

La política social en Venezuela en el siglo XXI

CARLOS APONTE BLANK* 161-168

A continuación, presentaremos las orientaciones básicas del Proyecto de Investigación (a largo plazo) sobre «La política social en Venezuela en el siglo XXI» que hemos desarrollado como una parte fundamental de nuestras actividades académicas en el Área de Desarrollo Sociopolítico del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) desde el año 2007. Este proyecto se vincula –en especial– con la esfera temática de «Estado y políticas públicas» que ha sido definida como una de las áreas de investigación prioritarias del Cendes desde hace varios lustros.

En primer lugar, expondremos los objetivos de este proyecto; luego, haremos un breve abordaje sobre sus principales orientaciones conceptuales; y concluiremos con la referencia a sus resultados investigativos (publicaciones) en la última década.

Objetivos de investigación

Nos planteamos un *objetivo general* para la investigación sobre la política social en Venezuela en el siglo XXI:

- Estudiar las principales características y redefiniciones de la política social en Venezuela en el siglo XXI, considerando sus antecedentes y sus condicionantes nacionales e internacionales.

Ese propósito global lo desagregamos en cuatro *objetivos específicos*:

- Analizar las características básicas de la política social formulada desde 1999.
- Examinar las principales características de la política social ejecutada desde 1999.

* Profesor Titular del Cendes-UCV. PhD en Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. M.Sc. en Planificación del Desarrollo, mención Política Social Cendes-UCV. Sociólogo (UCV). Temas de investigación principales: Políticas y Programas Sociales Venezolanos; Gasto Público Social; y Tipologías del Estado Social Latinoamericano. Correo-e: carlosaponte1@gmail.com - <https://orcid.org/0000-0002-2276-6942>

- Comparar –en aquello que sea relevante– la política social del siglo XXI con sus antecedentes nacionales y con experiencias internacionales significativas.
- Caracterizar las transformaciones del Estado social venezolano, especialmente en el siglo XXI.

Algunas orientaciones conceptuales

En medio de los muy variados debates conceptuales que se han planteado acerca de la idea de *política social*, nos inclinamos por definirla como el conjunto de *acciones públicas* (estatales o no estatales)¹ prioritaria y directamente destinadas a mejorar las condiciones *sociales* de vida de la población o de grupos significativos de la misma.

La adjetivación como *social* identifica –en este caso– solo a *una parte de las políticas públicas*. El calificativo de *social*, si bien puede ser polisémico e impreciso, ha sido y es usado crecientemente para diferenciar el objeto de las políticas asociadas con esa designación con respecto a otros campos de acción pública como los relativos a las condiciones económicas, infraestructurales generales, ambientales, de defensa, de política exterior, entre otras.

Complementariamente, para delimitar mejor el término, desde nuestra perspectiva (que tiene muchas coincidencias con Andrenacci y Repetto, 2006), la *política social* puede concebirse mediante *tres modalidades* fundamentales de acción:

- *Sectorial*. En la que tienden a destacarse: educación; salud y nutrición; seguridad social; y, vivienda y desarrollo urbano; entre otros sectores.
- *Selectiva*. Destinada hacia grupos sociales en pobreza o potencialmente vulnerables y/o discriminados por distintas razones: etarias (niños, jóvenes, mayores); etno-raciales (incluyendo indígenas y migrantes); de sexo o por identidad de género (mujeres; Lgbtiq+); geo-territoriales; por ser personas con ciertas discapacidades; entre otros motivos potenciales de vulneración o discriminación.
- *Inter-sectorial*. En esta modalidad ha resaltado tradicionalmente la esfera socio-económica, que incluye la política de relaciones laborales y una

