

Un misionero y sus misiones. Progresos y trabas de la nueva política social en Venezuela

A missionary and his missions. Progress and obstacles in Venezuela's new social policies

Hans-Jürgen Burchardt

Resumen

Desde 1999 se ha tratado de cambiar la sociedad y el sistema político venezolano para hacerlos más sociales y participativos. Punto central de referencia y al mismo tiempo la fuente más importante de legitimidad de este esfuerzo es la política social. El artículo empieza con una breve retrospectiva de la crisis de la democracia representativa, que ha causado esta reorientación política del país. En segundo paso son presentados los nuevos conceptos sociopolíticos de la Revolución Bolivariana y se examina su contenido innovador. A continuación se analizan la realización y los resultados de la política social venezolana, para poder evaluar, en conclusión, si las respuestas venezolanas a las cuestiones sociales son una perspectiva válida para Latinoamérica.

Palabras clave

Venezuela; Política bolivariana; Sociedad rentista

Abstract

Since 1999 Venezuelan society and its political system have undergone attempts to change toward a more social and participative condition. Social policies are the focal point as well as the most significant source of legitimacy of those efforts. This article starts off with a brief retrospection of the crisis in representative democracy that has led to such political reorientation in the country. Then, the new social and political concepts of the Bolivarian Revolution are presented, and their innovative contents are analyzed. The performance and results of Venezuelan social policies are examined to determine whether the Venezuelan response to social matters represents a valid perspective for Latin America.

Key words

Venezuela; Bolivarian policies; Rentier society

Recibido: 08-12-2008

Aprobado: 10-03-2009

Tras el final de la dictadura militar y la transición pactada a la democracia de 1958, el Estado petrolero de Venezuela disfrutó durante casi un cuarto de siglo de una bienaventurada trinidad integrada por prosperidad económica, equilibrio social y política democrática. El petróleo supuso aquí no sólo el carburante de un constante crecimiento económico, sino también el lubricante entre los estratos sociales cuya heterogeneidad segmentaba en aquellos años, con frecuencia drásticamente, el panorama social de América Latina. Sin embargo, el pastel a repartir en este país andino era tan grande que apenas había necesidad de que se plantearan conflictos de distribución. Así es como fue creciendo una clase media, relativamente amplia en el contexto regional y políticamente moderada, a la vez que se ponía coto a fragmentaciones sociales y se frenaba el potencial conflictivo de la oligarquía, de los campesinos y de la clase obrera (Karl, 1987). Las élites nacionales y los empresarios fueron copiosamente regalados con impuestos fiscales mínimos, generosas subvenciones y altas tarifas aduaneras, mientras que las clases activas podían disfrutar plenamente de los sueldos y salarios más altos de América Latina gracias a bajas tasas de inflación. El sistema social experimentó un desarrollo exuberante y se caracterizó por su buena calidad. La pobreza se entendía como fenómeno marginal transitorio de la modernización, y el mismo proletariado hacía tiempo que se contaba como perteneciente a la clase media (Baloyra y Martz, 1979).

Pero el sueño venezolano de la prosperidad perpetua pronto se convirtió en pesadilla: en 1983 la economía rentista topó drásticamente con sus límites, en un “Viernes Negro” Venezuela devino insolvente y se sumió en una recesión de la que el país ya no lograría recuperarse plenamente. Estancamiento, hiperinflación, paro laboral creciente, mercado negro y corrupción cada vez mayores, a la par de un fuerte endeudamiento, crecientes –y en su mayoría inefectivas– intervenciones estatales, déficit en el comercio exterior y en los presupuestos estatales, descapitalización y otras “yerbas no precisamente aromáticas” (Silva Michelena, 1999:91) fueron los síntomas más graves que evidenciaban que Venezuela empezaba a resquebrajar la estabilidad económica (Baptista, 1997). Finalmente, en 1989 se intentó reorientar la economía hacia el crecimiento por medio de privatizaciones, más mercado y drásticos recortes sociales. Esta adaptación neoliberal fue a la vez una despedida al consenso social entre la élite política y la gran masa, lo cual terminó provocando una violenta explosión social: el *caracazo*. También la segunda columna de la trinidad venezolana –el equilibrio social– comenzó ahora a desintegrarse (López Maya, 1999). Y con el golpe militar de Hugo Chávez en febrero de 1992 –que pese a su fracaso se convirtió, sobre todo entre la población más pobre, en símbolo de la protesta en contra de la corrupción del viejo régimen

y contra el desmantelamiento social neoliberal— empezó finalmente a tambalearse la estabilidad de la democracia como última columna del sueño venezolano.

Tanto bajo aspectos socioeconómicos como también sociopolíticos, las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX fueron un verdadero desastre para Venezuela: el producto interno bruto per cápita se redujo entre 1980-1996 al nivel de la década de los sesenta; la estructura de producción no se modernizó en ese mismo período; el país perdió el enlace tecnológico con los desarrollos internacionales; e incluso la misma industria petrolera nacional se hizo cada vez menos rentable. El empleo formal bajó entre 1990-1998 en 40% y en el sector informal —donde los salarios suelen ser un tercio más bajos— descendió hasta más de 50%. Finalmente, los ingresos reales medios habían bajado en 1995 hasta un nivel que venía a equivaler al del poder adquisitivo a principios de la década de los cincuenta. En general, Venezuela presentaba a finales de la década de los noventa del pasado siglo, un cuadro económico que ya no correspondía a uno de los países más ricos de América Latina, sino más bien al de Haití o Nicaragua (Baptista, 2003).

