



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES
VII PROMOCIÓN
2008-2011

***El discurso ideológico de la política social en Venezuela,
1989-2010: un enfoque postestructuralista***

Tesis que para obtener el grado de Doctor en Investigación en Ciencias
Sociales con mención en Ciencia Política
presenta:

NOÉ HERNÁNDEZ CORTEZ

Director de tesis : Dr. Julio Aibar Gaete

Seminario : Discurso, subjetividad e identidades
políticas

Línea de investigación : Discurso e identidades en América
Latina y el Caribe

Lectores : Dra. María Antonia Muñoz

Dr. Carlos Alejandro Monsiváis Carrillo

México, D.F. septiembre 2011.

*Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo
Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)*

ÍNDICE	iv
AGRADECIMIENTOS	ix
INTRODUCCIÓN	1

CAPÍTULO 1.

EL GIRO LINGÜÍSTICO Y EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

		Introducción.....	5
1.	0.	El “giro lingüístico”	6
1.	1.	El “ideational turn”.....	11
1.	1.	1. El modelo ideacional de Peter A. Hall.....	12
1.	1.	2. El modelo ideacional de Colin Hay.....	18
1.	1.	3. Problemáticas y perspectivas teóricas.....	22
1.	2.	El “hermeneutic turn”.....	23
1.	2.	1. El modelo de John Dryzek.....	25
1.	3.	El “interpretative turn”.....	28
1.	3.	1. La teoría del discurso de Ernesto Laclau.....	28
1.	3.	2. El horizonte filosófico.....	29
1.	3.	3. Las categorías de análisis de la teoría del discurso postestructuralista.....	33
1.	3.	4. Problemáticas y perspectivas teóricas.....	38

CAPÍTULO 2.

EL SUPUESTO DE RACIONALIDAD EN LOS ESTUDIOS SOBRE IDEOLOGÍA POLÍTICA EN LA POLÍTICA PÚBLICA: UNA ALTERNATIVA METODOLÓGICA.

	Introducción.....	40
2. 0.	Ideología política y política pública.....	41
2. 1.	Las investigaciones empíricas sobre la ideología política a partir de su noción de racionalidad.....	44
2. 2.	El “rational choice”.....	47
2. 3.	El “ideational turn”.....	51
2. 4.	El “hermeneutic turn”.....	54
2. 5.	Ideología, hegemonía y plenitud social en el discurso postestructuralista.....	56
2. 6.	Diseño de investigación.....	60
2. 6. 1.	Análisis del discurso.....	61
2. 6. 2.	Las lógicas de explicación crítica: el enfoque del análisis crítico en la política pública.....	66
2. 6. 3.	Clasificación de documentos.....	68
2. 6. 4.	Estrategia de análisis.....	70

CAPÍTULO 3.

EL DISCURSO IDEOLÓGICO DEL NEOLIBERALISMO EN LA POLÍTICA SOCIAL VENEZOLANA, 1989-1998

	Introducción.....	71
3. 0.	El renacimiento de los principios económicos del liberalismo clásico.....	73
3. 1.	El neoliberalismo como la nueva ideología hegemónica mundial: ideas e intereses políticos de la derecha.....	75
3. 2.	El orden de los intereses políticos del neoliberalismo en el thatcherismo.....	78
3. 3.	La consolidación del neoliberalismo en el Consenso de Washington.....	84
3. 4.	El discurso social-demócrata de los derechos sociales en la política social de Venezuela. El punto de partida: El pacto de punto fijo.....	90
3. 5.	El plan de ajuste estructural “El Gran Viraje” (1989) del gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993): la irrupción del discurso político-económico neoliberal.....	100
3. 6.	El discurso de los derechos sociales, antagonismos y el conflicto social. El momento de lo político: El Caracazo..	112
3. 6. 1.	El marco normativo de las políticas sociales con programas compensatorios focalizados en el gobierno de Carlos Andrés Pérez.....	117

3.	6.	2.	La Agenda Venezolana de Rafael Caldera, 1994-1998: la sedimentación discursiva de la visión neoliberal en materia social.....	137
3.	6.	3.	Política de salud, riesgo moral y neoliberalismo: las estrategias discursivas claves.....	142
3.	6.	4.	Las prácticas de las políticas de salud: la Nueva Gerencia Pública (New Public Management).....	160

CAPÍTULO 4.

EL PODER POPULAR Y LA IDEOLOGÍA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA, 1999-2010.

			Introducción.....	168
4.	0.		La disrupción discursiva de la Revolución Bolivariana...	171
4.	1.		Las elecciones presidenciales de 1998: el triunfo electoral del Movimiento Quinta República (MVR).....	179
4.	2.		La fundación de la V República: la instalación de la Asamblea Constituyente (1999) y la aprobación de la Constitución de 1999.....	184
4.	2.	1.	La Constitución de 1999: derechos sociales, derechos humanos y política social.....	193
4.	2.	2.	La emergencia de la política social: El Plan Bolívar 2000 y los derechos sociales.....	201

4.	3.	Una alternativa en la política social en Venezuela, 2003-2010: las misiones sociales.....	205
4.	3.	1. La política de salud de <i>Barrio Adentro</i> : una alternativa a los modelos de salud de corte neoliberal.....	223
4.	3.	2. PDVSA, El FONDEN, el Banco del Tesoro y el Banco Central de Venezuela: los instrumentos financieros del desarrollo social.....	233

CAPÍTULO 5.

CONCLUSIONES

Argumento No. 1.....	240
Argumento No. 2.....	241
Argumento No. 3.....	242
Argumento No. 4.....	243

BIBLIOGRAFÍA.....	245
--------------------------	------------

ANEXOS.....	283
--------------------	------------

Lista de figuras, gráficas y tablas

Figura 1.1.	Modelo de Hall.....	14
Figura 1.2.	Representación esquemática de la construcción de la causalidad lineal.....	16
Figura 1.3.	Representación esquemática de la construcción de la causalidad múltiple.....	17
Figura 2.1	Estrategia de análisis de la ideología de la política social.....	70
Figura 3.1.	La cadena de equivalencias del significante vacío en los discursos políticos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan.....	80
Figura 3.2.	Significantes flotantes del significante vacío neoliberalismo.....	89
Figura 4.1	Génesis ideológica de la Política Social del gobierno de Hugo Chávez.....	209
Figura 4.2	Antecedentes programáticos del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2007).....	211
Figura 4.3	Articulación discursiva de actores estratégicos en la formación ideológica de la política social.....	237
Gráfica 2.1.	Distribución de las preferencias ideológicas en la dimensión izquierda-derecha del electorado estadounidense en las votaciones presidenciales del año 2000.....	49
Gráfica 2.2.	Distribución de las preferencias ideológicas del electorado estadounidense en las elecciones presidenciales del año 2000, evaluadas en la dimensión	

	preferencia por el estado de bienestar.....	50
Gráfica 2.3.	Reporte 2010 de la deuda pública con respecto al PIB en economías fuertes.....	54
Gráfica 3.1.	Tendencia del crecimiento del PIB de Venezuela en un análisis comparativo.....	96
Gráfica 3.2	Ingreso Petrolero Real en Venezuela (Millones US\$ 2006).....	97
Gráfica 3.3	Tasa de incidencia de la pobreza en el área urbana en Venezuela (%), 1981-1995. Estimaciones no ajustadas.....	125
Gráfica 3.4	Tasa de Incidencia de la pobreza en el área rural en Venezuela (%), 1981-1995. Estimaciones no ajustadas.....	126
Gráfica 3.5.	Venezuela: Gasto en educación, seguridad social y salud como porcentaje del PIB, 1980-2004.....	141
Gráfica 4.1	Porcentaje de aprobación para Hugo Chávez, 1998-2002.....	183
Gráfica 4.2	Tasas netas y brutas de escolaridad en los niveles de educación básica (educación primaria) y de educación secundaria.....	220
Gráfica 4.3	Número de médicos venezolanos y cubanos incorporados a los servicios de salud de Barrio Adentro.....	226
Gráfica 4.4	PIB real (desestacionalizado) de la economía venezolana de 1998 al segundo trimestre de 2008.....	229

Tabla 1.1.	Ontología, epistemología y metodología en una dependencia direccional de acuerdo con Colin Hay.....	19
Tabla 1.2.	Aplicación empírica de la causalidad múltiple.....	22
Tabla 2.1	Los supuestos teóricos de los cuatro enfoques analizados sobre discursos e ideas.....	59
Tabla 2.2	Supuestos ontológicos de la Teoría del Discurso Postestructuralista.....	64
Tabla 2.3	Clasificación de documentos.....	69
Tabla 3.1	Indicadores para evaluar el tamaño del Estado. Comparación entre Francia, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos.....	82
Tabla 3.2	Principales indicadores macroeconómicos en Venezuela, 1988-1992.....	111
Tabla 3.3	La Política Social del VIII Plan de la Nación. El Gran Viraje.....	133
Tabla 3.4	Descomposición del gasto social como porcentaje del gasto total, 1991-2006.....	136
Tabla 3.5	Recursos Humanos e institucionales en el sector salud de Venezuela, 1985-1996.....	156
Tabla 3.6	Gasto Público en Salud en la República Bolivariana de Venezuela, 1980-2009.....	158
Tabla 3.7	Indicadores claves de salud medidas en el proceso de descentralización en cuatro estados: Carabobo, Lara, Sucre y Zulia.....	167

Tabla 4.1	Resultados del referendo consultivo del 25 de abril de 1999.....	189
Tabla 4.2	Resultados de la elección de los constituyentes, 25 de julio de 1999.....	191
Tabla 4.3	Tasa de incidencia de la pobreza en Venezuela, 1997-2009.....	230
Tabla 4.4	Impacto de los programas de salud sobre la pobreza (porcentajes).....	231

Lista de fotografías y mapas.

Fotografía 4.1	Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Comandante Hugo Rafael Chávez Frías.....	173
Mapa 3.1	División Política de la República Bolivariana de Venezuela.....	155

ANEXOS

Anexo I.	BID estimación de tasa de incidencia de la pobreza en América Latina y el Caribe por línea de pobreza de paridad del poder adquisitivo constante US\$ 60 (1985).....	283
Anexo II	Carta del Presidente Hugo Chávez a la Corte Suprema de Justicia (abril de 1999).....	287

CAPÍTULO 3 EL DISCURSO IDEOLÓGICO DEL NEOLIBERALISMO EN LA POLÍTICA SOCIAL VENEZOLANA (1989-1999)

“Viviendo como estamos en un período de transición y de reajuste es fundamental que las perspectivas tradicionales sobre la base de preocupaciones ideológicas o de seguridad den paso a las prioridades económicas

Carlos Andrés Pérez, *OAS Opportunities*, 1990

Introducción

En un ensayo de 1990 Carlos Andrés Pérez, presidente venezolano en ese momento, reflexionaba en los siguientes términos para la realidad sociopolítica venezolana frente a los cambios internacionales que significaba la caída del Muro de Berlín en 1989: “Viviendo como estamos en un período de transición y de reajuste es fundamental que las perspectivas tradicionales sobre la base de preocupaciones ideológicas o de seguridad den paso a las prioridades económicas” (Pérez, 1990: 52). Las prioridades económicas a las que se refería tenían que ver con las políticas monetarias del nuevo reajuste del Estado venezolano y que era el dictado del nuevo marco ideológico macroeconómico del neoliberalismo, cuya recomendación específica en materia de políticas económicas y sociales eran diseñadas por el Fondo Monetario Internacional. Así, en el presente Capítulo 3 desarrollaremos los componentes más significativos del discurso ideológico del neoliberalismo que tiene sus orígenes intelectuales en el regreso a los principios del liberalismo económico clásico (Hayek, 2009,1985; Gray, 1982). En el orden político la doctrina neoliberal aparece en el escenario internacional con las políticas económicas desregulatorias del Thatcherismo (1979) y del período de gobierno de Ronald Reagan para cristalizarse como política pública de las organizaciones financieras multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el

Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a partir del Consenso de Washington. La ideología política hegemónica del neoliberalismo usa una nueva gramática para impulsar la política pública. En el contexto sociopolítico de los países industriales como Inglaterra y los Estados Unidos surge el *significante vacío* del neoliberalismo y en su entorno aparecen *significantes flotantes* como “desregulación”, “liberalización”, “desarrollo”, “identificación del enemigo en el comunismo” y en el contexto de los discursos políticos de la élite venezolana para legitimar las políticas sociales del “reajuste estructural” en los períodos de la gestiones gubernamentales de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Rafael Caldera (1994-1999) se articularán con otros *significantes flotantes* como el de “modernización-mercado-eficiencia”, “democracia” e “igualdad social”, que configurados en una naturalización del significado se ofrecerán como un nuevo proyecto político hegemónico de política social en el contexto de la construcción de una hegemonía neoliberal en el discurso gubernamental.

3.0 El renacimiento de los principios económicos del liberalismo clásico

En el orden de las ideas podemos identificar el origen de la ideología neoliberal en el círculo intelectual del economista austríaco Friederich August von Hayek, quien le otorga una *identidad* ideológica actualizada a los principios económicos del liberalismo clásico de Adam Smith (1904) y David Ricardo (1821). El horizonte histórico en que se da el renacimiento de las ideas del liberalismo clásico -para decirlo en el registro de las preocupaciones intelectuales y morales de Hayek- es en el pasado inmediato de los totalitarismos en Europa (Furet, 1999). Europa se había sumergido en la oscuridad de los regímenes totalitarios, la experiencia histórica del nazismo alemán y el facismo italiano. La experiencia traumática del Estado totalitario en Europa demandaba urgentemente una reflexión sobre el papel del Estado en las pocas islas democráticas de Occidente. Por otra parte, se planteaba las formas de políticas públicas que debería tener un Estado liberal-democrático respetuoso de las libertades individuales. Es en este contexto en que surge una de las primeras instituciones para pensar las políticas públicas desde el liberalismo político y económico, la sociedad de economistas y pensadores políticos que se reunirán en torno a la figura de Friederich Augusto von Hayek, nos referimos a uno de los primeros *Think Tanks* en Europa la sociedad denominada como Mont Pelerin Society (1947), la cual sirvió como fuente de inspiración para la creación del influyente *Institute of Economics Affairs*.²⁴

Preciso es mencionar sobre la importancia de los *think-tanks* como instituciones independientes del Estado, institutos críticos y formuladores de políticas públicas.²⁵ Como nos dice Wayne Parsons el liberalismo creía

²⁴ Sobre la importancia de los *Think tanks* como institutos influyentes en la formulación de políticas públicas, véase: Smith, J.A. (1989), "Think tanks and the politics of ideas", en *The Spread of Economics Ideas* Colander, D. y A.W. Coats, editores, Cambridge: Cambridge University Press; Parsons, Wayne (2007), "Los think-tanks", en *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Wayne Parsons, México: FLACSO.

²⁵ Es importante mencionar que el catálogo sobre las recomendaciones en política pública para América Latina denominada como el *Consenso de Washington* nació en un *think-tank*, pues su autor John Williamson era el Senior Fellow del Institute for International Economics Véase: John

firmemente en que las ideas encarnadas en los líderes del mundo social eran los transformadores de la política pública (Parsons, 2007: 198). Creencia que abrigan fervientemente los pensadores de Mont Pelerin Society, entre ellos - además de Hayek- dos figuras ilustres: Karl Popper y Von Mises. Las bases ideológicas del renacimiento del liberalismo elaborado por Hayek se encuentran en dos libros claves para su comprensión, a saber: *The Road to Serfdom* (1945) y *Collectivist Economic Planning* (2009). El lugar de enunciación²⁶ de este discurso en política pública será desde el liberalismo clásico puesto al día en la primera mitad del siglo XX, discurso que configurará un *exterior constitutivo*,²⁷ una *contra-imagen* en el totalitarismo que en su traducción económica será una crítica a toda forma de economía planificada y colectiva desde el Estado. El *exterior constitutivo* en el discurso de Hayek es entonces el Estado planificador, encarnada en el marxismo, el socialismo e históricamente lo identifica en Alemania, escribe Hayek:

[...].4. La actitud del Marxismo. En muchos aspectos la más poderosa escuela del socialismo en el mundo que he visto hasta ahora es esencialmente un producto de esta clase de "historicismo". Sin embargo en algunos puntos Carlos Marx adoptó los instrumentos de los economistas clásicos, he hizo poco uso de su contribución más duradera, su análisis de la competencia. Pero él con todo ánimo acepta el argumento central de la escuela histórica de que el fenómeno de la vida económica no era el resultado de causas regulares sino solamente el producto de un especial desarrollo histórico. No es accidental entonces que el país en donde la escuela histórica había tenido

Williamson (2004-5), "The Strange History of the Washington Consensus", en *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 27, No.2, pp. 195-206.

²⁶ Aquí seguimos la idea de Louis Althusser de la "lugartenencia" del *sujeto ideológico* que encarna en una persona. Al respecto del tema véase: Louis Althusser (1996): "Tres notas sobre la teoría de los discursos" en *louis althusser escritos sobre psicoanálisis freud y lacan*, México: Siglo XXI.

²⁷ Véase: María Antonia Muñoz (2006), "Laclau y Rancière: algunas coordenadas para la lectura de lo político" en *Andamios Revista de Investigación Social*, junio, año/vol. 2. No. 004, pp. 119-144.

un gran auge, Alemania, fuera también el país donde el Marxismo fue más prontamente aceptado. (Hayek, 2009: 12).

La lectura crítica de Hayek es contra los modelos colectivistas en la gestión de la política pública. El colectivismo borraba los principios liberales fundamentales como son el libre mercado, el esfuerzo personal como motor de la innovación y competencia en la vida económica. Estos principios requerían de un Estado mínimo. Bajo estos principios nace entonces la ideología del neoliberalismo, cuyos objetivos de crítica serán el estado keynesiano británico, el New Deal y el estado americano compensatorio, el Socialismo Nacional y el Estado corporativo en Alemania. En breve, la crítica liberal de Hayek es a toda forma de vida colectiva ya sea en el plano económico o político (Turner, 2007: 70).

Hayek hacía una distinción entre la vida privada (individual) y la vida pública de las *políticas públicas*. Esta distinción es fundamental para entender el papel del Estado en el marco conceptual del liberalismo, así pues la función primordial del Estado se reduce a promover el libre mercado y respetar la vida privada del individuo. Como argumenta Rachel S. Turner (2007) la corriente de la ideología neoliberal nace como contrapunto a las ideologías totalitarias de la primera mitad del siglo XX. Al igual que Karl Popper (1973), Hayek identificaba en el marxismo el asidero intelectual de las formas totalitarias de Estado.

3.1 El neoliberalismo como la nueva ideología hegemónica mundial: ideas e intereses políticos de la derecha

En este apartado seguimos la distinción analítica de John L. Campbell (1998) entre *ideas* e *intereses* para conceptualizar los discursos hegemónicos en las políticas públicas.²⁸ Los discursos ideológicos hegemónicos en las políticas

²⁸ John L. Campbell realiza la distinción analítica entre *ideas* e *intereses* para estudiar las políticas macroeconómicas en la década de 1970 en los Estados Unidos. No obstante, su

públicas del Thatcherismo y el modelo de la economía de la oferta de Ronald Reagan, traducían ideas económicas a los intereses políticos de la derecha. La capacidad de un discurso ideológico es la de simplificar la realidad a través de imaginarios colectivos, en el orden fantasmático de las metáforas políticas (Laclau, 2006). Desde un punto de vista postestructuralista del discurso, David Howarth afirma que el discurso hegemónico se puede estudiar desde los *agentes estratégicamente ubicados*, (Howarth, 2008: 325)²⁹ como pueden ser los ejecutivos, los partidos políticos, el legislativo, los sindicatos, los think tanks y los movimientos sociales. De ahí que este marco analítico de Campbell (1998), Laclau (2006) y Howarth (2008) nos permite analizar el discurso ideológico de Margaret Thatcher y Ronald Reagan como *un conjunto de ideas e intereses políticos legitimados por agentes estratégicamente ubicados en un lugar de enunciación que crea metáforas políticas de carácter hegemónico*.³⁰

La experiencia de la Gran Depresión (1930) en donde el sistema financiero internacional entró en crisis y los mercados se desplomaron a nivel mundial, dio la pauta para rediseñar la estructura del Estado. Así nace un nuevo paradigma estatal con la teoría Keynesiana de la intervención del Estado en la regulación de los mercados a partir de políticas monetarias orientadas al crecimiento económico y el pleno empleo. En el paradigma keynesiano predomina la idea de que el Estado es un agente económico que puede estimular el crecimiento económico por medio del gasto público y el correcto

marco analítico lo hemos traducido a nuestra noción de discursos ideológicos hegemónicos en las políticas sociales. Véase, John L. Campbell (1998), "Institutional Analysis and the role of Ideas in Political Economy" en *Theory and Society*, Vol. 27, No.3, Junio, pp. 377-409.

²⁹ Con respecto a la teoría del significante vacío de Laclau, escribe David Howarth: "[...] Una tercera condición, no mencionada por Laclau, sería la presencia de *agentes estratégicamente ubicados* que pueden construir y desplegar significantes vacíos para impulsar sus proyectos". (2008: 325).

³⁰ Es importante subrayar que cuando hablamos de *hegemonía* no implica que una ideología hegemónica alcance su plenitud, pues hablar de proyectos ideológicos de carácter hegemónico se entiende en el sentido de que sus *significantes vacíos* se estabilizan en un momento dado, que por su naturaleza de *contingencia histórica* son fragmentarios. Véase: David Howarth (2008), "Hegemonía, subjetividad política y democracia radical", en *Laclau. Aproximaciones críticas a su obra*, Simon Critchley y Oliver Marchart (compiladores), México: Fondo de Cultura Económica, pp. 317-343.

funcionamiento del estado de bienestar. En otros términos, se argumenta a favor de mayor intervención estatal y menos interferencia en puntos cruciales de la vida económica por parte del mercado. Por otra parte el Estado se convierte en un actor económico eficaz para la correcta distribución de la renta nacional.

No obstante, a partir de principios de la década de los ochenta el paradigma keynesiano se empieza a cuestionar, así lo evidencian en el plano de las prácticas de las políticas económicas de desregulación emprendidas por el gobierno de Margaret Thatcher y Ronald Reagan.³¹ El gobierno de Margaret Thatcher inicia a dismantelar los sindicatos. Los servicios públicos como la salud y la educación pasan a gestionarse en la lógica del mercado. El gasto social empieza a reducirse como medidas para la estabilidad de las variables macroeconómicas, el objetivo es controlar la inflación para generar un escenario propicio para los mercados financieros y empresariales, y por ende incentivar el crecimiento económico. Así el paradigma keynesiano se erosionaba frente a una política pragmática del gobierno de Margaret Thatcher quien defendía en su discurso político su programa de gobierno como exento de ideología.

La inversión en los paradigmas de las políticas públicas correspondía al cambio de la confianza en el manejo de la economía por parte de los gobiernos, a la desconfianza de que los gobiernos manejaran la economía y pasara a manos de quienes mejor lo saben hacer: los mercados eficientes³². Como escribe Anatole Kaletsky:

³¹ Políticas económicas que estaban inspiradas en las teorías económicas de Milton Friedman y Friederich von Hayek (el orden de las ideas). Sin embargo, como argumentamos en este capítulo los orígenes de la hegemonía en los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan son de carácter político al articular un discurso político con ideas económicas cuyo sustrato son las decisiones autoritarias de la derecha en el escenario económico-político internacional (el orden de los intereses políticos).

³² Los mercados eficientes en la noción clásica de la economía buscarían el equilibrio en el precio a través de las variables de la oferta y la demanda, en donde la intervención gubernamental no tiene lugar.

En el capitalismo clásico del siglo XIX, la política y la economía eran, en esencia, esferas distintas, donde las interacciones entre el gobierno y las empresas privadas se limitaban, en gran medida, a aumentar los ingresos militares y a la protección de poderosos intereses creados –terratenientes o gremios de artesanos, por ejemplo. La segunda versión del capitalismo, desde la década de los treinta en adelante, estuvo caracterizada por una desconfianza en los mercados y una fe en el liderazgo benigno y omnisciente – el New Deal, la fe de tiempos de guerra en el “gobierno heroico” y el paternalismo de posguerra de “Whitehall sabe como hacerlo”. La tercera fase, definida por la revolución de Thatcher y Reagan, revirtió exactamente esos prejuicios. Ahora los mercados estaban siempre en lo correcto y se desconfiaba de manera universal en los gobiernos. (Kaletsky, 2010: 4).

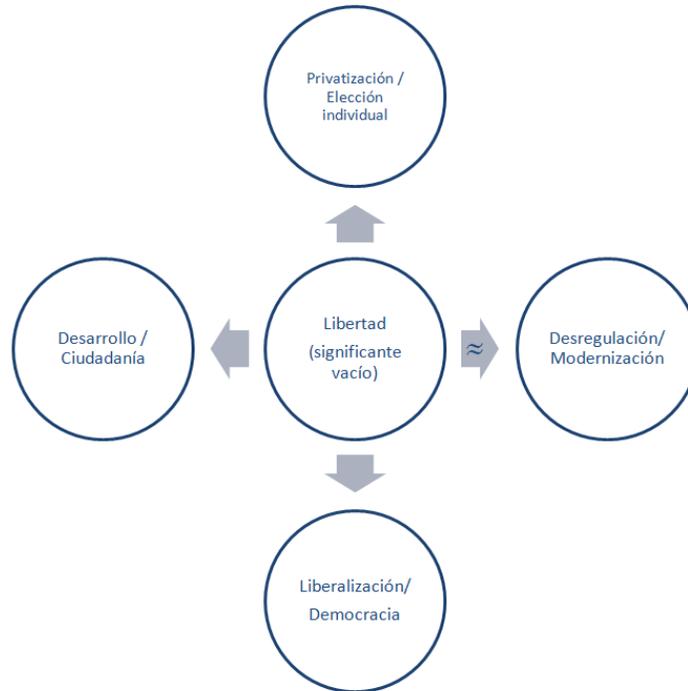
3.2. El orden de los intereses políticos del neoliberalismo en el thatcherismo

El thatcherismo y su aliado más radical el gobierno de Ronald Reagan en los Estados Unidos –con su modelo de la economía de la oferta-, configuraran un nuevo discurso ideológico hegemónico, que no tenía sus bases en un criterio técnico-económico neutral como se pretendió articular en los distintos foros de los organismos internacionales, sino más bien como aquí sostenemos siguiendo a autores como Andrew Gamble (1980, 1984, 1988 y 1990) Stuart Hall (1981), Colin Hay (2004a, 2010), Béland (2005) y Bo Yung Kim (2008) el thatcherismo fue un proyecto político del partido conservador liderado por Margaret Thatcher,³³ cuyas *representaciones políticas* (Laclau, 2004) cristalizarían en una moral pública conservadora, un autoritarismo interno y externo en la diplomacia, la creación de enemigos domésticos e

³³ Sobre este punto agradezco la generosidad del Dr. Bo Yung Kim, estudioso de la ideología política de la política social durante el gobierno de Margaret Thatcher, por permitirme tener acceso a su tesis doctoral *The Role of Political Ideology in the Policy Development of Personal Social Services from 1960s to 2000s Britain* (2008), tesis para obtener el grado de Doctor en el Department of Social Policy and Social Work, University of York, Inglaterra.

internacionales. Los enemigos domésticos eran los sindicatos de la industria minera estatal; el enemigo internacional por excelencia fue el bloque comunista. Estas *representaciones políticas* se articulaban correctamente con un significativo vacío que le daba coherencia a la política social emprendida por el thatcherismo: el significativo vacío fue el de la *libertad*. Se apela a la libertad en varios terrenos, la libertad individual, la libertad al trabajo, la libertad de los mercados y por consiguiente menor intervención estatal. Estas representaciones políticas que se articularon en los distintos niveles de los aparatos ideológicos del estado inglés permite entender la rotunda declaración de la primera ministra Margaret Thatcher: “no existe la sociedad, existen los individuos”. Los individuos son los que encarnan la libertad, y los grupos como los sindicatos, los movimientos de protestas y la sociedad en su conjunto no tienen rostro son invisibles a la mirada del gobierno. La estructura articuladora de este discurso tenía como registro textual al significativo vacío de “la libertad” y como cadena de equivalencias a los significantes flotantes de registro económico como “desregulación”, “liberalización”, “desarrollo” y “privatización” que se intercambiaban con otros significantes flotantes de gramática política como “modernización”, “democracia”, “elección individual” y “ciudadanía”. Así lo que observamos es que el neoliberalismo logró traducir en un sólo discurso hegemónico los significados de la gramática económica a la de la gramática política, en ese sentido el nuevo ropaje del discurso político será el de *estabilizar* los significados de la gramática económica para constituir una ideología hegemónica de gobierno (Ver fig. 3.1)

Figura 3.1 La cadena de equivalencias del significativo vacío “libertad” en los discursos políticos de Margaret Thatcher³⁴ y Ronald Reagan.³⁵



Fuente: Elaboración propia

La política pública neoliberal caracterizada por la desregulación de las empresas estatales, el retiro del Estado en funciones específicas de política social como la educación y la salud, el desmantelamiento de la industria administrada por el Estado y la lucha abierta a los sindicatos industriales se gestaron y desarrollaron en el thatcherismo y sus orígenes son de carácter político, pues es la representación política de la derecha la que empieza a

³⁴ Sobre los discursos públicos de Margaret Thatcher se consultó el Archivo “1970-90: Prime Minister” del Margaret Thatcher Foundation”, el archivo se encuentra con acceso libre en la siguiente dirección electrónica: <http://www.margaretthatcher.org/archive/browse.asp?t=4> .

³⁵ Sobre los discursos públicos de Ronald Reagan se consultó el Archivo “The Achievements and Failures of the Reagan Presidency”, el archivo se encuentra con acceso libre en la siguiente dirección electrónica: http://www.presidency.ucsb.edu/reagan_100.php#weakened

ganar terreno en el nuevo diseño de la política pública. Stuart Hall (1981) describió este momento político de 1981 como “el gran espectáculo hacia la derecha”.

El discurso hegemónico del thatcherismo se articuló entonces a través del significante vacío de “la libertad” y esta representación política se tradujo en prácticas de políticas públicas concretas. Como lo ha mostrado Ernesto Laclau el discurso tiene su materialidad en las prácticas políticas. En ese sentido, siguiendo a Mónica Prasad (2005) en su estudio minucioso titulado *Why Is France So French? Culture, Institutions, and Neoliberalism, 1974-1981* muestra como Francia a diferencia de Alemania, Inglaterra y los Estados Unidos, implementó prácticas de políticas públicas de corte neoliberal menos profundas. La cultura y las instituciones francesas orientadas más hacia el Estado de bienestar contrarrestaron las recetas en automático del neoliberalismo y específicamente del modelo inglés de Margaret Thatcher.

Así a finales de la década de los noventa en donde la hegemonía de las prácticas de las políticas públicas del neoliberalismo se había expandido se observa en el estudio de Mónica Prasad como las medidas del tamaño del Estado se erosionaron en ciertos sectores claves en Alemania, Inglaterra y Estados Unidos, pero con menos profundidad en Francia.

Desde el punto de vista económico los indicadores que nos permiten observar el tamaño del Estado durante la época de la ideología neoliberal en países desarrollados como Alemania, Inglaterra, Estados Unidos y Francia son los siguientes:

- 1) El total del ingreso en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) en el 2001;
- 2) El porcentaje de la fuerza laboral en el sector público en comparación con el total de la fuerza laboral (1999);

- 3) La compensación de costos al sector público como porcentaje del PIB (1997);
- 4) El consumo general del gobierno en comparación con el PIB (1998);
- 5) El gasto social como porcentaje del PIB;
- 6) El índice de control estatal de la industria, (Ver Tabla 3.1).

Tabla 3.1. Indicadores para evaluar el tamaño del Estado. Comparación entre Francia, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos.

País	Ingresos fiscales totales como % del PIB (2001)	Fuerza laboral del sector público como % del Total de la mano de obra (1999)	Costos de compensación para el sector público como % del PIB (1997)	Consumo general del gobierno como % del PIB (1998)	Gasto social como % del PIB (1998)	Índice del control del Estado en la Industria
Francia	45.0	18.3	11.03	23.54	29.52	2.63
Alemania	36.9	11.0	8.38	19.01	29.24	1.76
Reino Unido	37.3		7.84	18.17	25.59	.55
Estados Unidos	28.9	13.9		14.47	14.96	.85

Fuente: tomado de Mónica Prasad (2005)

Los indicadores sobre el tamaño del Estado de la Tabla 3.1 nos proporcionan un análisis de conjunto sobre los resultados de la implementación de las prácticas de las políticas públicas neoliberales. Asimismo, la comparación entre Francia e Inglaterra es significativa pues representan los extremos de las prácticas neoliberales, en Francia las políticas neoliberales encontraron más resistencia, en cambio en Inglaterra la política pública neoliberal se transformó *per se* en un modelo de política pública.

Lo primero que observamos en la Tabla 3.1 es la robustez estatal de Francia en comparación con Inglaterra. En el 2001 Francia en la política fiscal recaudó vía impuestos al consumo -en comparación con su PIB- un 45%, mientras que Inglaterra en el mismo componente recaudó un 37.3%, es decir, -7.7 puntos porcentuales menos que Francia. Como sabemos un fuerte estado de bienestar tiene un poder recaudatorio para suministrar los servicios públicos o las transferencias a los más desprotegidos del mundo social.

En 1997 los costos de compensación para el sector público como porcentaje del PIB en Francia fue de 11.03%, mientras que en Inglaterra fue de 7.84%

El consumo del gobierno como porcentaje de su PIB en 1998 Francia consumió 23.54% e Inglaterra 18.17%. Un gobierno que consume su renta supone que lo destina a gasto público. Como observamos a continuación en 1998 el gasto social como porcentaje del PIB en Francia fue de 29.52% y en Inglaterra fue de 25.59%.

Finalmente, los números del Índice del control estatal de la industria en Francia fueron de 2.63 y en Inglaterra de .55. Esto último es producto de la política sistemática del thatcherismo en disminuir a su *enemigo* los sindicatos en la industria inglesa, hasta verse reducida en la década de los noventa durante la plenitud de la ideología del neoliberalismo.

3.3. La consolidación del neoliberalismo en el Consenso de Washington

En su memorable ensayo de 1949 *Science and Ideology* Joseph Schumpeter reflexiona sobre las finas aristas entre la ciencia y la ideología, es decir, entre la supuesta neutralidad de los datos empíricos y las preferencias sobre los valores de cada investigador. Para Schumpeter era claro que a pesar de los avances de los modelos matemáticos para evaluar objetivamente los datos, la intervención subjetiva del investigador era determinante para que tomara rumbo una determinada investigación.

Así un socialista tendería a fortalecer modelos que suponen que el estado de bienestar es más importante, que un liberal que considere que el mercado es el árbitro que fija las reglas al Estado. Las preferencias en los valores políticos definen entonces la dirección de la investigación. Por ello Schumpeter demuestra que es correcto hablar de “ideología científica, más que de una perfecta percepción de la verdad científica objetiva” (Schumpeter, 1949: 348). En otros términos, la ciencia es un texto que no cifra su significado en un trascendente neutral llámese Verdad o Dios³⁶, sino en un lector con su irrenunciable subjetividad como bien observa Ernesto Laclau (2005a.).

De acuerdo con Wayne Parsons la política pública y dentro de ella la política económica concebida como producto de la toma de decisiones en la gestión pública nunca es neutral, pues la subjetividad juega un papel importante. Desde el análisis político Julio Aibar (2007) también ha argumentado que la política en su acepción más amplia nunca es aséptica, a pesar de que los adeptos al individualismo metodológico lo asuman como un criterio “serio” y “científico”, estos argumentos muestran que estamos frente a los *sueños de la razón* que lucidamente criticó Joseph Schumpeter (1949).

³⁶ Para llamar la atención sobre el tema de lo trascendente pensemos que Dios en el imaginario moderno fue sustituido por la Verdad Científica. La Verdad Científica se convierte en el punto fijo que valora el mundo natural y social. Los teólogos medievales fincaban la Verdad en Dios, el motor inmóvil aristotélico de los tomistas.

Nuestro alegato viene al tema de nuestra investigación debido a la naturaleza ideológica del Consenso de Washington, pues su promotor principal John Williamson (2003) ha esgrimido que las recomendaciones de política pública establecidas en la agenda de dicho consenso se orientaron sólo por el criterio técnico. El catálogo neoliberal para América Latina se resume y se guió desde el Consenso de Washington de 1989 y se naturalizó como doctrina de política pública en los aparatos ideológicos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Cabe mencionar que el documento del Consenso de Washington, bautizado así por su máximo exponente John Williamson fue elaborado en el seno de los departamentos de investigación del *Think Tank* el *Peterson Institute for International Economics* (Williamson, 2004-2005).

El catálogo de la política pública de acuerdo con John Williamson (2003) establecía las siguientes recomendaciones:

“Los diez puntos que pensé que serían la guía del acuerdo general eran:

- (1) *Disciplina fiscal*: Esto fue en el contexto de una región en donde casi todos los países tenían grandes déficits que condujeron a crisis en la balanza de pagos y la alta inflación que afectó principalmente a los pobres porque los ricos podrían dejar su dinero en el extranjero.
- (2) *Reordenación de las prioridades del gasto público*: Esto hacía pensar en un cambio de los gastos a favor del crecimiento y en una vía a favor de los pobres a través de subvenciones para la salud, educación e infraestructura.
- (3) *La reforma tributaria*: La construcción de un sistema fiscal que combinara una amplia base tributaria con moderadas tasas de impuestos marginales.
- (4) *La liberalización de las tasas de interés*: En retrospectiva, me hubiese gustado haber formulado esto de una manera más amplia, como la liberalización financiera, al respecto las opiniones diferían sobre la rapidez con que se debían lograr y se reconoció la importancia de acompañar a la

liberalización financiera con una supervisión prudente.” (Williamson, 2003:1476)

(5) *Un tipo de cambio competitivo*: se propone el tipo de cambio de régimen intermedio.³⁷

(6) *Liberalización comercial*.