¹ Por definición, toda política estatal puede considerarse –en principio– como una política pública. Pero, también pueden identificarse políticas públicas *no estatales* que incluyen acciones de organizaciones del «tercer sector» (la comunidad y la sociedad civil) y de organizaciones empresariales privadas. Es frecuente que algunas de estas organizaciones combinen sus acciones entre ellas o con el Estado, en campos como el de la política social, dando lugar a una *variedad de acciones mixtas entre lo estatal y lo no estatal*. Retomaremos esto al referirnos, luego, a los distintos componentes de los regímenes de gestión de lo social.

posible política *activa* de ingresos y empleo. Pero, en las combinaciones entre sectores han cobrado igualmente una creciente importancia lo socio-ambiental y lo socio-infraestructural, entre varios campos que se entremezclan, puesto que no caben demarcaciones demasiado rígidas entre políticas de amplio alcance como las sociales y otras con las que ellas coexisten.

Pensando en estudios sobre una política social «general» (de alcance nacional, por ej.) hemos usado y propuesto el siguiente *esquema básico y flexible de análisis*:

- Política social *formulada*, por una parte.
- Política social *ejecutada*, por otra parte, que se puede visualizar mediante distintos componentes
 - *Antecedentes* de la política social.
 - Estudio del *gasto social*.
 - Análisis de la *institucionalidad social*.
 - Examen de *novedades y prioridades* de la PS (en determinados períodos). Exploración de las *relaciones con el entorno* (económico-financiero, social, político-institucional, ambiental, infraestructural).
 - Investigación de los principales *resultados* de la política social.

Ese esquema (que explicamos con algún detenimiento en Aponte Blank, 2015: 28-32) admite distintas adaptaciones para análisis más específicos, sea en materia de políticas o de programas sociales particulares.

Hay que resaltar la importancia que –de manera muy frecuente– tiene el Estado ante los problemas *sociales* y, a ese respecto, nos inclinamos por definir al *Estado social* como un subsistema institucional estatal *significativo*, destinado a proveer bienes y servicios *sociales* directamente orientados a mejorar las condiciones de vida de la población o de algunos de los grupos que la componen. En pocas palabras, en esta definición, el Estado Social es el subsistema que realiza la política social del Estado.

Debemos insistir en que, cuando hablamos de Estado social, estamos suponiendo que la acción social estatal ha cobrado un carácter *significativo*. Este calificativo lo asociamos con la superación de ciertos umbrales (organizacionales, financieros, ideológico-legales) que son valorados analíticamente como básicos para poder atribuirle a esa acción la designación como Estado social. Antes de que se cubran esos «requisitos clasificatorios» (umbrales) es

probable que un Estado haya desarrollado alguna(s) acciones, política(s) o programa(s) sociales; sin embargo, en tanto que ellas tengan una limitada repercusión, no correspondería identificarlas como producto de un Estado social.

Una vez que se ha formado un Estado social, este puede pasar por distintas fases de desarrollo en las que adquiere diversas características, lo que se asocia con el estudio de las etapas de la política social y con las tipologías de Estado social (y de los regímenes de gestión de lo social), siendo que los «tipos» resultantes pueden adquirir una gran variedad de expresiones en y entre países, regiones y continentes, pudiendo coexistir –con sus diferencias– en un mismo momento histórico.

Uno de los debates relevantes en las últimas décadas, es el relativo a si el Estado social de Bienestar, que se concibió en gran parte de los países –especialmente en los occidentales– como un modelo ideal, sigue siendo un tipo de Estado social viable y deseable hacia el futuro. Ello es importante para pensar en las alternativas para el porvenir de los Estados sociales latinoamericanos y –en particular– del venezolano, que ha sufrido un declive excepcional en la pasada década (ver Aponte Blank, 2018:372-374; 2021:51-70).

Por distintas razones, en nuestras investigaciones vinculadas con este proyecto hemos privilegiado los análisis de la política social *del Estado*. La acción estatal en materia social tiende a ser la más relevante en muchas de las naciones actuales tanto por: su papel en lo normativo-legal; su peso en la prestación de servicios sociales; su alta incidencia en materia de transferencias sociales; así como en otras acciones selectivas hacia grupos en pobreza, vulnerables o discriminados.