También en lo tocante a gastos en educación y salud, el país se encontraba entre los últimos de América Latina. Este descuido del ente social provocó una creciente divergencia de calidad: mientras que los servicios públicos iban perdiendo continuamente nivel, las clases medias y altas trataban de convertir los servicios públicos, al máximo posible, en bienes de club, o derivar a servicios totalmente privados. Subrepticamente, con la introducción de impuestos se impuso una economización de los servicios sociales que fue marginando cada vez más a los socialmente débiles. Paralelamente siguieron creciendo la desigualdad social y la pobreza: entre 1980-1998 el 10% de la población más rica incrementó su porcentaje de renta nacional desde casi 22% anterior a 38%, mientras que el porcentaje del 40% más pobre de Venezuela bajó de 19% a 12%; en 1998, el 10% más pobre llegaba a poseer 1% del ingreso nacional. En una visión diferenciada se pone de manifiesto que en el mismo período toda la población venezolana perdió haberes —a excepción del 5% más rico que incluso se hizo más rico (Cepal, 2006). La pobreza se convirtió en un fenómeno que fue afectando cada vez a más sectores de la población, subiendo hasta 1998 a más de 50%. Así, la composición social de Venezuela se había “invertido”: la clase media casi se había partido en dos partes iguales y ya apenas suponía un tercio de la población venezolana. A ello había contribuido particularmente la informalización y flexibilización de las relaciones laborales (Riutort, 2001).

A finales de la década de los noventa del pasado siglo existía, pues, en Venezuela una sociedad que se caracterizaba por un paro generalizado y una extrema pobreza y desigualdad, un régimen político incompetente y corrupto, que no garantizaba ni prosperidad económica ni integración política y social. Los veinte años de crisis en Venezuela dejaron una secuela particular: la destrucción de las bases económica, social y finalmente política de la democracia, modelo de antaño. El país se había arruinado totalmente a finales de siglo: había pasado a ser un *newly declined country* y su régimen político había perpetrado el “suicidio” (Caballero, 2000).

LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA

La mezcla del colapso definitivo del viejo régimen, de la confirmación fidedigna de un proyecto nacional –bolivariano– con el objetivo de acabar con la agonía de los dos últimos decenios, de la promesa de salvación a través de más justicia social y bienestar económico para las masas, junto con la politización de las desigualdades sociales, es lo que catapultó al poder al *outsider* Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de 1998. Para ello, el nuevo líder se había convertido en el portavoz de los pobres y pronunciado por una mejora de la situación social. Con ello, la política social se convirtió en la prueba de fuego para su credibilidad, y de ahí que la cuestión social siga estando hasta hoy a la cabeza de la agenda política de la “V República” Bolivariana de Venezuela.

El primer punto central de referencia de la nueva política social fue la nueva Constitución, ratificada ya a finales de 1999 en un referéndum nacional. En principio, la nueva Constitución se ve obligada a los valores de la vida, de la libertad, de la justicia, de la igualdad, de la solidaridad, de la democracia, de la responsabilidad social, a los derechos humanos, a la ética y al pluralismo político. Pretende restablecer las relaciones no sólo entre Estado y sociedad, sino también entre los diversos ámbitos de la sociedad, y quiere fundamentar sobre ello un nuevo “sentido social de ciudadanía”.

Por un lado, el Estado es entendido aquí como espacio participativo en el que la sociedad puede conformar, a través de múltiples posibilidades, los asuntos públicos –nada menos que 130 de los 350 artículos de la nueva Constitución se ocupan directa o indirectamente de participación; por otro, el Estado es designado también como el protagonista y garante central de los derechos sociales, que está

obligado a garantizar en medida suficiente trabajo, educación, asistencia médica y vivienda a todos los ciudadanos y a establecer justicia social al respecto (Delgado Blanco y Gómez Calcaño, 2001).

Así es como la esencia de la nueva Constitución está integrada por tres componentes: primero, la promoción de un *social citizenship*, basado en una universalización de los derechos sociales y excluyente de toda forma de discriminación; segundo, la creación de la justicia social como primera meta del orden social y económico; y, tercero, la conformación de la política pública como espacio participativo para todos los ciudadanos. En el fondo, lo aquí perseguido no es otra cosa que una transición democrática desde la fracasada democracia liberal-representativa a una democracia social y participativa.