(7) *La liberalización de la inversión extranjera directa*.

(8) *Privatización*.

(9) *Desregulación*.

(10) *Derechos de propiedad*.

El catálogo de políticas públicas consensuados en Washington empezó a tener fuertes críticas, principalmente en lo que atañe a las políticas sociales, prácticamente omitidas en el Consenso de Washington, si bien es cierto que suscribía políticas focalizadas hacia el combate a la pobreza para atenuar las fuertes restricciones que los gobiernos de América Latina aplicarían en el nivel macroeconómico. El propio equipo de John Williamson (2003) reformulaba el paquete de políticas públicas emprendidas inicialmente en el Consenso de Washington de 1989³⁸, incorporando políticas sociales desde el enfoque de la teoría del crecimiento. Como argumentó puntualmente en su momento Joseph E. Stiglitz (1998), ex economista en jefe en el Banco Mundial (1997-2000), con respecto a las limitaciones del Consenso de Washington:

³⁷ Para una discusión teórica amplia sobre los rasgos distintivos del tipo de cambio del régimen intermedio, ver: John Williamson (2002), “The Evolution of Thought on Intermediate Exchange Rate Regimes,” en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 579, pp. 73-86.

³⁸ Véase: John Williamson y Pedro-Pablo Kuczynski, editores, (2003), *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington: Institute for International Economics.

[...] Las políticas derivadas del Consenso de Washington son incompletas y, a veces, equivocadas. Hacer funcionar bien los mercados requiere algo más que una baja inflación; requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, por sólo citar algunos aspectos no tratados en el Consenso de Washington.

Nuestro entendimiento de los instrumentos necesarios para promover mercados que funcionen correctamente también ha mejorado y hemos ampliado los objetivos del desarrollo para incluir otras metas distintas del crecimiento, tales como el desarrollo sostenible, el desarrollo equitativo y el desarrollo democrático [...]

Anthony Downs (1957) escribiría que una de las funciones de las ideologías políticas es la de comunicar información sintetizada a los electores por parte de los actores políticos. Por otra parte, Laclau (2006) argumenta que la constitución de una ideología política consiste en la capacidad de construir “metáforas” políticas en el campo de lo fantasmático. Tanto Downs como Laclau coinciden en el punto de que la comunicación de una ideología requiere de significaciones abstractas y generales para estabilizar el discurso político. Esa es precisamente la función que adquirió el neoliberalismo en los distintos discursos políticos para legitimar las políticas económicas de corte liberal y en el caso de América Latina, con sus especificaciones contextuales para cada país, el neoliberalismo funcionó como una ideología política traducida a la gramática política para legitimar las reformas económicas que desmantelaría el incipiente estado de bienestar social, impulsado en la época del desarrollismo económico en América Latina. Y como a continuación narraremos el discurso ideológico del neoliberalismo se implementó como prácticas de políticas públicas y en específico en la política social en el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Rafael Caldera (1994-1999) en Venezuela estrictamente apegado al catálogo del Consenso de Washington e inspirado en el modelo chileno post-1982 (Di John, 2005:109).

Como hemos mencionado líneas atrás, entrada la década de los noventa uno de los ideólogos neoliberales más influyentes en la arena internacional Francis Fukuyama (1993) anunciaba el fin de la historia con la llegada e instauración internacional de la democracia liberal. El argumento central es que con los mercados competitivos el credo liberal se adoptaba de manera unánime por todos los gobiernos y la forma más natural para dar cabida al capitalismo liberal era la democracia, argumento muy similar al de Hayek quien consideraba que la condición de la democracia era el capitalismo (Turner, 2007)

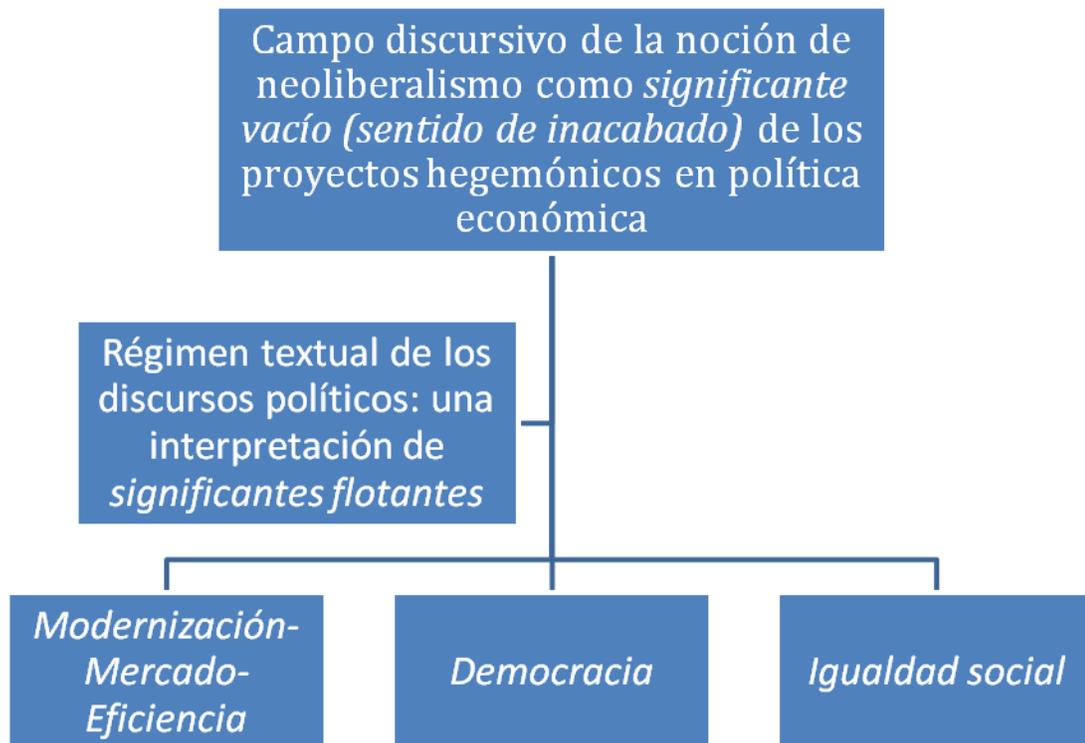
En el nuevo orden hegemónico neoliberal de los noventa las instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio dictaban la agenda en relación con las prácticas de políticas públicas que debían naturalizarse en América Latina, África y Asia. De acuerdo con Wayne Parsons el Fondo Monetario Internacional es un organismo mundial que se caracteriza precisamente por ser antidemocrático, pues la élite de economistas deciden con criterios técnicos el tipo de política pública que se deben implementar en los llamados ahora “mercados emergentes” sin que estos países participen en la formulación de dichas políticas públicas.

En este contexto los países en América Latina en 1989 iniciaban un proceso de democratización, las élites políticas gobernantes empezaban a gestionar préstamos internacionales -bajo los condicionamientos en programas de políticas públicas diseñados e inspirados por el Consenso de Washington- por los organismos internacionales principalmente por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (Serra, Spiegel y Stiglitz, 2008). Para el Consenso de Washington el modelo económico de industrialización promovido por el Estado y la sustitución de importaciones en América Latina estaba agónico por la fuerte carga de la deuda pública y la galopante inflación de las monedas regionales. Así los créditos a estos países estaban condicionados, pues tenían que seguir

estrictamente las políticas del Consenso de Washington para poder auxiliarlos en sus sistemas financieros.

Así, el neoliberalismo en su nuevo discurso ideológico a partir del Consenso de Washington será un discurso semántico (Freeden, 1998) y que se articulará con *significantes flotantes* (Laclau, 1997; 2006) para funcionar como un campo discursivo (Laclau y Mouffe, 2004) que legitime las políticas públicas del nuevo modelo económico a través del discurso de las élites políticas en América Latina. Este campo discursivo intentará naturalizarse en los regímenes textuales del discurso político para constituir una hegemonía en las prácticas de las políticas públicas (Ver figura 3.2)

Figura 3.2. Significantes flotantes del significante vacío neoliberalismo



Fuente: Elaboración propia.

3.4 El discurso social-demócrata de los derechos sociales en la política de Venezuela. El punto de partida: El Pacto de Punto Fijo.

Uno de los primeros discursos democráticos en la política latinoamericana es la de Venezuela. El historiador mexicano Jean Meyer escribiría en 1977 las siguientes líneas: “todos los países de las Américas Ibéricas, todos salvo México, Colombia, Venezuela y la pequeña Costa Rica, están gobernadas actualmente por militares; sólo desde hace unos quince años Venezuela logró escapar a esos generales: Colombia recuerda todavía al general Rojas Pinilla. La única excepción finalmente, es la de México” (Meyer, 1977: 4). El análisis histórico de Jean Meyer sobre Venezuela, se refiere al temprano nacimiento de la democracia en Venezuela. Con la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez se llegó a un acuerdo entre la élite política en 1958 a través del memorable pacto de Punto Fijo (Rey, 1991; Kornblith, 1994).³⁹

En 1959 el sociólogo político y cientista político Seymour Martin Lipset⁴⁰ definía a la democracia como “un sistema político en el cual existe oferta regular de oportunidades constitucionales para cambiar a los funcionarios gubernamentales” (1959: 71), por supuesto esta rotación de cargos públicos se sustenta en el mecanismo elemental de la democracia: la celebración de

³⁹ El registro histórico de la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez se asienta el 23 de enero de 1958. Con negociaciones políticas previas el Pacto de Punto Fijo se firmó el 31 de octubre de 1958.

⁴⁰ En la presente investigación doctoral nos inspiramos en la rica tradición que representa el pensamiento de Seymour Martin Lipset en estudios sobre la democracia. Véase: Seymour Martin Lipset (1959), “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, en *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 69-105; Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press; Seymour Martin Lipset (1994), “The Social Requisites of Democracy Revisited: Presidential Address”, en *American Sociological Review*, No. 59, Febrero, pp. 1-22; Larry Diamond (1997), “Consolidating Democracy in the Americas”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.550, Marzo, pp.12-41; Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press; Ronald Inglehart y Christian Welzel (2005), *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge: Cambridge University Press. Es importante señalar que el trabajo de Lipset está inspirado a la vez en Aristóteles, Schumpeter y Alexis de Tocqueville, este último es importante por su análisis sobre las condiciones en que se dio la igualdad política y social en la democracia norteamericana.

elecciones competitivas y transparentes. Asimismo, Lipset argumentaba que esta rotación de cambio en los cargos públicos en toda democracia se sustentaba en tres mínimas condiciones, a saber: “1). Una “fórmula política”, entendida como un sistema de creencias, legitimidad del sistema democrático e instituciones específicas – partidos políticos, libertad de prensa, etcétera- los cuales son legitimados y aceptados como propiedad de todos; 2). Un conjunto de líderes políticos en el gobierno; y 3). Uno o más conjuntos de líderes, fuera del gobierno, que actúan como una oposición legítima que intentan ganar el ejercicio del gobierno” (Lipset, 1959: 71). Siguiendo el argumento de Lipset encontramos que en Venezuela se dio en 1958 los tres componentes mínimos que requiere una democracia: 1).una fórmula política, 2).líderes políticos en el ejercicio del gobierno, y 3).una oposición.

1). Una fórmula política. El pacto de Punto Fijo sentó las bases institucionales para el ejercicio de la democracia en Venezuela. El pacto fue posible debido al reconocimiento del juego democrático a través de elecciones entre los partidos de Acción Democrática (AD), el partido social cristiano (COPEI, Comité de Organización Política Electoral Independiente) y la Unión Republicana Democrática (URD) (Ollier, 2011:15). Son estos tres partidos con los que nace el moderno sistema de partidos de masas en Venezuela.

2). Líderes políticos y partidos políticos. El marco institucional democrático fue legitimado por estos tres partidos, sentando el inicio del respeto por la celebración de elecciones para el cambio legítimo en el ejercicio de gobierno. En la evolución del sistema de partidos en Venezuela encontramos dos rasgos distintivos. El primero consiste en que las élites políticas lograron traducir las demandas sociopolíticas de las masas de trabajadores y campesinos de Venezuela (Rey, 1991; Kornblith, 1994). El segundo rasgo distintivo es que el sistema de partidos en Venezuela evolucionó hacia un bipartidismo fuertemente

institucionalizado, en donde las luchas por el poder por la vía electoral estaban configuradas por los partidos de Acción Democrática (AC), cuyo ideólogo y líder político fue Rómulo Betancourt; y el partido demócrata cristiana COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente), cuyo ideólogo y líder político fue Rafael Caldera (Molina y Pérez, 1998). Así los discursos de los líderes políticos eran identificados dentro de las ideologías bien definidas por las plataformas político-electorales de cada partido político, en otros términos la estabilidad institucional con la que nace el bipartidismo en Venezuela garantizaba la identificación plena de las propuestas políticas de cada partido político fortaleciendo sus alianzas con los sindicatos, la clase media y el medio empresarial.

3). La oposición. Un *antagonista* históricamente presente en el sistema de partidos de Venezuela son las corrientes marxistas y comunistas. Los partidos de izquierda en Venezuela jugaron un papel importante como *campos discursivos* contra la élite política y las tendencias ideológicas liberales. Antes del pacto de Punto Fijo el histórico Partido Comunista de Venezuela (PCV) fue reconocido legalmente en 1945. “Existían, además, desde la época de Gómez, diversas organizaciones marxistas, que ya bajo la presidencia de Medina Angarita, fueron autorizados para actuar abiertamente, y que en 1945 se unen para formar el nuevo Partido Comunista de Venezuela (PVC) ahora por primera vez legalizado” (Rey, 1991: 537). En el pacto político de 1958 las tendencias ideológicas de la izquierda fueron excluidas de dicho acuerdo nacional, no obstante desde la exclusión fue construyendo un discurso antagónico al gobierno y jugó el rol de oposición, más o menos respetada en su libertad para expresar sus desacuerdos políticos.

Así, el bipartidismo que nace del Pacto de Punto Fijo empezará a canalizar las demandas sociales, elaborando plataformas políticas en donde se empiezan a reivindicar los derechos sociales de los ciudadanos venezolanos.⁴¹

⁴¹ Para algunos autores como Michael Coppedge después del Pacto de Punto Fijo en Venezuela surge una partidocracia con dos partidos fuertes como lo fueron Acción Democrática y el Partido Demócrata Cristiano COPEI. Véase: Michael Coppedge (1994), *Strong Parties and*

La reivindicación de los derechos sociales como la educación gratuita impartida por el Estado, el acceso a los servicios de salud, el derecho a la protección social del trabajo y los servicios públicos básicos fue constituyendo un discurso de política social que los partidos políticos hacían parte de sus plataformas políticas y prácticas de políticas públicas una vez ya en el ejercicio de sus gestiones gubernamentales. A diferencia de la construcción histórica del estado de bienestar en los estados capitalistas industrializados (Esping-Andersen, 1993), el estado de bienestar en América Latina aparece después de la Segunda Guerra Mundial en entornos complejos de desigualdad social, crisis políticas y económicas que han erosionado la capacidad institucional del Estado en las prestaciones y obligaciones de garantizar los derechos sociales mínimos. En ese sentido, podemos hablar de un estado de bienestar en países de ingreso medio⁴² como son los países de América Latina, el Este Asiático y los países de Europa del Este (Haggard y Kaufman, 2008).⁴³

Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela, Stanford California: Stanford University Press.

⁴² De acuerdo con William R. Harlan, Lynne C. Harlan y Wee Ling Oii los países con status de “menos desarrollo” tienen un ingreso promedio de PIB per cápita de \$270 dls, en cambio los países con un status de “ingreso medio” tienen un promedio de PIB per cápita de \$2490 dls. Esta estimación fue realizada a precios constantes de 1984. Véase: William R. Harlan, Lynne C. Harlan y Wee (1984), “Policy Implications of Health Changes in Rapidly Developing Countries: The case of Malasya”, en *Journal of Public Health Policy*, Vol.5, No.4, Diciembre, pp. 563-572.

⁴³ Un proyecto de investigación impulsado por Stephan Haggard y Robert R. Kaufman es el de una economía política de la política social que analice el estado de bienestar de ingreso medio en los países de América Latina, el Este Asiático y los países de Europa del Este. Como todo proyecto de investigación, el de Haggard y Kaufman parte de una tradición intelectual entre la economía política, la ciencia política y la economía del bienestar (Amartya Sen, 1982, 1999; Anand, Hunter y Smith, 2005; Nussbaum, 1992, 1993). Véase: Baum, Matthew A. y David A. Like (2003), “The Political Economy of Growth: Democracy and Human Capital”, en *American Journal of Political Science*, Vol.47, No.2, Abril, pp. 333-347; Dornbush, Rudiger y Sebastian Edwards, editores, (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, The National Bureau of Economic Research (en línea); Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (2008), *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton, N.J.: Princeton University Press; Hirschman, Albert O. (1987a) “The Political Economy of Latin America Development: Seven Exercises in Retrospection”, en *Latin American Research Review*, Vol. 22, No.3, pp. 7-36; Hirschman, Albert O (1987b) “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, en *The Quarterly Journals of Economics*, Vol. 82, No.1.

El discurso democrático en Venezuela aparece entonces en un entorno de estabilidad institucional del sistema de partidos que traduce las demandas sociales de los ciudadanos. Por otra parte, este discurso democrático estará configurado para legitimar las políticas de los gobiernos a partir de la reivindicación de los derechos sociales, es decir, el Pacto de Punto Fijo fue el inicio por naturalizar un discurso democrático que tenía como significado la institucionalización del estado de bienestar en Venezuela. La narrativa del discurso de los derechos sociales en la vida política de Venezuela, inicia entonces con un consenso democrático, indispensable para la estructuración de derechos sociales (Marschall, 1981; Esping-Andersen, 1993; O'Donnell, 1994; y Haggard y Kaufman, 2008)

La sedimentación ideológica del Pacto de Punto Fijo cristalizó en la Constitución de 1961, si bien es cierto que la constitución del 61 era una constitución que continuaba el espíritu de la Carta Magna de 1947, esta última tenía una inclinación ideológica liberal, en cambio el espíritu de la letra de la del 61 se inclinaba hacia posturas ideológicas de la tradición de la socialdemocracia y la política social-cristiana arraigada en la igualdad de derechos.⁴⁴ Es importante recordar que Venezuela tiene una fuerte tradición del pensamiento italiano, producto de la inmigración histórica italiana a este país. En ese sentido las tradiciones políticas de la democracia cristiana tienen su raigambre en las ideas políticas de aquel país europeo.⁴⁵ Con la constitución de

⁴⁴ Este argumento se lo debo a la Mtra. Andy Delgado, investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. La Mtra. Andy Delgado actualmente estudia el doctorado en política social en la Universidad Central de Venezuela. Véase: Andy Delgado y Luis Gómez Calcaño (2001), "Concepciones de la ciudadanía social en las constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999", en Cuadernos del CENDES, Año 18, Segunda Época, Caracas, enero-abril, pp. 73-100.

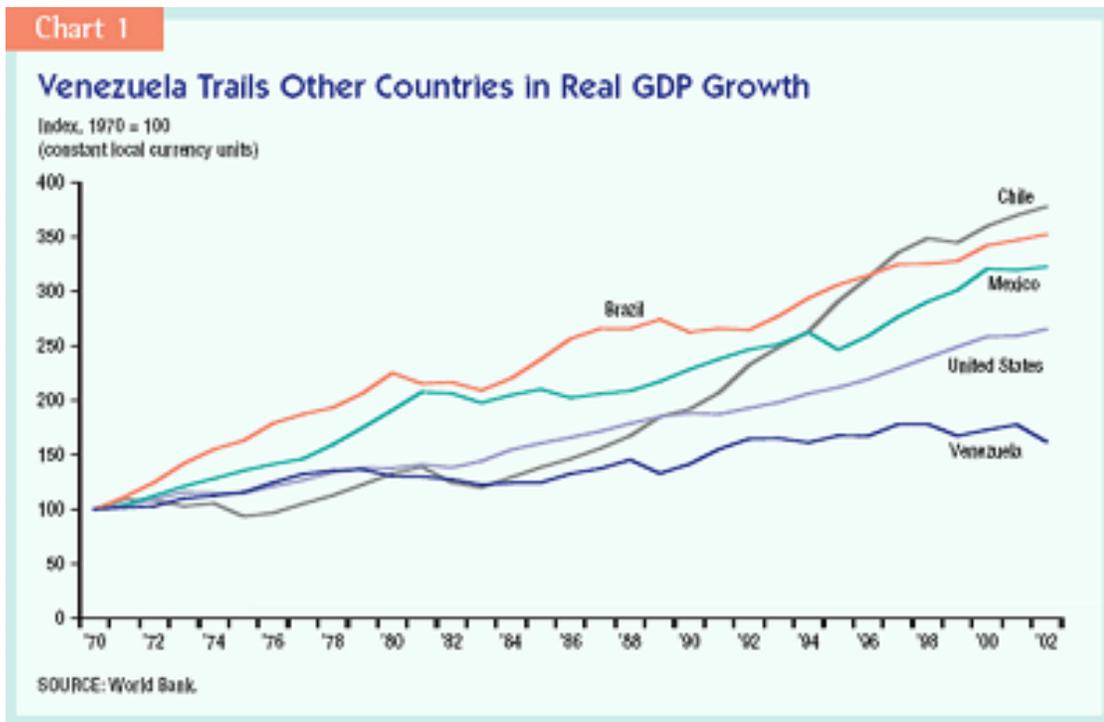
⁴⁵ Concretamente el *discurso programático* del Partido demócrata cristiano COPEI, el cual tuvo su inspiración ideológica sobre la justicia social en la distribución de la riqueza en el discurso de las encíclicas católicas y en el personalismo de Emanuel Mounier, el tomismo de Jacques Maritain y el evolucionismo de Pierre Teilhard de Chardin. Véase: Brian F. Crisp, Daniel H. Levine y José E. Molina (2003), "The Rise and Decline of COPEI in Venezuela" en *Christian Democracy in Latin America. Electoral Competition and Regime Conflicts*, editado por Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, Stanford California: Stanford University Press, pp. 275-300.

1961 se ponen las bases de la institucionalización del estado de bienestar en Venezuela, como escriben Andy Delgado y Luis Gómez Calcaño:

Esta Constitución [la de 1961], producto de la influencia ejercida para entonces por las corrientes socialistas y socialdemócratas basadas en la solidaridad y la justicia social (Molina, 1992:74), estableció logros evidentes en materia de educación, salud y seguridad social. Todo esto a la luz del Pacto de Punto Fijo, firmado tres años antes por Acción Democrática, URD y Copei, para acordar el rol institucional de los actores en el nuevo modelo democrático: el Estado jugaría un papel central en casi todos los ámbitos de la nación; el sector privado tendría un rol secundario en la activación de la economía y, sobre todo, los partidos vendrían a ser <<canales de agregación y articulación de intereses sociales>> (Kornblith, 1993:244-274).

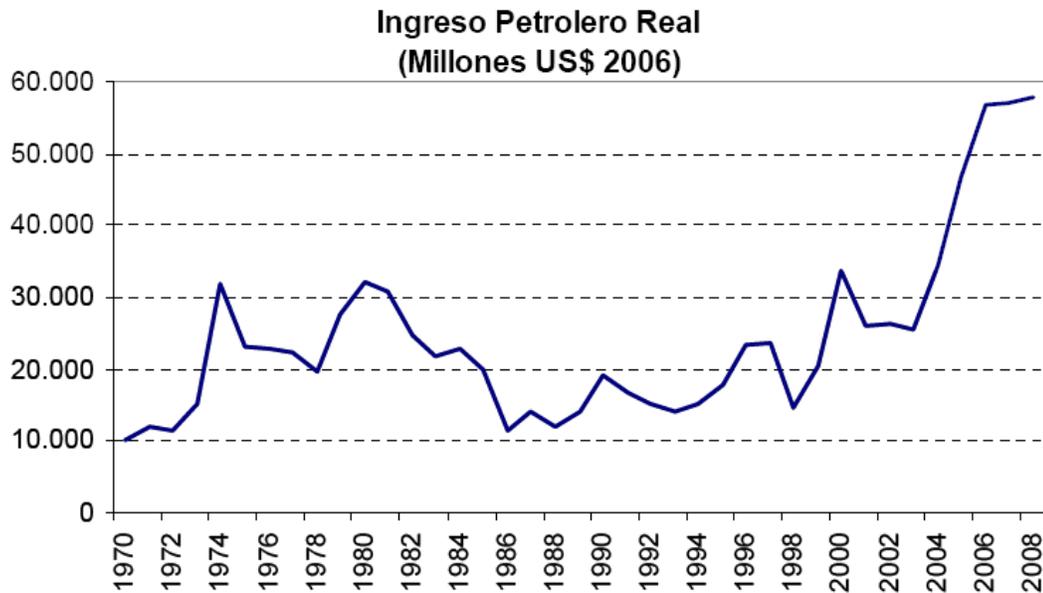
Como señalan Haggard y Kaufman (2008) los países de ingreso medio en América Latina le han dado suma importancia a las políticas sociales orientadas al gasto social en educación y salud. Contrario, por ejemplo, a los países del Este Asiático que han impulsado un fuerte gasto social a la educación. En ese orden de ideas, a partir de la constitución de 1961 el rol del Estado venezolano será la distribución de la renta petrolera, orientado principalmente en el gasto hacia la educación y salud. El promotor de la política social históricamente ha sido el estado rentístico venezolano (Vera, 2008). Y el Pacto de Punto Fijo concibió la riqueza petrolera como garante económico en el impulso e implementación de las políticas públicas, principalmente las de orden económico y social. No obstante, se observa que la tendencia histórica del crecimiento económico en Venezuela no va a la par con la distribución de la renta petrolera (Sachs y Warner; 1997, 2001; Gruben y Darley, 2004; Vera, 2008; Oliveros, Quintana y Penfold, 2008) (Ver: Gráfica 3.1 y Gráfica 3.2)

Gráfica 3.1. Tendencia del crecimiento del PIB de Venezuela en un análisis comparativo.



Fuente: Gruben y Darley (2004).

Gráfica 3.2. Ingreso Petrolero Real en Venezuela. (Millones US\$ 2006)



Fuente: Asdrúbal Oliveros, Natasha Quintana y Michael Penfold, *Ecoanalítica*, Agosto, 2008.

A pesar de las diferencias de intereses políticos e ideológicos entre los tres principales partidos políticos en el contrato social del Pacto de Punto Fijo, hubo acuerdos comunes con respecto al papel del estado de bienestar. El acuerdo en el orden de los intereses políticos es que el estado rentístico debería financiar los proyectos de políticas públicas; por otra parte en el orden ideológico predominó una configuración socialdemócrata en el diseño del estado de bienestar, los derechos sociales se concibieron como derechos universales que el Estado venezolano debería garantizar. Cabe hacer notar que la tradición política republicana en Venezuela, ha construido un *discurso de*

*carácter fantasmático*⁴⁶ en donde el contrato social de la sociedad con el Estado queda *naturalizado* en la Constitución.⁴⁷

Yannis Stavrakakis (2010) argumenta que de las leyes y las instituciones de una sociedad se deriva una *narrativa fantasmática* que delimitan un discurso *simbólico*, creando identidades políticas. En ese sentido de la Constitución de 1961 emanarán narrativas de lo fantasmático, encauzadas a naturalizar el contrato social a través de los derechos sociales. Así con la Constitución de 1961 los derechos sociales se *demandan* y *desean* con carácter de *universalidad* y como *derechos inalienables* de los ciudadanos venezolanos, narrativa fantasmática que supo hegemonizar la élite política. Observemos ahora la naturaleza de estos derechos sociales en el rango constitucional:

Capítulo IV Derechos Sociales

Artículo 72º

El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, y fomentará la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía familiar.[...].

Artículo 76º

Todos tienen derecho a la protección de la salud.

Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos.

Todos están obligados a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana. [...]

Artículo 78º

⁴⁶ Sobre el carácter *fantasmático* de la ideología véase: Yannis Stavrakakis (2010), "Symbolic Authority, Fantasmatic Enjoyment and the Spirits of Capitalism: Genealogies of Mutual Engagement", en *Lacan and Organization*, Carl Cederström & Casper Hoedemaekers (editores), London: MayFlyBooks, pp. 59-100.

⁴⁷ En el orden simbólico no es casual que después de la fundación de la V República Bolivariana de Venezuela (2000), el Ejecutivo Hugo Rafael Chávez Frías tomara entre sus manos la Constitución de la V República Bolivariana de Venezuela como acto fundador del nuevo orden sociopolítico.

Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes.

La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna.

Artículo 84º

Todos tienen derecho al trabajo. El Estado procurará que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa.

La libertad de trabajo no estará sujeta a otras restricciones que las que establezca la ley. (Constitución de la República de Venezuela, 1961)

Con la instauración de un discurso hegemónico socialdemócrata emanado del contrato social del Pacto de Punto Fijo, el Estado Venezolano establece un estado de bienestar reconocido y legitimado por los ciudadanos. La narrativa fantasmática girará a partir de ese momento fundacional hacia una defensa de los derechos sociales, los *antagonismos* discursivos por derechos sociales inclusivos será el registro ideológico de la sociedad venezolana. Precisamente con la crisis del Pacto de Punto Fijo, reflejado en la sistemática debilidad institucional del sistema de partidos, presionado por fuerzas exógenas al sistema (Hernández, 2010), los discursos por los derechos sociales se dará cada vez más en un *antagonismo* por establecer un discurso hegemónico que le devolviera la legitimidad al Estado de bienestar venezolano. Esta es la narrativa que argumentaremos a continuación.

3.5 El plan de ajuste estructural “El Gran Viraje” (1989) del gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993): la irrupción del discurso político-económico neoliberal.

En el segundo mandato presidencial de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) se siguió al pie de la letra el decálogo de política pública diseñada por el Consenso de Washington y estructurada en programas de ajuste económico y social por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), de esta manera durante la segunda gestión de Carlos Andrés Pérez se inicia un “ajuste estructural”⁴⁸ radical en Venezuela.

La construcción del discurso ideológico de la política social del Pacto de Punto Fijo tiene como sedimentación hegemónica un discurso de los derechos sociales de carácter *universal*,⁴⁹ de esta manera las prácticas de las políticas sociales de carácter universal corrieron a la par con el período de expansión económica financiado por el Estado Venezolano debido al alto ingreso petrolero durante el período de 1958-1988 (Sachs y Warner, 2001; Gruben y Darley, 2004: 17-18; Alvarado, 2005:217). En esta lógica de los abundantes recursos petroleros nace una clase media pujante en Venezuela, que acapara los servicios estatales de educación gratuita, programas universales de servicios de salud y a la vez se benefician con la expansión económica que inicia el sector productivo apoyado en la renta petrolera. No es casual que la narrativa fantasmática de esta clase media esté estructurada por un discurso que ha naturalizado los servicios sociales que proporciona el Estado con carácter de

⁴⁸ Entendemos aquí por “ajuste estructural” en los términos en que lo usan Stephan Haggard y Robert Kaufman (1995) y que fortalece nuestra argumentación que sobre el neoliberalismo hemos desarrollado en este capítulo 3. Así, el “ajuste estructural” son los “paquetes de políticas ‘ortodoxas’ que incluyen la estabilización macroeconómica, con énfasis en la política monetaria y fiscal, en la liberalización de los mercados de bienes y de capital mediante la desregulación y reducción de barreras y controles externos, y en la privatización del sector de empresas estatales. Una definición más amplia incluiría las estrategias alternativas de ajuste: formas más ‘activistas’ de gestión macroeconómica que se apoyan en el control de precios y salarios; o políticas industriales que ponen mayor énfasis en determinadas intervenciones sectoriales y en el sector de empresas estatales” (Haggard y Kaufman, 1995: 355)

⁴⁹ Bajo un criterio normativo la política social de carácter *universal* tiene una cobertura para todos los ciudadanos sin importar el status del ingreso.

universalidad, es decir, el Estado tendrá la obligación de proteger y llevar a cabo políticas inclusivas en la prestación de servicios de seguridad social. Para algunos autores desde el punto de vista de las prácticas institucionales este período se caracteriza por amalgamar una democracia producto del Pacto de Punto Fijo con prácticas populistas, que para la historiografía política de Venezuela algunos autores la denominan como *populismo tradicional* (Alvarado, 2005).

Una descripción exhaustiva sobre la *partidocracia* y el *faccionalismo* en el sistema de partidos de Venezuela, la realiza Michael Coppedge en su minucioso trabajo titulado *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela* (1994). El argumento central de Coppedge es que fue la partidocracia hegemónica de Acción democrática y COPEI quienes con sus acuerdos políticos construyeron una estabilidad institucional para encauzar el poder político a través de reglas de carácter electoral. El monopolio del poder político que giro en torno a Acción Democrática y COPEI, adhirieron a sus fuerzas políticas grupos de estudiantes, profesionales de clase media, sindicatos, grupos de campesinos y organizaciones empresariales (Ollier, 2011:16). Una segunda lectura desde el punto de vista del discurso podemos decir que esta partidocracia elaboró una narrativa de un proyecto ideológico hegemónico (Howarth, 2009) que entrará en su clímax de desinstitucionalización política con el inicio del gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1989, miembro ilustre de Acción Democrática a quien le tocará vivir la inestabilidad social y del sistema de partidos venezolano.

En las elecciones de diciembre de 1988 Carlos Andrés Pérez de Acción Democrática gana el poder de la Presidencia de Venezuela con el 52.89% del voto popular, seguido por Eduardo Fernández de COPEI con el 40.40%, Teodoro Petkoff de la alianza MAS-MIR con el 2.71%.⁵⁰ Su discurso de campaña promete el regreso de Venezuela a los días de la abundancia en los

⁵⁰ Datos consultados en el documento “Elecciones Presidenciales. Cuadro Comparativo 1958-2000 (Voto Grande)”, en Consejo Nacional Electoral, <http://www.cne.gov.ve>

recursos económicos, como en la primera bonanza petrolera de 1958-1978. No obstante, los problemas macroeconómicos de carácter financiero, fiscal, en balanza de pagos y de deuda externa sofocaban la capacidad de maniobra del gobierno de Carlos Andrés Pérez. Es importante hacer notar que los estados de bienestar en los países desarrollados de Europa históricamente han obtenido sus recursos para la distribución equitativa de la riqueza a través de un diseño de una plataforma fiscal robusta (Skocpol y Amenta, 1986), en cambio como bien observan Stephan Haggard y Robert R. Kaufman en su estudio *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe* (2008) los países en América Latina de ingreso medio carecen de una robusta plataforma fiscal para hacerle frente a las responsabilidades sociales propias del estado de bienestar, y en el caso específico de Venezuela es el estado rentístico el que da el financiamiento al sistema de seguridad social (Vera, 2008).

En ese escenario las medidas que tomará Carlos Andrés Pérez en 1989 para reorientar las políticas macroeconómicas de su gobierno es la aplicación de severas medidas estructurales en el marco macroeconómico del país, el cual anuncia oficialmente el 16 de febrero de 1989 con su plan de ajuste estructural conocido popularmente como “El Gran Viraje”. Este proyecto económico de Carlos Andrés Pérez apelaba a los distintos sectores de la sociedad venezolana, proyecto económico que se naturalizó como un proyecto político hegemónico, pues con su anuncio polarizó a la sociedad venezolana en *amigos* y *enemigos* de las medidas drásticas anunciadas por su administración. No hay que olvidar que los gobiernos anteriores habían naturalizado un estado de bienestar con acceso universal a los derechos sociales para todos los ciudadanos venezolanos, y con el proyecto político hegemónico que empezó a impulsar el gobierno de Pérez se contradecía el espíritu fantasmático de los derechos sociales en Venezuela en su función principal: otorgar seguridad social a todos los integrantes de la comunidad social venezolana. Estas medidas de reformas económicas institucionales emprendidas por Pérez al inicio de su gobierno, es la línea argumentativa que hemos desarrollado en

nuestra investigación en este capítulo 3 en donde la ideología neoliberal se ve impulsada en el caso venezolano a partir de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional que en su momento era la institución que daba voz al proyecto económico-político diseñado en el Consenso de Washington. Una reseña de la literatura al respecto realizada por Alejandro Maldonado Fermín (2007),⁵¹ señala que autores tan diversos (Contreras 2004; González, 1996; López Maya, 1999; Maza Zavala, 1996; Valecillos, 1992), concuerdan en nuestra perspectiva de que la ideología neoliberal del Fondo Monetario Internacional y el Consenso de Washington no eran sólo “ideas” y “discursos” sino proyectos económicos-políticos con grandes implicaciones para el desarrollo de modelos asistencialistas de las políticas sociales en Venezuela.⁵²

Como todo proyecto político-económico que pretende buscar los consensos entre los diversos actores sociales y políticos, para instaurarse como proyecto hegemónico, el de Carlos Andrés Pérez antes de anunciar sus medidas de “El Gran Viraje”, intentó buscar aliados que se adhirieran a su programa económico de gobierno. En ese sentido lo que se observa en la comunicación de sus propuestas es el inicio del *conflicto político*, es decir, el *momento de lo político*, pues como bien ha argumentado Chantal Mouffe las

⁵¹ Una investigación interesante que presenta Alejandro Maldonado Fermín en su estudio *Instituciones clave, producción y circulación de ideas (neo) liberales y programas de ajuste estructural en Venezuela, 1989-1998* (2007), es la relativa al rol significativo que jugaron los *Think Tanks* en la difusión de la cultura económica neoliberal. Al respecto escribe Alejandro Maldonado: “[...] el CEDICE comienza un programa de formación para comunicadores sociales, denominado *Curso de Información Básica Económica*, cuyo propósito principal era divulgar entre estos profesionales los legados de reconocidos pensadores liberales: Ludwig von Mises, Friederich Von Hayek, Milton Friedman, Michael Novak, Ayn Rand, James Buchanan, Alberto Benegas Lynch, Henry Hazlitt” (Maldonado, 2007:48). Como bien nos recuerda Maldonado el CEDICE es un Think Tank que pertenece a la red llamada Atlas Economic Research Foundation, fundación radicada en Estados Unidos.