No obstante, como anticipamos en la definición de política social, hay acciones públicas *no estatales* que igualmente tienen mucha importancia en materia social en gran parte de los países. A ese respecto, siguiendo con bastante flexibilidad a Esping-Andersen (1993; 2000), consideramos que la política social puede concebirse en muchas de las sociedades del último siglo como el producto de distintas combinaciones e interrelaciones de *cuatro componentes* fundamentales de determinado(s) *régimen(es) de gestión de lo social*:

- *El Estado*: los primeros Estados sociales se formaron a fines del siglo XIX; luego, durante el siglo XX, tendieron a cobrar una creciente importancia y extensión internacional, sobre todo después de la 2ª Guerra Mundial. Puede situarse el surgimiento de los primeros Estados sociales latino-

americanos hacia los años veinte del siglo XX, aunque hay unos pocos países (sobre todo algunos centroamericanos) en los que ellos se crearon tardíamente, hacia los años 80-90 del siglo XX; esa divergencia temporal en su formación es parte de los motivos de la diversidad tipológica de los Estados sociales en América Latina.

- *La familia*: cuya acción en lo social ha tendido a recaer muy centralmente –con extremas injusticias– en la mujer. Esta tiende a cumplir papeles fundamentales (o exclusivos) en el cuidado de los grupos etarios generalmente más vulnerables del hogar (especialmente los niños y los mayores) así como en la atención formativo-educativa, de salud y en el mantenimiento tradicional de las tareas «hogareñas». Muchos de esos roles y funciones tradicionales se han cuestionado, desde hace décadas, en asociación con propuestas de redefiniciones prioritarias en campos como el de la seguridad social.
- *El mercado / las organizaciones privadas*: en el mercado –en un campo como el de lo social– además de lo «estrictamente privado» interviene diversamente la reglamentación estatal de materias de interés público (como generalmente se concibe a las del campo social) e influye la potencial competencia de lo estatal o del «tercer sector» (tanto más relevantes, si representan ofertas de calidad), «competencia» para la que resultan primordiales unas escogencias y preferencias de las familias que están fuertemente condicionadas por los ingresos de los que ellas dispongan y por sus alternativas factibles de movilización cotidiana.
- *La comunidad / el tercer sector*: en lo que respecta a lo social, el tercer sector (así definido por no ser –estrictamente– ni privado ni estatal) se relaciona: por un lado, con una porción de la *participación comunitaria*, principalmente relacionada con las comunidades «micro-locales» de residencia y las de usuarios de servicios y bienes sociales; y por otro lado, con una parte de la acción de las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG) o de la *sociedad civil* (OSC) –sin fines de lucro– que cuentan muchas veces, para su desempeño, con subsidios del Estado, de instituciones multilaterales o de organizaciones privadas.

En este tercer sector –con frecuencia– hay características que dificultan una nítida diferenciación, sea con las organizaciones estatales o sea con las privadas. Hay variedad de casos entre los que destaca el financiamiento-subsidio estatal (total o parcial) para posibilitar el acceso público «casi gratuito» (o a muy bajo costo) de diversos destinatarios a servicios proporcionados por:

- *Organizaciones de la sociedad civil (OSC)*: como, en lo educativo, Fe y Alegría; o, Cruz Roja y Cáritas, en salud/nutrición.
- *La familia*: mediante potenciales tipos de subsidio estatal para el financiamiento de la atención por parte de miembros de la familia (también puede ser de terceros) –en el hogar– hacia niños, mayores o personas discapacitadas.
- *El sector privado*: por ej., financiamiento público para la atención «gratuita o subsidiada» (aportes/becas) de beneficiarios en instituciones privadas o mixtas; también hay que considerar los casos de *responsabilidad social empresarial*: por ej. Cania-Polar en materia nutricional.