Como documento importante para la política social bolivariana se ha de citar además el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 (PDES), aprobado en 2001, en el que se concretan las directrices político-sociales del gobierno de Chávez y se presentan los instrumentos correspondientes. La perseguida universalización de los derechos debe ser garantizada por medio de un amplio acceso general a las más diferentes instituciones educativas y a la asistencia sanitaria, así como de la puesta a disposición, por parte de los organismos públicos, de suficiente espacio de vivienda. Un sistema de seguridad social, basado no exclusivamente en la actividad profesional, debe garantizar aquí la integración de los activos informales. Además, con el fortalecimiento de un *sector de producción económica social*, se ha de crear una mayor justicia en los ingresos. Y, paralelamente, una promoción local de la participación deberá estimular la apropiación de lo público en cuanto espacio colectivo. Particularmente para la creación de espacios sociales y para garantizar la inclusión social se prevé un fomento de la autoadministración comunal: políticas de descentralización y de creación de redes sociales, de organizaciones base y de un foro público crítico, deberán ayudar a conformar la perseguida *social citizenship* (RBV, 2001). En síntesis, la política social ya no es vista más como variable dependiente de procesos económicos y políticos, sino que se ha de convertir en el campo político propio determinante de la estructura (MSDS, 2002).

Una política económica orientada a la estabilidad macroeconómica, a un presupuesto equilibrado y estabilidad monetaria, así como a una ampliación de los ingresos fiscales, deberá seguir siendo la base para inversiones públicas y gastos sociales más altos para desembocar finalmente en un nuevo fomento de la infraestructura capaz de reducir, aparte de las sociales, también las disparidades

geográficas. Adicionalmente se deberá reactivar la economía interior por medio del desarrollo del sector de producción económico-social. Para ello se aspira a llegar a un proteccionismo selectivo, una política ocupacional activa, una reforma agraria y un nuevo sistema de impuestos, de intereses y de créditos, que tienda a promover empresas pequeñas y medianas, así como la iniciativa empresarial, particularmente entre los socialmente débiles (MPD, 2001).

La siguiente ampliación la experimentó la concepción político-social del bolivarianismo a través del papel estratégico político: “La nueva etapa: la revolución en la revolución”, proclamado en 2004 por la dirección gubernamental. La primera de las diez directrices estratégicas aquí presentadas es la creación de una nueva estructura social venezolana a través de la implementación de los objetivos ya enumerados. En 2006 Hugo Chávez proclama en Venezuela el inicio de una nueva fase de la transición al socialismo del siglo XXI, que debería durar hasta 2021 y que apuesta, primero, por un desarrollo endógeno y por un control estatal de la economía más fuerte; segundo, por un desarrollo social con base en programas político-sociales y de una nueva política social; y, tercero, por una democracia participativa sobre base local (Cartaya Febres, 2006).

Las nuevas directrices y conceptos de la V República presentan en el papel un impresionante cambio de paradigma, y no sólo para América Latina: en la política social se apartan definitivamente de los conceptos neoliberales de la selección y la focalización, produciéndose un retorno al universalismo. La lucha contra la pobreza no es percibida sólo como tarea propia del Estado de bienestar y como responsabilidad del conjunto social, sino también reconocida como determinante interdependiente de economía y política. Con toda razón se parte del hecho de que el acceso a la educación, y particularmente a la educación básica, es central para la movilidad social. La cuestión social es también tratada como cuestión de la distribución, y a la élite nacional se la obliga más en este sentido; una reforma agraria, como una respuesta a la desigualdad social, es aquí sin duda un camino real. También el acoplamiento de la política social con política ocupacional activa es orientadora, dada la correlación entre pérdida de ingresos e incremento de la pobreza —que se puede observar a escala global y que, también en el caso de Venezuela, está empíricamente probada. Y la promoción de participación local reconoce que la pobreza no sólo se basa en escasez material, sino que discriminaciones de índole política, étnica o específicas de género y exclusión son igualmente importantes razones de la caída en la miseria (Burchardt, 2008). En este sentido, la V

República ha aprovechado el estado más reciente de conocimientos al respecto y los ha elaborado dentro de su política social.

La política económica contiene igualmente alternativas a la doctrina predominante: con una consolidación de los ingresos estatales a través del desarrollo de un sistema fiscal efectivo, Venezuela superaría uno de los más importantes achaques estructurales nacionales —y también regionales— y podría reajustar la política social a un nuevo modo de financiación. Adicionalmente, se reconoce la importancia de condiciones marco, macroeconómicamente sólidas, para el desarrollo social —la inflación, por ejemplo, es siempre un impuesto que pagan los pobres—, así como el hecho de que a través de la perseguida democratización y la expansión de la economía nacional se abre el abanico de posibilidades del mercado interior y pueden ser explotados nuevos potenciales de ocupación y productividad.

En síntesis, la Revolución Bolivariana defiende, por tanto, la demanda de restablecer a un nivel más alto la perdida trinidad entre equilibrio social, legitimación democrática y eficiencia económica. Con su pretensión de universalización de los derechos sociales, de mayor justicia distributiva y del fomento de la participación económica, social y política como base de un nuevo sentido de ciudadanía, la V República formula pautas de una simbología que bien podría coronar de éxito el intento de construir una democracia social y participativa. Un éxito que serviría de orientación para toda la región (Burchardt, 2006).