⁵² Como hemos expuesto en el Capítulo 1 de esta investigación, desde una perspectiva nominalista, las “ideas” y “discursos” son entidades separadas de la realidad social. Sin embargo, como lo han demostrado Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (2004), desde una perspectiva de la teoría del discurso postestructuralista los discursos son prácticas que de forma dialéctica implican lenguaje y acciones, es decir, utilizando la metáfora de Ludwig Wittgenstein son juegos del lenguaje. Isaiah Berlin en su selección de ensayos *Contra la corriente: ensayos sobre la historia de las ideas* (1986), también ha demostrado cómo las ideas inciden en la historia, esta concepción de Berlin es análoga a la argumentación de Laclau y Mouffe (2004) sobre la *subversión* de los discursos políticos en la contingencia de la historia.

instituciones políticas tienen un momento anterior en donde se desarrolla a plenitud el conflicto, es esa naturaleza maleable de lo político que antecede a la política, reconocer esta dimensión es poner en su justa medida el origen de las instituciones democráticas, método distinto a la que siguen los liberales que ven sólo en el consenso el nacimiento de la política institucional, colocando el conflicto en un segundo plano. Así con el discurso de sus primeros días el Presidente recién electo en Venezuela Carlos Andrés Pérez estaba trazando las fronteras políticas de amigos y enemigos. Y el primer gran enemigo que surge frente a sus políticas económicas es el de la clase trabajadora organizada en la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV). Así el 16 de enero de 1989 se leía en el periódico español El País la siguiente crónica:

Carlos Andrés Pérez anunciará un severo paquete de medidas económicas de ajuste en cuanto asuma la presidencia de Venezuela, el 2 de febrero, que ya la oposición ha comenzado a comparar con las recetas del Fondo Monetario Internacional (FMI). Se trata del Plan Económico Global de corto plazo, que supondrá aumentos en el precio de la gasolina y de todos los servicios públicos.

El propio presidente electo en los comicios del 4 de diciembre pasado, Carlos Andrés Pérez, ha comenzado a presentar el denominado Plan Económico Global a los dirigentes empresariales, sindicales y a su partido, Acción Democrática, de tendencia socialdemócrata. El plan contempla aumentar el precio de la gasolina y de todos los servicios públicos, devaluación progresiva del bolívar a través de la unificación cambiaria, para que el dólar vaya flotando según el parámetro de divisas. Liberación de las tasas de interés, liberación de los precios, restricción del crédito, fortalecimiento de la balanza de pagos, política monetaria moderada, reducción del gasto fiscal y aumento del salario base mensual a 4.500 bolívares e incremento salarial a los funcionarios públicos.

El equipo económico del nuevo gobierno venezolano lo ha calificado de “programa de choque”, con una duración de seis meses, como si fuera una terapia intensiva para provocar cambios significativos en la economía del país. Detrás de los primeros cambios está una política a largo plazo orientada hacia una economía más productiva y competitiva.

El futuro presidente se ha defendido cuando le han criticado la influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) en su programa de ajuste. “Siempre hemos estado en manos del FMI. Lo que debemos hacer es presentar nuestros propios planes y ejercer nuestros propios derechos sin detenernos a pensar si coinciden o no con lo que dice el Fondo Monetario Internacional o cualquier otra organización”, afirma.

Críticas. Lo que preocupa en realidad es el disparo inflacionario que producirá el choque de las medidas. El equipo técnico de Carlos Andrés Pérez reconoce que las medidas son duras, pero que causarán apenas un 40% de inflación, mientras que los economistas de la oposición aseguran que será del 100%. Por su parte, Pérez dice que si llega al 80%, dejaría la presidencia y se asilaría en el extranjero. Lo cierto es que la clase trabajadora está más alarmada con lo que viene. La confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), la central obrera mayoritaria, está haciendo sus propias evaluaciones de los efectos que tendrán las medidas de ajuste, y desde ahora está pidiendo un aumento general de salarios o compensación del 50% una revisión trimestral de los sueldos, aplicación gradual de las medidas y no de un solo golpe, y subsidios directos de alimentos a las familias más pobres.

Mientras se debate sobre el impacto que tendrá el programa de choque, el equipo asesor de Pérez viajará a México y a España para ver de cerca los resultados que ha tenido la aplicación de programas de ajuste parecidos y el desarrollo de las fórmulas de concertación entre los trabajadores, Gobierno y empresarios. (El País, 16.01.1989).

En esta ambiente de polarización de ideas e intereses entre el gobierno de Pérez y su equipo tecnocrático de economistas con un sector tan radical y duro en los movimientos sindicalistas como lo es La Confederación de Trabajadores de Venezuela, empiezan a trazarse en los discursos las fronteras políticas de *amigos y enemigos*. A pesar de este ambiente de polarización el gobierno de Carlos Andrés Pérez aplica por mandato presidencial las siguientes medidas de carácter macroeconómico, que siguiendo a Jonathan Di John (2005) las podemos sintetizar en las siguientes líneas de acción macroeconómica:

- La unificación en el tipo de cambio para el comercio internacional, con la finalidad de ser más competitivos.
- La progresiva devaluación del tipo de cambio, es decir, se libera la moneda nacional para que en el mercado de precios tome su justo valor.
- La liberalización comercial, privatización y desregulación financiera, que impactara en los intereses de sectores corporativos como la financiera, industrial y agrícola (Corrales y Cisneros, 1999)⁵³
- Liberalización de las tasas de interés, ahora no son fijadas por el Estado, sino por la oferta y demanda del mercado financiero.
- La eliminación de casi todas las restricciones a la inversión extranjera y por consiguiente la eliminación gradual de las tarifas arancelarias. Como señala Corrales y Cisneros (1999) una de las tarifas más altas en América Latina antes del programa de liberalización (1989) era la de Venezuela con el 135% la cual fue reducida al 20% para 1992.
- “La introducción de reformas fiscales, incluyendo la introducción del impuesto al valor agregado” (Di John, 2005:109).

Como consecuencia de las prácticas de liberalización económica emprendidas en 1989, el gobierno de Carlos Andrés Pérez profundizó dicho programa promoviendo y firmando acuerdos de libres comercio con otros países, con el objetivo de introducir actores comerciales que generaran un mercado nacional competitivo, por consiguiente crear una institucionalidad que obedeciera a la información perfecta de las transacciones del mercado para lograr mercados eficientes y competitivos que ahora se guiaran no por los

⁵³ De acuerdo con Corrales y Cisneros (1999), el Presidente venezolano Carlos Andrés Pérez puso en marcha el “ambicioso” programa de liberalización comercial en abril de 1989. Véase: Javier Corrales e Imelda Cisneros (1999), “Corporatism, Trade Liberalization and Sectoral Responses: The Case of Venezuela, 1989-99”, en *World Development*, Vol. 27, No.12, pp. 2099-2122.

intereses corporativos del Estado, sino más bien por la lógica de los equilibrios de precios producto de los mercados. Así, las corporaciones sindicales, industriales, agrícolas y financieras pierdan a su principal aliado: el Estado rentístico venezolano. Como señalamos esta liberalización comercial es notoria con la incorporación de Venezuela al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), para 1992 el gobierno venezolano firma los acuerdos de libre comercio como son el Pacto Andino, El Mercado Común de América Central, acuerdos con Argentina y Chile. Para 1993 el acuerdo comercial del Grupo de los Tres integrado por Colombia, México y Venezuela, y el Mercado Común del Caribe (Caricom) (Corrales y Cisneros, 1999:2103).

Con este ambicioso proyecto político-económico hegemónico del gobierno de Carlos Andrés Pérez, se inicia a construir un discurso político de política pública en la búsqueda de consensos para implementar las decisiones de poder del gabinete económico de Pérez, cuya idea de la política es meramente tecnocrática.⁵⁴ Se instaura así en Venezuela con plenitud el discurso propiamente neoliberal, cuyo rasgo definitorio es que las bondades de los equilibrios de los mercados realizará de forma mecánica la distribución equitativa de la renta nacional. Como señala David Howarth implementar un proyecto político hegemónico en política pública implica instaurar decisiones de poder, entendiendo el poder como “actos radicales de institución, el cual involucra la elaboración de fronteras políticas y dibuja las líneas de inclusión y

⁵⁴ Como nos recuerda Ernesto Laclau (2009) en una entrevista concedida al programa Visión Siete Internacional “[...] el director de la Business School en la Universidad de Chicago viajó a Chile en ese momento a dar becas a toda una generación de estudiantes chilenos, estos fueron los Chicagos Boys, y ellos trataron de aplicar ese modelo radical [modelo neoliberal] en los primeros años del gobierno de Pinochet. Y en ese momento es cuando Milton Friedman viajó a Chile y cuando se aplicó el modelo en la forma más pura, eso condujo a una catástrofe económica unos años después. Y después entonces tuvieron que empezar a rectificar el modelo de una manera más suave con una nueva generación de economistas [...]. El pasaje anterior, ilustra lo que Ernesto Laclau ha identificado como el desplazamiento de la política por el discurso tecnocrático a través de la idea de progreso en Saint Simon, sobre este último autor véase: Walter M. Simon (1956), “History for Utopia: Saint-Simon and the Idea of Progress” en *Journal of the History of Ideas*, Vol.17., No.3, Junio, pp. 311-331.

exclusión. En esta concepción el ejercicio del poder *constituye y produce* prácticas y relaciones sociales” (Howarth, 309-310).⁵⁵

Estas fronteras políticas de inclusión y exclusión para implementar y naturalizar el discurso hegemónico de liberalización del Ejecutivo venezolano, necesariamente tiende a intensificar las decisiones de poder a través de los discursos. Poder que identifica a los *enemigos* de las “bondades” del programa de liberalización económica. Siguiendo la estrategia de lectura de Julio Aibar (2007) para analizar *lo político* a partir de los contornos del significado que guarda todo régimen textual, hemos analizado el régimen textual de dos discursos claves de la élite de poder, uno de Carlos Andrés Pérez y el otro de su Ministro de Comercio e Industria Moisés Naím, la clave de ambos discursos es que marcan las fronteras políticas entre amigo y enemigos, polarización política que a partir de 1989 se intensificará en la comunidad discursiva venezolana.

El discurso presidencial de Carlos Andrés Pérez, pronunciado el 16 de febrero de 1989 en el momento en que anuncia su programa de ajuste estructural macroeconómico, apela al *significante vacío* de *algunos* que “todavía no entienden a cabalidad”. La indeterminación de *algunos* es por supuesto un juego retórico en donde se usa un adverbio indeterminado para confrontar al

⁵⁵ Lo interesante del trabajo de David Howarth (2010) es que introduce las categorías de *poder* de Michel Foucault y *hegemonía* de Ernesto Laclau en sus estudios sobre la evaluación crítica de las políticas públicas como proyectos políticos hegemónicos. Por su importancia transcribo a continuación su noción de poder para evaluar críticamente los proyectos hegemónicos en política pública. “[...] el poder consiste en *actos* radicales de institución, el cual involucra la elaboración de fronteras políticas y dibuja las líneas de inclusión y exclusión. En esta concepción, el ejercicio del poder *constituye y produce* prácticas y relaciones sociales. Pero el poder también involucra la sedimentación y reproducción de las relaciones sociales por la vía de la movilización de varias técnicas de la gestión política a través de la elaboración de ideologías y fantasías. La función de esta última es *ocultar* la contingencia radical de las relaciones sociales y *naturalizar* las relaciones de dominación. El poder entonces está íntimamente relacionado a la dominación, aunque esta última no es reductible a la primera, la conexión precisa entre poder y dominación debe ser cuidadosamente conceptualizado. Por consiguiente, haciendo hincapié en la primacía de la política, e introduciendo la categoría de fantasía, debo esforzarme para proporcionar los medios para efectuar una distinción analítica entre los ejercicios legítimos e ilegítimos de poder, a la vez ofrecer los recursos necesarios para distinguir entre relaciones de subordinación, dominación y opresión para luego presentar una forma de como relacionarlos.” (Howarth, 2010:309-310).

enemigo de sus decisiones de poder en su política de liberalización, además en las implicaciones de su discurso presidencial como encarnación corporal del poder⁵⁶ denuncia que *todos* los miembros de la comunidad política venezolana tienen “*alguna* responsabilidad”. Dicho lo anterior pasemos a la lectura del registro de un fragmento del mencionado discurso presidencial de Pérez:

Planteo al país que nos concertemos. Es un gigantesco esfuerzo, que demanda una voluntad firme y disposición para la austeridad y el esfuerzo que algunos todavía no entienden a cabalidad. Es una transformación política y social, pero ante todo, es un cambio cultural profundo [...] se trata de medidas que en algún momento debían dictarse, que debieron haberse adoptado hace mucho tiempo. Todos y cada quien tenemos alguna responsabilidad.

Las decisiones que hoy anuncio no inician una sucesión de medidas similares en el futuro, sino que son la corrección del rumbo para impulsar el proceso de modernización económica y social. Es el gran viraje con el cual la experiencia que hemos vivido, los errores, las omisiones y las improvisaciones, nos comprometen a todos los venezolanos (Maldonado, 2007:47).

En 1993 Moisés Naím, otro actor estratégico de las reformas neoliberales, que fuera Ministro de Comercio e Industria en el gobierno de Pérez, identificaba literal y simbólicamente al enemigo de la liberalización económica en el sector privado; sin embargo como argumenta Naím el enemigo se transformó inmediatamente en el amigo de la política liberalizadora. La visión tecnocrática-liberal de Moisés Naím expuesta en distintos discursos (Naím, 2000; Naím, 2003) pasa por alto en sus análisis sobre Venezuela los momentos de irrupción de lo político, pues para Naím la racionalidad tecnocrática -y no lo

⁵⁶ La tradición latinoamericana del “hombre fuerte”, ya sea el militar, el caudillo o el presidente es la figura que encarna el poder en el sentido en que lo meditó Claude Lefort, pues como ha expuesto el filósofo francés antes del advenimiento de la democracia, el derecho encarnaba en un cuerpo, una sustancia que era Dios o el Monarca. Así, el “Presidente” en América Latina - antes de la revolución democrática- era la encarnación del poder. Véase: Claude Lefort (1990), *La invención democrática*, Buenos Aires: Nueva Visión. No quiero pasar por alto que tanto Martin S. Lipset como Claude Lefort tenían como una fuente primordial de inspiración la obra de Alexis de Tocqueville *La Democracia en América* (2002).

político- es lo que debe prevalecer en la explicación sobre la polarización política en Venezuela, polarización que precisamente se acentuó durante su administración de las políticas neoliberales implementadas en la estructura económica de Venezuela, aquí el relato de Naím:

Altamente protegido e influyente el sector privado se esperaba que fuera un enemigo del cambio...Sin embargo, en la práctica una vez que estos grupos privados se dio cuenta de que los cambios principales eran en gran medida irreversibles, dejaron de buscar el retorno a las viejas políticas públicas...Entonces, el desmantelamiento del régimen altamente proteccionista en la que habían prosperado las empresas privadas durante décadas no tuvo trabas. (Naím, 1993 en Corrales, 1999:2012).

El estudio de los analistas económicos nos da cuenta de la grave situación macroeconómica por la que atravesó el gobierno de Carlos Andrés Pérez (Mateo y Padrón, 1996; Lander y Fierro, 1996; Corrales y Cisneros, 1999). En 1989, año de la implementación del “gran viraje” el Producto Interno Bruto (PIB) cayó en -8.57%, para 1992 el crecimiento del PIB fue de 6.82%. El superávit o déficit fiscal total como relación del porcentaje del PIB nacional para 1988 era de -15.1 hubo un repunte en 1990 con el 4.08%, para 1992 cayó nuevamente con el -5.8%. Otro indicador macroeconómico para tener información sobre la estabilidad económica de un país es el de la inflación, así tenemos que para 1988 la inflación era de 29.48%, disparándose en 1989 a 84.46%, para el año de 1992 la inflación llegó a 31.43%. La estabilidad sobre la seguridad social medida a través de la tasa de desempleo se observa que para 1988 la tasa de desempleo era de 6.9, en 1989 era de 9.6, la tasa de desempleo en pleno inicio del ajuste estructural llegó en 1990 a 9.9, bajando a 7.1 para el año de 1992. (Ver Tabla 3.2).

Tabla 3.2 Principales indicadores macroeconómicos en Venezuela, 1988-1992

	1988	1989	1990	1991	1992
PIB (% cambio)	5.82	-8.57	6.47	9.73	6.82
Superávit o déficit fiscal total (Bs millones)	-74,234	-20,436	19,523	12,503	
Superávit o déficit fiscal total (% del PIB)	-15.1	-4.54	4.08	2.38	-5.8
Inflación (%)	29.48	84.46	40.66	34.20	31.43
Cambio en las reservas internacionales (US\$ millones)	-4,895	66	2,212	3,218	-1,145
Deuda pública externa (US\$ millones)	26, 586.3	27,152.3	26,811.5	25,856.3	27,105.1
Cuenta corriente (US \$ millones)	-5,809	2,161	8,279	1,761	-3,362
Balanza comercial (US \$ millones)	-1,998	5,632	10,637	4,837	1,689
Tasa de desempleo	6.9	9.6	9.9	8.7	7.1

Fuente: Edgardo Lander y Luis A. Fierro (1996).

En esta situación de debilidad institucional estatal y crisis económica reflejada en las variables macroeconómicas, el discurso del ejecutivo venezolano tenía que usar estrategias narrativas que justificaran sus políticas económicas del “gran viraje. La debilidad económica del estado rentístico venezolano no podía hacer frente a las fuertes demandas de derechos sociales que exigía la sociedad. El proyecto ideológico neoliberal de Pérez partía de la creencia de que la sociedad venezolana iba a tolerar sus ortodoxas políticas económicas. No obstante, el discurso del “daño”⁵⁷ estaba ya en la sociedad

⁵⁷ La ciencia política positiva argumenta que lo particular no puede explicar lo universal, es decir, la parte no puede dar cuenta del todo. Este es el viejo argumento de la falacia de composición de David Hume. No obstante, el psicoanálisis hace una interpretación en sentido contrario, pues argumenta que las pasiones y razones del individuo pueden por analogía

venezolana, pues el ajuste estructural abandonó de forma radical los beneficios sociales de carácter universal, para pasar a la implementación de políticas sociales asistencialistas y focalizadas, atendiendo a la población en pobreza extrema. Sólo de esta manera se explica el conflicto social que irrumpió con el *Caracazo* (1989). Así nuestra lectura es que con el *Caracazo* irrumpe en la sociedad civil la exigencia de derechos sociales como derechos humanos, no es casual que en la Constitución de 1999 de la V República los derechos sociales se constituyan en derechos humanos.⁵⁸

3.6 El discurso de los derechos sociales, antagonismos y el conflicto social. El momento de lo político: El Caracazo.

Los consensos para el proyecto hegemónico neoliberal emprendido en 1989 por Pérez no se lograron por la vía política. Por consiguiente, Pérez tuvo que recurrir al ejercicio del poder tanto político como militar. El aislamiento político del primer gobierno neoliberal en Venezuela se debe a que actores políticos y sociales estratégicos, para empezar su propio partido Acción Democrática, los sindicatos, la clase empresarial con membrecía en la organización FEDECÁMARAS, la clase media compuesta por profesionales y la sociedad civil le retiraron el apoyo a su gobierno tecnocrático (Ollier, 2011; Maya, 2001, Ellner, 1996). Carlos Andrés Pérez se quedó prácticamente aislado, sin el más

explicar fenómenos sociales más amplios. En esta línea argumentativa Julio Aibar escribe: “[...] los populismos, por lo general, funcionan como catalizadores-activadores-reelaboradores de *necesidades, malestares, resentimientos, humillaciones y descontentos sociales* para luego ingresarlos en el campo político, lo que cumplen presentando o intentando presentar (es decir, recreando, constituyendo y poniendo en escena) un *daño*” [cursivas mías] (Aibar, 2007:26). Véase también sobre *ideología y represión* Michael Billig (2006), “A psychoanalytic Discursive Psychology: from consciousness to unconsciousness”, en *Discourses Studies*, London, Vol.8 (1), pp. 17-24.

⁵⁸ Como escribiría posteriormente la investigadora Neritza Alvarado Chacín (2003), “Las nuevas orientaciones [de las políticas macroeconómicas] significaban un cambio del modelo de acumulación cuyo instrumento fundamental fue el ‘paquete económico’, concebido como un ‘híbrido de cabeza neoliberal y cuerpo populista’ (Guevara, 1989,31) con el cual el gobierno de Carlos Andrés Pérez rompió objetivamente con la ideología socialdemócrata y buscó impulsar un proceso de extendida y rápida capitalización de la economía, cuya recesión era creciente” (Alvarado, 2003:112-113).

mínimo margen de acción para los consensos fundamentales para la elaboración de un proyecto político que aspire a ser hegemónico (Howarth, 2009).

Como consecuencia de la entrada en vigencia el 27 de febrero de 1989 – como parte de las políticas de ajuste económico- el aumento del costo de la tarifa en el transporte público al 30% y el aumento en el costo de la gasolina que subía al 10%, medidas económicas que afectaban el gasto del día a día de los venezolanos, surge una *respuesta* a estas medidas específicas manifestada a través de protestas que se articularon en una revuelta conocida en la historia social de Venezuela como el *Caracazo*.(Hernández, 2010; López-Maya, 2001).⁵⁹ El 28 de febrero de 1989 en un comunicado especial desde la Ciudad de Caracas, el diario *New York Times* daría la siguiente crónica:

La violencia en Venezuela, un país productor de petróleo cuya prosperidad en la década de los setenta dio paso a una deuda externa de 33 billones de dólares, la peor deuda desde principios de la década de los sesenta. Venezuela ha elegido libremente a sus gobiernos desde 1958. Construyendo una de las más durables democracias en América Latina.

Desde que asumió su cargo el 2 de febrero, el Presidente Pérez ha tratado de persuadir al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para continuar otorgando préstamos a Venezuela. Los precios para una amplia gama de bienes de consumo y servicios han aumentado considerablemente ya que el gobierno se ha orientado a eliminar el control de precios. Como parte del programa, el incremento de las tarifas del transporte público, fue la causa inmediata de la violencia (*New York Times*, 28.02.1989).

⁵⁹ El llamado *Caracazo* o *Sacudón* fue un evento violento que se dio entre el 27 de febrero y el 3 de marzo de 1989, se le llama *Caracazo* por ser la Ciudad de Caracas la más afectada por estas protestas, sin embargo las protestas también se dieron en otras ciudades como Barquisimeto, San Cristóbal, Maracay, Barcelona, Puerto de La Cruz, Los Teques, Puerto Ordaz, Valencia, Carora, Acarigua, Ciudad Guayana y Maracaibo (Hernández, 2010:44). Asimismo para una narrativa amena y puntillosa sobre la revuelta del *Caracazo* véase: Antonio José Hernández Curiel (2010), *Las bases retóricas y organizativas del movimiento nacional-popular en su momento de emergencia: 1989-1998*, tesis para optar el grado de Maestro en Ciencia Política por el Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México, pp. 44-54.

En este contexto sociopolítico de protestas y violencia se inicia un discurso sobre los derechos de los ciudadanos, los estudiosos sobre la acción colectiva de las protestas en Venezuela observan que a partir del *Caracazo*, se da inicio a un conjunto de repertorio simbólico sobre las formas de protesta contra el gobierno, identificado este último como el autor de las políticas neoliberales y por consiguiente como el responsable del deterioro de la calidad de vida de los venezolanos .(Hernández, 2010; López-Maya, 2003:14-30; López-Maya, 2001).

Una aproximación acabada sobre los discursos de los derechos civiles, políticos y sociales como componente de la democracia lo tenemos en el memorable documento editado y coordinado por el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), con el título de *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2004). La elaboración de dicho documento contó con la participación de líderes, políticos y académicos de los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. El argumento de fondo de *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, es la lectura crítica sobre el estado de los derechos civiles, políticos y sociales en América Latina. Dicha interpretación sobre los derechos civiles, políticos y sociales se apoyan en la interpretación de la historia de América Latina realizada por el politólogo Guillermo O'Donnell.⁶⁰ El modelo que sigue Guillermo O'Donnell está inspirado en la obra *Class, Citizenship and Social Development* (1965) del sociólogo T.H.Marshall.⁶¹ De acuerdo con Gilles Bataillon (2004), la concepción de la historia de Guillermo

⁶⁰ Véase: Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario: perspectivas comparadas*, Vol. 3, Barcelona: Paidós.

⁶¹ Me refiero a la edición con la clásica introducción de Seymour Martin Lipset.

O'Donnell pasa por alto explicar la dialéctica del proceso histórico que siguieron los derechos civiles, políticos y sociales como bien lo argumentó T. H. Marshall (1965) en su estudio para Europa. O'Donnell analiza de manera separada los derechos civiles, sociales y políticos olvidando los *regímenes de creencia* que lo sostienen (Bataillon, 2004:83-84). Escribe Gilles Bataillon:

[...]Retomando de manera muy explícita el esquema de T.H. Marshall, en el que dicho autor distingue tres ámbitos en la ciudadanía –el civil, el político y el social-, O'Donnell sostiene que en los países centrales fue la fuerza de la influencia de los derechos civiles lo que permitió que en un segundo tiempo se instituyera una segunda generación de derechos, los derechos políticos y sociales. Luego constata que en América Latina estos derechos civiles, las libertades fundamentales de propiedad, de asociación, de expresión y de credo, tanto como la presunción de inocencia, no fueron sino palabras huecas a todo lo largo del siglo XIX y durante la mayor parte del siglo XX. También precisa que tal situación en cierto modo no ha cambiado. Apoyado en estas constataciones, concluye que el tipo de democracia que prevalece hoy en el subcontinente es particularmente limitado. Por último, sostiene que sin una política voluntarista que marque la voluntad de considerar a todos los ciudadanos como iguales y que garantice un mínimo de derechos sociales, estas democracias estarían condenadas a quedar “incompletas” y no únicamente marcadas por un principio de no terminación, que como Claude Lefort lo ha demostrado, es uno de sus mecanismos fundamentales. Cualquiera que sea la pertinencia de estas últimas recomendaciones, que se inspiran ampliamente en las consideraciones de Charles Taylor o de Amartya Sen, también resulta conveniente señalar que la historia que vuelve a trazar el politólogo argentino del advenimiento de la democracia en Norteamérica y en Europa, tanto como la que esboza de la historia latinoamericana, son al mismo tiempo por lo menos discutibles, y desembocan en una apreciación errónea de las transformaciones que vivió el subcontinente latinoamericano en este último cuarto de siglo. Reconsideremos su esquema y su referencia a T.H. Marshall. A diferencia de este último, O'Donnell presenta los derechos civiles, políticos y sociales como otras tantas entidades radicalmente separadas, no nos dice nada de los vínculos que existen entre ellos, y tampoco evoca el *régimen de creencia* en el cual se apoyan. [Cursivas mías] (Bataillon, 2004:83-84)

Lo relevante del argumento de Bataillon es que pone el acento en los regímenes de creencias, es decir, en el lenguaje que se concibe como institución de lo social, como expresaría Cornelius Castoriadis en su ensayo *La democracia como procedimiento y como régimen*:

No hay ser humano extra-social; no lo hay ni como realidad, ni como ficción coherente de “individuo” humano como sustancia, extra o pre-social. No podemos concebir un individuo sin lenguaje, por ejemplo, y *sólo hay lenguaje como creación e institución social*. Esa creación y esa institución no pueden verse, sin caer en el ridículo, como resultados de una cooperación deliberada de los “individuos”-ni de una suma de redes “intersubjetivas”: para que haya intersubjetividad, debe haber sujetos humanos y la posibilidad de que comuniquen- dicho de otro modo seres humanos ya socializados y un lenguaje que no podrían producir ellos mismos como individuos (uno o varios: “redes intersubjetivas”) pero que deben recibir de su socialización. La misma consideración vale para mil facetas más de lo que llamamos individuo. *La “filosofía política” contemporánea –como por cierto lo esencial de lo que se ve como ciencia económica– está fundada sobre esta ficción incoherente de un individuo-sustancia*, bien definido en sus determinaciones esenciales fuera o antes de toda sociedad: sobre este absurdo se apoyan necesariamente tanto la idea de la democracia como simple “procedimiento” como el seudo “individualismo” contemporáneo [Cursivas mías] (Castoriadis, 1995b:23).⁶²

Siguiendo entonces el razonamiento de Gilles Bataillon (2004) y Cornelius Castoriadis (1995b), para nosotros los derechos sociales en el

⁶² En un intercambio de ideas con el Doctor en economía Cyril Morong de la Universidad de San Antonio College de San Antonio Texas, me ha ilustrado que en los modelos económicos la hipótesis del agente racional que maximiza sus utilidades es en el fondo un argumento “metafórico”. Véase: Cyril Morong (1994), “Mithology, Ideology and Politics”, Documento de trabajo presentado en el Annual Meetings of The Society for the Advancement of Socio-Economics en París, Francia; Cyril Morong (1997), “The Intersection of Economic Signals and Mythic Symbols”, Documento de Trabajo presentado en el Annual Meetings of The Society for the Advancement of Socio-Economics en Montreal.

contexto sociopolítico de Venezuela a partir de 1989 son ante todo discursos que apelan a los derechos humanos y que instituyen lo social, es decir, los derechos sociales como discurso de derechos humanos que crean regímenes de creencias que reclaman los sujetos para construir sus fantasías sociales. En ese orden de ideas, la democracia sobre los derechos sociales en Venezuela se exigen como derechos humanos a partir del *Caracazo*, ya no como parte de una democracia procedimental como lo fue la democracia producto del Pacto de Punto Fijo, sino como expresión de un hecho sociopolítico en donde los sujetos a través de protestas reclaman una democracia más amplia, una democracia como régimen. En ese sentido, nuestra lectura sobre los derechos sociales en Venezuela son discursos que delimitan por su concepción las divisiones políticas. En otras palabras, los excluidos por los bajos ingresos en la distribución de la riqueza construyen un lenguaje de reclamo y protesta para apelar a los derechos sociales, algo que la ideología neoliberal del gobierno de Pérez no pudo otorgar. En este registro argumentativo usando la metáfora del *sacudón*, la revuelta de 1989 fue precisamente eso una “sacudida” al *cuerpo* del poder presidencial.⁶³

3.6.1. El marco normativo de las políticas sociales con programas focalizados-compensatorios en el gobierno de Carlos Andrés Pérez

El lugar de enunciación del discurso *fantasmático* de la economía neoclásica provenía de la joven tecnocracia que fungía como el grupo de asesores en materia económica del gobierno de Pérez, en la jerga política a este grupo de

⁶³ Como hemos venido argumentando en la Constitución de 1999 producto de la Revolución Bolivariana, los derechos sociales tienen el status de derechos humanos. El discurso de los derechos sociales entonces van en sintonía con la concepción de los derechos humanos en Claude Lefort (1990) como ruptura entre el poder y el cuerpo. Sobre esta literatura véase: François-Xavier Guerra y Antonio Annino, coordinadores, (2003), *Inventando la nación Iberoamérica, Siglo XXI*, México: Fondo de Cultura Económica; François-Xavier Guerra (1988), *México: del antiguo régimen a la revolución*, Tomo I y Tomo II, México: Fondo de Cultura Económica; Antonio Annino (2004), “El voto y el XIX desconocido”, en *Istor*, CIDE, Año 5, No.17, Verano, pp.43-59; Richard Morse (1982), *El Espejo de Próspero*, México: Siglo XXI.

jóvenes economistas se les llamó los *IESA boys*⁶⁴. El discurso *fantasmático* de la economía neoclásica supone que los mercados envían información completa y simétrica, de ahí que la variable independiente que monitorea esta información completa y simétrica en los mercados eficientes son los precios. Bajo este supuesto en el escenario de los mercados eficientes los *actores racionales* buscarán encontrar el óptimo a través de la oferta y la demanda, es decir, la lógica del mercado entendido como el dictador benevolente de la mano invisible de Adam Smith llegará al punto de equilibrio, así la asignación de los recursos será satisfactoria tanto para los demandantes como los oferentes. En otras palabras, los mercados libres tienden al punto de equilibrio entre oferta y demanda. Un dictador perverso como el Estado distorsionaría entonces dichos equilibrios, por consiguiente el Estado se debe retirar de los espacios en donde no es competente (Mankiw, 2007; Samuelson y Nordhaus, 1996).⁶⁵ Estos fueron los criterios normativos para establecer las recomendaciones en políticas macroeconómicas por parte del Consenso de Washington, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), asimismo siguieron este modelo normativo por presentar un criterio “técnico” *parsimonioso* y *simple* sobre el funcionamiento de los mercados eficientes, olvidando la complejidad sociopolítica de los países de América Latina (Hibou, 2000; Stiglitz, 1998). Como hemos argumentado la política estructural del “gran viraje” también suponía que el crecimiento económico dependía en dejar en libertad los mercados, así se elevaría la productividad y por consiguiente impactaría en el empleo y en el bienestar económico de la sociedad, esto es, se daría el “goteo o derrame hacia abajo (*trickle down*)” (Lacruz, 2006:157).

⁶⁴ Los llamados *IESA boys* era el grupo de jóvenes economistas venezolanos que asesoraban en política económica al Presidente Carlos Andrés Pérez. Al respecto diría Teodoro Petkoff: “a los jóvenes que rodeaban a Pérez les faltaba burdel” (Krauze, 2008:56).

⁶⁵ Como se expuso en el capítulo I los modelos fundamentados en la teoría de la elección racional en el análisis de las instituciones políticas, están inspirados en los modelos clásicos del equilibrio de la economía. Véase: Adam Przeworski (2005), “Democracy as an Equilibrium”, en *Public Choice*, Vol.123, No.3-4, Junio, pp. 253-273.

En ese sentido, las políticas sociales aplicadas en la gestión de Carlos Andrés Pérez, siguió los mismos criterios normativos sumamente técnicos y parsimoniosos, el objetivo era concentrarse en dirigir las políticas sociales compensatorias a la población más vulnerable que se encontraba en situación de pobreza. La medida de estas políticas sociales compensatorias focalizadas se concentró principalmente en aspectos como educación, salud y nutrición, pues las políticas radicales del ajuste estructural impactarían directamente en la población con rezago social y por consiguiente con menos oportunidades para sortear los efectos de dichas políticas macroeconómicas. En el siguiente discurso Carlos Andrés Pérez planteaba el tema de la pobreza en Venezuela como un problema no sólo del país, sino como parte de la agenda global, aceptando y a la vez eludiendo el tema central de la pobreza para la elaboración de la política social, el sentido del discurso es que la pobreza crea conflicto como sucede en los países de África, esta asociación entre *conflicto* y *pobreza* cobra sentido en una Venezuela en donde las protestas se estaban incrementando⁶⁶, en esta estrategia de discurso Pérez argumenta:

“[...] la miseria, el hambre es la causa fundamental de todo los conflictos que vive la humanidad [...] lo que está sucediendo en África, lo que está sucediendo en Ruanda, en Zaire son hechos realmente inconcebibles y todavía no se han tomado las decisiones finales con la Naciones Unidas para parar aquel genocidio donde han muerto más de cien mil personas en pocos meses. Afortunadamente en América Latina no tenemos problemas tan apremiantes, pero en América Latina también hay hambre. En Venezuela tenemos una situación difícil y en todos los países en general tenemos grandes masas desposeídas que

⁶⁶ De acuerdo con datos de PROVEA el número de protestas en el período de octubre de 1989 a septiembre de 1993 fue de 3141 protestas, véase: Margarita López-Maya, (2001), “Venezuela después del *Caracazo*: Formas de la protesta en un contexto desinstitucionalizado”, Working Paper, No.287, Julio, p.6. Hay que tener en cuenta también los dos intentos de golpe de Estado uno realizado el 4 de febrero de 1992 liderado por el comandante Hugo Rafael Chávez Frías y otro realizado el 27 de noviembre de 1992 liderado por Grüber Odremán. Ambos golpes de Estado durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez fracasaron.

carecen de lo fundamental para una vida apenas satisfactoria [...]”
(Pérez, entre 1989-1993)⁶⁷

El discurso presidencial como todo discurso expresado desde el lugar de enunciación del poder, cobra sentido cuando se contrapone con otras estrategias discursivas que asumen un discurso crítico del poder. Este lugar de enunciación en Venezuela proviene de los elaboradores de propuestas de políticas públicas, cuyo valor crítico reside en que sus propuestas provienen de marcos normativos robustos para evaluar las prácticas de las políticas públicas. Como sostiene Michael C. Munger toda evaluación de política pública tiene como marco de referencia un modelo normativo hipotético (Munger, 2000: xii-xiii). En ese sentido, los institutos de diseño de política pública en Venezuela, es decir, en concreto los *think tanks* han jugado un papel relevante y significativo en la construcción de estrategias de políticas sociales, que influye en un amplio campo de agentes políticos y sociales como son los partidos políticos, la prensa, los debates públicos, las ONG's, el ámbito académico y universitario, en las sesiones parlamentarias y en las prácticas de evaluación de política social,⁶⁸ esta influencia de las estrategias discursivas de los *think tanks* en el dominio público, Keynes lo expresó en términos metafóricos como “voces en el aire”.

