de la renta para seguir cumpliendo su rol distributivo y populista.

Este es el escenario que le abrió las puertas al neoliberalismo en Venezuela, marcando un hito en la manera de concebir al Estado y su intervención y, además, imponiendo 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, vive 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, al que acompañó el Plan de Solidaridad Social, el 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, contrapuesta al universalismo y defensora del enfoque basado en la selectividad y focalización hacia ciertos grupos de población con características específicas, las cuales recibieron un tratamiento preferencial, por lo que se convirtieron en los grupos objetivo de la política social. En 1989 se inició un “paquete económico” consistente en una clásica política de estabilización económica y un programa de reestructuración económica, según acuerdos suscritos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, quienes impusieron dichos programas de “ajuste estructural” como requisitos para la renegociación de la deuda y para la concesión de nuevos préstamos.

Las nuevas orientaciones significaron un cambio del modelo de acumulación, con el cual el gobierno rompió objetivamente con la ideología socialdemócrata y buscó impulsar un proceso de extendida y rápida capitalización de la economía. En este nuevo modelo o *neoliberalismo*, 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. El cuestionamiento del papel desempeñado por el Estado en la 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 (de distribución del ingreso) hacia la pobreza en términos absolutos: como grupo ubicado por debajo de un estándar 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 hizo mucho énfasis en 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* (es decir, el encauzar las políticas sociales hacia determinados grupos de población en procura de mayores impactos), se convirtió en 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. 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 a los grupos de "alto riesgo."

La *eficiencia*, a través de la 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 para asegurar la provisión de servicios sociales pero no necesariamente a producirlos directamente, dando margen a la participación del sector privado en dos direcciones: por medio de las ONG's y a través del 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. De entrada no fue la cuestión social la mira de estos dos gobiernos neoliberales sino, otra vez, el



crecimiento económico. Fue el “shock” social ocasionado por la ejecución del “paquete económico” en sus inicios, expresado en los disturbios del 27 y 28 de Febrero de 1989 y traducidos en una fuerte presión política hacia el gobierno de C. A. Pérez, lo que condujo a éste a replantear la cuestión social en el país, buscando actuar por vías distintas a las ensayadas por la política social tradicional para hacerle contrapeso al impacto social del programa de ajuste.

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. Las bondades del nuevo esquema 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 policlasista subyacente en el sistema político venezolano, agudizando la crisis social y de gobernabilidad. La explicación de fondo de esta aparente contradicción en la que incurrieron estos gobiernos es que, si bien desde el punto de vista de su contribución al bienestar social de la población, la política compensatoria había sido inefectiva, desde la perspectiva del mantenimiento de la “paz social”, de la estabilidad y legitimidad de los gobiernos y del régimen democrático, fue eficaz, dado su carácter asistencial, populista-clientelar.

En consecuencia, se incrementó la pobreza y se incentivó esta cultura a que ha estado acostumbrada la población venezolana, que se tradujo en su desmovilización. 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 fines del siglo XX, se propuso trascender el proyecto político y el gobierno estrenado en Febrero de 1999.

## **La Política Social en el Nuevo Populismo e intento de una Democracia Participativa y Protagónica**

Desde 1999 Venezuela edita 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 Chávez, 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.

A partir del marco constitucional que esboza un proyecto de país cuyo norte es una democracia participativa y protagónica, bajo un gobierno de índole tercerista, humanista y de justicia social; los planes y programas de gobierno establecen, entre los años 2000 y 2001, las bases generales de la política social y de la estrategia antipobreza, partiendo de las siguientes premisas fundamentales: 1) La persona, como ser humano y ciudadano, es el centro de las metas de equidad y desarrollo social; 2) Equilibrio o igualdad de status e interrelación entre lo económico y lo social, que rompa con la tradicional separación de ambas esferas del desarrollo; 3) Superación de la concepción economicista de la pobreza; 4) Desmitificación del combate a la pobreza como campo de acción exclusivo del Estado; 5) Diferenciar la “actuación contra la pobreza” de la “política social” y de la “política de desarrollo social”, partiendo de que pese a que la pobreza condiciona el desarrollo, son dimensiones distintas que ameritan un tratamiento diferencial, por lo que la política social y la de desarrollo social —si bien los pobres son mayoría, pero no son toda la sociedad— no pueden dirigirse exclusivamente al combate de la pobreza; 6) Incorporar la noción de capital humano y de capital social como postulados de la política social; 7) El establecimiento de un nuevo esquema de relaciones Estado-sociedad para reconstruir la institucionalidad y garantizar la gobernabilidad (cf: MSDS, 2000).