LAS RECETAS DEL BOLIVARIANISMO

Tras su entrada en el Gobierno, Hugo Chávez presentó la solución el 27 de febrero de 1999 —exactamente diez años después del *Caracazo*— bajo la divisa de “rastrear casa por casa, que el enemigo es el hambre”. Con ello inicia un primer programa de acción —el *Plan Bolívar*— que a través de ayudas inmediatas y el desarrollo de infraestructura social se propone garantizar un apoyo rápido de sectores de la población en condiciones precarias. El *Plan Bolívar* se caracteriza como programa *by-pass*, que actúa al margen de las tradicionales instituciones político-sociales y que apuesta por una implementación eficiente de sus medidas. Ésta es también la razón de que esté bajo una directiva militar, una vez que en la República Bolivariana los militares son repetidamente estilizados como garantes de disciplina, orden, eficiencia, conciencia del deber y lealtad, y también como

reserva de integridad moral y ética. El *Plan Bolívar* introdujo así en la política social venezolana una nueva fase de cooperaciones cívico-militares.

Mientras entre 2000-2003 diversas elecciones, polarizaciones en la sociedad y conflictos sociales, que en 2002 culminaron en un golpe de Estado y en una huelga general, hicieron que la política social en Venezuela pasara a segundo plano, el gobierno de la V República empezó a introducir, a partir de su reconsolidación iniciada a finales de 2003, una nueva ofensiva político-social. Al parecer inspiradas por los resultados del *Plan Bolívar*, se hallan hasta hoy en el centro de esta nueva iniciativa las así llamadas *misiones*.

En un inicio, estos programas sociales estaban concebidos como una plataforma operativa que habría de garantizar, con un bajo grado de institucionalización, un rápido abastecimiento de sectores necesitados de la población. A más tardar a partir de 2005, estos programas se ampliaron y hoy constituyen el fundamento más importante de la política social bolivariana. Frente a las tradicionales políticas sociales, se distinguen especialmente por su carácter extrainstitucional: sobre su metas, conceptos e implementación no es el Parlamento quien debate y decide, sino comisiones o fundaciones directamente designadas por la Presidencia de la República. Desde un punto de vista institucional, es cierto que las *misiones* están subordinadas con frecuencia a los ministerios correspondientes, pero tienen el carácter de una estructura paralela que vincula jerárquica y directamente el nivel nacional con el local, dejando conscientemente de lado a otras instancias estatales.

En su concepción, las *misiones*, al utilizar reservas públicas, tratan de reconstruir y organizar el abastecimiento con infraestructura social a nivel local y con el apoyo de los afectados. Los destinatarios y agentes del nivel local son generalmente círculos y comités de origen reciente que se comprometen activamente en la implementación de las medidas locales.

Tal extrainstitucionalismo se fundamenta, por un lado, con el objetivo de garantizar un alcance de las medidas político-sociales más amplio del que tenían las instancias tradicionales. Con harta frecuencia estas últimas no lograban llegar con sus servicios hasta los barrios pobres locales. Y, por otro lado, se aboga por una política de la desburocratización y de la promoción de la participación a nivel local, con cuya ayuda se ha de lograr en el largo plazo la perseguida nueva configuración de sociedad y Estado cercana al ciudadano. Así es como las *misiones* se han convertido entretanto en la palanca más importante con la que el Gobierno

bolivariano trata de implementar la universalización por él, propagada de derechos sociales y la promoción de *social citizenship* (Rodríguez, 2006).

Hasta 2008 se han creado, a partir de esta concepción político-social, más de veinte programas nuevos: entre ellos se cuentan, por ejemplo, seis misiones en política educativa, que van desde campañas de alfabetización hasta una modificación de la investigación y enseñanza científica; nueve misiones en el área de salud, para asistencia básica y ayudas sociales; y siete misiones para la promoción de la explotación económico-social (De'Elia, 2006). El énfasis de la política social bolivariana recae aquí sin duda sobre las políticas de educación y de salud. La primera cuenta con el intenso apoyo de los militares que, debido a su contribución a la alfabetización, ya fueron una vez solemnemente titulados de “ejército de las luces”. La segunda disfruta a su vez desde hace algunos años del apoyo masivo de cerca de 21.000 expertos cubanos en salud, quienes en esta área suponen el 70% del personal cualificado y que en cuanto “médicos descalzos” tienen larga experiencia en la asistencia a grupos precarios de la población (Provea, 2006:66).

Otro componente de la política social bolivariana digno de mención es, al lado de las *misiones*, la aprobación de la nueva ley relativa al sistema de seguridad social (LOSS) por la Asamblea Nacional a finales de 2002. En primeras evaluaciones esta iniciativa considerada está, debido a su enfoque, dirigido a crear un seguro universal para toda la población, integral, eficiente, solidaria y participativa (Méndez Cegarra, 2003). Adicionalmente se han creado también para el sector de la explotación económico-social nuevas bases jurídicas para un sistema de microfinanciación y se han fundado bancos especiales; a través de exenciones fiscales se vienen fomentando desde entonces empresas pequeñas y cooperativas. La proyectada reforma agraria que ha de distribuir más justamente la titularidad del suelo venezolano hoy concentrada en unos pocos –donde sólo el 3% de los propietarios posee cuatro quintos de toda la superficie cultivable– fue igualmente introducida por decreto en diciembre de 2001. Quien no se halle en condiciones de cultivar más del 80% de su superficie tiene que pagar desde entonces impuestos más elevados, o incluso puede ser expropiado. Entre otras medidas adicionales se puede mencionar además el incremento regular de los salarios mínimos, lo cual ha de mejorar el nivel de ingresos de los que ganan poco.