Como hemos señalado en nuestra línea argumentativa para Wayne Parsons (2007) los *think tanks* son grandes productores y diseñadores de política pública. En este orden de ideas, una de las obras que han sistematizado el estudio de la posición ideológica de los *think tanks* en el dominio público en los Estados Unidos es el libro de Andrew Rich, titulado *Think*

⁶⁷ Entrevista concedida por Carlos Andrés Pérez durante su mandato presidencial (1989-1993), fuente electrónica: http://www.youtube.com/watch?v=axADITZrW1U&feature=channel_video_title (Transcripción mía).

⁶⁸ Esta observación sobre la importancia de los *think tanks* en Venezuela como voz crítica de las políticas públicas en lo general y de las políticas sociales en lo particular de los gobiernos en turno, se la debo al ex-embajador de Guatemala durante el gobierno de Pérez, el escritor y académico Sadio Garavini di Turno.

Tanks, Public Policy, and the Politics Expertise (2006). Para Andrew Rich, las posiciones ideológicas de los *think tanks* en los Estados Unidos son un referente indispensable para conocer los marcos normativos en el que se constituye la política pública. Para Andrew Rich (2006) el *Progressive Policy Institute* y el *Brookings Institution* representan la Ideología política de la izquierda Americana; el *Rand Corporation* y el *Center for Strategic and International Studies* se les identifica con la posición centrista de la ideología política americana; y el *American Enterprise Institute*, *Cato Institute* y *Heritage Foundation* representan el ala derecha de la política americana. En ese sentido, en nuestra investigación los *think tanks* en Venezuela también juegan un rol importante en sus posiciones ideológicas con respecto a su evaluación de la política social. Queremos advertir que el estudio de las distintas estrategias discursivas de los *think tanks* en Venezuela es un campo de estudio hasta este momento aún sin explorar, de ahí la importancia que tiene para nuestra investigación haber conocido sus distintos marcos normativos de evaluación, y a la vez considerar a los *think tanks* en Venezuela como jugadores estratégicos en las disputas discursivas (Howarth, 2008a) en materia de política social. Para fines de nuestro estudio nos concentramos en los siguientes *think tanks* de Venezuela:

- Centro de Divulgación del Conocimiento Económico para la Libertad (CEDICE).
- Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES).
- CONVITE A.C.
- Centro Internacional de Formación Arístides Calvani IFEDEC⁶⁹

⁶⁹ Inicialmente las siglas IFEDEC hacían referencia a su nombre original “Instituto de Formación Demócrata Cristiano”. Desde 1985 lleva por nombre “Centro Internacional de Formación Arístides Calvani IFEDEC”, en memoria de su ideólogo Arístides Calvani.

- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Observatorio Venezolano de la Salud (CENDES).

Nuestro propósito es entonces examinar la producción de discursos en materia social de los *think tanks* más importantes de Venezuela. Un estudio en perspectiva histórica es probable que nos llevara a observar las relaciones de poder entre estos *think tanks* y el Estado. Al respecto, podemos señalar por ejemplo que en 1989 el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ildis) era afín al *espíritu* de las políticas *modernizadoras*⁷⁰ del Ejecutivo Carlos Andrés Pérez y cercano a las políticas sobre derechos humanos del Ejecutivo norteamericano Jimmy Carter.⁷¹ Para 1989 se puede leer en un documento del Ildis la preocupación por el incremento de la desigualdad social y por consiguiente el de la pobreza en Venezuela observado a través de la distribución desigual del ingreso, el documento titulado *Regresión en la distribución del ingreso. Perspectivas y opciones de política* (1989) escrito por Héctor Valecillos T., presenta el siguiente diagnóstico social:

[...] En efecto, sea que se atienda a la evolución de los coeficientes de concentración del ingreso o del índice relativo a la participación proporcional de los sueldos y salarios en el ingreso nacional (para circunscribirnos sólo a los indicadores convencionales y más conocidos de la distribución de la renta), lo cierto es que, entre 1958 y 1979 se observó en nuestro país una mejoría significativa en la situación distribucional. Mejoría ésta que resume, *grosso modo*, los efectos prolongados y benéficos de las orientaciones de la política gubernamental en materia de gasto, precios y de salarios y empleo de la población trabajadora.

⁷⁰ Como hemos argumentado el término *modernización* en el discurso ideológico en Venezuela y por extensión en América Latina, funcionó como un *significante flotante* del discurso ideológico del neoliberalismo (Ver Fig. 3.1 de esta investigación).

⁷¹ En la actualidad el Ildis es un crítico de las políticas sociales de Hugo Chávez Frías.

A partir de 1980 y hasta la actualidad, ese proceso de mejoría distributiva cesó, experimentándose, por el contrario, un cambio de signo que no dudamos de calificar de inquietante. Como consecuencia, el país ha presenciado nuevamente, y después de muchos años, una virtual *polarización* de la sociedad, cuyos rasgos más sobresalientes lo constituyen el rápido y masivo crecimiento numérico de los grupos empobrecidos y la también rápida concentración del ingreso y la riqueza de un sector reducido de la población. El presente ensayo, que forma parte de un trabajo más amplio dedicado al examen de la evolución de la situación distribucional y de la pobreza en la Venezuela democrática, así como al análisis de sus principales tendencias y factores determinantes, profundiza en el estudio de las causas básicas de la reciente regresión y formula algunas orientaciones de política que, de ser aplicadas, podrían –a juicio del autor– contribuir a detener dicho deterioro y a revertir esas tendencias (Valecillos, 1989:63-64).

El diagnóstico de Valecillos como la voz del *expertise* del tema social en Venezuela, va en la misma dirección que la del gobierno sobre la preocupación de las tensiones políticas que empieza a vivir Venezuela y que lo asocia con el aumento de la desigualdad social. El Estado rentístico en Venezuela había generado en el período posterior del Pacto de Punto Fijo una distribución más equitativa de la riqueza, pero como se argumenta en el diagnóstico de Valecillos la distribución de la renta para 1989 está concentrada en unas cuentas manos, por otra parte se pone de manifiesto el incremento de los niveles de pobreza. El análisis sobre desigualdad social, pobreza y desarrollo humano en Venezuela se han examinado en nuestra investigación a partir de la literatura sobre indicadores de distribución de la renta, líneas de pobreza⁷² y el Índice de Desarrollo Humano en América Latina. Así, para fines de nuestro estudio y

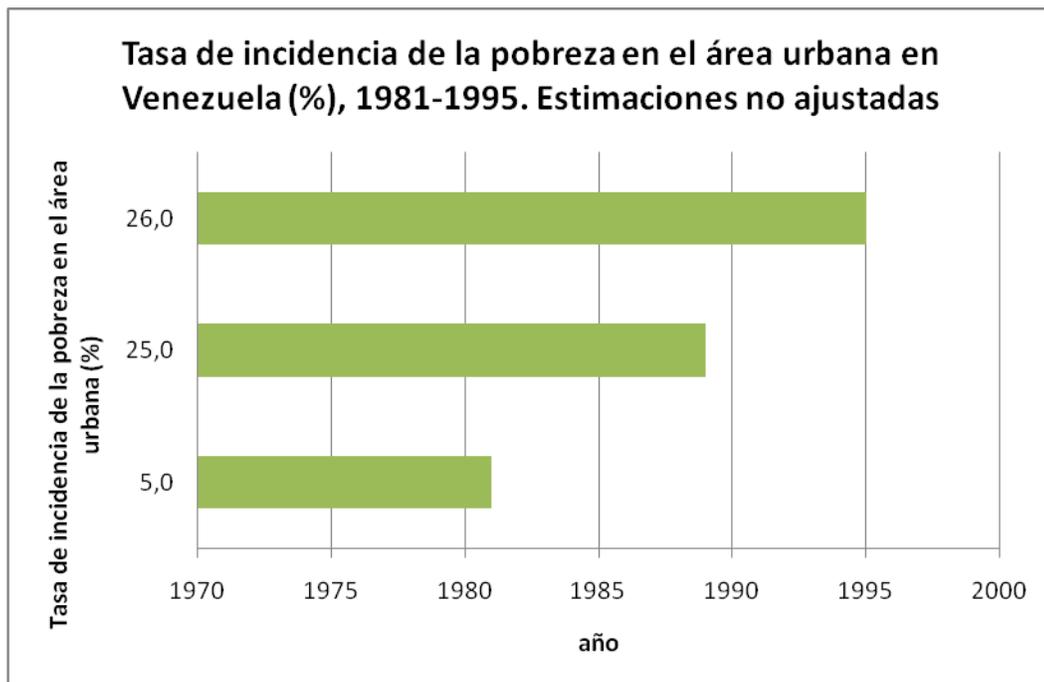
⁷² La metodología que utiliza el Instituto Nacional de Estadística (INE, <http://www.ine.gov.ve/>) para el cálculo de la pobreza es por el método de línea de pobreza. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el INE tiene otras metodologías para medir la pobreza como son “el Índice de Desarrollo Humano para Venezuela (basado en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD), el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI (impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL) y el Índice de Bienestar Social” (Weisbrot, Sandoval y Rosnick, 2006:4). Véase: Mark Weisbrot, Luis Sandoval y David Rosnick (2006), “Índices de pobreza en Venezuela: En búsqueda de las cifras correctas”, en *Informe Temático Mayo*, Center for Economic and Policy Research, Washington, DC, pp. 1-11.

narrativa del proceso ideológico de los proyectos hegemónicos de la política social en Venezuela, nosotros hemos tomados tres indicadores para conocer en el largo plazo la tendencia de la desigualdad social, pobreza y desarrollo humano en Venezuela, el primer indicador es conocer los grados de desigualdad social a través de la distribución de la renta, el segundo indicador es conocer el grado de pobreza por medio de la línea de pobreza propiamente dicha, y el tercer indicador es examinar el comportamiento de la tendencia del desarrollo humano en Venezuela a través del Índice de Desarrollo Humano. Los tres indicadores tienen la virtud de señalar tendencias en el largo plazo, gracias al manejo robusto de información, además de que dichos estudios son producto de organizaciones internacionales como el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo que permite observar el comportamiento de dichos indicadores en Venezuela con perspectiva comparativa.

Un estudio exhaustivo sobre las fuentes de información para formular el indicador de línea de pobreza en América Latina y el Caribe es el realizado por José Antonio Mejía y Rob Vos (1997), el título de dicho estudio es *Poverty in Latin America and the Caribbean. An Inventory: 1980-95*, lo interesante del estudio es la información amplia con la cual fue realizada. Asimismo, el estudio fue co-patrocinado por el Banco Interamericano del Desarrollo, el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El análisis para estimar la incidencia en la pobreza en América Latina y el Caribe por línea de pobreza de paridad del poder adquisitivo constante US\$ 60 (1985), nos proporciona una radiografía sobre la situación de la pobreza en la región en el período de la implementación de políticas sociales neoliberales realizada por la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos (ver Anexo I)

Con base en el estudio de José Antonio Mejía y Rob Vos⁷³ observamos que la tasa de incidencia de la pobreza en el área urbana (%) en Venezuela en el año de 1981 era de 23,0%, para el año de 1989 en el momento de la aplicación de las reformas radicales neoliberales era de 55,0%, así para el año de 1995 era del 50,0% (Ver gráfica 3.3).

Gráfica 3.3 Tasa de incidencia de la pobreza en el área urbana en Venezuela (%), 1981-1995. Estimaciones no ajustadas.

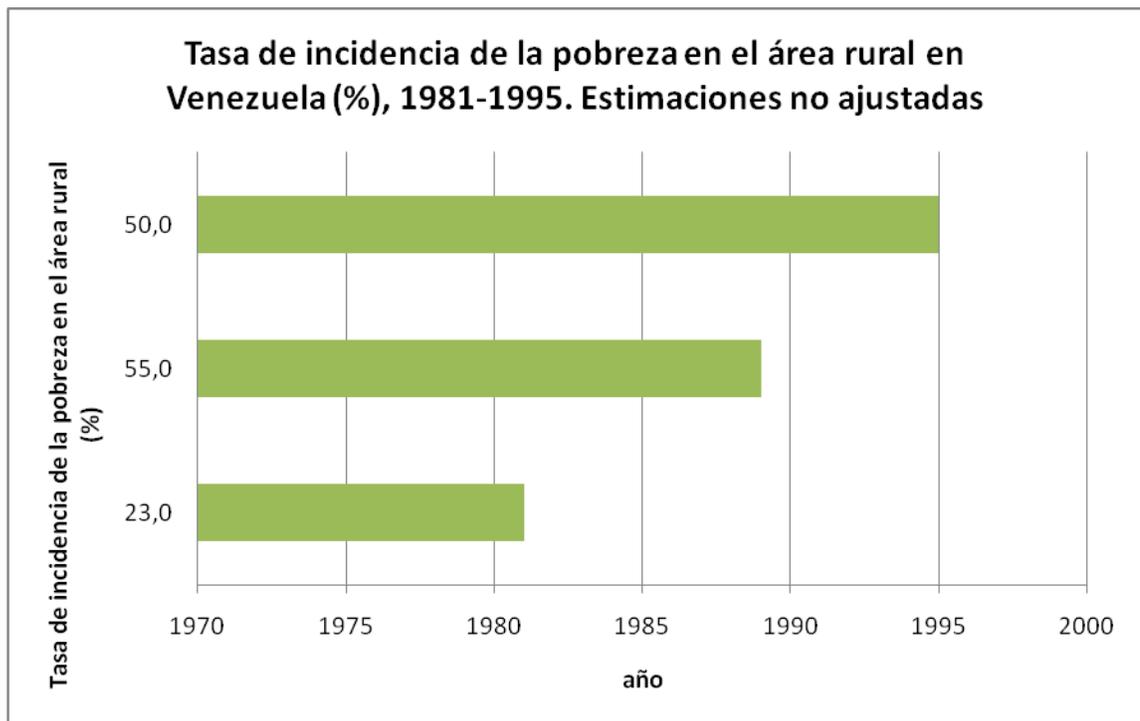


Fuente: Elaboración propia con base en datos de José Antonio Mejía y Rob Vos (1997).

⁷³ Es importante señalar que sobre el tema de pobreza en Venezuela nosotros retomamos lo que a nuestro parecer es una lectura heterodoxa sobre dicho tema realizada por Mark Weisbrot Co-Director del Center for Economic and Policy Research. Véase la polémica sobre las estimaciones de la pobreza en Venezuela entre Mark Weisbrot y Francisco R. Rodríguez durante la gestión de gobierno de Hugo Chávez, lo relevante de dicha polémica es entre otras cosas la exhaustiva revisión de la literatura que sobre el tema realizan ambos autores en perspectiva histórica. La polémica se encuentra en los siguientes trabajos: Francisco Rodríguez (2008a), "An Empty Revolution: The Unfulfilled Promises of Hugo Chávez", en *Foreign Affairs*, Marzo-Abril; Mark Weisbrot (2008a), "An Empty Research Agenda: The Creation of Myths About Contemporary Venezuela", Washington, DC: Center for Economic Policy Research; Mark Weisbrot y David Rosnick (2008b), "Illiteracy Revisited: What Ortega and Rodríguez Read in the Household Survey", Forthcoming. Washington, DC: Center for Economic Policy Research; Francisco Rodríguez (2008b), "How Not to Defend the Revolution: Mark Weisbrot and the Misinterpretation of Venezuelan Evidence", en *Wesleyan Economic Working Papers*, Wesleyan University, pp.1-17.

Por otra parte, la tasa de incidencia de la pobreza en el área rural (%) mostraba los siguientes datos. Para el año de de 1981 la tasa de incidencia de la pobreza en el área rural era de 5,0%, para 1989 fue de 25,0% y para el año de 1995 se estableció en el 26,0%. (Ver gráfica 3.4).

Gráfica 3.4 Tasa de incidencia de la pobreza en el área rural en Venezuela (%), 1981-1995. Estimaciones no ajustadas.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de José Antonio Mejía y Rob Vos (1997)

La problemática del tema de la pobreza denota que los discursos en política social se concentraran en el tratamiento de la cuestión social en Venezuela, además un tema urgente en la agenda del gobierno para enfrentar los crecientes antagonismos políticos de la sociedad. Por otra parte, la cuestión radicaba en el cómo, pues durante el gobierno neoliberal las políticas sociales

respondieron a contrarrestar el impacto del gran ajuste estructural que se había implementado, construyendo un modelo de política social asistencialista y compensatorio enfocado sobre la población en situación de pobreza, que como hemos evaluado se incrementó en las áreas urbana y rural durante el período de 1981-1995. Así el retiro del Estado representó en el régimen de creencias de la sociedad el retiro de los derechos sociales que el Estado del Pacto de Punto Fijo había universalizado, el recorte de estos derechos sociales como el acceso a la salud, la educación, los servicios públicos construyó la fantasía de un enemigo que como significativo vacío funcionaba ya fuera para adherirse prudentemente a sus marcos normativos⁷⁴ o bien para oponerse radicalmente a sus principios, parafraseando a Marx era el fantasma del neoliberalismo que recorría no sólo a Venezuela, sino también a América Latina.⁷⁵ De ahí las disputas y discursos antagónicos sobre los marcos normativos en que se constituyen las políticas sociales en la historia de los derechos sociales en Venezuela, los cuales se van acentuar con la Revolución Bolivariana de Hugo Rafael Chávez Frías en 1999.

Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (1995) han observado que los sistemas sociales en América Latina en la década de los ochenta se caracterizaron en el ramo de la seguridad social principalmente por enfocarse en la atención de salud y pensiones, no obstante la distribución de estos derechos sociales ha sido desigual. Para Haggard y Robert R. Kaufman las reformas neoliberales tuvieron un fuerte impacto en el desempeño de las instituciones pertenecientes al sistema social. Lo relevante de ambos autores es

⁷⁴ En México durante la gestión gubernamental de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), las políticas neoliberales se constituyeron en un discurso fantasmático que el oficialismo lo llamó "liberalismo social", es decir, el gobierno se adhería a las políticas neoliberales, pero no pronunciaba su "nombre" en los discursos políticos. El discurso político fantasmático de Carlos Andrés Pérez estaba marcado por apelar a los principios neoliberales, pero sin pronunciar su "nombre".

⁷⁵ Una observación atinada sobre el carácter del liberalismo la ha realizado José Antonio Aguilar Rivera cuando dice que el liberalismo por naturaleza es una filosofía del optimismo. En efecto, Carlos Andrés Pérez quiso encontrar consensos en su proyecto hegemónico neoliberal con gran optimismo, la tierra prometida era que los mecanismos de mercado iban a distribuir la riqueza de manera eficiente.

que si bien señalan como fundamentales las reformas macroeconómicas, lo crucial es que en ciertos países estas reformas se establecieron de manera ortodoxa como en el caso de Venezuela, pues como bien apuntan ambos autores no sólo fue un mecanismo de cirugía de carácter técnico, sino un proyecto que nosotros identificaríamos como hegemónico al naturalizarse como el discurso predominante en la economía y en la política, construyendo un campo discursivo que afectó las prácticas de las políticas sociales orientadas hacia la equidad, así el balance de Stephan Haggard y Robert R. Kaufman será el siguiente:

Durante los años 80', una aguda crisis de carácter fiscal y de balance de pagos impulsó la cuestión del "ajuste estructural" a la cabeza de la agenda política de muchos países en desarrollo. La necesidad de un ajuste orientado hacia el mercado se originó en un amplio espectro de fuerzas internacionales e internas, incluyendo el FMI y el Banco Mundial, los gobiernos de países industrializados avanzados, los economistas y el sector empresarial y financiero, tanto de los países desarrollados como el propio Tercer Mundo. No todos los países respondieron a esas presiones de la misma forma, y existe un debate importante sobre los efectos de tales reformas, tanto sobre la cuestión del crecimiento como de la equidad. Sea cual fuere su impacto, hubo un cambio generalizado en la naturaleza del *discurso económico y en la elaboración de las propias políticas públicas*. [Cursivas mías] (Haggard y Kaufmann, 1995:355).

En efecto, las políticas públicas empezaron a articularse en un nuevo vocabulario discursivo, siguiendo a Freedman (1998) la morfología semántica del proyecto hegemónico neoliberal en Venezuela empezó a hablar de *eficiencia, ajuste, mercado, libertad, desarrollo, igualdad social, apertura comercial, descentralización*. En esta línea argumentativa, los programas sociales implementados en los gobiernos de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera tenían en común esta morfología semántica que mencionamos líneas arriba. Así las políticas sociales durante el período neoliberal en Venezuela carecían

de un discurso en donde el marco normativo de los derechos sociales iniciara sobre un punto de partida sobre la naturaleza del hombre como ciudadano que pertenece a un sistema social de derecho, como se propone en los programas sociales inspirados en el marco normativo de la economía del bienestar de Martha Nussbaum y Amartya Sen (Nussbaum y Sen, 1996)⁷⁶ Al respecto escribe Thais Gutiérrez Briceño:

Esta política de orientación neoliberal, persiguió regular los desequilibrios macroeconómicos y modernizar la economía y, se centró en la instauración de una economía de libre mercado, la reducción de la intervención del Estado en la economía y la *transferencia a los ciudadanos de las responsabilidades económicas y sociales*. Es importante tener presente, como se desprende de lo antes dicho, que la concepción neoliberal no se circunscribe únicamente a lo económico, *contiene una propuesta de orden societal* que implica el establecimiento del mercado como eje ordenador de la sociedad y, consecuentemente, la redefinición de la relación Estado-mercado-sociedad [cursivas mías] (Gutiérrez, 2002:225)

Por otra parte, el criterio del *expertise* del análisis económico realizado por el Banco Central de Venezuela daría el siguiente diagnóstico:

El nuevo esquema de acción pública asume las limitaciones financieras a que se enfrenta y se diseña una política social con el objetivo explícito de atender el impacto contractivo del ajuste, es por tanto una política focalizada hacia la atención de los grupos más vulnerables (fundamentalmente por medio de subsidios directos) y con un carácter transitorio, mientras la economía sufre

⁷⁶ Mi argumento es que en la Constitución de 1999 los derechos sociales se ven como derechos humanos, el centro de atención radica ahora en la naturaleza moral del hombre dentro de la comunidad política. Expresado en otros términos, los derechos sociales se convierten en un reclamo legítimo de los ciudadanos venezolanos, en donde se instituye ahora un régimen de creencias en cuyos inicios de la Revolución Bolivariana el poder se aparta del cuerpo. No es casual entonces que la crítica central al régimen chavista es que el Ejecutivo concentre el poder nuevamente, es decir, el poder intenta recuperar su cuerpo. De ahí nacen las disputas discursivas en varios dominios de la vida política y en especial sobre la situación de los derechos civiles, políticos y sociales en Venezuela.

las consecuencias iniciales contractivas del ajuste, con el propósito de evitar daños irreversibles en el capital humano (desnutrición, deserción escolar, mortalidad, etc.). El fundamento sobre el que se levanta una política social con tales características no es otro que la hipótesis de que el crecimiento económico sostenido impulsado por el adecuado funcionamiento del mercado incorpora paulatinamente a la economía moderna a los sectores menos privilegiados, logrando en el largo plazo una reducción significativa de la pobreza, no justificándose, más allá de un período inicial relativamente corto, el establecimiento de política social alguna. En este esquema el problema de la pobreza es resuelto endógenamente, sin embargo, el asumir la perfecta transferibilidad desde el sector no moderno al sector moderno de la economía, olvidando la brecha de capacitación entre el capital humano en ambos sectores constituye un supuesto bastante restrictivo (Silva, 1997:12-13).⁷⁷

En ese sentido la irrupción del discurso neoliberal conllevó la construcción estatal de una *subjetivación del ciudadano como consumidor*, el ciudadano ya no va a la plaza del Estado, ahora va a la plaza del mercado. Un ciudadano como consumidor que maximiza sus preferencias en el sistema de los derechos sociales. Nuestro argumento es que la lectura central que se obtiene de las políticas sociales del Gran Viraje es precisamente una interpretación de la comunidad política formada por ciudadanos consumidores en donde el estado les *transfiere las responsabilidades económicas y sociales* (Gutiérrez, 2002:225).

Como narramos en este capítulo 3, el *Caracazo* expresó los antagonismos sociales y a la vez fue una crítica al *cuerpo del poder democrático*. En este contexto, surge el plan de la nueva política social del período del *gran viraje* el Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza (PEP). Este programa social fue totalmente distinto a las propuestas ofrecidas en los discursos de campaña electoral de Carlos Andrés Pérez y su partido Acción

⁷⁷ Véase: José Ignacio Silva y Reinier Schliesser (1997), "Sobre la evolución y los determinantes de la pobreza en Venezuela", en Serie Documentos de Trabajo Gerencia de Investigaciones Económicas, Colección Banca Central, Caracas: Banco Central de Venezuela, <http://www.bcv.org.ve/>

Democrática, como analizamos a continuación el Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza (PEP) se diseñó fundamentalmente bajo la lógica del mercado en donde el ciudadano es responsable de su atención en los servicios básicos de salud y educación, creando como hemos dicho una subjetivación del ciudadano construido como un individuo responsable de sí mismo una vez que el Estado ha retirado los derechos sociales de carácter universal. Como apunta el estudioso de la política social durante la irrupción del discurso neoliberal en Venezuela, el sociólogo Tito Lacruz:

El núcleo de la oferta social de este gobierno, en respuesta a los eventos de febrero, fue un conjunto de programas sociales presentados bajo el nombre de “Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza” (PEP). Éste consistía en una serie de programas sociales destinados a suplir las necesidades básicas de los grupos vulnerables. Son programas cuya metodología general es la transferencia directa de bienes y servicios a los hogares más expuestos a la pobreza extrema. El objetivo de estos programas era tener un impacto en el nivel del ingreso familiar y satisfacer las necesidades básicas de salud, educación, nutrición y vivienda, focalizándose en los grupos más expuestos a las medidas de ajuste. (Lacruz, 2006: 149-150).

Los lineamientos generales del Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza se incorporó a la vez en el llamado VIII Plan de la Nación, la estrategia discursiva de dicho plan consiste en enfatizar que para el futuro crecimiento de Venezuela es necesaria la implementación de políticas económicas radicales, por consiguiente los resultados deberían esperarse en “la Venezuela del futuro” pues para esta Venezuela del futuro una vez que hayan dado sus primeros frutos las políticas del ajuste estructural “debe garantizar que sus mujeres y hombres tengan igual acceso a las oportunidades de realización individual y colectiva” (CORDIPLAN 1990:7). El proyecto hegemónico neoliberal se construía viendo hacia el futuro, las premisas fundamentales en materia social

del VIII Plan de la Nación se puede resumir en las siguientes estrategias discursivas orientadas a la legitimación de las prácticas de las políticas sociales:

El redimensionamiento del Estado busca como objetivo fundamental maximizar la capacidad del sector público para gerenciar una política social más activa y más *eficiente* [...] Deberán [...] (efectuarse) transformaciones estructurales que hagan posible que en el futuro toda la población pueda satisfacer permanentemente sus necesidades básicas (CORDIPLAN, 1990:7)

Esta estrategia social del VIII Plan actuará sobre los principales factores que condicionan el poder adquisitivo del ingreso, asegurando un constante aumento de las oportunidades de empleo y niveles adecuados de remuneración para los trabajadores (CORDIPLAN, 1990:12).

De acuerdo con los lineamientos generales del VIII Plan de la Nación las desigualdades sociales en Venezuela son consecuencia de “no haber promovido con rigor una economía competitiva sobre la base de la productividad a través del aprovechamiento del potencial creativo de las mujeres y hombres del país” (CORDIPLAN, 1990:12).

En ese sentido, las estrategias generales sobre política social en el VIII Plan de la Nación consistían en operar la política social como una política pública compensatoria para los más vulnerables de la sociedad, de ahí que la política social sea producto más bien del marco de referencia de la política neoliberal, por esa razón encontramos en este discurso oficial del VIII Plan de la Nación una apelación a la eficiencia, pero no a una concepción moral del individuo. Este enfoque de política social es asistencialista y compensatorio, pues sólo trata de asistir vía compensación en derechos sociales las desigualdades en la distribución de la renta en el país, producto de las políticas económicas ortodoxas del ajuste estructural. No es un plan de política social con *sentido moral sobre la naturaleza del hombre*, sino más bien el sentido

último es *mejorar la eficiencia en la distribución de los recursos escasos de los bienes sociales para los que menos tienen*⁷⁸ (Ver Tabla 3.3)

Tabla 3.3 La Política Social del VIII Plan de la Nación. El Gran Viraje

Objetivos	Acciones
Enfrentamiento de la pobreza y protección de grupos vulnerables.	Subsidios directos. Apoyo a la economía popular. Atención materno-infantil.
Creación de condiciones para el crecimiento del empleo y fortalecimiento del sistema de seguridad social.	Fortalecer la seguridad social y aumento de la cobertura. Capacitación laboral.
Mejorar eficiencia y eficacia de los servicios sociales.	Cubrir los déficits. Plan de vivienda y servicios conexos
Fortalecimiento institucional y promoción de la participación de la sociedad civil.	Ministerio de Desarrollo Social Desarrollo de la red institucional del Estado.

Fuente: CORDIPLAN (1990).

Así las prácticas de las políticas sociales por áreas se concentrarían en las siguientes: nutrición, salud, educación, vivienda e infraestructura, protección social y empleo y seguridad social (Lacruz, 2006:150). Por otra parte, los principales programas que se establecen en el diseño y la implementación de la

⁷⁸ En el VIII Plan de la Nación se define en sentido estricto a los que menos tienen como “población vulnerable”, es decir, “aquellos grupos poblacionales conformados por familias de menores ingresos, mujeres embarazadas y en período de lactancia y niños en edad preescolar y escolar, en los cuales las consecuencias de las crisis y del período recesivo del ajuste pueden provocar situaciones irreversibles, a menos que se tomen medidas puntuales, dado que no pueden trasladar los costos que sobre sus ingresos tienen tales políticas” (Gutiérrez, 2002:227).

política social del Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza (PEP), son los siguientes de acuerdo con Thais Gutiérrez (2002):

- Beca Alimentaria
- Beca Láctea
- Beca de Cereales
- Vaso de Leche Escolar
- Merienda Escolar
- Comedores Escolares
- Lactovisoy al Escolar
- Programa Alimentario Materno infantil
- Programa de atención en salud
- Programa de atención Comunitaria
- Dotación de Uniformes y Útiles escolares
- Ampliación de la Cobertura de los Pre-escolares
- Compensación Socio-Pedagógica y Cultural
- Capacitación y Empleo Juvenil
- Subsidio al Pasaje Preferencial Estudiantil
- Hogares de Cuidado Diario
- Seguro de Paro Forzoso Programa de Apoyo
- Programa de Apoyo a la Economía Popular
- Programa Nacional de Beca Salario
- Vivienda Rural

- Proyecto de Mejoramiento Urbano en Barrios
- Programa de Inversión Social Local.

En relación con el gasto social podemos trazar en perspectiva comparativa los porcentajes de los gastos sociales totales que incluyen en un primer período de 1991-1998 los gobiernos neoliberales de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera, comparado con un segundo período de 1996-2006 con la gestión gubernamental de la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez. Así en el área de educación los gobiernos neoliberales de Carlos Andrés Pérez de 1991 a 1998 tuvieron un gasto social del 14.4%, mientras que en el período de 1996-2006 el gobierno de Hugo Chávez tuvo un gasto social en esta misma área del 16%, es decir, 1.6 puntos porcentuales más que los gobiernos anteriores. En el sector salud en el período de 1991-1998 se hizo un gasto total del 5.7%, mientras que el gobierno en el período de 1999-2006 le dedicó el 5.4%, este último ligeramente más abajo que el gobierno neoliberal. En el área de desarrollo social los gobiernos de Pérez y Caldera le destinaron un gasto total del 5.6, mientras que la gestión de 1999-2006 de Hugo Chávez se destinó en este mismo rubro el 3.3%, es decir, hasta el 2006 el gasto del gobierno de Hugo Chávez en el área de desarrollo social tuviera menos 2.3 porcentuales con respecto a los gobiernos de Pérez y Caldera. En el área de seguridad social el gobierno neoliberal destinó un gasto social del 4.5%, en cambio el gobierno de la Revolución Bolivariana ha realizado un gasto social hasta el 2006 en este mismo rubro del 9.9%, representando 5.4 puntos porcentuales más que el gobierno del ajuste estructural neoliberal (Ver Tabla 3.4)

Tabla 3.4 Descomposición del gasto social como un porcentaje del gasto total, 1991-2006.

	1991-1998	1999-2006
Educación	14.4%	16%
Salud	5.7%	5.4%
Hogares	5.1%	3.7%
Educación, salud y hogares	25.1%	25.1%
Desarrollo Social	5.6%	3.3%
Cultura y comunicaciones	0.8%	0.7%
Ciencia y tecnología	0.5%	0.7%
Seguridad social	4.5%	9.9%
Todas las categorías	36.5%	39.7%

Fuente: Tomado de Francisco Rodríguez (2008b).

Para 1993 con el enjuiciamiento por peculado por parte de la Corte Suprema de Justicia a la figura presidencial de Carlos Andrés Pérez, por desvío de recursos de la partida secreta se llegó al clímax en la política venezolana la *lógica de la diferencia* entre los discursos de los distintos lugares de enunciación. Las prácticas de las políticas sociales en un entorno de polarización, con recursos ideológicos para justificar el retiro de los derechos sociales, el quebranto de la institucionalidad partidaria del Pacto de Punto Fijo y los graves problemas de pobreza y desigualdad social acrecentaron las fronteras políticas de amigos y enemigos. Así, las elecciones de 1993 con el triunfo del socialista-cristiano Rafael Caldera la política social atenuará de su discurso en materia social el registro ideológico neoliberal que venía predominando en el discurso social de Carlos Andrés Pérez. No obstante, como

veremos a continuación las prácticas de las políticas sociales durante la gestión de Caldera fueron una continuación de los programas sociales instalados en la administración de Pérez.

3.6.2 La Agenda Venezolana de Rafael Caldera, 1994-1998: la sedimentación discursiva de la visión neoliberal en materia social.

En diciembre de 1993 Rafael Caldera⁷⁹ gana las elecciones presidenciales en Venezuela, después de realizar una campaña electoral en donde se apartaba del discurso hegemónico del neoliberalismo de su antecesor Carlos Andrés Pérez (Ellner 2005, 1998; López-Maya y Lander, 2001)⁸⁰ Así, Rafael Caldera en las elecciones de diciembre de 1993 gana el voto popular con el 30.46%, seguido de Claudio Fermín con el 23.60%, Oswaldo Álvarez Paz con el 22.72% y Andrés Velásquez con el 21.95%.⁸¹ Como argumenta David Howarth (2009) un proyecto político hegemónico requiere de los consensos para instaurarse como rectora de una política pública, en ese sentido el quebranto del sistema financiero en los inicios de la gestión gubernamental de Rafael Caldera hizo que su discurso inicial buscara consensos para una política social que combinara los criterios de eficiencia y universalización de los derechos sociales; sin embargo este intentó no se logró ante los eventos financieros adversos, pues como anota Ellner (1998:2) la inflación en 1996 llegó

⁷⁹ Las disputas ideológicas y de poder hicieron que Rafael Caldera rompiera con su partido COPEI, participando en la contienda electoral de 1996 con el partido que había fundado CONVERGENCIA, en alianza con otros partidos políticos.

⁸⁰ Es interesante la observación que realiza Steve Ellner y Miguel Tinker Salas (2005), en el sentido de que tanto Carlos Andrés Pérez como Rafael Caldera construyeron un discurso anti-neoliberal en sus respectivas campañas electorales, y cuando asumen el gobierno ambos implementaron las medidas macroeconómicas neoliberales, particularmente del Fondo Monetario Internacional. Véase: Steve Ellner y Miguel Tinker Salas (2005), "Introduction: The Venezuelan Exceptionalism Thesis Separating Myth and Reality", en *Latin America Perspectives*, Vol. 32, No.2, Venezuelan Exceptionalism Revisited: The Unraveling of Venezuela's Model Democracy, pp. 5-19.

⁸¹ Datos electorales obtenidos del documento "Elecciones Presidenciales. Cuadro Comparativo 1958-2000 (Voto Grande", en Consejo Nacional Electoral, <http://www.cne.gov.ve>

al 103%. En ese sentido, a pesar de haber buscado una política social más acorde con su doctrina ideológica de tendencia demócrata-cristiano,⁸² tuvo que admitir el rescate del Fondo Monetario Internacional, de donde nace la Agenda Venezuela, que es en esencia los lineamientos generales de desarrollo del IX Plan de la Nación. Con anterioridad Rafael Caldera había intentado conciliar como hemos mencionado los programas sociales focalizados y compensatorios con los programas tendientes a la universalización de los mismos, esto se ve reflejado en el Plan de Solidaridad Social (1994) que vino a ser el sustituto de El Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza (PEP). Ante la experiencia del *Caracazo*, como protesta por los efectos sociales producto de las políticas neoliberales, Caldera teniendo presente este acontecimiento violento, en 1994 diseña su Plan de Recuperación y Estabilización Económica (PERE), no obstante la situación de crisis en el sistema financiero, la presión inflacionaria y los escenarios de polarización de la sociedad venezolana hicieron que Rafael Caldera volviera a las políticas macroeconómicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) para que dicha organización facilitara préstamos directos al gobierno de Caldera (Lacruz, 2006; Ellner 2005, 1998; Gutiérrez, 2002; López-Maya y Lander, 2001).