Asumir la intervención social desde esta perspectiva, supondría un cambio de visión en el sector, cambio que implicaría el salto sustancial desde la atención a la pobreza hacia la formulación de políticas de desarrollo social como objetivo final de la Política Social, centrada en la intervención de las causas de la pobreza, de la exclusión e inequidad y no en sus consecuencias. No obstante, desde 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” del gobierno anterior, programas en su mayoría de carácter compensatorio-asistencial-focalizado. 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). Es decir, que pese a haber sido criticados porque no fluían hacia quienes más los requerían y, aunque el gobierno del Presidente Chávez ha pretendido desligarse de todo pasado, la mayoría de los programas de la Agenda Venezuela han seguido vigentes.

El nuevo proyecto gubernamental, con base en los criterios de *priorización y progresividad*, formuló en el año 2000 la Agenda Social, según cinco líneas de acción: 1) Atención Materno Infantil; 2) Hábitat; 3) Desplazados; 4) Empleo productivo; y 5) Participación Social. Los lineamientos de esta Agenda Social se recogen en el Plan Económico y Social de la Nación 2001-2007 bajo el lineamiento general denominado “*Equilibrio Social*”, según el cual el objetivo general de dicho plan en materia social y, por tanto, responsabilidad principal de la política social en el mediano y largo plazo, es *alcanzar la justicia social*, lo cual significa: 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).

¿Se compagina la política social plasmada en los 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? En primer momento de la política social del gobierno de Chávez, es decir, entre 1999-2002, la prioridad fue el ajuste macroeconómico (la estabilidad del PIB y el abatimiento de la inflación), racionalidad economicista que en el ámbito de la política social se tradujo en una estrategia cortoplacista, efectista y centralizante, especialmente de los programas de atención a la pobreza y de las nuevas instituciones encargadas de su financiamiento y ejecución (Fondo Unico Social; Ministerio de Educación, Cultura y Deportes; Ministerio de Salud y Desarrollo Social). La tendencia fue conservar las estrategias asistenciales-compensatorias-focalizadas anteriores, pese a su oposición frontal a ellas en el discurso.

Más que con una evaluación seria de resultados e impacto social (que no se hizo ni se ha hecho), esta continuidad del enfoque asistencial-compensatorio pareciera estar relacionada con la importancia política de este tipo de programas, probada en más de 10 años de aplicación, que en un escenario de alta conflictividad y oposición política abierta, frontal, el gobierno no se podía dar el lujo de interrumpir, sino más bien de potenciar. Esto se ve más claro a partir de la crisis política del 2002 (después del golpe de Estado de abril). En las “medidas económico-sociales para el consenso” que fueron anunciadas entonces, si bien se cambian parcialmente algunos aspectos de la política económica, se deja incólume la orientación de la atención a la pobreza a la vez que se incrementa el presupuesto a los principales programas sociales asistenciales para ampliar su cobertura, en un intento de contrarrestar los efectos de las medidas dirigidas a disminuir el déficit fiscal.

Pese a que los planes macro se oponen a las medidas exclusivamente dirigidas a la “población más vulnerable”, las acciones previstas fueron justamente orientadas a estos grupos. Es lógico suponer que en ese momento post-golpe, más delicado aún para la gobernabilidad, se procuró mantener la adhesión de los sectores populares por vía de los programas compensatorios, de alta aceptación entre la población, según encuestas sociales realizadas en los gobiernos

de Pérez y Caldera. Desde el golpe de abril la necesidad de lograr mayor legitimidad y de recuperar o mantener el control político, ha reforzado otros factores estratégicos como por ejemplo, la injerencia de los grupos políticos dominantes y la continuidad del sector militar en la ejecución de los programas asistenciales.

Ahora bien, ¿qué pasó después del paro petrolero iniciado en Diciembre 2002? En lo que pudiera llamarse el segundo momento de la política social (año 2003-actualidad), el gobierno introduce modificaciones parciales a la estrategia anti-pobreza y anti-exclusión social que venía ejecutando, diversificándola con la incorporación de otros programas; sin abandonar los de tipo asistencial-compensatorio del subperíodo 1999-2002, las nuevas iniciativas giran en torno a las denominadas *misiones sociales*. No hay espacio en este trabajo para particularizar en el proceso de proliferación de estas *misiones*<sup>5</sup>, ni para describir cada una de éstas en detalle<sup>6</sup>, lo central es que se trata de iniciativas de combate a la pobreza-exclusión de los sectores populares, comúnmente estandarizados como “pobres”, mediante estrategias de inclusión social en lo alimentario, productivo-laboral, del campesinado, en salud y en educación. Entre ellas se destacan las siguientes: *Misión Mercal*, *Misión Barrio Adentro*, *Misión Robinson I y II*, *Misión Ribas*, *Misión Sucre* y *Misión Vuelvan Caras*.