¿Cómo valorar en su conjunto todo el panorama político-social de la República Bolivariana? Una mirada a macroindicadores seleccionados muestra que Venezuela, ciertamente, se ha caracterizado en los últimos años, dentro de un crecimiento

relativamente robusto con cuotas afortunadamente bajas de inflación y con un desempleo en descenso, por gastos sociales cada vez mayores pero no dramáticamente crecientes: el porcentaje de los gastos sociales en el producto nacional bruto subió, de aproximadamente, 9% en 1999 a casi 14% en 2007, encontrándose así apenas por encima del promedio de la región (Cepal, 2007). Aunque también hay que añadir que tales índices oficiales no dicen especialmente mucho, una vez que las salidas destinadas a las *misiones* fueron apartadas del control público, no pudiéndose en consecuencia ofrecer datos fiables sobre los verdaderos gastos de la política social bolivariana. Cálculos hechos sobre la base de los pocos asertos del Gobierno sobre el presupuesto de las *misiones* ofrecen vagas referencias sobre que el Estado, entre 2003-2006, puso a disposición de las *misiones* una cantidad adicional cuyo monto podría llegar hasta 20% del producto interno bruto (Provea, 2006).

Si consideramos, por otro lado, los resultados de los programas político-sociales por separado, hay que señalar claramente en primer lugar que las *misiones* son exitosas en aspectos importantes. Encuestas recientes nacionales —no próximas al Gobierno— y también internacionales, documentan claramente que en Venezuela se ha producido en los últimos años una impresionante mejora de la situación de ingresos y de asistencia de amplias capas de la población: tan sólo entre 2004 y 2006 casi 60% de la mayoría más pobre de la población gozó de mejoras de al menos 40% en sus ingresos; y otro 30% de los venezolanos disfrutaron subidas de su renta de hasta 15% (Brouwer, 2007). La pobreza se redujo en este período desde casi 50% en 1999 a 30% en 2006, y la pobreza extrema, con 10%, casi se dividió por dos en 2006; Venezuela queda así claramente por debajo del promedio regional (Cepal, 2007). En criterios de ingreso nacional dentro de la sociedad venezolana, se puede observar una movilidad colectiva ascendente y a la vez una desigualdad decreciente: mientras que la capa de ingresos bajos disminuyó en, aproximadamente, 12% hasta llegar a 46% de la población total, la capa media baja creció 10% hasta alcanzar el 34% de la población venezolana. Es llamativa la disminución paralela de la clase alta del 4% al 2,4%: dado que el Gobierno venezolano no ha aplicado hasta el momento ninguna medida de expropiación o de otro tipo de distribución como, por ejemplo, impuestos especiales, se puede suponer que las razones se deben buscar sobre todo en la migración y fuga de capitales, así como en desvaloraciones del capital condicionadas por la inflación (Brouwer, 2007).

Datos adicionales muestran en detalle que el gobierno actual se ha acercado con las *misiones* a la meta de llegar directamente a los necesitados y a la de construir una

asistencia social básica universal: la Misión *Barrio Adentro*, por ejemplo, aseguró hasta 2006 una asistencia básica médica para 13 millones de personas, mientras que el alcance del tradicional sistema de salud ofrece tales servicios sólo a 3,5 millones (OPS/OMS 2006). La reconstrucción y ampliación del ente educativo puede presentar igualmente notorios progresos: el grado de alfabetización pasó en el periodo 1998-2005, de 90% a 95%, y la escolarización en la preescola y en el nivel medio ha subido en ambos casos más de 20%. Y como quiera que en las nuevas escuelas se trata en parte de escuelas de todo el día con comida, también mejoró adicionalmente la situación alimentaria de muchos niños. Aunque también es cierto que la situación del personal, el desarrollo curricular y los materiales didácticos existentes han de ser calificados todavía de deficitarios (Alvarado Chacín, 2003; Mundó, 2005). Además, queda el desafío pendiente que, según estimados, en el año 2008 todavía alrededor de 200.000 estudiantes en edades entre 6 y 14 años seguían siendo privados del derecho constitucional de la educación básica (Provea, 2008).

Bajo aspectos político-laborales, en los últimos años tanto las medidas de ocupación de las *misiones* y la subida regular de los salarios mínimos como el fomento de la explotación económico-social han conducido a una mejora de la situación productiva y de salarios del personal activo; claro indicio de ello es el paro en descenso desde 2003. Aunque también se ha de añadir que no se ha logrado reducir significativamente el porcentaje de la ocupación informal, éste seguía alcanzando en 2008 todavía 40% de la población económicamente activa. Adicionalmente, estimaciones públicas parten de que al menos el 40% de los ocupados en la economía formal y más del 60% en la informal cobran menos de lo previsto en el salario mínimo legalmente prescrito. Por añadidura, las mujeres siguen todavía hoy en situación particularmente desventajosa en todos los ámbitos de las relaciones laborales (Provea, 2006; 2008).