A pesar de la oposición ideológica a las políticas neoliberales, el gobierno de Rafael Caldera implementa su Agenda Venezuela (1996), dando continuidad al proyecto hegemónico neoliberal iniciado por Pérez. Así, la Agenda Venezuela es un discurso sedimentado de carácter neoliberal que continuará con políticas sociales compensatorias que al igual que en la gestión de Pérez se establecen para hacerle frente al ajuste estructural. Para algunos autores los programas sociales establecidos en la Agenda Venezuela se distinguen de las políticas sociales del “Gran Viraje” en el sentido que son formuladas de “manera más elaborada y cuidada” (López-Maya y Lander, 2001). En esencia, la Agenda

⁸² Sobre el discurso ideológico demócrata-cristiano de Rafael Caldera se puede leer su libro clásico *Especificidad de la democracia cristiana* (2002), editado por CONVERGENCIA, Venezuela: Caracas. Es importante subrayar que este libro es producto de una serie de conferencias dictadas en el IFEDEC (Instituto de Formación Demócrata Cristiano, antiguo nombre de dicho Instituto).

Venezuela presenta los mismos supuestos normativos de eficiencia de los recursos económicos destinados al sistema social, no presentando un contenido moral del hombre como después se observará con el arribo de los derechos sociales como derechos humanos en la Constitución de 1999.

De acuerdo con Tito Lacruz (2006) los programas sociales de la Agenda Venezolana eran:

“El subsidio familiar, para compensar el ingreso de las familias con niños escolarizados en educación preescolar, especial y básica (hasta el sexto grado), en planteles gratuitos y localizados en barrios urbanos o en áreas rurales.

El Programa Alimentario Estratégico, el cual facilitaba la atención alimentaria para la población en situación de pobreza extrema.

El Programa Alimentario Escolar, que entregaba diariamente una comida balanceada a niños escolarizados.

El Desayuno-merienda Escolar, que suministraba diariamente una arepa o galleta enriquecida, y una bebida láctea a niños escolarizados.

Dotación de uniformes y útiles escolares.

Suministro de Medicamentos (Sumed), que subsidiaba parte del costo de las medicinas esenciales y recetadas en los ambulatorios.

Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI).

Programa de Dotación de Material Médico-Quirúrgico.

Hogares y Multihogares de Cuidado Diario.

Subsidio y empleo joven.

Capacitación y empleo joven.

Atención integral al anciano.

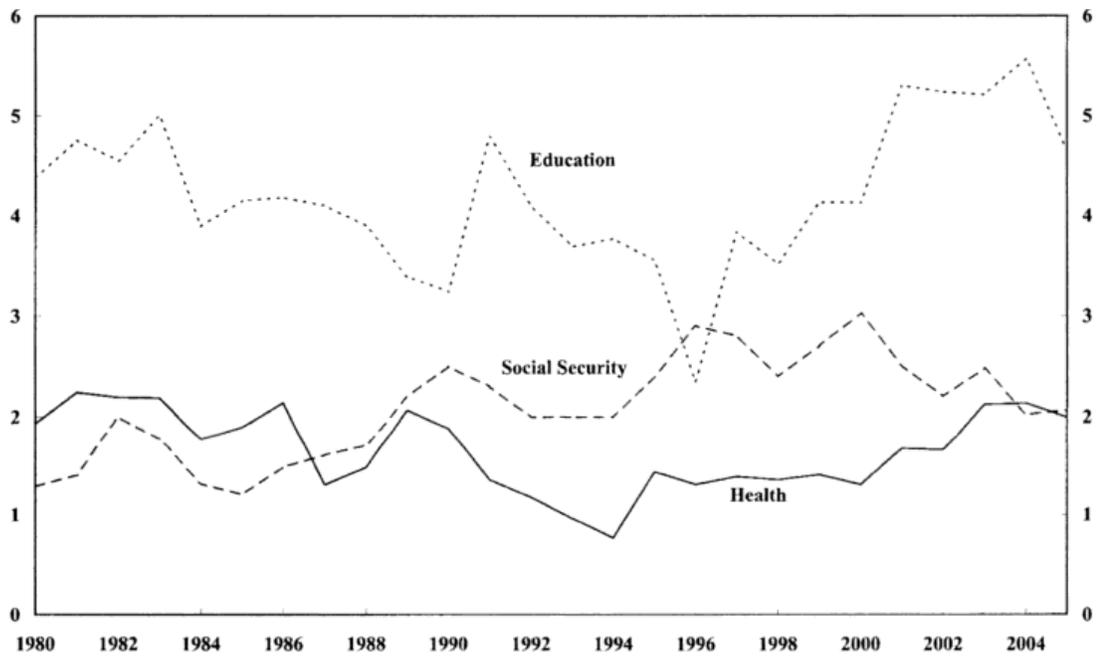
El fortalecimiento social que generaba ocupaciones temporales en labores de mantenimiento, reparación de infraestructura y obras pequeñas.

El incremento de ingresos a los pensionados por vejez” (Lacruz, 2006:154-155).

Hay que advertir que a diferencia de los programas sociales surgidos del “Gran Viraje, el de la Agenda Venezuela se implementó en un contexto de mayor consenso nacional (Lacruz, 2006; López-Maya y Lander, 2001). En cierta medida la política social se veía favorecida por el espíritu del consenso debido a la política de conciliación de Rafael Caldera. Es importante señalar que este espíritu de conciliación como estrategia política se inicio simbólicamente en sus primeros actos de gobierno con la amnistía otorgada al comandante Hugo Rafael Chávez Frías (Krauze, 2008:64).

Lo que llamamos aquí como sedimentación discursiva del neoliberalismo en materia social en Venezuela, significa que los supuestos normativos de los discursos de las prácticas de las políticas sociales justificaron ideológicamente la implementación de estas políticas. Podemos observar que en las áreas más sensibles de la política social durante el período neoliberal en las gestiones gubernamentales de Pérez (1989-1993) y Caldera (1994-1998), como son la educación, la seguridad social y la salud sufren caídas significativas en relación con su gasto social con respecto al PIB (: Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, 2008). La educación tiene una caída significativa de gasto social con respecto al PIB de aproximadamente el 4.8% en 1991, a una caída del 2.3% en 1996. La seguridad social tiende a caer del aproximadamente 2.3% en 1990 al 2% en 1994. Por otra parte, el gasto social en salud cae de aproximadamente el 1.8% en 1989 al .8% en 1994 (Ver gráfica 3.5).

Gráfica 3.5, Venezuela: Gasto en educación, seguridad social y salud como porcentaje del PIB, 1980-2004.



Fuente: Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (2008).

3.6.3 Política de salud, riesgo moral y neoliberalismo: las estrategias discursivas claves

En el verano de 1989 el memorable editor del *Journal of Public Health Policy* Milton Terris (1989),⁸³ publicó precisamente en el *Journal of Public Health Policy* un célebre artículo, conocido entre los estudiosos de la política de salud en Venezuela, titulado *Witnesses to History: The Caracas Explosion and the International Fund* (1989)⁸⁴. Terris se encontraba en Caracas para participar en el Segundo Congreso Científico Nacional de Epidemiología a celebrarse a fines de febrero de 1989. El testimonio que nos deja Terris en dicho documento es la revuelta del *Caracazo*, esta experiencia le permite a Terris realizar una fuerte crítica a las políticas de salud diseñadas por Banco Mundial (BM). Así en el verano de 1989 Milton Terris escribe:

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han seguido una política pública que consiste en demandar “medidas de austeridad” como condición para nuevos préstamos. En el campo de la salud, el Banco Mundial publicó en 1987 su *Financing Health Services in Developing Countries: An agenda for Reform*, en donde se propone “una agenda de reforma en que prácticamente en todos los países debe ser cuidadosamente considerada”. Esta agenda incluye cuatro políticas de salud: (1) Cobrar a los usuarios que asistan a las dependencias de salud del gobierno; (2) Proveer de un seguro o cobertura de riesgo; (3) utilizar los recursos no gubernamentales con eficacia; y (4) descentralizar los servicios de salud gubernamentales. En otras palabras, recortes en el presupuesto público y privatización de los servicios de salud. *Esta es la estrategia Reagan-Thatcher*, que se está aplicando mundialmente, tanto en los países industrializados como en los del Tercer Mundo [cursivas mías] (Terris, 1989:151).

⁸³ El Doctor Milton Terris fue el fundador en 1980 del *Journal of Public Health Policy*. El trabajo de Milton Terris se caracterizaba por su visión histórica, humanista y científica de la política de salud. Raynald Pineault y Louise Potvin (2003) lo recuerdan como el promotor “en la aplicación de métodos epidemiológicos, previamente reservados para el estudio de enfermedades infecciosas, para el estudio de enfermedades crónicas. Esto naturalmente lo llevó a ampliar el paradigma clásico de la epidemiología a factores no biológicos, incluyendo factores socioeconómicos” (Pineault y Potvin, 2003:77).

⁸⁴ Testimonio para la historia: El estallido en Caracas y el Fondo Monetario Internacional.

El discurso crítico de Milton Terris se había enfocado hacia las políticas de salud diseñadas por el Banco Mundial promotor principal de un *discurso fantasmático* en donde se crea el mito de que el “paciente” ahora considerado como un “consumidor soberano” (Mises, 2006) que va a los mercados de los servicios de salud se comporta bajo la lógica de la “*moral hazard*”, es decir, el *riesgo moral* concepto fundamental del neoliberalismo para explicar la nueva lógica de las políticas de salud. La irrupción del discurso neoliberal en el diseño de las políticas de salud en el contexto mundial, patrocinado por el Banco Mundial, es el discurso que intentará *naturalizarse* en Venezuela para legitimar las prácticas de las políticas de salud tanto en sus lineamientos normativos generales como en la institucionalización de la misma. Como bien argumenta Milton Terris el discurso del Banco Mundial expresado en el documento *Financing Health Services in Developing Countries: An agenda for Reform* (1987), son ideológicamente compatibles con las estrategias de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en el diseño de las políticas públicas en general y de las políticas de salud en particular implementadas en sus respectivos países.

En el sumario de los lineamientos normativos de las políticas de salud del Banco Mundial expresado en el documento *Financing Health Services in Developing Countries: An agenda for Reform* (1987),⁸⁵ podemos leer lo siguiente:

⁸⁵ En el plano internacional las disputas discursivas por influir en la concepción de las políticas de salud, se dieron entre la Organización Mundial de la Salud (OMS) y los nuevos actores en materia de política salud como son la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Banco Mundial (BM). Al respecto Carlos H. Alvarado, *et. al.*, (2008) escriben “A mediados de los años 90s, en América Latina se establecieron algunos de los fundamentos jurídicos-legales para concretar el derecho de la salud, pero también surgieron valores que se contraponían a la práctica del mismo. Tal es el caso de las teorías utilitaristas expresadas en el movimiento del neoliberalismo y en la nueva globalización, que promueven la libertad de los capitales financieros y el predominio del mercado; en este contexto, la salud es un derecho subordinado a estos valores. En los últimos quince años del siglo XX, las reformas sectoriales de salud no estuvieron orientadas a asegurar el derecho a la salud para todos, sino a transformar el sistema de prestación de servicios de salud (Guerra de Macedo, 2003). Durante esta etapa, nuevos actores, como el BM y la Organización Mundial del Comercio, desplazaron a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a un segundo plano y asumieron las directrices de las políticas de salud de los países [...]”, véase: Carlos H. Alvarado, María E. Martínez, Sarai Vivas-Martínez,

Los países en desarrollo han logrado una notable reducción de la morbilidad y mortalidad en los pasados treinta años. Pero esta continuidad dependerá en gran medida de la capacidad de los sistemas de salud para proporcionar la clase de servicios básicos e información a los hogares dispersos y pobres. A la vez, el aumento del ingreso, el envejecimiento de las poblaciones, y la urbanización están incrementando la demanda en los servicios convencionales de hospitales y médicos. Estas necesidades en competencia han impuesto una tremenda presión sobre los sistemas de salud en un momento en que el gasto público en general, no puede fácilmente incrementarse, en efecto en muchos países dicho gasto público debe ser reducido (World Bank, 1987: 1).

El discurso ideológico del Banco Mundial está cruzado por el *significante vacío* del neoliberalismo, cuyos *significantes flotantes* son la *eficiencia* (y su opuesto la *ineficiencia*), la *demanda*, la *oferta*, los *equilibrios de los mercados de salud*, *mercados con información completa e incompleta*.⁸⁶ Así, el discurso hegemónico del neoliberalismo permitía otorgarle una estabilidad discursiva a los significantes flotantes como *mercado*, *eficiencia*, *ineficiencia*, *oferta*, *demanda*, *equilibrios de los mercados*. Dicha estabilidad discursiva daba por naturalizado un discurso que penetró en las prácticas de las políticas sociales para justificar, por ejemplo en el sector salud, la introducción de los grupos de interés de las transnacionales en la venta de seguros de riesgos y las

Nuramy J. Gutiérrez, Wolfram Metzger (2008), "Social Change and Health Policy in Venezuela", en www.socialmedicine.info, Julio, Vol. 3, No.2, p. 96.

⁸⁶ La información como un recurso escaso distribuido en los mercados supone que la *información completa* en los modelos clásicos de la economía produce *mercados eficientes*, por el contrario la *información incompleta* tiende a producir *mercados ineficientes*. Es importante comentar que consideramos los conceptos económicos en dos planos: como nociones analíticas del discurso propiamente económico y como "metáforas" en el plano retórico de la política y la administración pública. Agradezco la idea sobre el tratamiento de los conceptos económicos como "metáforas" a mi colega el Profesor Cyril Morong de la Universidad de San Antonio College, Texas, sobre el tema véase: Cyril Morong (1994), "Mythology, Ideology and Politics" paper presentado en The Annual Meeting of The Society for the Advancement of Socio-Economics en Julio de 1994 en París, Francia. Véase también Donald N. McCloskey (1983), "The Rhetoric of Economics", en *Journal of Economic Literature*, Vol. 21, No. 2, Junio, pp. 481-517.

aseguradoras privadas de la salud (Alvarado, *et al.*, 2008:114). Nuestra investigación entonces consiste en mostrar que las políticas de salud durante el período del discurso neoliberal en Venezuela no se sustentaba en una noción de los derechos a la salud como derechos humanos, sino más bien en una noción mercantilista en la asignación de los recursos en los “mercados de salud”.

En su Informe Anual de 1998 El Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) presentaba un discurso en donde los derechos de la salud se articulan con los derechos humanos, presentando un discurso antagónico al oficial en los siguientes términos:

La misión establecida para el nuevo Ministerio de la Salud apunta a una deformación de sus funciones que facilita la consolidación del proceso de desmantelamiento de la estructura de protección de salud, al identificar la garantía del derecho con la prestación de servicios: *“garantizar el derecho a la salud de los venezolanos ejerciendo su rectoría, para que **la obtención de los servicios requeridos** por la población sean de calidad y equitativos, haciendo efectiva la participación activa y solidaridad de la sociedad civil”*(énfasis añadido). Igualmente se establece el nuevo organigrama del ente central, del que desaparece la Dirección de Promoción Social para la salud, en momentos en que los indicadores que deben ser intervenidos desde dicha unidad muestran un descenso pronunciado. Algunas de las nuevas direcciones apuntan a consolidar la visión del Estado como un prestador de servicios en el *“mercado de la salud”*. (Oficina de Garantía de Calidad y Satisfacción de los Usuarios, Oficina de Oferta de Servicios, Promoción de Servicios). Efectivamente, el Ministerio de la Salud *“pasa a comportarse como la tecnoestructura o Alta Dirección de una gran empresa”*, destinada a prestar servicios a un hipotético usuario, en lugar de garantizar a todos los ciudadanos la vigencia del derecho a la salud. A pesar de que entre las funciones del Ministro se encuentra garantizar el acceso universal a los servicios, así como asegurar la provisión de servicios a los grupos vulnerables, el documento no desarrolla los mecanismos que lo permitan y, adicionalmente, la LOS establece mecanismos discriminatorios que afectan la universalidad de la salud. [subrayado mío] (PROVEA, 1998).

Leído el documento de PROVEA en la distancia histórica, en realidad la crítica que realiza a la Ley Orgánica de Salud de 1998 diseñada por el gobierno neoliberal de Rafael Caldera, se puede leer como el diagnóstico del estado del derecho a la salud bajo los gobiernos neoliberales desde 1989.⁸⁷ El antagonismo discursivo de PROVEA con respecto a los lineamientos jurídicos de la Ley Orgánica de 1998 es una certera crítica en dos planos: 1). En el plano institucional señala la constitución del nuevo Ministerio de Salud como si fuera un corporativo en la lógica de la empresa privada y con una organización apropiada para su manejo de una Alta Dirección Gerencial;⁸⁸ 2). Por otra parte, la nueva semántica de las dependencias gubernamentales reflejan el discurso de la *identidad* de la ideología del neoliberalismo, en el sentido de la terminología de la economía neoclásica. De esta manera, el discurso del Ministerio de Salud manifiesta con claridad lo que Laclau entiende por discurso como “los juegos del lenguaje” de Wittgenstein, en esta caso en el sentido de que el *lenguaje neoliberal* configura las acciones de las políticas de salud, Con magistral claridad PROVEA lo revela en las palabras que enuncia sobre la nueva nomenclatura burocrática del Ministerio de Salud:

- Oficina de Garantía de Calidad y Satisfacción de los Usuarios
- Oficina de Oferta de Servicios
- Promoción de Servicios

⁸⁷ La Ley Orgánica de Salud de 1998 es importante por la razón de que es una reforma en el sector salud que impulsa el criterio neoliberal de privatización, descentralización, control de costos, retiro del Estado en los servicios de salud pública. Por otra parte, esta reforma de 1998 es impulsada en los últimos días de gobierno de Rafael Caldera, después llegará el gobierno de Hugo Chávez para echar atrás estas reformas neoliberales aplicadas en el sector salud.

⁸⁸ Como analizamos más adelante en nuestra investigación el diseño de las prácticas institucionales en la política de salud en Venezuela, siguieron de manera radical los criterios normativos de la escuela de la Nueva Gerencia Pública (New Public Management).

Los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y de Rafael Caldera (1994-1999) implementaron un conjunto de políticas de salud bajo los estrictos lineamientos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional articulando una concepción de un agente racional-consumidor, así la ideología neoliberal reelaboró el supuesto estrictamente económico del *moral hazard*. La concepción del “riesgo moral” (*moral hazard*) que da sustento al discurso neoliberal del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en materia de salud, concibe al hombre como agente racional que cede sus derechos del cuidado de su salud a organizaciones privadas, pues al ceder en sus derechos de cuidado de la salud el agente racional no tendría que hacerse cargo en el “financiamiento” en el caso de una eventualidad de enfermedad. Asimismo, las organizaciones privadas en el caso concreto de las empresas de seguros de atención de la salud, se hacen cargo del riesgo económico que asumen al concebir el cuidado de la salud como acciones de inversión en el “mercado de la salud”.⁸⁹ En esta lógica, tanto el agente racional como las aseguradoras

⁸⁹ Sobre el tema del “riesgo moral” (*moral hazard*) Véase Kenneth J. Arrow (1963), “Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care”, en *The American Economic Review*, Vol. 53, No.5, Diciembre, pp. 941-973; Mark V. Pauly (1968), “The Economics of Moral Hazard: Comment”, en *The American Economic Review*, Vol. 58, No.3, Parte I, Junio, pp. 531-537; Herbert G. Grubel (1971), “Risk, Uncertainty and Moral Hazard” en *The Journal of Risk and Insurance*, Vol.38, No.1, Marzo, pp. 99-106; John A. Nyman y Roland Maude-Griffin (2001), “The Welfare Economics of Moral Hazard”, en *International Journal of Health Care Finance and Economics*, Vol.1, No.1, Marzo, pp. 23-42. Para una lectura crítica sobre la hegemonía del supuesto del “riesgo moral” en las políticas de salud véase: Martha T. McCluskey (2002), “Efficiency and Social Citizenship: Challenging the Neoliberal Attack on the Welfare State”, en *Indiana Law Journal*, Vol. 78:783, pp. 783-878, en este estudio de McCluskey se realiza una fuerte crítica al supuesto del riesgo moral predominante en las políticas públicas de corte neoliberal desde el marco sociológico de los derechos sociales de T.H. Marschall. Anne Linda Ruthjersen (2007), *Neo-Liberalism and Health Care*, Tesis de grado en Master of Arts, School of Humanities and Human Services, Queensland University of Technology, Brisbane, Australia. Sobre las políticas de salud desarrolladas por las agencias internacionales bajo el principio neoliberal del “riesgo moral” en los estados de bienestar en América Latina, véase: A. Peter Ruderman (1990), “Economic Adjustment and the Future of Health Services in the Third World”, en *Journal of Public Health Policy*, Vol. 11, No.4, Invierno, pp. 481-490; Francisco Armada, Carles Muntaner y Vicente Navarro (2001), “Health and Social Security Reforms in Latin America: The Convergence of the World Health Organization, The World Bank, and Transnational Corporations” en *International Journal of Health Services*, Volume 31, No. 4, pp. 729-768.

asumen el riesgo moral al tener ambas partes –para usar el lenguaje de la economía- información asimétrica sobre las inversiones que de ambos lado de la oferta y la demanda realizan, por el lado de la demanda el agente racional invierte en un seguro de salud bajo el riesgo de que la empresa aseguradora marche bien en el cuidado de sus “acciones” y por el lado de la oferta las aseguradoras asumen el riesgo moral de que los agentes racionales que demandan un seguro de riesgo para su salud tendrán menos incentivos para cuidar de ella, es decir tanto del lado del agente racional que adquiere un seguro de salud, como el de la empresa aseguradora se incrementa la posibilidad del riesgo moral: el agente racional tiene incentivos para no preocuparse por su salud; y las empresas aseguradoras incrementan la posibilidad de riesgo moral al invertir en un mercado con información asimétrica (Arrow, 1963; Pauly, 1968; Grubel 1971; McCluskey, 2002; Ruthjersen, 2007) Es precisamente esta concepción económica, es decir, el discurso del riesgo moral (*moral hazard*) el marco de referencia de la política de salud que subyace en el fondo de la estrategia narrativa hegemónica neoliberal, en otras palabras el supuesto del “riesgo moral” nos habla de una concepción estrictamente utilitarista en donde el individuo en el área de salud es concebido como un consumidor que va al mercado de oferta de las empresas aseguradoras. Como bien argumenta Anne Linda Ruthjersen el discurso del neoliberalismo en la atención de la salud, es un discurso con una semántica tomada del discurso de la economía, se abandonan en ese sentido valores como “solidaridad” e “igualdad social” para dar paso a la “responsabilidad individual” y “la distribución eficiente de los mercados”. La nueva morfología semántica que predominara en el discurso de la atención de la salud en la ideología neoliberal será el de *privatización, liberalización y desregulación* gubernamental en el sistema público de salud, eficiencia económica, la atención de salud como empresa privada de acciones (Ruthjersen, 2007:123). En ese sentido, como también afirma Ruthjersen (2007) el neoliberalismo articula una visión del mercado en los sistemas de salud, escribe Ruthjersen en su investigación *Neo-liberalism and Health Care*:

La ideología política-económica neoliberal en su teoría y práctica ha tenido una fuerte influencia en la vida privada y pública alrededor del mundo, incluyendo en la atención de la salud. Así el neoliberalismo ha llegado a ser el paradigma económico dominante. Las prácticas del mercado, las teorías y prácticas de alta dirección de negocios y la intervención de la empresa privada han incrementado significativamente en la atención de la salud, así como el estado de bienestar y los servicios públicos de atención a la salud han sido cambiados por factores como el aumento de costos, la eficiencia económica, globalización e incremento de las demandas competitivas. La cuestión de cómo y por qué el neoliberalismo ha influido en la atención de la salud contemporánea es sin embargo digno de una atención crítica (Ruthjersen, 2007: I).

En esa línea interpretativa, la identidad ideológica del neoliberalismo en el contexto venezolano durante los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Rafael Caldera (1994-1998), modificaron los criterios normativos para entender las prácticas de las políticas de salud. Una de las primeras consecuencias en la nueva construcción discursiva de las políticas de salud de registro ideológico neoliberal es que se apartaron de las políticas de salud orientadas por los acuerdos internacionales en materia de salud firmados por Venezuela en la Declaración de Alma-Ata (1978),⁹⁰ sobre el compromiso de que el estado de bienestar proporcionaría los servicios de atención primaria de salud. Lo relevante de la Declaración de Alma-Ata en materia de salud es que los derechos a la salud son puestos en el *status* de derechos humanos, he ahí la importancia normativa de dichos acuerdos, pues los derechos a la salud no son contemplados como una mera prestación de servicios en donde los costos y la eficiencia en la asignación de recursos es lo más importante, como lo considera el discurso ideológico del neoliberalismo. La Declaración de Alma-Ata va mucho más allá pues la universalidad de los derechos a la salud es posicionada en el espacio normativo-filosófico de los derechos humanos. En

⁹⁰ Documento "Declaración de Alma-Ata", Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, Alma-Ata, URSS, 6-12 de septiembre de 1978.

ese sentido, para nuestra investigación la concepción de los derechos de la salud expresados en esta Declaración de Alma-Ata es de vital importancia, pues apunta hacia la *invención de la democracia* como una universalización y autonomía de los derechos humanos. Por ese motivo, las disputas discursivas sobre el tratamiento de los derechos a la salud en Venezuela, retoman el significado que tiene para la comprensión normativa de las políticas de salud en dicha Declaración de Alma-Ata, punto de partida para una construcción discursiva crítica para evaluar las inconsistencias en el discurso de las políticas de salud en el contexto del neoliberalismo en Venezuela.

Así, la Declaración de Alma-Ata (1978) inicia colocando los derechos de la salud en el orden normativo de los derechos humanos, dicha declaración consiste en lo siguiente:

I

La conferencia reitera firmemente que la salud, estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, es un derecho humano fundamental y que el logro del grado más alto posible de salud es un objetivo social sumamente importante en todo mundo, cuya realización exige la intervención de muchos otros actores sociales y económicos, además del de la salud (Declaración de Alma-Ata, 1978).

Asimismo, en la Declaración de Alma-Ata (1978) encontramos los lineamientos generales que marcan la concepción y práctica de la Atención Primaria de Salud, dichos lineamientos son expresados en los siguientes términos:

VII

La atención primaria de salud:

1. es a la vez un reflejo y una consecuencia de las condiciones económicas y de las características socioculturales y políticas del país y de sus comunidades, y se basa en la aplicación de los resultados pertinentes de las investigaciones sociales, biomédicas y sobre servicios de salud y en la experiencia acumulada en materia de salud pública,
2. se orienta hacia los principales problemas de salud de la comunidad y presta los servicios de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación necesarios para resolver esos problemas;
3. Comprende, cuando menos, las siguientes actividades: la educación sobre los principales problemas de salud y sobre los métodos de prevención y de lucha correspondientes; la promoción del suministro de alimentos y de una nutrición apropiada, un abastecimiento adecuado de agua potable y saneamiento básico; la asistencia materno-infantil, con inclusión de la planificación de la familia; la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; la prevención y lucha contra las enfermedades endémicas locales; el tratamiento apropiado de las enfermedades y traumatismos comunes; y el suministro de medicamentos esenciales;
4. entraña la participación, además del sector sanitario, de todos los sectores y campos de actividad conexos del desarrollo nacional y comunitario, en particular la agricultura, la zootecnia, la alimentación, la industria, la educación, la vivienda, las obras públicas, las comunicaciones y otros sectores y exige los esfuerzos coordinados de todos esos sectores;
5. exige y fomenta en grado máximo la autorresponsabilidad y la participación de la comunidad y del individuo en la planificación, la organización, el funcionamiento y el control en la atención primaria de salud, sacando el mayor partido posible de los recursos locales y nacionales y de otros recursos disponibles, y con tal fin desarrolla mediante la educación apropiada la capacidad de las comunidades para participar;
6. debe estar asistida por sistemas de envío de casos integrados, funcionales y que se apoyen mutuamente, a fin de llegar al mejoramiento progresivo de la atención sanitaria completa para todos, dando prioridad a los más necesitados;
7. se basa, tanto en el plano local como en la referencia y consulta de casos, en personal de salud, con inclusión según proceda, de médicos enfermeras, parteras, auxiliares y trabajadores de la comunidad, así como de personas que practican la medicina tradicional, en la medida que necesiten, con el adiestramiento debido en lo social y en lo técnico, para

trabajar como un equipo de salud y atender las necesidades de salud expresas de la comunidad.

VIII

Todos los gobiernos deben formular políticas, estrategias y planes de acción nacionales, con objeto de iniciar y mantener la atención primaria de salud como parte de un sistema nacional de salud completo y en coordinación con otros sectores. Para ello, será preciso ejercer la voluntad política para movilizar los recursos del país y utilizar racionalmente los recursos externos posibles.

IX

Todos los países deben cooperar, con espíritu de solidaridad y de servicio, a fin de garantizar la atención primaria de salud para todo el pueblo, ya que el logro de la salud por el pueblo de un país interesa y beneficia directamente a todos los demás países. En este contexto, el informe conjunto OMS/UNICEF sobre atención primaria de salud constituye una base sólida para impulsar el desarrollo y la aplicación de la atención primaria de salud en todo el mundo (Declaración de Alma-Ata, 1978).

En ese sentido, uno de los rasgos distintivos de las reformas en el sector salud en el contexto del período neoliberal en Venezuela (1989-1998) radica en poner en marcha reformas que hagan eficiente el uso de los recursos financieros del sistema de salud, apartándose radicalmente del estado de bienestar sobre salud de la Declaración de Alma-Ata, 1978 (PROVEA, 1998). Para cumplir este objetivo hay que mencionar que una de las estrategias que ha seguido el Estado Venezolano es el impulso de reformas de descentralización del sector público, que consiste en transferir responsabilidades en la gestión de los servicios de salud públicos. Esta lógica de descentralización rediseñaría una nueva gerencia pública en la administración del sistema de salud como el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), el Fondo de Atención Médica (FAM) del Instituto Venezolano de Seguro Sociales (IVSS), el Instituto de Previsión y Asistencia Social del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (IPASME) y el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA). De acuerdo con Marino J. González (2001) el Ministerio de Salud y Desarrollo

Social para el año 2000 recibía el 62% del presupuesto asignado al sector salud; el Fondo de Atención Médica del Instituto Venezolano de Seguros Sociales absorbía el 25% del presupuesto público del sector salud; “el restante 13% de los recursos públicos corresponde al IPASME, IPSFA, las asignaciones a los servicios de salud de algunos ministerios (Finanzas, Energía y Minas, Relaciones Interiores y Justicia, Ambiente e Infraestructura) y los aportes patronales (del sector público) a los programas de salud de las instituciones de la administración central y descentralizada” (González, 2001: 14-15). No obstante, el sistema de salud de Venezuela, como en cualquier país, también cuenta con un sector privado robusto en cuanto a prestaciones de servicios de atención a la salud. El proceso de descentralización en Venezuela es parte de la agenda del conjunto de reformas en la forma de organizar, operar y administrar los recursos públicos en el sistema federal, estas reformas iniciaron con mayor consistencia en el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), sin embargo para la gran mayoría de los analistas el proceso de descentralización es un proyecto inacabado en Venezuela hasta nuestros días (Torres y Paredes, 2005: 237-250; González y Mascareño, 2004:187-230). En el caso concreto del proceso de descentralización del sistema de salud en las entidades federativas, de acuerdo con Torres y Paredes (2005) para el 2005 de 23 entidades federativas había 17 entidades descentralizadas en el sector salud, a saber:

- 1) Aragua
- 2) Apure
- 3) Anzoátegui
- 4) Bolívar
- 5) Carabobo
- 6) Distrito Metropolitano
- 7) Falcón

- 8) Lara
- 9) Mérida
- 10) Miranda
- 11) Monagas
- 12) Nueva Esparta
- 13) Sucre
- 14) Táchira
- 15) Trujillo
- 16) Yaracuy
- 17) Zulia

Con el propósito de ilustrar la división política de la República Bolivariana de Venezuela véase Mapa 3.1

Mapa 3.1 División Política de la República Bolivariana de Venezuela.



Fuente: www.mapsofworld.com

Por otra parte, desde el punto de vista de los recursos institucionales y humanos durante el período de 1985-1996, tenemos que para el año 1985 el sector público de servicios de salud contaba con un total de 514 hospitales mientras que el sector privado contaba con un total de 305 hospitales, para el año de 1996 el sector público contaba con 583 hospitales y el sector privado con 344 hospitales. En relación con el número de médicos por cada 10,000 habitantes las cifras son las siguientes, en 1985 había 1.26 médicos por cada 10,000 habitantes, para 1996 había 1.99 médicos en la misma proporción señalada. Siguiendo con los recursos humanos con los que contaba el sistema de salud venezolano en este mismo período de 1985-1996 tenemos que el número de enfermeras en 1985 era de 53,765 y para el año de 1996 era de 50,629 lo que representó un decremento de 3136 enfermeras (ver tabla 3.5).

Tabla 3.5 Recursos humanos e institucionales en el sector salud de Venezuela, 1985-1996

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Población (Habitantes)	17,137,604	17,590,455	18,061,453	18,542,449	19,025,296	19,501,849
Número. de médicos	21,666	24,626	28,400	nd	32,500	nd
Número de enfermeras	53,765	51,782	54,190	nd	55,260	nd
Hospitales públicos	514	541	541	nd	544	611
Hospitales privados	305	311	311	nd	311	345
Total de hospitales	819	852	852	nd	855	956
Número de camas	47,361	47,535	47,535	nd	47,550	52,110
Médicos /10.000 hab.	1.26	1.40	1.57	nd	1.71	nd
Enfermeras/ 10.000 hab.	3.14	2.94	3.00	nd	2.90	nd
Camas/ 10.000 hab.	2.76	2.70	2.63	nd	2.50	2.67
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Población (Habitantes)	19,972,039	20,441,298	20,909,727	21,377,426	21,844,496	22,311,094
Número. de médicos	36,081	32,500	40,492	42,725	44,535	44,316
Número de enfermeras	58,581	58,581	62,770	54,829	60,597	50,629
Hospitales públicos	nd	579	583	582	583	583
Hospitales privados	nd	344	344	344	344	344
Total de hospitales	nd	923	927	926	927	927
Número de camas	nd	52,456	52,394	52,394	52,394	52,394
Médicos /10.000 hab.	1.81	1.59	1.94	2.00	2.04	1.99
Enfermeras/ 10.000 hab.	2.93	2.87	3.00	2.56	2.77	2.27
Camas/ 10.000 hab.	nd	2.57	2.51	2.45	2.40	2.35

Fuente: González (2001), nd = no disponible.

En este contexto, las políticas de salud en Venezuela han articulado un discurso en donde lo central es reformar aspectos de carácter financiero y de gestión gubernamental, para hacer más eficiente el gasto social destinado a la salud, pasando por alto la elaboración de un marco normativo en donde los derechos a la salud se articulen en un discurso orientado a un estado de bienestar que proteja dichos derechos en un status de derechos humanos. En ese sentido, un indicador que nos ilustra las políticas presupuestarias destinadas a los gastos en salud es precisamente el gasto público en salud como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el gobierno de Venezuela destinó en promedio en la década de 1980 el 1.3% del PIB en gasto público destinado a la salud, en la década de 1990 destinó el 1.5%, es decir que durante el gobierno de corte ideológico neoliberal el gasto en el sector salud aumentó ligeramente en la década de 1990 su gasto con respecto a la década anterior. Asimismo, el gasto de manera anual en el gobierno de Hugo Chávez presenta un gasto en materia de salud en los años del 2000, 2001, 2002 y 2003 del 0.7% para cada año. En el año del 2006 cayó ligeramente a 0.5%, en el 2007 y 2008 el gasto en salud fue de 0.6% para cada año. (Ver: Tabla 3.6).

Tabla 3.6 Gasto público en salud* en la República Bolivariana de Venezuela, 1980-2009

Año	Gasto público en salud como porcentaje del PIB
1980	1.3
1990	1.5
2000	0.7
2001	0.7
2002	0.7
2003	0.7
2004	...
2005	...
2006	0.5
2007	0.6
2008	0.6
2009	...

Fuente: Elaboración propia con base en datos de La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

*(porcentaje del producto interno bruto a precios corrientes de la moneda nacional)

En este contexto, las políticas de salud durante los gobiernos neoliberales de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera, ha consistido en establecer reformas en el sector salud bajo los aspectos normativos del discurso hegemónico internacional del neoliberalismo. Este discurso neoliberal fincado en la eficiencia y la racionalización de los recursos escasos, como hemos expuesto pasa por alto la construcción de un marco de referencia en donde los derechos a la salud correspondan a la esfera de los derechos humanos. En ese sentido, como expondremos más adelante la novedad en el discurso ideológico de las políticas de salud en el gobierno de Hugo Chávez radicaré en que los derechos a la salud son concebidos como *derechos humanos*, y por consiguiente como dotados de *universalidad* y *horizontalidad* tal y como se conciben en el espacio simbólico de la *invención democrática* en el sentido de Claude Lefort (1990) y cuya lectura en clave de Lefort realiza el sociólogo francés Guilles Bataillon(2004)⁹¹ para entender el imaginario de los derechos civiles, políticos y sociales para América Latina. Justamente en el capítulo 4 narramos precisamente esta irrupción discursiva de los derechos sociales, dentro de ellos los derechos a la salud, como parte de un imaginario en donde la democracia se concibe como un régimen político fundado simbólicamente en los derechos humanos, evaluar críticamente la política social desde esta perspectiva de los derechos humanos es proponer una manera distinta de entender los derechos sociales, después de casi dos décadas de neoliberalismo en Venezuela.