De estas nuevas estrategias habría que decir que desde el punto de vista normativo lucen más compatibles con los principios u orientación teórica de la política social (intersectorialidad, participación social, cogestión, corresponsabilidad, inclusión social, democratización, etc.) que las estrategias del primer momento (1999-2002), especialmente porque enfatizan en el precepto constitucional de la participación como un derecho social y político. Sin embargo, aunque los objetivos formales son atacar las causas de la pobreza y de la exclusión social, su carácter

---

<sup>5</sup> En el argot presidencial una misión es “una orden que no puede dejar de cumplirse cueste lo que cueste. Uno de los elementos fundamentales de ese concepto es la integralidad y eso no se obtiene por una mera proclama, eso hay que trabajarlo” (Chávez, Hugo, Discurso en el Teatro Municipal de Caracas, 24 de Enero 2004. En: Victoria, la Voz de las Misiones, Año 1, No. 1, Abril 2004).

<sup>6</sup> En Alvarado 2004 puede ampliarse la información sobre estas misiones.

es aún muy asistencial-focalizado. No están integradas en una política social universal e integral, presentan fallas de articulación, de planificación y ejecución, especialmente porque no se ha creado la nueva institucionalidad pública requerida para incrementar su efectividad, se desmanteló la existente y algunos canales preexistentes no son aprovechados por los ejecutores (especialmente los militares). Estas iniciativas siguen siendo insuficientes ante los problemas sociales que atienden, de origen básicamente estructural.

El tan criticado criterio de la selectividad-focalización, a quien en el discurso (plan de desarrollo nacional, plan estratégico social) se le opone la universalidad, no es descartado sino potenciado en la práctica. Iniciativas como el Plan Especial de Subsidio de Alimentos para la población en pobreza extrema, mediante el otorgamiento de descuentos del 50% a través del MERCAL, se ratifica abiertamente el principio de la selectividad-focalización: *“cada comunidad tendrá como tarea seleccionar y ubicar a las personas que están viviendo en condiciones críticas, ya que sólo se va a subsidiar a quienes realmente lo necesitan y nadie mejor que el mismo pueblo para hacer una justa elección y evitar los mecanismos de corrupción y desviación de recursos”* (Chávez, 2003).

Al margen de los niveles de impacto de las nuevas iniciativas, cabe la pregunta: ¿por qué si desde la oferta electoral de 1998, ratificada en la constitución nacional en 1999, se proclama una política social básicamente dirigida a romper el círculo de la pobreza y la exclusión, estas misiones se incorporan en el quinto año de gobierno, después de la crisis económica y política atizada por el paro petrolero?, ¿no habría, de nuevo, indicios para pensar en la importancia política de la pobreza y de los programas sociales, en la preocupación por la legitimidad, mantenimiento del poder y de la gobernabilidad, a partir del fortalecimiento de la atención de los sectores populares que venían siendo convocados más en el discurso que en la acción?

Sin negar los logros parciales de estas iniciativas, cuyas metas en algunos casos han superado incluso las expectativas gubernamentales, en términos, por ejemplo de número de alfabetizados y de un contingente de población flotante incluida en el sistema educativo no formal, o de

personas atendidas y muertes evitadas y, más allá de esto, en términos de una probablemente mayor organización y participación social-ciudadana (que algunos sectores también imputan a las misiones actuales), a los efectos de una evaluación ponderada respecto de su efectividad sobre la pobreza y la exclusión social, no sólo habría que esperar más tiempo por su reciente ejecutoria, sino que habría que examinar hasta qué punto responden a problemas estructurales como la pobreza, la exclusión y el desempleo, vistos integralmente, o a problemas puntuales y coyunturales (como el desabastecimiento alimentario, derivado del paro petrolero a inicios del año 2003, por ejemplo), vistos de una manera parcelada, efectista y cortoplacista.