Podemos constatar como resumen que la Revolución Bolivariana ha logrado sin duda mejorar la situación de ingresos y el abastecimiento básico particularmente de las capas pobres y desfavorecidas. Menos exitosas son, sin embargo, las medidas político-sociales, allá donde se precisa un mayor grado de complejidad y hay una mayor necesidad de institucionalidad. Así es como no avanza la ejecución de la proyectada nueva Ley del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), que, contemplada en la Constitución, debe garantizar un sistema universal, unitario, integral, solidario y eficiente. A finales de 2007 la Asamblea Nacional eliminó los plazos acordados para la implementación de esa nueva institucionalidad y la

pospuso a una fecha incierta. Por tanto, también la promulgación de la planificada ley para un seguro universal de pensiones todavía demora y a pesar de un sensible crecimiento de la cobertura de las pensiones en 2008 todavía casi 70% de la población no tenía cobertura directa (Díaz Polanco, 2006; Provea, 2008). Y en lugar de integrar ahora la nueva infraestructura social creada por las *misiones* dentro de un amplio sistema de seguridad social y consolidarlo sustentablemente, se puede observar más bien lo contrario: algunas *misiones* se hacen cargo en volumen y tiempo limitados de tareas que han de ser clasificadas como servicios clásicos de la seguridad social, sacan incluso reservas de los fondos de la seguridad social y socavan así la legitimidad de las leyes aprobadas sobre la seguridad social.

Tampoco en la reforma agraria, que hizo posible que hasta 2008 se distribuyera a cooperativas y pequeños productores nada menos que casi 5.500.000 de hectáreas de tierras, se puede hablar hasta ahora de grandes éxitos: la superficie agraria cultivable y la producción han crecido sólo muy lentamente en los últimos años, y, según estimados, en la última década Venezuela ha casi triplicado sus importaciones de alimentos, poniendo en riesgo la soberanía alimentaria del país. Muchas cooperativas parecen estar enfrentadas a corrupción estatal, conflictos políticos locales y a falta de conocimientos y apoyo técnico. Investigaciones recientes indican que una parte significativa de las cooperativas se ven confrontadas además con una falta de dinero y créditos, de espacio y deficiencias de infraestructura y sufre de desorganización, desacuerdos y diferencias de asociados (Provea, 2008:325). En principio es llamativo que el porcentaje de los obreros de cooperativa registrados se haya reducido entre 2003-2006 en 60% y que 2008 sólo supusiera aún apenas 2% de la población económicamente activa (Provea, 2006:117; 2008:133). Apenas si se puede hablar, por tanto, de una estabilización de este programa.

LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA: ¿UNA PERSPECTIVA PARA AMÉRICA LATINA?

La política social de la V República parece ser cada vez más exitosa en los últimos años. Pero su resultado más importante no es la relativamente rápida mejora de índices sociales centrales, sino el hecho de que las *misiones*, junto con la puesta a disposición de una infraestructura social, han devuelto a los pobres de Venezuela también una voz, dignidad, esperanza y una nueva autoestima, logrando además movilizar todo ello políticamente (Lacruz, 2006). Para América Latina, donde tradicionalmente la manifiesta fragmentación y polarización social ha dejado hasta

ahora tan pocos rastros en la política, esto supone un resultado muy considerable, puesto que Venezuela contradice así el conocido pesimismo de que la justicia social no tendría oportunidades en América Latina por sufrir hoy los pobres de manera más bien callada en lugar de rebelarse, no disponiendo por tanto ya más del potencial conflictivo necesario para reformas sociales (O'Donnell, 1998).

Las movilizaciones de las *misiones* pueden ser consideradas por tanto, sin lugar a dudas, como un requisito necesario para la creación de la buscada democracia social y participativa. Aunque también hay que añadir que no son una condición suficiente para el éxito de este proyecto: no se ha de confundir movilización con la participación en sí —esta última no sólo presupone un alto grado de coestión cualitativa general, sino también procedimientos formales y regulaciones institucionales para asegurarse hacia todos los lados. Si se han de sondear los potenciales y perspectivas de la Revolución Bolivariana, habrá que examinar primero si la movilización practicada hasta ahora garantiza por medio de la institucionalización, y hasta qué punto, una participación general. Si echamos un vistazo sobre el proceso, resultan llamativos los siguientes patrones.

En primer lugar, en la política social se puede observar, debido a su extra-institucionalidad, un marcado incremento de *incoherencia institucional*. Este *paralelismo*, como hoy es frecuentemente llamado en Venezuela, lleva a que muchos programas apenas estén sintonizados entre sí y a que no sean integradas en la política social particularmente las ya existentes estructuras de los servicios públicos. Tal inconsistencia conduce a notables pérdidas por fricción y de reservas, mermando en el mediano plazo la eficiencia de las medidas. Adicionalmente entorpece e imposibilita el desarrollo de importantes instituciones político-sociales como, por ejemplo, sistemas de seguridad social o la estabilización de estructuras productivas nuevas, como la de un sector de la explotación económica social —el fracaso constatado hasta ahora de la reforma agraria es sintomático de ello.