⁹¹ Una lectura sobre la construcción histórica de la ciudadanía en América Latina en clave de Lefort es la del historiador francés François Xavier Guerra, véase: François Xavier Guerra (1999), "El Soberano y su Reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina" en Hilda Sabato (coordinadora) "*Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas*", México: El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, pp. 33-93; en este mismo registro de lectura en clave de Lefort se puede leer también François Furet (1999), *El pasado de una ilusión: ensayo sobre la idea comunista en el siglo XX*, México: Fondo de Cultura Económica.

3.6.4. Las prácticas de las políticas públicas de salud: la Nueva Gerencia Pública (New Public Management)

Como hemos mostrado el proyecto hegemónico neoliberal implementado en el sistema público de salud por los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Rafael Caldera (1994-1999), se sustentaba en los ideales de la eficiencia de los mercados de salud, ahora la función del Estado en relación con la política de salud consistía sólo en diseñar políticas sociales focalizadas y compensatorias, pues los mercados generarían el crecimiento económico gracias a los mecanismos de los precios y con ello el acceso individual a los beneficios de la distribución de la renta. En ese sentido, los servicios de salud se concebían como una mercancía más que el mercado se encargaría de coordinar para tener resultados medidos por la eficiencia y calidad de los servicios. El discurso *fantasmático* de esta concepción de la salud radica en el mito del “consumidor soberano”, puesto que el “paciente” concebido como consumidor iría al mercado de salud para “comprar” la canasta de los servicios médicos requeridos. El consumidor soberano crea entonces la demanda para construir los equilibrios de los mercados (Mises, 2006: pp.8-9). Así, el marco de referencia del neoliberalismo que hemos expuesto en este capítulo tiene como marco institucional las practicas de las políticas públicas apoyadas en la Nueva Gerencia Pública (New Public Management), que consiste en diseñar políticas públicas apegadas a la filosofía de la gerencia de las empresas privadas, cuyo objetivo es elevar la eficiencia y la calidad de los servicios.⁹²

Será con la política del ajuste estructural emprendida con Carlos Andrés Pérez (1989) que se diseña una nueva forma de concebir el manejo de las instituciones estatales a través de las prácticas de las políticas públicas de la

⁹² La filosofía del New Public Management comparte los ideales de gobernabilidad de las teorías de la gobernanza con respecto a la transparencia de la información de las entidades públicas con el objetivo de elevar la calidad de los servicios públicos. Véase: Christopher Hood (1995), “The ‘New Public Management’ in the 1980s: Variations on a Theme”, en *Accounting Organizations and Society*, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93-109; Jo Ann G. Ewalt (2001), “Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation”, Ponencia preparada para la Annual Conference of the American Society for Public Administration, Newark, NJ, Marzo 12, pp. 1-24.

Nueva Gerencia Pública. Justamente el discurso de la Nueva Gerencia Pública concibe al Estado como una empresa privada que tiende a ser eficiente en sus resultados, ahora el burócrata pasa a ser un gerente que trabaja por objetivos reduciendo costos y aumentando los beneficios de las dependencias gubernamentales. En otras palabras se pasa de la administración pública al manejo gerencial de lo público (Guerrero, 2003). Esta concepción de lo público nos recuerda el argumento de Saint-Simon sobre la desaparición de la política en la administración pública, para dar paso a la “administración de las cosas” (Simon, 1956; Laclau y Mouffe, 2004). En sintonía con el nuevo discurso de la gerencia pública es precisamente el proceso de descentralización de las instituciones gubernamentales, se crítica en los discursos políticos el centralismo estatal del modelo de sustitución de importaciones y se ensalza en los discursos la eficiencia que traería consigo la descentralización administrativa, fiscal y de “gestión pública”; política institucional que entra en el imaginario del neoliberalismo sobre los mecanismos de mercado. Los *IESA boys* son los actores estratégicos que diseñan la nueva política de descentralización del Estado Venezolano con el enfoque de la Nueva Gerencia Pública. Con este fin se crea en 1985 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), con el propósito de darle cumplimiento al artículo 137 de la Constitución de 1961 (Borgucci, 2003:409) que a la letra dice:

Artículo 137

El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa. (Constitución de 1961).

Inspirado en dicho artículo 137 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, el gobierno venezolano elaborará su principal proyecto de descentralización a través de la Ley Orgánica de Descentralización y

Delimitación de Transferencia del Poder Público (1989). Con esta Ley de 1989 se establece el discurso de la descentralización y por consiguiente la retórica de la eficiencia y el trabajo por objetivos propio de la Nueva Gerencia Pública. Dicha Ley Orgánica de Descentralización y Delimitación de Transferencia del Poder Público (1989), establece en su primeros tres capítulos la transferencia de funciones a los Estados y Municipios en los siguientes términos.

Artículo 1

La presente ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados.

Artículo 2

Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes orgánicas respectivas, esta ley se extenderá a las Gobernaciones del Distrito Federal y de los Territorios Federales en la medida que les sea aplicable.

Artículo 3

Es de la competencia exclusiva de los estados, conforme a lo establecido en la Constitución:

1. La organización de los Poderes Públicos, de sus Municipios y demás entidades locales y su división Política Territorial.
2. La administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución y esta Ley:
3. El uso del Crédito Público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales:
4. La organización de la Policía Urbana y Rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal:
5. Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con los Artículos 137 de la Constitución y 9º de esta Ley; y,
6. Todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución, a la competencia nacional o municipal. (Ley Orgánica de Descentralización y Delimitación de Transferencia del Poder Público ,1989)

Nuestro argumento es que la descentralización administrativa que emprenden los gobiernos neoliberales (1989-1998) en Venezuela, corren parejo con la concepción de lo público como algo privado propio de la filosofía de la nueva gerencia pública. La descentralización concibe a las entidades públicas como “mercados” para elevar la eficiencia. El argumento consiste en suponer que si las dependencias gubernamentales se estructuran en escenarios de mercados elevan su eficiencia, pues ahora serán *intermediarios* en un mercado competitivo, el burócrata obedecerá a las razones del mercado y no al de la jerarquías administrativas propio de la visión crítica neoliberal de un Estado centralizado e ineficiente como se vino dando en Venezuela durante el período del modelo de sustitución de importaciones recomendado por la CEPAL. Ahora los dictados de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM),⁹³ el Banco Interamericano del Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),⁹⁴ será profundizar en la descentralización administrativa del Estado Venezolano (Borgucci, 2003; Mascareño, 2003). Como hemos señalado la escuela de la Nueva Gerencia Pública concibe internamente las entidades públicas como un mercado en competencia regido por los mecanismos de los precios. Por eso en el discurso político las entidades públicas son *intermediarias* como sucede en la plaza pública de los mercados. El economista R. H. Coase en su trabajo académico *The Nature of the Firm* (1937), argumentaba que la coordinación endógena de una empresa privada no se puede concebir como regulada por los mecanismos de los precios, pues en ella se dan relaciones de poder y jerarquía

⁹³ Durante el gobierno de Rafael Caldera (1994-1999) la reforma en el área de la salud fue financiada dentro de su Agenda Venezuela por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como señalan Muntaner, Armada, Chung, Mata, Williams-Brennan y Benach (2008), “El gobierno venezolano obtuvo dos préstamos importantes para las reformas en salud: uno del Banco Mundial y otro del Banco Interamericano de Desarrollo, ambos para facilitar la reestructuración del financiamiento del sector salud, otorgando un rol mayor al financiamiento privado” (Muntaner, *et.al.* 2008:3008).

⁹⁴ Al respecto Borgucci (2003) escribe: “[...] actores multilaterales como el BIRF, PNUD y el BID acordaron en Venezuela promover el proyecto de Diálogo para el Desarrollo: la descentralización (PNUD, 1999). El resultado de la actividad, propició la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, la reforma parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley de Descentralización” (Borgucci, 2003:409).

administrativa que los mecanismos de los precios no pueden coordinar, será el empresario-gerente el que actuara como el coordinador en el interior de la empresa. Así, apoyándonos en este argumento de R.H. Coase (1937) nuestra crítica a la escuela de la Nueva Gerencia Pública es que olvida que las relaciones de poder y de jerarquía son propias de las estructuras burocráticas como las concibió Max Weber (2004), he ahí parte de la explicación sobre la resistencia en la implementación de las políticas de descentralización en la época del neoliberalismo en América Latina y en concreto en Venezuela, pues la nueva concepción gerencial de la administración pública entró en conflicto con los grupos de interés que tenían relaciones de poder de carácter jerárquico. Como hemos argumentado las fuerzas de poder que se han venido dando en Venezuela han paralizado dichas reformas de descentralización, pues será con la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez (1999) en donde *lo político* predomina sobre la filosofía de la Nueva Gerencia Pública. Con la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez se desvanecerá el sueño romántico de la escuela de la Nueva Gerencia Pública de un “gobierno sin política” (Guerrero, 2003).

Como hemos expuesto en nuestro apartado sobre *Política de salud, riesgo moral y neoliberalismo: las estrategias discursivas claves*, La Ley Orgánica de Salud de 1998, consistía en su esencia en llevar a cabo el proceso de descentralización del Sistema Nacional de Salud, a la par que realizaba la apertura a la inversión privada, teniendo como beneficiarios a las empresas transnacionales y a la élite empresarial venezolana (Muntaner, Guerra, Rueda y Armada; 2006: I-21). Así, el discurso de la nueva concepción de la salud entendida como “no sólo la ausencia de enfermedades sino el completo estado de bienestar físico, mental, social y ambiental” (Artículo 2 de La Ley Orgánica de Salud de 1998). Pasaba de ser una concepción de la salud como *presencia de enfermedad* a una concepción *preventiva* de la misma. En este punto la política de salud se guía por los nuevos ordenamientos normativos de la salud prescritos en los acuerdos internacionales de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Por otra parte, en relación con los principios de *universalidad, participación, complementariedad, coordinación y calidad*, gestionada de

acuerdo con la eficiencia de un plan de descentralización para la política de salud, en su artículo tercero La Ley Orgánica de Salud de 1998 establecía lo siguiente con respecto a los principios antes mencionados:

Artículo 3º

Los servicios de salud garantizarán la protección de la salud a todos los habitantes del país y funcionarán de conformidad con los siguientes principios:

Principios de Universalidad: Todos tienen el derecho de acceder y recibir los servicios para la salud, sin discriminación de ninguna naturaleza.

Principio de participación: Los ciudadanos individualmente o en sus organizaciones comunitarias deben preservar su salud, participar en la programación de los servicios de promoción y saneamiento ambiental y en la *gestión y financiamiento de los establecimientos de salud* a través de aportes voluntarios.

Principio de complementariedad: los organismo públicos territoriales, nacionales, estatales y municipales, así como los distintos niveles de atención se complementarán entre sí, de acuerdo con la capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa de los mismos.

Principio de coordinación: Las administraciones públicas y los establecimientos de atención médica cooperarán y concurrirán armónicamente entre sí, en el ejercicio de sus funciones, acciones y utilización de recursos.

Principio de calidad: En los establecimientos de atención médica se desarrollarán mecanismos de control para garantizar a los usuarios la calidad en la prestación de servicios, la cual deberá observar criterios de integridad, personalización, continuidad, suficiencia, oportunidad y adecuación a las normas, procedimientos administrativos y prácticas profesionales (Ley Orgánica de Salud, 1998).

Estos principios de la reforma a la legislación de la política de salud de 1998 se articulan justamente con el discurso de la Nueva Gestión Pública, el diseño institucional del proceso de descentralización y las nuevas prácticas de salud pública poniendo ahora el énfasis en la educación y prevención de la

salud. Por otra parte, la primera evaluación sobre el impacto de la descentralización en el sector salud fue promovida por el Programa de las Naciones Unidas y llevado a cabo por el *Think Tank* venezolano el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), dicha evaluación se llevó a cabo entre julio de 1999 y febrero de 2000 (Mascareño, 2003:259-307). Mencionamos lo anterior pues como bien señaló Wayne Parsons en su curso impartido en el año 2009 en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, en América Latina no existe todavía una institucionalización de la evaluación de las políticas sociales, a excepción de países como México. Brasil. Chile y Argentina, cuyos esfuerzos van en el sentido de institucionalizar la evaluación de la política social, para conocer su impacto real sobre la población.

En ese sentido, será el sector salud una de las áreas en donde la negociación sobre la descentralización de las funciones se dieron con mayor intensidad, pues fueron algunos estados de la federación venezolana que emprendieron en poco tiempo los trámites del proceso de descentralización. Estados como Carabobo, Lara, Sucre y Zulia iniciaron desde el año de 1990 la descentralización del sector salud, dentro del marco de referencia que hemos señalado que corresponde a la manera de concebir las prácticas de las políticas sociales en el neoliberalismo. Los indicadores que midieron el Programa de las Naciones Unidas y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) (Mascareño, 2003), fueron tasa de mortalidad infantil (tasa por 1000 nacidos vivos registrados); tasa de mortalidad neonatal (tasa por 1000 nacidos vivos registrados); tasa de mortalidad postneonatal (tasa por 1000 nacidos vivos registrados); tasa de mortalidad materna (tasa por 1000 nacidos vivos registrados); tasa de natalidad (tasa por 1000 habitantes). Dicha medición se llevó a cabo en intervalos de cuatro años 1990, 1994 y 1998. Por ejemplo, en el estado de Carabobo hubo una reducción de la tasa de mortalidad infantil de 29.6% en 1990 al 17.8% en 1998. En el estado de Sucre la reducción de la tasa de mortalidad infantil fue más ligera pues paso del 11.5% en 1990 al 10.43% en 1998. En donde uno encuentra incrementos significativos es en el indicador de la tasa de mortalidad materna, pues en el estado de Zulia encontramos que en

1990 fue de 0.6% y para el año de 1998 se incrementó a 0.8%. Asimismo, en el estado Lara la tasa de mortalidad materna fue de 0.2% en 1990 y de 0.4% en 1998 (Ver Tabla 3.7).

Tabla 3.7 Indicadores claves de salud medidas en el proceso de descentralización en cuatro estados: Carabobo, Lara, Sucre y Zulia.												
Indicadores	Carabobo			Lara			Sucre			Zulia		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998	1991	1994	1998	1990	1994	1998
Tasa de mortalidad infantil (1)	26.6	24.3	17.8	26.5	18.4	19.1	11.5	12.3	10.43	35.98	33.6	29.8
Tasa de Mortalidad Neonatal (1)	16.2	14.1	10.7	15.3	12.6	11.7	7.25	7.16	6.75	16.93	16.32	14.29
Tasa de mortalidad postneonatal (1)	13.4	10.3	7.1	9.3	8.3	7.0	4.3	5.2	3.68	19.05	17.28	15.52
Tasa de mortalidad materna (1)	0.6	0.6	0.5	0.2	0.1	0.4	0.4	0.5	0.3	0.6	0.7	0.8
Tasa de natalidad (2)	23.1	21.8	18.6	28.5	24.8	23.9	34.87	30.38	22.53	27.03	26.49	19.21

(1) Tasa por 1.000 nacidos vivos registrados.

(2) Tasa por 1.000 habitantes

Fuente: Mascareño (2003).

Capítulo 4 El poder popular y la ideología de la política social de la Revolución Bolivariana, 1999-2010.

El poder popular es el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el Estado comunal

Proyecto de Ley Orgánica de Poder Popular, artículo 2, 2010

Barrio Adentro, como misión socialista, es la base, el pilar fundamental del Sistema Público Nacional de Salud. Cada día son más los médicos venezolanos que se han unido a esta milicia de vida, y hoy son decenas de miles de estudiantes que se preparan para conformar los nuevos batallones de amor para continuar llevando salud a todos los rincones de Venezuela y de Nuestra América.

Hugo Rafael Chávez Frías, *¡La gran fiesta patria!*, 18 de abril de 2010

Introducción

En el presente Capítulo 4 trazamos los momentos políticos en cuyo marco de referencia se inscribe lo que nosotros identificamos como el discurso ideológico de la política social de la Revolución Bolivariana en Venezuela,⁹⁵ cuyo actor central es el Presidente venezolano Hugo Rafael Chávez Frías (1999- hasta nuestros días). El ejecutivo Hugo Chávez es un lugar de enunciación clave en la producción discursiva sobre la ideología de la política social en la Revolución

⁹⁵ Como movimiento “populista” Kirk Hawkins (2003) señala que al Chavismo sus seguidores le llaman “Frente Revolucionario Bolivariano” o “Movimiento Revolucionario Bolivariano”. Nosotros en nuestro trabajo de investigación usamos la expresión “Revolución Bolivariana” para denotar el marco de referencia o el lugar de enunciación de una producción discursiva radical en política social del gobierno de Hugo Rafael Chávez Frías con efectos ideológicos en la institución de prácticas de políticas sociales (Laclau, 2006a).

Bolivariana, su discurso *dislocó* las estrategias discursivas del proyecto político hegemónico del neoliberalismo, que como hemos analizado fue el discurso *naturalizado* durante los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Rafael Caldera (1994-1998). Así, en el presente capítulo abordaremos las *estrategias narrativas* que constituyeron la *disrupción discursiva* que han dado origen a una construcción *fantasmática* de lo social, la cual le otorga sentido a una forma distinta de concebir los derechos sociales como derechos humanos de acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Asimismo, exploramos el sentido de los derechos sociales como un atributo de un *sujeto político* central en el discurso ideológico de la política social en la Revolución Bolivariana: *el pueblo*. Siguiendo esta línea argumentativa, en este capítulo analizamos la *interpelación* que realiza el Presidente Chávez al *pueblo* para legitimar sus políticas sociales como una articulación de derechos sociales que deben ejercer los(as) ciudadanos(as) como parte de su *poder popular*. Por supuesto, dicho discurso se compone de *antagonismos* internos, pero que paradójicamente en su antagonismo interno emergen las *identidades* y las *fronteras políticas* instituidas por los actos radicales de poder,⁹⁶ que permite distinguir los amigos y enemigos en las disputas discursivas.

Asimismo, analizamos el campo discursivo en que se articulan las políticas de salud bajo el nuevo proyecto político hegemónico de la Revolución Bolivariana, interpretando el sentido, principalmente, de las políticas de salud alternativas al sistema tradicional sanitario estatal, es decir, la política de salud del poder popular *Barrio Adentro*. Los problemas de desigualdad social y pobreza en Venezuela, como en gran parte de América Latina, hace que la política de salud a través de la misión Barrio Adentro sea un esquema de

⁹⁶ Sobre la interpretación del *proceso de identificación* que le otorga Stavrakakis al *sujeto de la ausencia* de la teoría Lacaniana aplicada a la vida social, escribe Stavrakakis: “La ausencia estimula el deseo y por consiguiente necesita la constitución de cada identidad a través de procesos de identificación con objetos socialmente realizables, como son los roles de la familia, las ideologías políticas, modelos de consumo e ideales profesionales. Esto se articula para crear una relación verdaderamente simbiótica entre subjetividad y poder” (Stavrakakis, 2010: 61).

política pública radical, que se enfoca a la asistencia primaria de salud de la población más desfavorable y olvidada en sus derechos sociales por las políticas sociales asistencialistas y compensatorias del período neoliberal. Como argumentamos en el presente capítulo la Revolución Bolivariana tiene un discurso radical sobre los derechos sociales, entrando por momentos en contradicción su concepción de la sociedad con el régimen de creencia de la democracia, entendida esta última como la *desincorporación* del poder (Lefort, 1990), es decir, como el régimen político que cobra sentido a través de la *universalización* y *horizontalidad* de los derechos humanos.

4.0. La disrupción discursiva de la Revolución Bolivariana.

En 1997 en una entrevista realizada al ex presidente de Venezuela Carlos Andrés Pérez, el político promotor de las políticas neoliberales reflexionaba sobre los rasgos distintivos que debería tener un líder político para el siglo XXI. Pérez imaginaba la figura social del líder como un prototipo del *mito* de la racionalidad de la política, modelo de las figuras que habían configurado su propio gabinete tecnocrático. Pérez pintaba las cualidades del líder *político* del siglo XXI, deseable para la democracia venezolana, en la siguiente imagen:

“[...] las cosas han cambiado mucho, el liderazgo ya tiene que fundamentarse no solamente en eso que se llama el *carisma*, en la capacidad de aceptación que tenga una persona ante una comunidad, sino que ahora tiene que *cimentarse mucho más sobre la preparación, sobre la capacidad, esos líderes del pasado pegando tres gritos en una esquina o en un mitin podían ganarse una multitud eso no es posible* porque además las comunicaciones modernas que es la gran revolución de nuestro tiempo han modificado totalmente la vida en el mundo. El líder está sometido a una auscultación mucho más profunda y va a ser muy difícil asumir posiciones de liderazgo en este mundo de las comunicaciones modernas [...]” [cursivas mías] (Pérez, 1997).

La imagen de Pérez sobre el líder para el siglo XXI, retrataba con exactitud, *por vía negativa*, el futuro liderazgo que emprendería Hugo Chávez cuando sube al poder en 1999. Justamente fueron los medios de comunicación los cuales pusieron en la escena política a Hugo Chávez en su célebre discurso del 4 de febrero de 1992, después de que deponía las armas por el fracaso del golpe de estado, estando en el poder Carlos Andrés Pérez. El *mensaje bolivariano* que daría Hugo Chávez, no sólo a sus aliados militares, sino a una gran audiencia a nivel nacional e internacional, de inmediato ganó la simpatía de muchos ciudadanos venezolanos, entre ellos el del veterano político Luis Miquilena. Así, con su discurso del 4 de febrero irrumpe en la vida política de Venezuela una nueva forma de hacer la política, aquí la nueva retórica con la

que se anunciaba el futuro líder de lo que más adelante se llamará *simbólicamente* la Revolución Bolivariana:

“[...] Y en este *mensaje bolivariano* va dirigido a los valientes soldados que se encuentran en el movimiento de paracaidistas de Aragua y en la brigada blindada de Valencia. Compañeros: *lamentablemente por ahora los objetivos que nos planteamos no fueron logrados en la Ciudad Capital*, es decir, nosotros acá en Caracas no logramos *controlar el poder*. Ustedes lo hicieron muy bien por allá, pero ya es tiempo de evitar más derramamiento de sangre, ya es tiempo de reflexionar y *vendrán nuevas situaciones y el país tiene que enrumbarse hacia un destino mejor*. Así que oigan mi palabra, oigan al comandante Chávez quien les lanza este mensaje para que por favor reflexionen y depongan las armas porque ya en verdad los objetivos que nos hemos trazado a nivel nacional es imposible que lo logremos. Compañeros: oigan este mensaje solidario les agradezco su lealtad, les agradezco su valentía, su desprendimiento y yo ante el país y ante ustedes asumo la responsabilidad de este movimiento militar bolivariano [...] [cursivas más]” (Chávez, 1992)⁹⁷

Para Luis Miquilena, Chávez encarnaba el talento político y el carisma portentoso para guiarlo a la lucha política por la vía democrática de las elecciones, a diferencia de Carlos Andrés Pérez, Miquilena veía en los atributos retóricos de Chávez el futuro líder democrático de izquierda que requería Venezuela (Ver fotografía 4.1).

⁹⁷ He transcrito el discurso histórico de Hugo Chávez después de que deponía las armas el 4 de febrero de 1992. Para los analistas es el inicio de la carrera política de Hugo Chávez a través de su impacto en los medios de comunicación. Fuente electrónica: http://www.youtube.com/watch?v=dV1fKQscgSQ&feature=player_embedded

Fotografía 4.1 Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Comandante Hugo Rafael Chávez Frías.



Fuente: The Economist

Luis Miquilena líder político de tendencia socialista, persuadió a Hugo Chávez después de que recibiera el sobresoimiento del presidente Rafael Caldera el 24 de marzo de 1994, que la lucha política no era por la vía armada, sino por la vía electoral. Más tarde una vez asumido el poder presidencial por Hugo Chávez, Luis Miquilena rompe relaciones con el ejecutivo por diferencias ideológicas y estrategias políticas. Tras la obtención de la libertad de Hugo Chávez, responsable del golpe de estado del 4 de febrero de 1992, se lee en la prensa una simpatía seductora por la valentía y el carisma del comandante Hugo Chávez:

“La semana pasada, la arrolladora corriente de opinión a favor de la libertad de los militares presos por las insurrecciones de febrero y noviembre del '92, fue acertadamente interpretada por el

Presidente [Rafael Caldera]. En ese gesto va el agradecimiento de muchos venezolanos, entre los cuales me cuento, por el sacrificio de esos hombres que rescataron la dignidad nacional y cambiaron el vergonzoso curso que llevaba el país en enero de 1992” (Jorge Olavarría, *El Universal*, 03.04.1994)

“Comandante Chávez: un gran país que sufre y espera está integralmente contigo” (*El Nacional*, 03.04.1994)

“La forma como se ha resuelto el problema Latino y la puesta en libertad de los militares del 4F y 27N son sin duda éxitos obtenidos por el gobierno...En cuanto a la excarcelación de los militares, sólo debe recordarse que se trata de una edición repetida de lo que el mismo Caldera hizo en su primer mandato. Si entonces la inédita operación terminó restableciendo la normalidad política, no había ni hay razones para suponer que ahora no deba ocurrir lo mismo” (Américo Martín, 08.04.1994).

La prensa en su conjunto veía con optimismo y simpatía la liberación de los militares que habían participado en el golpe de Estado de 1992, y en particular por la liberación del naciente líder carismático de la escena política venezolana: el comandante Hugo Rafael Chávez Frías.

Como hemos mencionado en el capítulo 2 sobre las concepciones de ideología, autores con posturas nominalistas argumentan que la ideología opera a través de la *descripción* de palabras (Russell, 1919). En ese sentido, por ejemplo los estudios de la Universidad de Salamanca dirigidos por Manuel Alcántara han estudiado la ideología política en América Latina en esta vertiente de investigación de carácter nominalista.⁹⁸ El estudio nominalista de la ideología pasa por alto los *elementos retóricos* de los discursos que configuran a la ideología, por consiguiente ignoran el supuesto ontológico de los sistemas de significación en que se producen dichos discursos, cuyas consecuencias empíricas consiste en no profundizar en los contextos sociopolíticos en que se

⁹⁸ Para un análisis nominalista de la ideología política a través de análisis estadístico véase: Manuel Alcántara (2008), “La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, No. 217, Septiembre-Octubre, pp. 72-85; Flavia Freidenberg (2006), “Izquierda vs. Derecha / Polarización ideológica en Ecuador”, en *Política y Gobierno*, Vol. XIII, No.2, pp. 237-278.

producen dichos discursos con *efecto ideológico*. Hemos indicado la relevancia del estudio de la retórica para la interpretación de un discurso ideológico, por supuesto no entendemos aquí a la retórica como un lenguaje externo del discurso, sino más bien la *retórica* como un componente *constitutivo* del discurso (Laclau, 2006b). Un discurso es *contingente* porque aparece en el *tiempo*, en el sentido cristiano -más que griego- sobre la interpretación de la historia.⁹⁹ Por tal motivo, la retórica como constitutivo del discurso tiene la virtud de iluminar varias categorías de análisis del discurso y por extensión de las ideologías políticas. En ese sentido, la construcción discursiva del *significante vacío* es ante todo histórica. Para conceptualizar lo anterior nos apoyamos en Ernesto Laclau (2000b) en su siguiente argumentación:

El arsenal de retórica tiene un modo de significación que elimina la complementariedad literal/figurativa. Esto es la llamada catacrexis (un término figurado al que no corresponde ninguna literal). La oblicuidad está constituida por una significación catacrésica. Por razones que no puedo elaborar en esta oportunidad, hay razones para pensar que la catacrexis no es un tropo específico sino la marca de lo retórico como tal, presente en todos los tropos. Lo literal podría simplemente ser un término que concilia las huellas de su propia retoricidad, de manera que la retoricidad podría ser constitutiva del habla.

¿Por qué? Por las razones que explicité en otra parte, ningún sistema de significación puede cerrarse de otro modo que mediante desplazamientos catacrésicos. La totalidad de la argumentación está desarrollada en ese ensayo y no lo volveré a repetir aquí. Sólo enumeraré sus pasos lógicos, que son como siguen: 1). Como lengua (y por extensión todos los sistemas de significación) esencialmente diferencial, su cierre es la condición previa de significación de tener en absoluto existencia; 2). Cualquier cierre, no obstante, requiere el establecimiento de límites, y ningún límite puede ser establecido sin simultáneamente, suponer que hay más allá; 3). Pero como el sistema es el sistema de todas las diferencias, aquello que está

⁹⁹ No es casual que Ernesto Laclau tome los escritos místicos de Meister Eckhart para probar la naturaleza retórica del *significante vacío*. Véase: Ernesto Laclau (2005b), *Misticismo, retórica y política*, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

más allá del límite sólo puede ser de la naturaleza de una exclusión; 4) la exclusión opera, sin embargo, en un sentido contrario: ésta es por un lado, la que hace posible el sistema de diferencias son no solo diferenciales sino mutuamente equivalenciales. Esta tensión es lógicamente inevitable, la totalidad sistémica es un objeto que resulta, al mismo tiempo, imposible y necesario. Imposible: la tensión entre equivalencia y diferencia es insuperable, no hay un objeto literal que corresponda a esa totalidad. Necesario: sin ese objeto no habría significación; 5) conclusión: el objeto imposible tendría que ser representado, pero esta representación tendría que ser esencialmente *distorsionada* y *figurativa*. Este es el punto en que la catacresis entra en escena. Los posibles significados de esta comunicación distorsionada constituyen solamente las diferencias particulares. Una de ellas, sin dejar de ser particular, tiene que encarnar esa totalidad imposible. Desde cierto punto de vista, esto es la producción de un *significante vacío*. Significa una totalidad que es literalmente imposible. Desde otro ángulo, esto es una *operación hegemónica* (o la construcción de un significante maestro en el sentido lacaniano): *una cierta particularidad transforma su propio cuerpo en la representación de una totalidad inconmensurable*. [cursivas mías] (Laclau, 2006b: 5).

En esta articulación teórica Laclau (2006b) argumenta la centralidad que tiene la retórica, y en particular la figura de la catacresis para conocer las vías de la construcción discursiva de las *diferencias* y *equivalencias* en un sistema de significación. Asimismo, la vía discursiva por la cual se constituye el *significante vacío* cuya plenitud de significación es la de operar de manera *distorsionada* y *figurativa*. Estos supuestos ontológicos del discurso son de vital importancia para comprender como operan estas categorías en la construcción discursiva de una ideología política. Por otra parte, la argumentación de Laclau presentada aquí permite delimitar las fronteras ontológicas entre la concepción nominalista de la ideología y la concepción de la ideología desde la teoría del discurso postestructuralista. En ese sentido, para un buen número de investigadores Hugo Chávez no tiene una *ideología política*, o si la tiene es *totalitaria* o *ambigua* pues al asumir con criterio nominalista el estudio del discurso sólo ven *inconsistencias* e *incoherencias* en el discurso ideológico de

Chávez.¹⁰⁰ Por otra parte, como argumentamos en la parte teórica del capítulo 2 de la presente investigación la teoría del discurso postestructuralista pone como tema central de investigación *lo político*.

En este marco de referencia Hugo Chávez irrumpe en la política con un discurso marcado por la lógica de la diferencia y la equivalencia en su sistema de significación sobre el pasado inmediato en lo económico y político de Venezuela. En su discurso hace un uso de la historia política y económica (Aibar, 2009) de Venezuela, para legitimar su proyecto político en la *Agenda Alternativa Bolivariana*¹⁰¹, justamente su nombre es simbólico, pues apunta al discurso antagónico representado en su momento por la *Agenda Venezuela* de Rafael Caldera, que para el discurso chavista representa el discurso de la élite política de Venezuela. En su discurso de la *Agenda Alternativa Bolivariana* los orígenes de la corrupción, despilfarro económico, autoritarismo, decadencia moral se encuentran en la fundación de la democracia popular del Pacto de Punto Fijo, Chávez nos narra en 1996:

Hugo Chávez Frías
Caracas, 22 de julio de 1996

Pacto de Punto Fijo: Fin

Sin duda, estamos ante una crisis histórica, en el centro de cuya irreversible dinámica ocurren simultáneamente dos procesos

¹⁰⁰ Por ejemplo, en el intento conceptual para ubicar *ideológicamente* al gobierno de Hugo Chávez, la investigadora Nelly Arenas (2008: 113-114) argumenta lo siguiente: “Imbricada a prácticas políticas autoritarias como ésta, no es difícil distinguir una vocación totalitaria que se desliza en la actuación del régimen con muy poco recato la mayoría de las veces. Si estamos de acuerdo en que “la ideología totalitaria es un núcleo de proyecto de transformación total de la realidad social”, como ha indicado Fisichella (1995), la idea de crear un “hombre nuevo” a partir de lo que el presidente Chávez llama socialismo del siglo XXI, apunta hacia allá”, a nuestro entender la comparación de Arenas no es ponderada. Por otra parte, a nuestro parecer hubiera sido más sugerente comparar la noción histórica de *totalitarismo* de Hannah Arendt (2004) - quien precisamente reflexionó sobre el concepto de *lo político*- con el régimen político que representa Hugo Chávez.

¹⁰¹ Libro obtenido en el Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información (MinCi), en Caracas, Venezuela en el año 2010.

interdependientes: uno es la muerte del viejo modelo impuesto en Venezuela hace ya casi 200 años, cuando el proyecto de la Gran Colombia se fue a la tumba con Simón Bolívar, para dar paso a la Cuarta República, de profundo corte antipopular y oligárquico. Y el otro es el parto de lo nuevo, *lo que aún no tiene nombre ni forma definida* y que ha sido concebido con el signo embrionario aquel de Simón Rodríguez “La América no debe imitar modelos, sin ser original. O inventamos o erramos”

Por supuesto que el viejo modelo ha venido cambiando de ropaje y de nombres a lo largo de todo este tiempo, pero siempre se ha basado en la imposición, en la dominación, en la explotación, en el exterminio.

En este siglo, durante la última década de gobierno del General Gómez, fue incubándose un modelo político al que perfectamente pudiéramos llamar el “modelo adeco”, fundamentado especialmente en la explotación petrolera (en 1926 ya el petróleo había desplazado al café como primer producto de exportación), en el populismo y en el autoritarismo. El “modelo adeco” irrumpió el 18 de octubre de 1945; echó sus bases en el trienio 45-48, para ser desplazado durante una década y reaparecer en 1958, en la caída del gobierno del General Marcos Pérez Jiménez. Ahora sí había venido para quedarse. Desde entonces, el nefasto modelo pisó el acelerador al proceso de sustitución de importaciones, profundizando el rentismo petrolero y la dependencia, sobre un pacto político cupular-partidista al que se conoce como “Pacto de Punto Fijo”, reforzado desde ese momento por el calderismo copeyano, cómplice, a pesar de su papel de actor de reparto, en el festín (Chávez, 1996:7-8).

La retórica de Hugo Chávez en su *Agenda Alternativa Bolivariana* delimita un *exterior constitutivo* (Aibar, 2009), a partir de su lectura del pasado. La mejor manera de representar la lógica de la diferencia que precisamente carga de significación a la nueva representación política de manera *distorsionada y figurativa* es mirando hacia el futuro prometedor, hacia “*el parto de lo nuevo, lo que aún no tiene nombre ni forma definida*” (Chávez, 1996:7), es decir, hacia la construcción de la comunidad política que descansará posteriormente en el signifiante vacío de la *Revolución Bolivariana*. Entonces ¿cuál es en ese momento de lo político el exterior constitutivo de lo que *aún no*

tiene nombre ni forma definida? Es el pasado de 200 años con la caída de la Gran Colombia y con la muerte de Simón Bolívar. Esta historia de 200 años encarna en la Cuarta República, en el Pacto de punto Fijo, cuyo sistema de significación se asocia de manera *figurativa* y *distorsionada* la siguiente lógica de diferencias: “la imposición”, “la dominación”, “la explotación”, “el exterminio”, “lo antipopular” y “lo oligárquico”. En esta lógica de la diferencia se marca las fronteras políticas *amigo-enemigo*, a partir de este momento y hasta culminar con su triunfo electoral el discurso político de Hugo Chávez será precisamente el mejor garante de su legitimidad político-popular.

4.1. Las elecciones presidenciales de 1998: el triunfo electoral del Movimiento Quinta República (MVR).

Podemos afirmar que el primer mentor civil de Hugo Chávez¹⁰² fue Luis Miquilena, debido a su influencia sobre Hugo Chávez en la manera de pensar la política en contextos democráticos, Chávez el ideólogo del Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR),¹⁰³ pasará a institucionalizar su movimiento político como partido y posteriormente a registrarlo en el Consejo Nacional Electoral (CNE) para formalizarlo como el partido político Movimiento Quinta República (MVR) en julio de 1997 (Ellner, 2001; Corrales, 2006; López-Maya, 2008; Hernández, 2010). Así Hugo Chávez se disponía a competir en las elecciones presidenciales de 1998. Para las competencias electorales el carismático líder político Hugo Chávez reuniría en una alianza partidaria a un conjunto de partidos políticos, cuya situación política en ese momento era la de ser oposición al estar al margen de las decisiones de poder del gobierno de Rafael Caldera aún en ejercicio de su gestión gubernamental. Es importante

¹⁰² El segundo mentor de Hugo Chávez será la figura antidemocrática de Fidel Castro.