En especial habría que examinar hasta qué punto también el gobierno no habría usado intensivamente el gasto social como un mecanismo de oxigenación de su gestión en el marco de una campaña electoral, con miras, primero a evitar el referendo revocatorio presidencial del año 2004 y luego, a ganarlo, cuando fue inevitable, sobre todo a partir del segundo semestre del año 2003, en que el incremento de las erogaciones para las llamadas misiones se hizo bajo la denominación "*Agenda Bolivariana para la Coyuntura*." Se llegó al extremos tales como recurrir a mecanismos nunca antes ensayados como la presión efectuada sobre el Banco Central de Venezuela para la entrega de un millardo de bolívares, a ser debitado de las reservas internacionales y a cuenta del superávit registrado en éstas, que sería destinado a la potenciación de las misiones agroalimentarias.

Más allá de las probables buenas intenciones del gobierno, es común a estas estrategias un tinte populista-paternalista, independientemente también de los beneficios a los destinatarios directos, lo cual ratificaría la tesis que se ha venido sosteniendo en este trabajo de un uso paralelo de la pobreza como una herramienta política para garantizar apoyo popular al gobierno, especialmente en la coyuntura de un referendo revocatorio presidencial. De hecho el presidente Chávez desde el año 2003, cuando venció al paro opositor, ha venido recuperando buena parte de la popularidad que había venido perdiendo y desde principios del año 2004 las encuestas comenzaron a ubicársela por encima del 40%.

## Conclusiones

La revisión efectuada en este trabajo parece indicar que en Venezuela hoy, siglo XXI, como en el pasado siglo XX, en el discurso y praxis de las políticas públicas ensayadas en el sistema democrático-populista (especialmente en las políticas sociales y su enfoque sobre la pobreza), prevalecen lo que Kliksberg (1996) denomina “falacias” y “estructuras de razonamiento bloqueadoras”, con las cuales se desvirtúa la realidad social en los países latinoamericanos, la intervención del Estado en ella y se sigue haciendo un uso político 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 de la llamada democracia representativa y, de manera directa (sin mediaciones), en el discurso neopopulista actual cuya permanente alusión 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 a un proyecto de democracia llamada participativa y protagónica, se convierten en un desafío esperanzador en un contexto de desconfianza e incertidumbre generalizadas: el discurso de la pobreza, 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.

Pese a los logros parciales de los gobiernos democráticos en materia de gestión social, que en el caso de la actual gestión contribuyen a preservarle significativos niveles de apoyo popular al primer mandatario de la República, Venezuela ha carecido históricamente de una estrategia de largo plazo, universal, sistemática y coherente para atacar el problema de la distribución del ingreso, garantizar equidad, participación ciudadana efectiva y la profundización de la democracia, reducir la dependencia del petróleo, integrar definitivamente la política económica y la política social y, principalmente, para hacerle frente a la pobreza y a la exclusión, mediante una intervención que, entre otras cosas, haga énfasis en la inversión en capital humano y en la potenciación del capital social, que favorezca el “empoderamiento” de los sectores populares. La decisión de enfrentar la pobreza y la exclusión social de manera definitiva y prioritaria, enfocándolas como los problemas estructurales que son y



atacándolas por su raíz originaria, sigue pendiente, y por el contrario, se siguen atendiendo (más que combatiendo) con estrategias mayoritariamente asistenciales (Alvarado, 2003).

Tal decisión parece estar muy relacionada, en definitiva, con la importancia político-estratégica de estos programas, portadores en última instancia de una relativa "paz social", legitimidad política y estabilidad del régimen democrático; en virtud de la aceptación pasiva 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, ni siquiera una vez que se han propuesto medidas de carácter social más expeditas y atractivas, como las llamadas misiones de inclusión social, en demostración de que aún estarían activos en Venezuela los mecanismos psicológicos y los vicios del rentismo y de la cultura paternalista clientelar.

La mejor justificación del populismo, tradicional o nuevo, sigue estando en las altas cifras de pobreza, pero sin políticas radicalmente distintas a las asistenciales y sin instituciones sólidas y participativas, no será posible un horizonte de cambios en materia de política social, susceptible de ser construida dentro de un amplio consenso nacional. 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, por el contrario, se necesita romper con las intervenciones sociales que fundamentan una "legitimidad por dádivas" (Serrano, 1994) y elevan el componente populista de la acción de gobierno. El desafío actual en Venezuela es lograr una nueva correlación de fuerzas, cuya resultante sea la creación corresponsable y solidaria de la riqueza, la superación de la pobreza-exclusión y la convivencia ciudadana en un contexto de auténtica democracia participativa, para lo cual se necesitan nuevas actitudes y valores hacia lo público, que permitan, a largo plazo, trascender la cultura del populismo.