Hasta ahora, la Revolución Bolivariana trataba de superar los problemas derivados de la incoherencia institucional por medio de una fuerte concentración administrativa. La falta de transparencia y de *accountability* en la política y en las administraciones, de ahí resultantes, han conducido, en segundo lugar, a una corrupción *desbordada*. La crítica creciente a nivel nacional a esta corrupción se ve también confirmada por cifras internacionales: en las evaluaciones del International Corruption Perceptions Index (CPI) de la organización Transparency International,

Venezuela ha pasado del rango 75 en 1999 al 158 en 2008; actualmente el país ocupa después de Haití el último lugar en la región (Transparency International, 2008).

En tercer lugar, el día a día del gobierno de la V República está marcado por una política que no apuesta por consistencia y sostenibilidad, sino por efectos rápidos y prurito de legitimación. Debido a su líder carismático Hugo Chávez, la política es celebrada como comunicación directa entre el pueblo y su caudillo; tiene un fuerte carácter aclamatorio, su apoyo depende de una opinión pública proclive a saltos impulsivos, de los resultados perceptibles de la política gubernamental y de preferencias subjetivas cortoplacistas, sobre todo de las capas sociales bajas. Tal vez el vehículo más importante de esta comunicación sea el populismo, que repetidamente se le echa en cara al Presidente. En contraste, se aprecia poco y se consideran como una carga los procedimientos regulados, las instituciones o asociaciones políticas y las organizaciones intermediarias. El grado de organización política de los grupos de interés en Venezuela es en correspondencia relativamente débil. Este estilo político se podría designar como *volatilidad política*.

Incoherencia institucional, corrupción y volatilidad política no sólo son componentes importantes de la política social bolivariana, sino que además se entrelazan para formar otro rasgo estructural central que caracteriza a la V República como un todo: una *desinstitucionalización* como proceso latente de la erosión de la legalidad institucional y de instituciones democráticamente legitimadas. Tal desinstitucionalización goza en Venezuela de una fuerte tradición: desde la Independencia se puede observar un ciclo, que se repite con regularidad, en el que toda crisis económica de envergadura se acumula en otra política en la que hace su aparición una nueva constelación de poder caracterizada por nuevos patrones de legitimación y modelos políticos, que promete un nuevo curso económico y que desacredita las instituciones ya creadas. Desde esta discontinuidad e inseguridad institucionales se han ido generando en los últimos 150 años en Venezuela modos de comportamiento institucionales e individuales, que atribuyen y exigen de las instituciones estatales mismas sólo una responsabilidad y seguridad limitadas, que en lugar de ofrecer eso se orientan a dividendos personales cortoplacistas y que –incluso contra su propia convicción y voluntad– obstaculizan la planificación largoplacista o incluso la implementación de proyectos políticos.

Si resumimos estos resultados podemos constatar que la movilización política en Venezuela no ha desembocado hasta ahora en una mayor participación

(institucional y formalizada), sino que ha conservado su carácter *ad hoc*. Pero como lo vienen mostrando estudios empíricos, en países en que la población se ve confrontada constantemente a inseguridades, las relaciones clientelistas con el Estado se convierten con frecuencia en la estrategia de seguridad dominante de la acción social (Gough y Wood, 2004). Este conocimiento abre una comprensión más profunda de la actual dinámica de la sociedad venezolana: la política social es según ello expresión de un *paternalismo* estatal, convirtiéndose en su principal vehículo. El paternalismo se legitima a través de la protección que el mandatario garantiza a sus seguidores y que se cimienta por medio de clientelismo —el mandatario no sólo es patrón, sino el señor personal. Exactamente una tal relación de patronazgo y clientelismo ha caracterizado siempre la cultura política y la política social de Venezuela y se ve ahora reforzada por los programas actuales: las medidas sociales no son mediadas como transferencia carente de sujeto por parte del Estado, sino que están altamente personalizadas, son concedidas de modo clientelista e implementadas de manera jerárquica y autoritaria. Por consecuencia, no se observa solamente un aumento de cobertura de los servicios sociales a través de las misiones, sino también nuevos mecanismos de “discriminación política” (Cabezas y D’Elia, 2008) o de exclusión para ellos que se articulan conscientemente en contra de la política de Chávez (Virtuoso, 2006). Parece que en la relación de tensión entre más participación institucionalizada y más paternalismo no se ha tomado aún ninguna decisión definitiva en Venezuela. Huelga decir que tales modelos relacionales poco tienen que ver con el enfoque bolivariano de entender la política gubernamental como espacio público que puede ser conformado a todos los niveles.

En todo caso, los referendos y las elecciones en los últimos años en Venezuela han demostrado, a pesar de sus distintos resultados electorales, siempre el mismo rasgo central: incluso después de diez años en el poder, la Revolución Bolivariana no ha logrado rebasar la polarización social y política en el país. Salir de este esquema es el reto principal para el futuro de Venezuela, más que nunca bajo las condiciones de la crisis económica actual, y la consolidación de la política social bolivariana, en el fondo innovativa, podría convertirse en uno de los ejes principales para lograr esta meta. Una política dirigida en esta dirección sería probablemente la mayor garantía para que, ante la reducción de los márgenes de distribución, la V República no adopte los patrones de comportamiento de la élite de antaño, y para que el compromiso sellado con los pobres de Venezuela no se derrita bajo el sol tropical, o se desmorone al ritmo de las bajas de los precios del petróleo —como en tiempos pasados.

BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO CHACÍN, N. (2003). “La atención a la pobreza en Venezuela del ‘Gran viraje’ a la ‘V República’”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, IX, 2, pp. 111-150.

BAPTISTA, A. (2003). “Las crisis económicas del siglo XX venezolano”, en Márquet, P. y Piñango, R., eds. *En esta Venezuela. Realidades y nuevos caminos*, pp. 47-68. Caracas: Ediciones IESA.

_____ (1997). *Teoría económica del capitalismo rentístico: economía, petróleo y renta*. Caracas: Ediciones IESA.

BALOYRA, E.A. y MARTZ, J.D. (1979). *Political attitudes in Venezuela: Societal cleavages and political opinion*. Austin: University of Texas.

BROUWER, S. (2007). “Changing income distribution in Venezuela: Sorting out data and bias”, en <http://www.venezuelanalysis.com/analysis/2794> (10-12-07).

BURCHARDT, H.-J. (2006). *Tiempos de cambio: repensar América Latina*. San Salvador (El Salvador): Ed. Boell.

_____ (2008). “Desigualdad y democracia”. *Nueva Sociedad*, 215: 79-94.

CABALLERO, M. (2000). *La gestión de Hugo Chávez. 40 años de luces y sombras en la democracia venezolana*. Madrid: Ed. Catarata.

CABEZAS, L.F. y D’ELIA, Y. (2008). *La política social en Venezuela*. Caracas: Ildis.

CARTAYA FEBRES, V. (2006). *Agenda para el diálogo sobre la pobreza en Venezuela*. Caracas: Ildis.

CEPAL [Comisión Económica para América Latina] (2006). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.

CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: Cepal.

D'ELIA, Y., ed. (2006). *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas: Ildis.

DELGADO BLANCO, A. y GÓMEZ CALCAÑO, L. (2001). “Concepción de la ciudadanía social en las constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999”, en *Cuadernos del Cendes*, 46, pp. 73-100.

DÍAZ POLANCO, J. (2006). “La seguridad social en Venezuela: ¿de seguro a seguridad?”, en Maingon, T. *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, pp. 229-243. Caracas: Ildis.

GOUGH, I. y WOOD, G., eds. (2004). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

KARL, T.L. (1987). “Petroleum and political pacts: The transition to democracy in Venezuela”. *Latin American Research Review*, 22/1, pp. 63-94.

LACRUZ, T. (2006). “Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada”, en Maingon, T., ed. *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, pp. 111-184. Caracas: Ildis.

LÓPEZ MAYA, M. (1999). “La protesta popular venezolana entre 1989 y 1993 (en el umbral del neoliberalismo)”, en López Maya, M., ed. *Lucha popular; democracia, neoliberalismo. Protesta popular en América Latina en los años de ajuste*, pp. 211-235. Caracas: Nueva Sociedad.

MÉNDEZ CEGARRA, A. (2003). “El zigzagueante camino de la reforma securista en Venezuela”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 9/3, pp. 145-156.

MPD [Ministerio de Planificación y Desarrollo] (2001). *Programa Económico 2001*. Caracas: RBV.

MSDS [Ministerio de Salud y Desarrollo Social] (2002). *Plan Estratégico Social 2001-2007*. Caracas: RBV.

MUNDÓ, M. (2005): “La discontinuidad en las políticas públicas: la reforma de la educación básica”, en Cendes, ed. *Venezuela visión plural. Una mirada desde el Cendes*, tomo I, pp. 242-270. Caracas.

O'DONNELL, G. (1998). "Poverty and inequality in Latin America: Some political reflections", en Tokman, V.E. y O'Donnell, G. *Issues and new challenges. Poverty and inequality in Latin America*, pp. 49-71. Notre Dame: University of Notre Dame.

OPS/OMS [Organización Panamericana de la Salud y Ministerio de Salud] (2006). *Estrategia de cooperación de OPS/OMS con Venezuela 2006-2008*. Caracas.

PROVEA [Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos] (2006). *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual 2005-2006*. Caracas: Provea.

PROVEA [Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos] (2008). *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual 2007-2008*. Caracas: Provea.

RBV [República Bolivariana de Venezuela] (2001). *Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación*. Caracas: RBV.

RIUTORT, M. (2001). "La causas de la pobreza en Venezuela", en *Pobreza: un mal posible de superar*, vol. 2, pp. 29-39. Caracas: UCAB.

RODRÍGUEZ, E. (2006). "Política social actual: una visión desde el Gobierno", en Maingon, T., ed. *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, pp. 269-290. Caracas: Ildis.

SILVA MICHELENA, H. (1999): "La política social en Venezuela durante los años ochenta y noventa", en Álvarez, L.; del R., Helia y Robles, J., eds. *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, pp. 85-114. Caracas: Nueva Sociedad.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2008). *Transparency international corruption perceptions*, en http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table. (30-12-2008)

VIRTUOSO, J.S.L. (2006). "La política social desde los sectores populares de los barrios urbanos", en Maingon, T., ed. *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, pp. 291-308. Caracas: Ildis.