¹⁰³ El Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR) fue fundado en diciembre de 1983 por Hugo Rafael Chávez Frías y un grupo de jóvenes militares con tendencia hacia una política revolucionaria y radical, que criticaba acremente la situación de corrupción y abuso del poder en Venezuela (Hawkins, 2003:1140).

mencionar que actores políticos e intelectuales de distinto registro ideológico coinciden en reconocer el talento político de Hugo Chávez (Miquilena, 2008; Paniz, 2008; Naím en Krauze, 2008; Krauze, 2008). Siguiendo nuestra línea argumentativa, en las elecciones presidenciales de 1998 se presentó, bajo las condiciones mínimas de toda democracia de acuerdo con Lipset (1959), la competencia electoral con el surgimiento de un movimiento político que no respondía a las formaciones tradicionales de los partidos políticos surgidos del Pacto de Punto Fijo, por supuesto nos referimos precisamente al movimiento político-social de Hugo Chávez, el Movimiento V República (MVR). Como hemos argumentado para analizar la institucionalidad democrática en que se han presentado las elecciones presidenciales en Venezuela, Lipset (1959) señala que se requieren de tres componentes mínimos para que se hable de contexto democrático, a saber: 1). Una fórmula política, 2). Líderes políticos en el gobierno, 3). Una oposición.¹⁰⁴ Como hemos ya argumentado en el Capítulo 3, en la instauración de la democracia en Venezuela con el Pacto de Punto Fijo, se habían cumplido estos tres componentes mínimos que requiere toda democracia de acuerdo con el sociólogo Lipset (1959:71). En efecto, para las elecciones presidenciales de 1998 tenemos en Venezuela desde el punto de vista de la institucionalidad democrática los siguientes componentes de acuerdo con nuestra propuesta sociológica de análisis político inspirada en Lipset.

1). Una fórmula política. Para las elecciones de 1998 a pesar de la crisis del sistema de partidos que venía padeciendo el régimen político venezolano (Rey, 1991; Coppedge, 1994; Ellner, 1996; Ollier, 2011) existe en Venezuela un

¹⁰⁴ Los componentes que nos proporciona Lipset (1959) tienen la ventaja de permitirnos realizar una evaluación general de carácter descriptivo sobre la situación de la democracia. No obstante, no ignoramos los estudios sobre la dimensión de sistema de partidos para la estabilización de la democracia, estudios pertinentes para comprender el contexto democrático de Venezuela. Véase: José E. Molina V. y Carmen Pérez B. (2004), "Radical Change at the Ballot Box: Causes and Consequences of Electoral Behavior in Venezuela's 2000 Elections", en *Latin American Politics and Society*, Vol.46, No.1, Primavera, pp. 103-134; Scott Mainwaring (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization*, Stanford: Stanford University Press; Scott Mainwaring and Matthew Shugart (1997), "Conclusion: Presidentialism and the Party System", en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editores Scott Mainwaring y Matthew Shugart, Cambridge: Cambridge University Press, pp.394-440.; Scott Mainwaring y Timothy Scully (1995), "Introduction", en *Building Democratic Institutions*, editores Mainwaring and Scully, Stanford: Stanford University Press, pp. 1-34.

régimen de creencia (Bataillon, 2004) de que la lucha por el poder tiene que pasar por la legitimidad de los procesos electorales. Así, lo ha entendido uno de los actores políticos más radicales como lo es el propio Hugo Chávez. En ese sentido, el Movimiento V República (MVR) concertó una alianza partidaria para competir por la vía electoral en los procesos político-electorales de 1998. La alianza fue posible debido al liderazgo carismático de Chávez e insistimos en el régimen de creencia de los acuerdos políticos en contextos democráticos. Además hay que agregar que la oposición tenía un enemigo bien identificado: la élite política venezolana aún en el ejercicio del poder. Chávez logró en ese sentido reunir los intereses partidarios de distintas fuerzas políticas en el denominado Polo Patriótico. En la alianza Polo Patriótico destacan los siguientes partidos políticos que conformaron esta fuerza político-partidaria, Movimiento al Socialismo (MAS); Partido Comunista de Venezuela (PCV); Partido Patria para Todos (PPT); y el partido líder el Movimiento V República (MVR). Así, en las elecciones de 1998 se presentaron a competir los candidatos de los partidos tradicionales, por Acción Democrática y el partido demócrata cristiano COPEI participó el político Henrique Salas Romer, asimismo la candidata independiente la Miss Universo Irene Sáez Conde participó con su partido IRENE (Hawkins, 2003).

2). Líderes políticos en el gobierno. El Movimiento V República es justamente una expresión clara de la desinstitucionalización de los partidos políticos tradicionales en el juego democrático de Venezuela. Por tal motivo, los liderazgos de Acción Democrática y COPEI habían entrado en crisis, fundamentalmente por la pérdida de legitimidad política. A pesar de ello en el gobierno en funciones el liderazgo moral de Rafael Caldera¹⁰⁵ reunía en torno a su figura un mayor consenso que en su momento no lo tuvo Carlos Andrés Pérez, en otros términos hasta el final de la gestión gubernamental del gobierno de Caldera, el liderazgo aunque débil funcionaba en el sistema democrático venezolano, el hecho está que seguían legislando con consensos mayoritarios,

¹⁰⁵ Rafael Caldera en 1993 ganó las elecciones presidenciales con el partido que había fundado Convergencia, una vez que había roto relaciones con su partido COPEI.

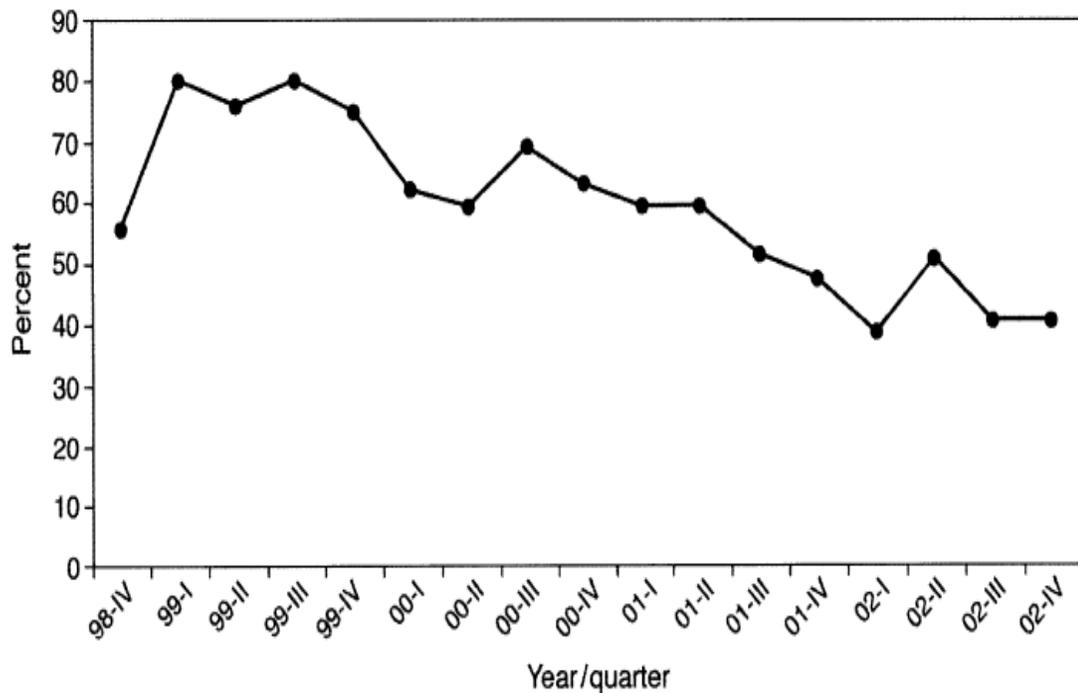
como en su momento observamos en el capítulo 3 la aprobación de la Ley Orgánica de Salud (1998).

3). Una oposición. Uno de los requisitos esenciales y básicos para un sistema democrático de acuerdo con Lipset (1959) es la existencia de una oposición que ejerza la crítica y que proponga en términos del discurso político los cambios que requiere la plaza de la política democrática. Precisamente, en las elecciones presidenciales de 1998 el Movimiento V República representó a la oposición, cuya crítica se articuló en un discurso que hacía un uso político del pasado (Aibar, 2009), pues los partidos políticos tradicionales representaban los “males” de la sociedad venezolana puesto que se les asociaba con la corrupción generalizada en las instituciones gubernamentales, siendo el ejemplo claro la “corrupción” representada en el juicio de peculado del ex presidente Carlos Andrés Pérez. Hugo Chávez como oposición se apartaba entonces de la política partidaria, pues lo suyo era un movimiento político que se distanciaba de la vieja política venezolana, y se apoyaba en la fuerza política del “*pueblo*” (Hawkins, 2003).

En ese sentido, para las elecciones presidenciales de 1998 Venezuela cumplía con los requisitos mínimos de un entorno democrático tal y como lo concebía el sociólogo Lipset (1959). En su discurso político de campaña Hugo Chávez responsabilizaba a los partidos tradicionales de la quiebra económica y moral del país. Su discurso político construyó un *enemigo* a la medida de las expectativas del electorado, y de sus seguidores. Este discurso radical de Chávez se apartaba por completo de la visión neoliberal de gobierno de los partidos tradicionales de la última década, apelando en su discurso al *pueblo*. Un discurso radical de cambio político para la sociedad venezolana explica la gran popularidad del naciente político Hugo Chávez, que ahora saltaba a la arena electoral con una gran aceptación del electorado, o bien en términos gramscianos como lo observa Antonio Hernández Curiel, Hugo Chávez asumía el liderazgo de un movimiento de masas a partir de 1998 (Hernández, 2009). Esta popularidad entre los años de 1998 y el 2002 se vería reflejada en las

encuestas de percepción de los ciudadanos sobre el liderazgo de Hugo Chávez. Así, para el cuarto trimestre de 1998 Hugo Chávez alcanzó en las encuestas un 55% de aceptación entre los ciudadanos venezolanos. En el primer trimestre de 1999 Chávez alcanzaría su máximo porcentaje de aceptación entre la ciudadanía al llegar al 80%. No obstante, su popularidad fue descendiendo teniendo para el primer trimestre del 2002 una aceptación ciudadana del 40% (Ver Gráfica 4.1).

Gráfica 4.1 Porcentaje de aprobación para Hugo Chávez, 1998-2002



Fuente: Hawkins (2003).

En este contexto democrático y de popularidad para el liderazgo de Hugo Chávez, las elecciones presidenciales de 1998 son ganadas por el partido político Movimiento V República de Hugo Chávez en coalición con otros partidos políticos en el denominado Polo Patriótico. De esta manera, la distribución de los porcentajes de los votos en las elecciones presidenciales de

1998 quedarían de la siguiente forma: Hugo Rafael Chávez Frías del partido Movimiento V República (MVR) en la alianza Polo Patriótico¹⁰⁶ obtendría el 56.20% del voto popular. Henrique Salas Romer de los partidos Acción Democrática y COPEI obtendría el 39.97% del voto electoral. La candidata independiente del partido IRENE, Irene Sáez Conde obtuvo en esta contienda electoral el 2.82 % del voto popular.¹⁰⁷ Chávez habría triunfado y con ello el Movimiento V República, cuya inspiración ideológica se encontraba en la lectura histórica, realizada por el propio Chávez, del ideario de Simón Bolívar

4.2 La fundación de la V República: La instalación de la Asamblea Constituyente (1999) y la aprobación de la Constitución de 1999.

1999 fue un año intenso en ejercicios electorales y de abierta polarización política del recién gobierno de Hugo Chávez, quien asumía el gobierno el 2 de febrero de 1999. El triunfo del Movimiento V República en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1998, tuvo como consecuencia en la arena parlamentaria que el Presidente Hugo Rafael Chávez Frías llegara con un soporte legislativo mayoritario que le permitirá un amplio margen de acción para establecer su visión de política pública y en particular de política social, pero fundamentalmente para tener la legitimidad política que le permitiera llevar a cabo su promesa de campaña, establecer una Asamblea Constituyente en donde se expresara la voz del *pueblo*. En la historia política de Venezuela no era reciente la discusión en torno a una reforma sustancial de la Constitución vigente desde 1961, puesto que dicho tema ya se había discutido durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, discusión motivada a partir de los intentos de golpe de Estado del 4 de febrero y del 27 de noviembre de 1992. De hecho el

¹⁰⁶ El Movimiento V República había realizado una coalición electoral con los partidos Movimiento al Socialismo (MAS), Patria para Todos (PTT) y otros partidos pequeños (Molina y Pérez, 2004: 107).

¹⁰⁷ Porcentajes del voto electoral tomado del documento “Elecciones Presidenciales. Cuadro Comparativo 1958-2000. (Voto grande), fuente: <http://www.cne.gov.ve>

propio Presidente Carlos Andrés Pérez había designado a un cuerpo colegiado de “honorables” para que llevaran a cabo dichas reformas constitucionales, propuesta que nunca maduró debido a la interrupción abrupta del gobierno de Pérez. En nuestra indagación histórica encontramos que los propios militares que conformaban el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200), habían elaborado un documento desde la cárcel titulado *Nos alzamos por la Constitución* (Agüero, 2004; Maingon, Pérez y Sonntag, 2000: 93), en donde se construye un discurso sobre la constitución de una Asamblea Constituyente como regeneración de la vida política de Venezuela y que le otorgara el poder constitucional al pueblo, en sus líneas centrales dice el texto de 1992:

[para] revocar el mandato al presidente de la República, a los parlamentarios que componen el Congreso Nacional y a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Judicatura [para] la renovación general del Poder Judicial, así como [para exigir] la renuncia del Consejo Supremo Electoral, devolviendo de esta manera la soberanía a su propio elemento: *AL PUEBLO VENEZOLANO*. Este referéndum nacional automáticamente debe considerar la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en la cual se defina a través de una nueva Carta Magna el modelo de sociedad hacia el cual debe enrumbarse la Nación Venezolana y *en el cual no puedan participar ninguno de los responsables de la destrucción de la República* [cursivas mías] (Maingon, Pérez y Sonntag, 2000: 93).

Ciertos analistas políticos han pasado por alto los discursos de Hugo Chávez debido al supuesto de que son vacíos de contenido, además de considerarlos con sentido peyorativo como “pura retórica” (Maingon, Pérez y Sonntag, 2000; Corrales, 2006; Arenas, 2008), esto se debe por una parte por concebir el discurso en términos *nominalistas* y por otra por considerar a la democracia exclusivamente bajo supuestos normativos, olvidando la construcción contingente e histórica de la democracia en América Latina. Nuestra interpretación de discurso como una composición de lenguaje y acción (Laclau, 2006a y 2006b), constituye justamente el marco de referencia de las

prácticas políticas. En ese sentido, nuestra interpretación de los primeros discursos públicos de Hugo Chávez es que en primera instancia venía prefigurando un acto fundador de la República de Venezuela, concebido como momento fundador de las instituciones políticas, asimismo de una nueva orientación de las políticas públicas, como se dará con la Constitución de 1999.

En el discurso de toma de posesión del 2 de febrero de 1999, Hugo Chávez marca las fronteras políticas de *amigo-enemigo*, podemos decir que el discurso de Chávez es la imagen exacta de *lo político* tal y como lo concebía Carl Schmidt (1998):

Aquí hace una década ya, dentro de pocos días vamos a recordar con dolor aquella explosión de 1989, 27 de febrero, día horroroso, semana horrorosa, masacre, hambre y miseria y aún no hubo, a pesar de eso, capacidad ni voluntad para tomar las acciones mínimas necesarias y regular, como pudo haberse hecho, la crisis moral, la crisis económica, y ahora la galopante y terrible crisis social.

Y esa sumatoria de crisis generó otra que era inevitable, señores del mundo, señores del continente, la rebelión militar de 1992 era inevitable como lo es la erupción de los volcanes; no se decreta una rebelión de ese tipo, y yo aprovecho este momento para darle un recuerdo imperecedero a los jóvenes militares y civiles de las rebeliones de 1992, 4 de febrero y 27 de noviembre de aquel año que quedará para la historia; aquí hay algunos de ellos con nosotros en este recinto, en este signo de la unidad, de la reunificación: el Gobernador del Zulia, por aquí veo su cara conocida desde hace muchos años; el Diputado Joel Acosta Chirinos, Jesús Urdaneta Hernández, Hernán Grüber Odremán; allá están los muchachos de la juventud militar observando: el Teniente Andrade, el Capitán Carreño, el Teniente Isea. Muchachos, parte de la juventud que tuvo que tomar una actitud, a alguien le tocó, otros están sembrados. No tienen la suerte de nosotros de estar aquí. Y otros están en las Fuerzas Armadas y han cargado una cruz durante años. Señores del mundo, señores del continente, los militares rebeldes venezolanos del 92 hicimos una rebelión que fue legitimada, sin duda alguna, no hoy porque yo soy Presidente ahora de Venezuela, sino que al día siguiente de la rebelión, mucho más del porcentaje que me trajo aquí de apoyo popular apoyó aquella rebelión militar. Esa es la verdad. No queremos más rebeliones, ya se los dije a mis hermanos de

armas. Fui al Alma Mater y lo dije: que nunca ocurra, pero que nunca más ocurra un 27 de febrero; que nunca más los pueblos sean expropiados de su derecho a la vida, porque si eso sigue ocurriendo nadie puede garantizar que otro día, mañana o pasado, pueda ocurrir otro acontecimiento indeseado, como los acontecimientos de 1989 y de 1992. (Hugo Chávez, discurso del 2 de febrero de 1999)

La interpretación del pasado inmediato que establece Hugo Chávez es una reconstitución de la historia política de Venezuela para legitimar el ejercicio del poder en contexto democrático. El sentido que se hace de la historia es un instrumento político eficaz para construir *identidades políticas* sobre el pasado (Aibar, 2009). Ahora el pasado de los acontecimientos violentos del *caracazo* (1989) y los intentos de golpe de estado del 4 de febrero y del 27 de noviembre de 1992 son legitimados desde la mirada de la historia, en circunstancias favorables para la revolución a partir de las elecciones democráticas ganadas por Hugo Chávez y el pueblo. A nuestro entender el discurso de Chávez está impregnado de pasajes de la historia y en lo sucesivo observaremos que su panteón de héroes estará conformado por constructores de utopías: Simón Bolívar, el Che Guevara, Cristo y Fidel Castro¹⁰⁸. Como señala en su estudio Marco Aponte Moreno *Metaphors in Hugo Chavez's Political Discourse: Conceptualizing Nation, Revolution, and Opposition* (2008), el discurso político de Chávez polariza al país y presenta a sus opositores como los enemigos de la patria simbolizada en Simón Bolívar, es decir, la metáfora del Simón Bolívar de Hugo Chávez como fundador del país.

El 2 febrero de 1999 Hugo Chávez también da a conocer al Congreso de Venezuela el Decreto Presidencial 3 en donde estipula el marco normativo para convocar a un referendo dirigido al “soberano” para establecer la Asamblea Nacional Constituyente, tal como había prometido en su campaña política. Esta situación generó una serie de disputas jurídicas sobre los mecanismos para

¹⁰⁸ Véase, Marco Aponte Moreno (2008), “Metaphors in Hugo Chavez's Political Discourse: Conceptualizing Nation, Revolution, and Opposition”, Tesis para optar el grado de Doctor de Filosofía por The Graduate Faculty in Hispanic and Luso-Brazilian Literatures and Lenguajes.

llevar a cabo dicho referendo. En el discurso del Ejecutivo Nacional era el llamado a refundar la V República a través de la instalación de un nuevo constituyente. Después de áridas disputas entre el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y el propio Ejecutivo,¹⁰⁹ la resolución que da precisamente la Corte Suprema de Justicia es que el Consejo Nacional Electoral está facultado para realizar dicho referendo, el cual se llevaría a cabo el 25 de abril de 1999. En un célebre discurso Hugo Chávez dirigirá una Carta a la Corte Suprema de Justicia, en los siguientes términos.

Celebro infinito que la Corte Suprema de Justicia se encuentre en el camino de la revolución, leyendo su legislación; celebro que haya vislumbrado su desencadenamiento a partir de la Constituyente originaria convocada por decreto del 2 de febrero de 1999 para transformar el Estado y crear el ordenamiento jurídico que requiere la democracia directa y que los valores que ésta insufla deben ser respetados; valoración que informa las pulsiones *óntico-cósmica, cosmo-vital y racional-social* inherentes al jusnaturalismo y su progresividad, pero también la interpretación de los deberes actuales y futuros en cuanto al mandato preludial de la actual Constitución, que exige mantener la Independencia y la integridad territorial de la nación y explica la existencia, razón de ser y encauza la misión de las Fuerzas Armadas Nacional en su artículo 132 (Ver Anexo II)

En estas circunstancias se lleva a cabo el referendo consultivo sobre el *sí* o *no* de la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente, dicho ejercicio democrático del referendo era una nueva experiencia en la historia electoral del país. Para dicho referendo se realizaron dos preguntas, a saber:

¹⁰⁹ Un estudio minucioso sobre las disputas de carácter jurídico y político se puede ver en Thais Maingon, Carmen Pérez Baralt y Heinz R. Sonntag (2000), "La batalla por una nueva Constitución para Venezuela", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62, No.4, Octubre-Diciembre, pp. 91-124.

1. ¿Convoca usted a una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?
2. ¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha marzo 24, 1999, y publicadas en su texto íntegro, en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* núm. 36 669 de fecha marzo 25, 1999?

La primera pregunta tuvo el 87.9% a favor, contra el 7.3%, mientras que la segunda pregunta tuvo el 81.9% a favor, contra el 12.8 en contra. Chávez había ganado. Se consolidaba otro triunfo democrático más de la Revolución Bolivariana (Ver Tabla 4.1).

Tabla 4.1 Resultados del referendo consultivo del 25 de abril de 1999

Pregunta	Respuesta	Cantidad de votos	%
¿Convoca usted a una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?	Sí	3 516 558	87.9
	No	290 524	7.3
	Nulos	191 520	4.8
¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha marzo 24, 1999, y publicadas en su texto íntegro, en la <i>Gaceta Oficial de la República de Venezuela</i> núm. 36 669 de fecha marzo 25, 1999?	Sí	3 275 716	81.9
	No	512 967	12.8
	Nulos	201 742	5.0

Fuente: Maingon, Pérez y Sonntag, 2000.

A pesar del triunfo del Ejecutivo Nacional venezolano en el referendo consultivo del 25 de abril de 1999, algunos analistas políticos hacían la observación de que era un triunfo ilegítimo debido a la alta abstención en este referendo, pues había alcanzado un nivel de abstención del 62.2% (Maingon, Pérez y Sonntag, 2000).

En estas circunstancias, el siguiente paso en las estrategias políticas de Hugo Chávez, el partido Movimiento V República (MVR) y la alianza Polo Patriótico, consistiría en organizarse para la eventual elección de los constituyentes que conformarían la Asamblea Nacional Constituyente, institución legislativa que elaboraría en un plazo no menor de 180 días la nueva constitución política para la Venezuela de la Revolución Bolivariana. En ese sentido, el Consejo Nacional Electoral fijó como fecha para celebrarse las elecciones para elegir a los constituyentes el día 25 de julio de 1999. Previo a dichas elecciones la popularidad de Hugo Chávez era amplia, pues de acuerdo con los analistas políticos se le identificaba con el proyecto del cambio político, en un ambiente en donde el electorado daba muestras de “desencanto político” por el sistema político tradicional, ya en ese momento en total desinstitucionalización (Maingon, Pérez y Sonntag, 2000; Hawkins, 2003; Molina y Pérez, 2004).

Celebradas las elecciones para la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999,¹¹⁰ los resultados fueron favorables para Hugo Chávez. Los ciudadanos tenían en sus manos el instrumento democrático del voto para rechazar o darle continuidad a lo que en ese momento ya se conocía como el proyecto político radical del chavismo, así los ciudadanos votaron por la continuidad por el proyecto político que Chávez venía construyendo (Molina y Pérez, 2004). La alianza partidista que había

¹¹⁰ Sobre el ejercicio de gobernabilidad del paso de la disolución del Constituyente a la elección de diputados de la nueva Asamblea Nacional, escribe la historiadora Margarita López Maya sobre el “Congresillo” instaurado en 2000 para ejercer la gobernabilidad en Venezuela en este período: “El Congresillo fue un órgano deliberativo provisional designado por la Asamblea Nacional Constituyente, luego de la aprobación de la Constitución de 1999, para resolver problemas político-administrativos en el lapso contemplado desde la disolución de la Constituyente hasta la elección de los diputados de la nueva Asamblea Nacional” (López-Maya, 2004: 5).

conformado Hugo Chávez en torno al llamado Polo Patriótico había obtenido 121 puestos para ser ocupados en la Asamblea Nacional Constituyente, en cambio los partidos opositores habían alcanzado sólo 4 puestos y los independientes un total de 3 puestos. Con este triunfo electoral del Polo Patriótico, el Ejecutivo Nacional lograba conformar una Asamblea Nacional Constituyente con mayoría legislativa, lo que le aseguraba que su iniciativa sobre la nueva constitución pasara casi por completo en su nuevo contenido jurídico (Ver Tabla 4.2).

Tabla 4.2. Resultados de la elección de los constituyentes, 25 de julio de 1999

	Total			Circunscripción nacional		Circunscripciones nacionales	
	No. de candidatos	No. de puestos	% de puestos	No. de candidatos	No. de puestos	No. de candidatos	No. de puestos
Polo Patriótico	128	121	94.6	20	20	108	101
Partidos opositores	119	4	3.1	11	2	106	3
Independientes	923	3	2.3	62	2	863	--
Totales	1 170	128	--	93	24	1 077	104
Total votantes	5 079 445 (46.3%)						
Abstención	5 890 594 (53.7%)						

Fuente: Maingon, Pérez y Sonntag, 2000.

Es importante mencionar que en las elecciones para la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, nuevamente la tendencia del “desencanto político” no se hizo esperar, dicho factor motivó el gran nivel de abstencionismo, que en estas elecciones alcanzó el 53.7% (Maingon, Pérez y Sonntag, 2000; Molina y Pérez, 2004).

En esta nueva articulación política instalada en una nueva institución legislativa, la Asamblea Nacional Constituyente, que sustituiría al Congreso de la IV República, se empezó a trabajar en la elaboración de la nueva constitución. Hugo Chávez diría ante estos eventos que la legitimidad política ahora radicaría en el *pueblo*. La Revolución Bolivariana se abría camino con legitimidad política y en procesos democráticos, hasta sus críticos coinciden en este punto a pesar de que evalúan dicho proceso democrático en un sentido peyorativo al evaluar dicho proceso político como *populista* (Corrales, 2006; Arenas, 2008; Naím en Krauze, 2008; Krauze, 2008). En este contexto, a los 120 días se le presentó al Ejecutivo Nacional el “Proyecto de la Constitución Bolivariana”, más allá de los debates jurídicos y los pormenores de técnica jurídica, el hecho fue que se sancionó el nuevo “Proyecto de la Constitución Bolivariana” para que vía referendo fuera sometida a su aprobación el día 15 de diciembre de 1999. Los resultados estaban a la vista, la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela había sido aprobada con el 72% de los votos válidos a favor, contra el 28% en contra. Nuevamente el abstencionismo se hizo presente en este referendo pues alcanzó el 56% (Maingon, Pérez y Sonntag, 2000). Con la aprobación de la Constitución de 1999, las palabras del discurso de Hugo Chávez del 4 de febrero de 1992 se hacía presente, “*vendrán nuevas situaciones y el país tiene que enrumbarse hacia un destino mejor*” (Chávez, 04.02.1992).

4.2.1. La Constitución de 1999: derechos sociales, derechos humanos y política social.

Los objetivos centrales de la política social son la reducción de la extrema pobreza y la exclusión social (Declaración de Viena sobre Derechos Humanos, 1993; Dean, 2007).¹¹¹ Como hemos ya mencionado, T.H. Marschall desde el enfoque sociológico identificaba los derechos civiles, políticos y sociales. De hecho esta clase de derechos desde el discurso de los derechos humanos se les ha clasificado como la *primera generación de derechos* a los cuales corresponden los derechos civiles y políticos; la *segunda generación de derechos* la conforman los derechos económicos, sociales y culturales, por otra parte la llamada *tercera generación de derechos* articula el derecho a la paz, a la autodeterminación, a la protección ambiental (Declaration on the Right to Development, 1986; Dean, 2007; Giménez y Valente, 2010). Los analistas de la política social en Venezuela han evaluado la política social en Venezuela en los últimos años desde enfoques normativos-empíricos (Gutiérrez, 2002; Alvarado, 2003; Lacruz, 2006; Maingon y D'Elia, 2006; Arenas, 2008a; Arenas, 2008b) o bien desde los enfoques propiamente económicos (Rodríguez, 2008b; Vera, 2008; Weisbrot, Sandoval y Rosnick, 2006; Weisbrot y Rosnick, 2008b). Cabe mencionar también una línea de investigación fructífera en México sobre el estudio de Venezuela en el seminario “Buen Gobierno, Populismo y Justicia Social” desarrollada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Dentro de la producción bibliográfica del seminario “Buen Gobierno, Populismo y Justicia Social” encontramos un libro dedicado a Venezuela y Bolivia titulado *¿Autoritarismo o democracia?: Hugo Chávez y Evo Morales* (2009), la factura del libro nos ofrece una polémica sobre la naturaleza del régimen político que preside Hugo Chávez. No obstante, la literatura mencionada líneas arriba no

¹¹¹ Declaración de Viena sobre Derechos Humanos, 1993. Esta Declaración internacional de Viena fue suscrita por el gobierno de Venezuela. De acuerdo con el Informe sobre el Derecho a la Salud en Venezuela 2007, Situación del Derecho a la Atención Sanitaria, el gobierno de Venezuela habría ratificado y suscrito hasta el 2007 setenta normas internacionales sobre derechos humanos. Véase: Informe sobre el Derecho a la Salud en Venezuela 2007. Situación del Derecho a la Atención Sanitaria, Caracas: CONVITE, A.C.-Observatorio Comunitario por el Derecho a la Salud.

aborda la política social en Venezuela como una construcción discursiva ideológica, que manifieste los antagonismos entre los distintos lugares de enunciación. En ese sentido, el análisis que hemos venido desarrollando en nuestra investigación consiste en examinar las estrategias discursivas que a través del antagonismo reconstruya el discurso sobre política social que establezca el proyecto ideológico hegemónico, es decir, la constitución del marco de referencia en que se dan las disputas discursivas sobre los derechos sociales en Venezuela.

Es importante recordar que el gobierno de Venezuela ha suscrito a través de su historia en el contexto internacional diversos acuerdos y declaraciones con respecto a los derechos civiles, políticos y sociales. En ese sentido, Venezuela tiene suscritos dos importantes declaraciones sobre los derechos humanos, pues en ambas declaraciones encontramos precisamente las llamadas tres generaciones de derechos humanos. Nos referimos a la suscripción de las declaraciones de Declaration on the Right to Development (1986) y Declaración de Viena sobre Derechos Humanos (1993). Asimismo en el año del 2000 Venezuela también participa del Informe Sobre Desarrollo Humano¹¹² del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), dicho Informe del 2000 es importante para nuestra línea de argumentación porque está dedicado al discurso normativo sobre el Desarrollo Humano y su conexión con los Derechos Humanos, el subtítulo del Informe Sobre Desarrollo Humano 2000 lleva el siguiente enunciado: “Derechos Humanos y desarrollo humano. Toda sociedad empeñada en mejorar la vida de su población debe también empeñarse en garantizar derechos plenos y en condiciones de igualdad para todos”. Desde el punto de vista teórico el Informe Sobre Desarrollo Humano del 2000 en el capítulo 1 titulado “Los derechos humanos y el desarrollo humano” presenta las reflexiones de Amartya Sen sobre el tema y las líneas que rescatamos del economista del bienestar son las siguientes:

¹¹² Desde el año de 1990 Venezuela ha participado en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa para el Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (PNUD).

“Derechos humanos y deberes imperfectos [...] Los derechos humanos de las mujeres las autorizan a reclamar el fin de la práctica del sufragio sólo para hombres y de muchas otras prácticas por medio de reformas sociales, jurídicas e institucionales. Los deberes correlativos de ese derecho no se pueden asignar fácilmente a titulares determinados, ya que la tarea de reformar esas prácticas injustas recae en el grupo como un todo. No obstante, es evidente que los individuos tienen deberes imperfectos correlativos de esos derechos, y *hablar de ese derecho expresa claramente algo de gran importancia normativa*” [cursivas mías] (Sen, 2010: 26).¹¹³

El argumento de Amartya Sen expuesto líneas arriba y que concluye sobre la trascendencia de “hablar de ese derecho expresa claramente algo de gran importancia normativa” (Sen, 2010:26) implica que hablar en el plano simbólico de los derechos humanos es de vital importancia pues las instituciones y los ciudadanos tienen recursos simbólicos e institucionales para demandar dichos derechos frente a las inercias e injusticias que se observan en los distintos países. En el caso de Venezuela el sentido simbólico de los derechos humanos se plasmaron en la Constitución de 1999, una constitución legitimada en procesos democráticos simbólicos para el sentido *fantasmático* de su discurso ideológico (Stavrakakis, 2010) en materia social, creando el mito de que los ciudadanos tienen derechos plenos en sus derechos civiles, políticos y sociales, derechos irrenunciables y exigibles, en suma derechos con el estatuto de derechos humanos. Es justamente este sentido *fantasmático* del discurso ideológico de la política social en la Revolución Bolivariana lo que le da sentido al ejercicio de gobierno, marcando una distancia ideológica profunda con el discurso de la eficiencia y el mercado propio del discurso de la política social de la ideología del neoliberalismo de los años 1989-1999. De acuerdo con nuestra argumentación seguida hasta este momento en nuestra investigación es en el

¹¹³ Sobre los deberes perfectos e imperfectos véase: Sen, Amartya Kumar (2000a), “Consequential Evaluation and Practical Reason”, en *The Journal of Philosophy*, Vol. 97, No.9, Septiembre, pp. 477-502.

plano de lo *fantasmático* de la ideología de la política social de la Revolución Bolivariana en donde debemos encontrar las diferencias con el modelo neoliberal, pues la ideología de la Revolución Bolivariana en sus inicios consideró a los derechos sociales como derechos humanos. Lo anterior también conlleva pensar en los procesos sociopolíticos en que se han llevado dichas políticas sociales, pues durante el neoliberalismo como hemos ya argumentado la política social fue producto de una élite política insensible a los problemas sociales de los ciudadanos y con una visión ingenieril de la sociedad; en cambio con la irrupción de la Revolución Bolivariana se crea un imaginario en donde los derechos sociales son exigibles al tener el estatuto de derechos humanos, y como hemos explicado este proceso discursivo de los derechos humanos, que cristalizan en la Constitución de 1999, se dan en un contexto sociopolítico de gran participación democrática.

De esta manera, leemos en el Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹¹⁴ de 1999 la concepción de los derechos civiles, políticos y sociales consagrados como derechos humanos:

El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una *sociedad democrática, participativa y protagónica*, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia, y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, *la garantía*

¹¹⁴ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, N° 36.860.

universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad, en ejercicio de su poder originario representado por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el voto libre y en referendo democrático, decreta la siguiente CONSTITUCIÓN... [Cursivas mías] (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹¹⁵ de 1999).

La incorporación dentro de la historia constitucional de Venezuela de los derechos humanos en esta Constitución de 1999, no es sólo una cuestión de carácter jurídico, pues como hemos mostrado desde el punto de vista del contexto sociopolítico de los antagonismos discursivos sobre la concepción de los derechos sociales en Venezuela, el haber logrado la elaboración de una Constitución que refrenda a los derechos humanos como marco de referencia permitirá encontrar tanto en el gobierno, la sociedad civil, los *Think Tanks*, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y a la oposición misma apelar a dicho marco constitucional. Pero nuestro argumento anterior, tiene además relación con la concepción de discurso presente en la teoría del discurso posestructuralista de Ernesto Laclau (2004; 2005a) en el sentido de que el discurso lo entendemos como “juegos de lenguaje” (Wittgenstein, 1945),¹¹⁶ es decir, como lenguaje y acción. Lo anterior tiene implicaciones importantes para nuestra investigación, pues para nosotros el discurso al concebirse como lenguaje y acción no disocia los aspectos discursivos de los materiales, es decir, no separa el mundo del discurso como idea de la

¹¹⁵ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, N° 36.860.

¹¹⁶ Tomando como pretexto las reflexiones de San Agustín sobre el lenguaje, Wittgenstein explica los juegos de lenguaje en el siguiente ejemplo: “Imaginémonos un lenguaje para el que vale una descripción como la que ha dado Agustín: El lenguaje debe servir a la comunicación de un albañil A con su ayudante B. A construye un edificio con piedras de construcción; hay cubos, pilares, losas y vigas. B tiene que pasarle las piedras y justamente en el orden en que A las necesita. A este fin se sirven de un lenguaje que consta de las palabras: <<cubo>>, <<pilar>>, <<losa>>, <<viga>>. A las grita – B le lleva la piedra que ha aprendido a llevar a ese grito. – Concibe éste como un lenguaje primitivo completo.” (Wittgenstein, 1945: 5).

materialidad del mundo concreto.¹¹⁷ Puesto así el argumento consideramos que el escepticismo de Guillermo O'Donnell sobre el estado de derecho en América Latina tiene que ver con su concepción del discurso histórico pues de manera radical separa discurso como idea de la materialidad concreta, de ahí que O'Donnell (1986; 1994b) como hemos mostrado en el Capítulo 3 no valore los regímenes de creencia en la historia política de América Latina como bien ha observado el sociólogo francés Gilles Bataillon (2004). Nuestro énfasis de investigación ha consistido en argumentar que las constituciones en Venezuela representan el aspecto *fantasmático* de la ideología en la política social, pues para nosotros el discurso constitucional en Venezuela tiene la naturaleza de lenguaje y acción, es decir, para nosotros no existe esa disociación por eso consideramos que los autores que afirman que la constitución no tiene sentido “si no se aplica” en la realidad corre el peligro de pasar por alto lo que la historiografía francesa de la “larga duración” (Braudel, 1981) concibe como los regímenes de creencia en la historia política de un país, o bien como nosotros lo hemos articulado en nuestro discurso para estudiar la ideología de la política social en Venezuela, el sentido *fantasmático* de la constitución. Sobre este punto, agregaríamos que el padre de la ciencia política moderna Giovanni Sartori (2003) considera que las constituciones son “realidades reales” que explican mucho la articulación política de un régimen político.