Hemos expuesto, antes, tres de nuestros conceptos fundamentales (política social; Estado social; y, régimen de gestión de lo social) y nuestro esquema de análisis general sobre la política social, junto con una breve mención a la problematización en materia de tipologías de Estado social. Ahora referiremos –para finalizar– los principales productos vinculados con este proyecto de investigación.

La política social en Venezuela en el siglo XXI: investigaciones desde el 2015

Se identifican a continuación los trabajos que hemos producido, individualmente o en co-autoría, a partir del 2015, año de la defensa de nuestra tesis doctoral: *La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012*. La mayor parte de esas publicaciones, así como otras que las preceden, pueden ser consultadas en los portales: www.researchgate.net; www.academia.edu; y, <http://saber.ucv.ve/>.

También, incluimos en la siguiente lista dos valiosos trabajos de grado de maestría, calificados por sus jurados como excelentes, estudios de los que tuve el gusto de ser tutor. Ambas investigaciones son asociables con las líneas del proyecto sobre la política social venezolana en la Venezuela del siglo XXI.

Trabajos del autor sobre el tema

Estudios / informes técnicos

Aponte Blank, C. (2015). «La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012». Tesis doctoral, Caracas, Cendes-UCV [no publicada].

Aponte Blank, C. (2015). *Ascenso y vulnerabilidad del gasto público social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012*. 26 p. Caracas, Cedice-Observatorio del Gasto Público.

Aponte Blank, C. (2018). *Misión Alimentación: De la gran red MERCAL a las bolsas CLAP. Radiografía del fracaso*. 11 p. Caracas: Transparencia Venezuela, Observatorio de Misiones.

Aponte Blank, C. (2018). *Misión Barrio Adentro: Atención fracturada y salud en crisis*. 10 p. Caracas: Transparencia Venezuela, Observatorio de Misiones.

Aponte Blank, C. (2019). *Los nuevos programas prioritarios del sector social en Venezuela, 2016-2019 (1): Marco general y nexos con el problema de la corrupción*. 5 p. Caracas: Transparencia Venezuela, Observatorio de Programas Sociales.

Aponte Blank, C. (2019). *El Carnet de la Patria: símbolo de un clientelismo ilícito. Los nuevos programas prioritarios del sector social en Venezuela, 2016-2019 (2)*. 17 p. Caracas: Transparencia Venezuela, Observatorio de Programas Sociales.

Aponte Blank, C. (2019). *Los Bonos sociales: en el rumbo incierto ante el empobrecimiento. Los nuevos programas prioritarios del sector social en Venezuela, 2016-2019 (3)*. 25 p. Caracas: Transparencia Venezuela, Observatorio de Programas Sociales.

Aponte Blank, C. (2019). *Los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) y la Gran Corrupción del siglo XXI. Los nuevos programas prioritarios del sector social en Venezuela, 2016-2019 (4)*. 10 p. Transparencia Venezuela, Caracas: Observatorio de Programas Sociales.

Aponte Blank, C. (2021). *Situación de la infancia venezolana: Fuentes de información primaria reciente*. 29 p. Caracas: Cisor-Unicef.

Aponte Blank, C. y T. Maingon (2021). *Panorama social actual de las personas mayores en Venezuela*. 85 p. Caracas: Convite, A.C.

Aponte Blank, C., L. González y P.D. González (2023). *El declive del Estado social en Venezuela y su incidencia en los derechos humanos (2013-22)*. 54 p. Caracas: Provea.

Libros/artículos en libros

Aponte Blank, C. (2018). «El Estado de bienestar: ¿alternativa del desarrollo futuro o modelo en vías de extinción?» en Mascareño C., ed. *Nuevas visiones sobre el desarrollo: Referencias a Latinoamérica y Venezuela*. pp. 331-382. Caracas: Cendes-Ildis.

Aponte Blank, C. (2020). *Pensiones de vejez en emergencia: Venezuela 2015-2020*. 76 p. Caracas: Unión Europea (UE)-Convite A.C.