## Bibliografía

- ALVARADO, N. (2004). Pobreza y Exclusión en Venezuela a la luz de las Misiones Sociales (2003-204). En: *Fermentum*. Revista Venezolana de Sociología y Antropología. Universidad de los Andes. Año 14. No. 39, enero-abril 2004, pp. 25-56. Mérida, Venezuela.
- (2003). Pobreza y Asistencialismo en Venezuela. En: *Revista de Ciencias Sociales*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Volumen IX, No. 3, septiembre-diciembre 2003. pp. 431-458. Maracaibo, Venezuela.
- ALVAREZ, A. E. (2000). Neopopulismo y Crisis de los Partidos. En: *SIC*. No. 628. septiembre-octubre, 348-351. Caracas.
- ARENAS, N. y GÓMEZ, L. (2000). *El Imaginario Redentor: de la Revolución de Octubre a la Quinta República Bolivariana*. Serie Temas para la Discusión. No. 6. Centro de Estudios del Desarrollo. Caracas.
- BERMÚDEZ, E. y MARTÍNEZ, G. (2000). Hugo Chávez: la articulación de un sentido para la acción colectiva. En: *Espacio Abierto*. Vol. 9, No. 1, enero-marzo, 53-77. Maracaibo.
- CARTAYA, V. y D'ELÍA, Y. (1991). *La Pobreza en Venezuela. Realidad y Políticas*. CESAP-CISOR, Caracas.
- CHÁVEZ, H. (2004). Presidente de la República. Discurso en el Teatro Municipal de Caracas, 24 de enero 2004. En: *Victoria, la Voz de las Misiones*, Año 1, No. 1, Abril. Caracas.
- CHÁVEZ, H. (2003). Presidente de la República. El MAT y Mercal contra la pobreza extrema. En: <http://www.mat.gov.ve>, 18-12-03, consultado: 26-03-2004.
- COORDIPLAN, Oficina Central de Coordinación y Planificación (1990). *El Gran Viraje. Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación*. Caracas
- GONZÁLEZ, L. (1996). *La Política Social en Venezuela*. Fundación Centro Gumilla. Curso de Formación Sociopolítica No. 35. Caracas.
- HERNÁNDEZ, E. (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, B. (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, No. 2, diciembre. Universidad del Zulia, Maracaibo.
- LACLAU, E. (1978). Hacia una Teoría del Populismo. En: Ernesto Laclau (coordinador). *Política e Ideología en la Teoría Marxista*. Siglo XXI Editores, Madrid.

- LIMA, B. (1989). Política Social, Planificación Social y Grupos de Población. Ponencia presentada en el *Seminario Nacional Población y Desarrollo Social*, organizado por CORDIPLAN y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, noviembre. Caracas.
- LÓPEZ MAYA, M. y LANDER, L. E. (2000). La Popularidad de Chávez: ¿base para un proyecto popular? En: *Cuestiones Políticas*. No. 24, 11-36. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia. Maracaibo.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, MPD (2001). *Plan Económico 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").
- MOUZELIS, N. (1978). Ideology and Class Politics: a Critique of Ernesto Laclau. En: *New Left Review*. No. 112, noviembre-diciembre. Londres (citado por Parker, 2001).
- O'DONNELL, G. (1992). ¿Democracia Delegativa? En: *Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)*. No. 61, 2ª Serie, Año 17, 1992/1, pp. 5-20. Montevideo.
- PARKER, D. (2001). El Chavismo: populismo radical y potencial revolucionario. Ponencia presentada en el *XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)*, octubre-noviembre. Antigua Guatemala.
- RABY, D. (1999). Populismo, Movimiento Popular y Revolución en América Latina: el Caso del Movimiento 26 de Julio en Cuba. Ponencia presentada en el *Coloquio Internacional 'Populismo, Revolución y Democracia'*, organizado por el Centro Colombiano de la Participación 'Jorge Eliécer Gaitán', abril 1999, Bogotá. (citado por Parker, 2001).
- SERRANO, E. (1994). *Legitimación y Racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*. Anthropos. Universidad Autónoma Metropolitana, España.
- SOSA, A. (1999). Una Visión del Siglo XX Venezolano: Modernización y Democracia. En: *SIC* No. 620, diciembre, 440-443. Caracas.
- (2000). Venezuela 2000: tiempo de gracia. En: *SIC* No. 628, septiembre-octubre, 340-342. Caracas.
- VIVAS, L. (1999). *Chávez. La última revolución del siglo XX*. Editorial Planeta. Caracas.