Aponte Blank, C. (2021). *La pobreza en la Venezuela del siglo XXI: Caracterización, contexto y consecuencias de su expansión masiva (2013-2020)*. 84 p. Caracas: Cendes-Provea.

Aponte Blank, C. y Gómez Calcaño, L. (2025). «Política social en Venezuela», para la *Enciclopedia de investigación de política social*, Edward Elgar Publishing. UK y USA [en proceso de edición].

Artículos en Revistas arbitradas

Aponte Blank, C. (2015). «La participación comunitaria en la política social venezolana: 1999-2012», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XXI (2), pp. 65-97. Caracas: Faces-UCV.

Aponte Blank, C. (2016). «La política social formulada durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012», *Espacios Públicos*, n° 45(1), pp. 67-95. Toluca: UAMEX.

Aponte Blank, C. (2016). «Institucionalidad estatal y política social en Venezuela: 1999-2012». *Gaceta Laboral*, n° 22 (1), pp. 9-26. Maracaibo: LUZ.

Aponte Blank, C. (2018). «Barrio Adentro y Alimentación: Breve balance de dos misiones de impacto limitado en Venezuela», *Revista de Bioética Latinoamericana*, n° 22, pp. 1-31. Mérida: ULA.

Aponte Blank, C. (2020). «El CLAP y la Gran Corrupción del siglo XXI en Venezuela». *Agroalimentaria*, n° 50 (1), pp. 147-166. Mérida: ULA.

Artículos en otras publicaciones periódicas

Aponte Blank, C. (2016). «El gasto público social durante la gestión de Maduro: Vulnerabilidad y descenso (2013-2015)». *Revista SIC*, n° 783, pp. 110-113. Caracas: Centro Gumilla.

Aponte Blank, C. (2017). «Breve revisión de la historia oficial: La política social durante la gestión de Maduro (2013-2016)». *Revista SIC*, n° 794, pp. 176-180. Caracas, Centro Gumilla.

Aponte Blank, C. (2018). «La política social y el nuevo universalismo en Latinoamérica». *Revista SIC*, n° 801, pp. 32-35. Caracas: Centro Gumilla.

Aponte Blank, C. (2020). «La debacle venezolana desde la perspectiva del Índice de Desarrollo Humano (IDH)». *Revista SIC*, n° 824, pp. 159-161. Caracas: Centro Gumilla.

Trabajos de Grado de Maestría asociados con el proyecto de investigación

Rivero, Ariani (2018). *El reto de la universalización de las pensiones de vejez en Venezuela: Los aportes de las experiencias de América Latina*. Trabajo de Grado aprobado con la mención de excelente, 09-04. Cendes-UCV (no publicado).

Barrientos, Marialejandra (2023). *Los derechos humanos de las personas mayores en Venezuela: Balance y perspectivas (2015-2022)*. Trabajo de Grado aprobado con la mención de excelente, 25-02. Cendes-UCV (no publicado).

Referencias bibliográficas

Andrenacci, L. y **F. Repetto** (2006). «Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía», en C.G. Molina, ed., *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, pp. 93-114. México: BID-Planeta.

Aponte Blank, C. (2015). *La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012*. Tesis doctoral, Caracas: Cendes-UCV (no publicada).

Aponte Blank, C. (2018). «El Estado de bienestar: ¿alternativa del desarrollo futuro o modelo en vías de extinción?» en Mascareño C., ed., *Nuevas visiones sobre el desarrollo: Referencias a Latinoamérica y Venezuela*, pp. 331-382. Caracas: Cendes-Ildis.

Aponte Blank, C. (2021). *La pobreza en la Venezuela del siglo XXI: Caracterización, contexto y consecuencias de su expansión masiva (2013-2020)*, 84p. Caracas: Cendes-Provea.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Ed. Alfons El Magnánim.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.