Los distintos lugares de enunciación que configuran las disputas discursivas sobre los derechos sociales en Venezuela, delimitan un *exterior constitutivo* (Aibar, 2009) en la identificación de amigo-enemigo, no obstante el denominador común de los discursos es la Constitución de 1999 otorgándoles sentido a sus discursos. En esta línea argumentativa, los antagonismos

¹¹⁷ Por ejemplo en el trabajo colectivo de Yolanda D'Elia, Tito Lacruz y Thais Maingon titulado *Aspectos Críticos de la Política Social Actual* podemos encontrar esta separación en su concepción de discurso: “[...] El primer punto de partida de este ensayo es entender que la política social actual transcurre en una tensión que se da entre dos polos: el teórico-conceptual y el socio-político. Caracterizamos esta tensión en tres tipos de aspectos críticos: a). de consistencia, entre los supuestos normativos (discurso) y los resultados concretos (praxis real) [...]” (D'Elia, Lacruz y Maingon, 2004:3).

discursivos sobre los derechos sociales en Venezuela producen distintos sentidos a partir del año axial constitucional de 1999 en Venezuela:

Venezuela, desde 1811 hasta 1999, se ha dado más de una veintena de constituciones. Y la más prolifera en materia de derechos humanos, políticos, económicos, sociales, culturales, indigenista y ambientalista, entre otros, es la actual. Y todo porque hasta antes de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), los componentes habían estado influenciados o identificados ideológicamente por el capitalismo, es decir, fungía como representantes de los intereses de la burguesía; mientras que, los constituyentes del 99, en su mayoría abrigaban un pensamiento a favor de las clases desposeídas; sin lugar a dudas, en esta oportunidad este importante y calificado grupo de constituyentitas ideológicamente están identificados con las causas de las bases del pueblo; de ahí la razón por la cual los venezolanos poseamos por no decir lo menos una de las mejores constituciones del mundo. (Vargas, 2008 en [<http://www.aporrea.org/ddhh/a60786.html>]).

Dentro de un proyecto de sociedad con este perfil se debaten hoy en día nuevos modelos de política social en América Latina cuyos elementos centrales son la **ciudadanía**, la **equidad** y la **democratización**. Estos tres elementos están presentes en el marco constitucional venezolano y forman parte de las demandas que muchos actores exigen para enrumbar al país hacia nuevos destinos. Introducir estos elementos en la arquitectura de un modelo de política social supone cumplir con los siguientes requisitos:

Elevar la cuestión social a **derecho humano** no sólo en su formulación normativa sino en su práctica real y convertirla en asunto central de los **acuerdos sociales**. La cuestión social tiene valor en sí misma y no es un mero instrumento para lograr cuestiones económicas. Esta debe ser autónoma y a su vez orientar la materia económica. Es indispensable trascender el esquema que divide a la política económica de la política social, como espacios separados para sujetos distintos: la primera para los sectores económicos “modernos” y “competitivos” y la segunda para los sectores “atrasados” y “necesitados”. Ambas son componentes de la política pública y de ambas depende el desarrollo de una sociedad, si entendemos que el principal

sentido del desarrollo es generar una mayor y sostenida calidad de vida de todos [...] (D'Elia, 2005:50, Cooperación Técnica Alemana (GTZ); Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS); Fundación de Escuela de Gerencia Social).

En estos discursos antagónicos podemos encontrar un denominador común que es el marco de referencia de los derechos humanos en la Constitución de 1999. No obstante, la configuración de un exterior constitutivo en ambos discursos son claramente identificados. El discurso de Vargas (2008) fue publicado en el sitio web www.aporrea.org que da a conocer la ideología de la Revolución Bolivariana, en dicho discurso configura el exterior constitutivo en la burguesía y en el capitalismo, enemigos de los derechos humanos. Así la Constitución de 1999 es un triunfo del poder popular del *pueblo* de Venezuela. En cambio el discurso de Yolanda D'Elia (2005) es un discurso *conciliador*, pero su exterior constitutivo en la política social en Venezuela lo constituyen aquellos que abonan hacia la polarización al dividir la política social entre “modernos” vs “competitivos” y “atrasados” y “necesitados”. Los lugares de enunciación de ambos discursos son distintos, uno proviene de un medio de información que apoya las políticas sociales de la Revolución Bolivariana y el otro proviene de un *Think Tank* de tendencia socialdemócrata. Sin embargo, estas disputas discursivas sobre los derechos sociales tienen como marco de referencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

4.2.2. La emergencia de la política social: El Plan Bolívar 2000 y los derechos sociales.

Una de las primeras acciones de gobierno de Hugo Chávez fue realizar una política de emergencia en materia social. Su discurso presidencial polarizador se acentuaba conforme iban pasando los días de su gestión pública. El tono antagónico de su discurso tenía el propósito de legitimar sus políticas públicas a través de la identificación del enemigo construido discursivamente en los significantes vacíos de la “burguesía”, “el capitalismo salvaje” y el “neoliberalismo”.¹¹⁸ Debido a la fuerte oposición que encontró en los grupos de interés en el aparato burocrático, en el mundo empresarial, en los medios de comunicación privados, en el sector salud tradicional y en la empresa PDVSA, por mencionar ciertos *actores estratégicos* (Howarth, 2009) hizo que el Ejecutivo Hugo Chávez fuera construyendo estrategias alternativas de organización para la realización de sus políticas sociales. Algunos críticos consideran estas estrategias alternativas de elaboración de la política social de Hugo Chávez como una “improvisación” (Corrales, 2006; Arenas, 2008a), sin embargo a nuestro entender fue una salida estratégica para implementar sus políticas sociales a través de las organizaciones con las que contaba, en primera instancia con el Ejército venezolano, y más tarde en las políticas de salud y educación con el apoyo logístico del gobierno cubano de Fidel Castro importando el modelo de las *Misiones Sociales*. En ese sentido, al encontrar oposición en el aparato burocrático tradicional¹¹⁹ debido a su discurso

¹¹⁸ En su discurso de toma de posesión presidencial del 02 de febrero de 1999, el Ejecutivo Hugo Rafael Chávez Frías pronunciaría las siguientes palabras: “La vivienda, hay un millón y medio casi de déficit de viviendas en toda Venezuela. Más del 50% de los niños y esto es lo más salvaje, porque no tengo otra palabra, ustedes me perdonan, ¡salvaje! Así llama el Papa Juan Pablo II Su Santidad al *neoliberalismo* y yo lo llamo así también, permítame Su Majestad llamarlo así, es *salvaje* saber que en un país como el nuestro, más de la mitad de los niños en edad preescolar no están yendo al preescolar; es salvaje saber que sólo uno de cada 5 niños que entran a la escuela preescolar, sólo uno de cada cinco termina la escuela básica, eso es salvaje porque ese es el futuro del país.” [cursivas mías] (Discurso de Toma de Posesión Presidencial de Hugo Rafael Chávez Frías el 02 de febrero de 1999).

¹¹⁹ Más tarde esta oposición al gobierno de Hugo Chávez se cristalizó con el golpe de estado fallido en abril de 2002 y con el paro petrolero realizado por la burocracia de PDVSA entre diciembre del 2002 y febrero del 2003.

antagónico, el Presidente Hugo Chávez buscó alternativas estratégicas para llevar a cabo su plan de gobierno en materia de política social, en estas circunstancias el Ejecutivo venezolano implementó su primera política social en una situación de emergencia, el llamado Plan Bolívar 2000, diseñado en términos logísticos e implementado por el Ejército venezolano.¹²⁰

El Plan Bolívar 2000 se dio a conocer justamente en la fecha simbólica del 27 de febrero de 1999, es decir, diez años después de los eventos violentos del Caracazo. Ahora el Ejército de la Revolución Bolivariana saldría a la calle a combatir a la pobreza, contrario al Ejército violento que experimentó la sociedad venezolana en 1989. (Maingon, 2004). De acuerdo con Martha Harnecker el Presidente Hugo Chávez expresaría al ejecutar el Plan Bolívar 2000: “Vayan casa por casa a peinar el terreno, el enemigo ¿cuál es?, el hambre” (Harnecker en Maingon, 2004:57). En esas circunstancias el mensaje que enviaba el Ejecutivo era que la nueva función del Ejército era el impulso de los derechos sociales y principalmente en política social de asistencia primaria en salud, combate al desempleo, educación básica y construcción y recuperación de vivienda. Justamente en el documento “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007” (Septiembre, 2001) se definen los objetivos estratégicos del Plan Bolívar 2000 en los siguientes términos: “es un plan cívico-militar dirigido a activar y orientar la recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país, proporcionando, en su primera fase, asistencia urgente a la población más necesitada y en máxima exclusión social”(Líneas Generales del Plan de

¹²⁰ Consideramos al Plan Bolívar 2000 como una política social de emergencia en el sentido de que el gobierno de manera radical implementa una práctica de la política de los derechos sociales que se aparta de las recomendaciones que en materia social se aplicaron durante la *naturalización* de la ideología neoliberal. En concreto, en materia de salud el Banco Mundial en su reporte de 1993, *World Development Report: Investing in Health*, consideraba como objetivo “relevante” para los países de ingreso medio “la aplicación de políticas de crecimiento económico que beneficie a los pobres” (World Bank, 1993: 157). Como argumentan Muntaner, Armada, Chung, Mata, Williams-Brennan y Benach (2008), “Esta publicación constituyó mucho más que un ejercicio académico debido a la enorme influencia política y financiera del Banco Mundial en la formulación de las políticas públicas en los países de la región y su rol como financiador directo de las reformas de salud” (Muntaner, *et.al.* 2008:307). Así, el Plan Bolívar 2000 se aparta de manera radical de esta concepción de mercado en materia de salud impulsada por el Banco Mundial.

Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, p. 14). Así, el Plan Bolívar 2000 se caracterizó por implementar las siguientes líneas generales en política social, a saber:

- Asistencia de salud pública, poniendo el énfasis en la atención primaria de salud. Llevando a cabo atención ambulatoria de salud.
- Censo de desempleo acompañado de una política de empleo rápido.
- Mejoramiento, recuperación y/o construcción de viviendas
- Acciones de beneficencia en los sectores de pobreza crítica y extrema mediante el suministro gratuito de alimentos y otros productos básicos
- Infraestructura educativa. (Vera, 2008:114; Maingon, 2004:57).

Por otra parte, los objetivos normativos que siguió el Plan Bolívar 2000 de acuerdo con la base de datos sobre Programas Sociales (BDPROS) del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas fueron los siguientes:

- Social: Alcanzar la justicia social/Incorporación progresiva (Inclusión)
- Garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa
- Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza.
- Educación de calidad para todos
- Universalizar el deporte
- Atención especial para la población en pobreza extrema

- Generar empleo productivo (Base de Datos sobre Programas Sociales del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, MF, <http://www.mf.gov.ve/>).

La trascendencia del Plan Bolívar 2000 es que fue una política social de emergencia orientada a la población en situación de pobreza y extrema pobreza en Venezuela, así la política social del Plan Bolívar 2000 es la primera estrategia significativa y organizada en materia social de Hugo Chávez que marca la diferencia con respecto a los modelos neoliberales de política social de los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y de Rafael Caldera (1994-1999). Asimismo, el Plan Bolívar 2000 no se puede explicar sólo como una política de carácter clientelar como algunos investigadores lo han subrayado (Krauze, 2008; Arenas, 2008a; Rodríguez, 2008a; Corrales, 2006; Hawkins, 2003; Naím, 2003), pues el tema es mucho más complejo desde una mirada sociológica, así una dimensión que no se toma en cuenta en esta literatura sobre el clientelismo político de Hugo Chávez es que el Plan Bolívar 2000 es una política que pone en el centro de la concepción de la política social los derechos sociales como derechos humanos por su carácter universal y por consiguiente la recuperación de la dignidad de la persona, es decir, la construcción de una nueva subjetividad de ciudadanía social, que el neoliberalismo había pasado por alto. Por otra parte, en el plano de la salud el Plan Bolívar 2000 será la antesala de la política de salud de atención primaria *Barrio Adentro* que se implementará con más consistencia organizativa en el 2003. La implementación del Plan Bolívar 2000 fue la articulación de la gestación de un nuevo proyecto hegemónico en las prácticas de las políticas sociales en donde el centro de atención será el *pueblo* como de manera reiterativa lo ha expresado el Ejecutivo Hugo Chávez y el marco constitucional de referencia será el de los derechos sociales concebidos como derechos

humanos.¹²¹ El nuevo proyecto hegemónico de la Revolución Bolivariana nace entonces con una política social que tiene como marco de referencia una constitución legítima y consensuada por las nuevas formas de democracia participativa y protagónica en Venezuela. Siguiendo a Claude Lefort (1990) la invención democrática en Venezuela nace con un nuevo imaginario social: los derechos sociales son universales por consiguiente se exigen al Estado, esta aspiración la ha podido percibir de manera radical Hugo Rafael Chávez Frías.

4.3. Una alternativa en la política social en Venezuela, 2003-2010: las misiones sociales.

Las explicaciones sobre la política social implementada por el gobierno de la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez tienen distintos ángulos teóricos y motivan los debates en la opinión pública y nacional e internacional, así como en la academia.¹²² En ese sentido, los debates académicos reflejan investigaciones a partir de perspectivas normativas sobre modelos de política social que van desde evaluaciones de democracia procedimental hasta de desempeño de gestión social.¹²³ Lo que queda claro es que la retórica de la política social del gobierno de Hugo Chávez es una construcción ideológica que corre pareja con la política social con enfoque de derechos humanos, así como

¹²¹ No pasamos por alto las contradicciones que existen entre el discurso populista del Ejecutivo Hugo Chávez (Laclau, 2005a; 2006c) y el discurso de los derechos sociales como derechos humanos de la Constitución de 1999. Sin embargo, como hemos argumentado los actores estratégicos (Howarth, 2009) que disputan el sentido del discurso sobre los derechos sociales en Venezuela apelan al marco de referencia de la Constitución de 1999, comenzando por el propio Ejecutivo Hugo Chávez.

¹²² Por ejemplo, la investigadora Neritza Alvarado Chacín (2004) al presentar su trabajo de investigación titulado *Pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las Misiones Sociales (2003-2004)*, nos advierte: “Se procura realizar esta comparación [entre discurso y praxis de la política social] con la mayor objetividad y ponderación posibles, evitando caer en la polarización de juicios, que actualmente en Venezuela no perdona ni a la academia y es incompatible con la investigación científica” (Alvarado, 2004:184)

¹²³ Para una visión de conjunto sobre los distintos enfoques teóricos de evaluación crítica de la política social implementada por el gobierno de Hugo Chávez Frías véase: Maingon, Thais (2006), “Balance y perspectivas de la política social en Venezuela”, en *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

una práctica de la política social en un modelo sistémico de economía social.¹²⁴ Es decir, la retórica sobre los derechos sociales de Hugo Chávez apela al imaginario social del *pueblo* y del *poder popular*, dentro de un marco institucional derivado de la constitución de 1999 en donde se fundamentan los derechos sociales como derechos humanos. En ese sentido, las estrategias retóricas de Hugo Chávez impulsan las prácticas de las políticas sociales como derechos humanos en el sentido de acceso universal a la educación, salud, vivienda, servicios básicos y alimentación. Como hemos mencionado líneas arriba la retórica de la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez entra en contradicción con el discurso constitucional de la política social con enfoque de derechos humanos, pero dichas contradicciones son producto del contexto sociopolítico de polarización que padece la sociedad venezolana, y tienen como objetivo el legitimar estrategias para la implementación de los derechos sociales como un derecho universal, y ya no focalizado y paliativo para la población en situación de pobreza y extrema pobreza, esto es, la política social implementada por Hugo Chávez es un modelo alternativo a la política social de la ideología neoliberal. En estas circunstancias en el Plan de Desarrollo Social y Económico de largo plazo conocido como “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007”, se demarcan las fronteras políticas de la institución social implementada por el gobierno de la Revolución Bolivariana con respecto al modelo neoliberal promovido por las “élites políticas”, el documento “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007” es claro al respecto:

Un elemento fundamental durante el período 1999-2000, fue el reconocimiento explícito de la deuda social, expresión del fracaso

¹²⁴ Sobre la economía social como parte de la política social del actual gobierno de Hugo Chávez véase: Carlos Eduardo López Carrasco y Haydée Ochoa Henríquez (2002), “Políticas subnacionales de fomento a la economía social en Venezuela”, *Revista de Ciencias Sociales*, Septiembre, año/vol. VIII, No. 003, pp. 417-432. En *Aló Presidente* el Ejecutivo Hugo Chávez se referiría a la economía social en los siguientes términos: “La economía social es soberanía, justicia social, distribución justa y democracia real [...]” fuente electrónica: <http://www.alopresidente.gob.ve/n>

de las elites en lograr el acceso al bienestar de la gran mayoría de la población. El proceso de deterioro social progresivo se ha logrado detener, se ha asumido el compromiso de comprender de compensar la deuda social en un lapso determinado. Se puso en marcha un nuevo paradigma para retomar la senda del desarrollo y alcanzar el equilibrio social, que considera a la lucha contra las desigualdades sociales y la pobreza un imperativo ético, que no es contradictorio con la eficiencia económica. Es un modelo de política social diametralmente opuesto al enfoque neoliberal (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, p. 14).

La construcción hegemónica del discurso ideológico de la Revolución Bolivariana, viene a ser un discurso que se ha naturalizado a partir de las prácticas de las políticas sociales con un enfoque de una ciudadanía social con derechos sociales universales en un contexto de democracia participativa y protagónica. La naturalización del discurso de la Revolución Bolivariana se da en un ambiente político de polarización política, pero lo anterior es comprensible cuando trazamos los componentes sociopolíticos en que se ha gestado la política social desde el radicalismo neoliberal hasta propiamente el nuevo radicalismo de la Revolución Bolivariana. Dicha naturalización discursiva instituye entonces las prácticas de las políticas sociales como un proyecto hegemónico ideológico y de luchas de poder. De hecho el discurso de las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007” tiene en su presentación la génesis ideológica de las estrategias discursivas que fue construyendo el propio Ejecutivo Hugo Chávez en sus luchas políticas cuando era oposición ideológica a los gobiernos de la ortodoxia liberal. En otras palabras la ruta ideológica de las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económica y Social de la Nación 2001-2007” es un discurso que se naturalizó después de pasar por su construcción ideológica por el paso del tiempo, así la génesis se encuentran en el documento “Plan de Operaciones ‘Ezequiel Zamora’” (1991); posteriormente en “Cómo salir del Laberinto” obra de Hugo Chávez publicada en 1992; más tarde el propio Hugo Chávez articula una crítica a los gobiernos del Pacto de Punto Fijo en su libro “Agenda Alternativa

Bolivariana”, publicada en 1996 en donde Chávez identifica al enemigo de la crisis política y social en Venezuela en la élite que construyó la democracia popular, principalmente los partidos de Acción Democrática y COPEI. Será en la “Propuesta de Hugo Chávez para transformar Venezuela” (1998) en donde las ideas, las concepciones de política y de democracia para Venezuela, Hugo Chávez las convierte en un discurso programático de partido para contender en las elecciones presidenciales de 1998. Esta génesis ideológica de la principal plataforma de política social que ha instaurado el gobierno, como se puede notar es un discurso que se ha naturalizado y que son ecos de las luchas políticas de Hugo Chávez contra la democracia popular del neoliberalismo ortodoxo (Ver Figura 4.1)

Figura 4.1 Génesis ideológica de la Política Social del gobierno de Hugo Chávez



Fuente: Elaboración propia.

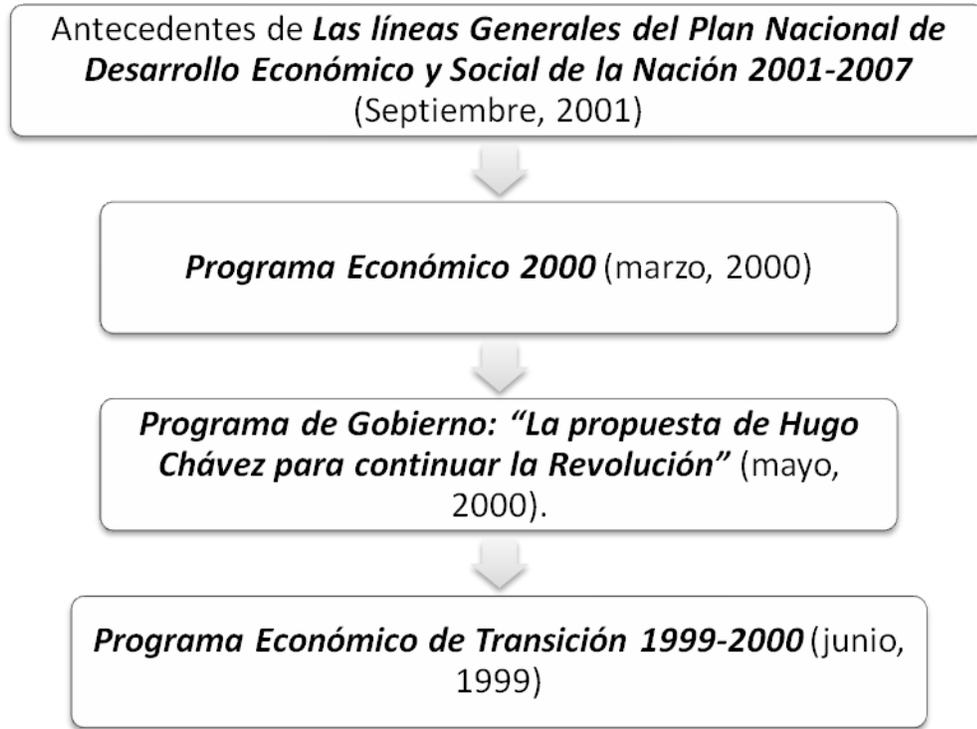
La formulación programática de la política social en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de la Revolución Bolivariana de Chávez, tuvo rearticulaciones en sus primeros años de gobierno, consecuencia de la inestabilidad económica y política, pero también debido a la ineficiencia de la burocracia administrativa la cual podemos considerar como una debilidad institucional con la que ha tenido que lidiar este gobierno. Como hemos mencionado ya anteriormente las estrategias institucionales que ha seguido el Ejecutivo consiste en apoyarse fundamentalmente en las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN), en cuyo discurso político se legitima la presencia de las Fuerzas Armadas Nacionales a través de una retórica que insiste en la vocación

cívico-militar de este gobierno, además hay que agregar que el propio presidente Chávez se siente seguro con el apoyo del ejército, en estas circunstancias su retórica política está impregnada de metáforas militares para transmitir la vocación cívico-militar de su gobierno (Aponete, 2008).

En este contexto desde un punto de vista del diseño programático de la política social las “Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007” tiene como antecedentes inmediatos tres programas de gestión gubernamental cuyos rasgos distintivos consisten en darle peso a la situación económica, queda claro este diseño programático si se observa la inestabilidad económica que atravesó Venezuela en 1999, agudizada posteriormente con el golpe de estado de abril de 2002 y con el paro petrolero de diciembre 2002-febrero 2003. Pues bien estos programas fueron el “Programa Económico 2000” implementado en marzo del 2000, el programa denominado “La propuesta de Hugo Chávez para continuar la Revolución” implementado en mayo de 2000 y el llamado “Programa Económico de Transición” echado a andar en junio de 1999. Como todo gobierno en momentos de emergencia económica y social, el de Chávez ha diseñado e implementado programas económicos y sociales para dar respuesta a dichas emergencias, como ha sucedido, por ejemplo, en los momentos actuales en la economía internacional como son en países europeos y en el propio Estados Unidos¹²⁵ (Ver Figura 4.2)

¹²⁵ Es importante mencionar aquí que en el proceso de investigación he debatido sobre la pertinencia de comparar a Venezuela con otros países en relación con el comportamiento de su gobierno en lo político y económico, este ejercicio de comparación hizo posible enriquecer analíticamente la presente investigación. Por supuesto, siempre teniendo presente las circunstancias contextuales de cada país, pero analíticamente es esclarecedor. En realidad este enfoque es el análisis político apoyado en la Economía Política Internacional. Un excelente ejemplo de lo que menciono aquí es el artículo de Mark Weisbrot titulado “Venezuela: This was about the taking part” en donde compara las elecciones parlamentarias del 2010 en Venezuela con el comportamiento político del gobierno de los Estados Unidos. (Mark Weisbrot, The Guardian, 27 de septiembre de 2010, fuente electrónica: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2010/sep/27/venezuela-election-opposition-politics>)

Figura 4.2 Antecedentes programáticos del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2007)



Fuente: Elaboración propia.

La legitimidad del gobierno de Hugo Chávez a partir de elecciones libres y transparentes, una nueva constitución producto de una Asamblea Nacional elegida democráticamente y políticas sociales con enfoque de derechos humanos hacen del presente gobierno un ejercicio de poder fundamentado en una construcción política-institucional que entronca con las aspiraciones sociales y políticas de las mayorías. Todo lo anterior se manifiesta en una política social que dignifica a los ciudadanos ante todo como personas que tienen derechos inalienables y universales garantizados por el Estado. En este sentido leemos en el segundo párrafo de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, una concepción de la institución social que cobra sentido en la *preeminencia* de los derechos humanos y en el “Estado que tiene como sus fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona”.

Construyendo un modelo para Venezuela. Este proceso comienza a hacerse efectivo con el desplazamiento de las elites que dominaron el escenario político en las últimas décadas y la aprobación, mediante referéndum, de la Constitución Bolivariana, en la que se hace el diseño de la Venezuela que queremos. En ella se define al Estado Venezolano como democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna la preeminencia de los derechos humanos, mediante su ordenamiento jurídico y su acción, para lograr una vida en libertad, justicia, igualdad, solidaridad y democracia con responsabilidad social. Un Estado que tiene como sus fines esenciales, la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar tales fines. [Subrayado y cursivas mías] (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, p. 13)

En las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 se trazan las directrices de las estrategias del sector productivo del país en donde el Estado declara la potestad sobre los sectores estratégicos como lo es la industria y la agricultura, siempre y cuando estos sectores se vean en escenarios de una competencia desleal. El modelo de desarrollo económico va de la mano con la iniciativa privada para generar redes de empresas productivas y eficientes tanto en el entorno nacional como el de los mercados internacionales. Asimismo en este Plan de Desarrollo Económico y Social se protege la economía social tal y como se dispone en el marco institucional:

El modelo planteado está vinculado con un sistema productivo diversificado, competitivo, abierto hacia los mercados internacionales, basado en la iniciativa privada y con su presencia del Estado en industrias estratégicas, pero con apertura a la inversión privada en el desarrollo aguas abajo del tejido industrial; donde la productividad y eficiencia deben ser la base de la rentabilidad empresarial. Se reserva al Estado la potestad de proteger la industria y la agricultura nacional cuando se enfrenta a una competencia desleal.

Uno de los aspectos más novedosos de la Constitución Nacional es la disposición sobre la protección y fomento de la economía social, como una estrategia para la democratización del mercado y del capital. En tal sentido, contempla la protección y promoción de las empresas del sector de la economía social (empresas familiares, cooperativas, asociaciones comunitarias para el trabajo). Se considera que las diversas formas asociativas, constituyen una forma de ejercer los derechos de los ciudadanos. (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, pp. 13-14)

Puede extrañar al lector que el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación subraye la concepción de garantizar la estructura privada de la economía cuando se tiene la información sobre las expropiaciones que lleva a cabo el gobierno de Hugo Chávez, principalmente a partir del año del 2003. No obstante, como bien argumentó el economista Mark Weisbrot en un artículo

publicado el 7 de octubre de 2010 con el título de “Venezuelan Election Not All That Surprising nor Game-Changing”¹²⁶, fuera del petróleo el gobierno de Chávez apenas ha alcanzado a nacionalizar aproximadamente el equivalente al 8% del Producto Interno Bruto en lo que va en los últimos cinco años, es decir, del 2006 al 2010, como apunta Weisbrot esta cifra es menor si la comparamos con las nacionalizaciones del gobierno Francés.

A partir del 2003 el gobierno de la Revolución Bolivariana ha implementado un nuevo modelo de programas sociales, que responden al contexto sociopolítico de la crisis política y la recesión económica que vivió Venezuela a partir del golpe de estado de abril del 2002 por parte de la oposición antidemocrática y el paro petrolero de diciembre 2002-febrero 2003.¹²⁷ Estas circunstancias sociopolíticas hizo que el gobierno radicalizara sus políticas sociales y por consiguiente su proyecto ideológico de la Revolución Bolivariana. Además hay que agregar que los programas sociales denominadas *misiones sociales* se institucionalizan en el 2003, pues el 14 de agosto del 2004 vendría el Referéndum Revocatorio Presidencial “para decidir si querían o no que el Presidente fuese removido de su cargo” (Delfino y Salas, 2006:1)¹²⁸

En este escenario de tensiones políticas el gobierno radicaliza su política social con la implementación de las misiones sociales en el 2003. El proyecto de las misiones sociales es la institución de la política social de la Revolución

¹²⁶ Mark Weisbrot, “Venezuelan Election Not All That Surprising nor Game-Changing”, 7 de octubre de 2010, Huffpost, http://www.huffingtonpost.com/mark-weisbrot/venezuelan-election-not-a_b_754196.html

¹²⁷ La recesión económica se da entre los años del 2002 y el 2003. Véase: Mark Weisbrot, Rebecca Ray y Luis Sandoval (2009), “El gobierno de Chávez después de 10 años: Evolución de la economía e indicadores sociales”, Informe de trabajo del Center for Economic and Policy Research (cepr)

¹²⁸ La pregunta que se formuló en el Referéndum Revocatorio Presidencial del 14 de agosto del 2004 fue la siguiente: “¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?”, el 59,0958% contestó NO; y el 40,6393% contestó SI. (Fuente: Consejo Nacional Electoral, http://www.cne.gob.ve/referendum_presidencial2004/).

Bolivariana, en la retórica de las misiones sociales justamente su nombre tiene un sentido simbólico que consiste en que el gobierno va en la ayuda de los más necesitados y olvidados de la sociedad venezolana, el discurso de las misiones sociales cobra sentido en el imaginario social como la política social prioritaria del gobierno con la población que vive en el nivel de pobreza y extrema pobreza (Ferrell, 2008). Dentro del discurso presidencial una misión es “una orden que no puede dejarse de cumplir 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” (Hugo Chávez, 2004 en Alvarado, 2004:190).

Las misiones sociales abarcan distintas dimensiones de servicios estatales y derechos distribuidos a la población. Podemos identificar por ser las que mayor impacto social e innovación que en materia de política social tienen a las misiones sociales enfocadas a la educación, trabajo, alimentación y salud. Cabe mencionar que por su carácter holístico y multidimensional determinadas misiones sociales se entrecruzan o traslapan, así por ejemplo las misiones sociales destinadas a la educación como la Misión Sucre tiene el propósito de proporcionar educación en el nivel bachillerato para que los ciudadanos que tienen trancos sus estudios puedan concluir dicho nivel educativo con el objetivo de que se incorporen al trabajo o bien puedan continuar sus estudios universitarios que potencien sus habilidades para las actividades laborales en el nivel profesional.

En educación el gobierno de Hugo Chávez ha implementado programas educativos que abarcan desde el nivel preescolar hasta educación universitaria. El objetivo central de estas misiones sociales orientadas a la educación es proporcionar una educación de calidad y con carácter de un derecho universal. En este rubro de educación podemos identificar las siguientes misiones sociales, a saber:

- I. Programa Simoncito

- II. Misión Robinson I
- III. Misión Robinson II
- IV. Misión Ribas
- V. Misión Sucre

De acuerdo con el Ministerio del Poder Popular para la Educación ahora la misión de dicho Ministerio consiste en:

Promover y garantizar al pueblo venezolano el desarrollo sociocultural mediante la formación integral de todos los ciudadanos y ciudadanas, como ente rector de las políticas educativas en concordancia con los lineamientos del Estado y comprometidos con la participación popular para un mayor nivel de desarrollo, materializando la universalización de la educación y fortaleciendo el acceso, permanencia y prosecución del Subsistema de Educación Básica (Ministerio del Poder popular para la Educación, <http://www.me.gob.ve/>)

En ese sentido, la educación se proclama como un derecho universal para todos los ciudadanos(as). En este contexto tenemos que la misión social conocida como *Simoncito* tiene como propósito ofrecer un apoyo a las familias que trabajan y tienen a sus niños en edad preescolar. Así el programa *Simoncito* ofrece el cuidado y atención de enseñanza preescolar a los niños(as) cuyos padres trabajan, en ese sentido se crea un ambiente de igualdad de oportunidades tanto para los padres que trabajan como a los niños (as) en esta edad preescolar (Wilpert, 2007 en Ferrel, 2008).

En la materia de alfabetización el gobierno de la Revolución Bolivariana implementó las misiones sociales en educación de los denominados programas de alfabetización de los adultos Robinson I y Robinson II. Ambos programas de alfabetización tienen una visión integral de alfabetización de los adultos a través del método conocido como “Yo sí puedo”, diseñado por la pedagoga cubana Leonela Relys, dicho método de alfabetización es reconocido por la UNESCO

(Alvarado, 2004). El programa de alfabetización para todos los venezolanos (as) adultos que no sepan leer y escribir fue iniciado el 1º de julio de 2003. Dicho programa de alfabetización cubre dos etapas. El programa Robinson I tiene consiste en una primera etapa que consiste en enseñar a leer y a escribir a un millón de venezolanos, que de acuerdo con la investigadora Neritza Alvarado Chacín (2004) dicha meta se alcanzó en diciembre de 2003. Por otra parte, el programa denominado Robinson II dio inicio en octubre de 2003 y su meta consistía en que los ciudadanos que hayan cubierto la primera etapa de alfabetización, es decir, saber leer y escribir pudiera concluir sus estudios primarios hasta sexto grado de primaria.

En conjunto la misión Robinson I y Robinson II se trazo el objetivo de alfabetizar a 1.000.000 personas, asimismo reunir a un total de 100 mil docentes voluntarios para impartir las clases del método “Yo sí puedo” y crear 50 mil ambientes de trabajo de enseñanza-aprendizaje. De acuerdo con Jamie Ferrell (2008) la Misión Robinson II, es decir la segunda etapa del programa de alfabetización, graduó alrededor de 1.300.000 estudiantes.

En septiembre de 2003 se pone en marcha el programa educativo denominado Misión Ribas. Una de las prioridades de las misiones sociales consiste en reducir la exclusión social en Venezuela, problema social que viene de gobiernos anteriores y acentuado en Venezuela a partir de la entrada al modelo neoliberal. En ese sentido la Misión Ribas tiene como objetivo central incorporar al sistema educativo de nivel bachillerato a los ciudadanos venezolanos que fueron excluidos del sistema educativo en este nivel, la cifra aproximada de exclusión es de 400 mil personas, las cuales a través de la educación que brinda la Misión Ribas se prevé una enseñanza de dos años para que se concluyan dichos estudios de nivel bachillerato. El gobierno además tiene en cuenta que iniciar estudios en la edad adulta productiva es un costo de oportunidad que consiste en el dilema de estudiar o trabajar, para tal efecto el gobierno ha implementado becas para sostener dichos estudios de bachillerato. Así, la Misión Ribas destina un total de 100 mil becas para aquellos

ciudadanos que inicien a estudiar en los programas escolares de la Misión Ribas y que pertenezcan a la población de escasos recursos. Por otra parte, la Misión Ribas está diseñado para que aquellos ciudadanos que concluyan sus estudios de bachillerato se incorporen al sector energético del petróleo o minero (Alvarado, 2004). De acuerdo con cifras de las estadísticas gubernamentales la Misión Ribas a incorporado a un total de 600 000 estudiantes (Ferrell, 2008).

Como hemos mencionado las misiones sociales que diseñan e implementan las políticas educativas tiene como finalidad también formar a los ciudadanos para la vida productiva. Así, la Misión Sucre es un programa educativo que da inicio en septiembre del 2003, el objetivo de este programa educativo es incorporar a los estudiantes de bachillerato a la educación superior. Es importante mencionar que la Misión Sucre es un modelo educativo de nivel superior que se ha institucionalizado en la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV, <http://www.ubv.edu.ve/>). En palabras del Presidente Hugo Chávez la Universidad Bolivariana de Venezuela viene a cubrir un vacío educativo del sistema educativo nacional en Venezuela: “Esta es la Universidad Bolivariana de Venezuela que se está municipalizando y llegando hasta allá hasta los sitios más humildes; es un esfuerzo que no tiene precedentes en toda la historia venezolana, para devolverle al pueblo lo que es del pueblo” (Fuente: <http://www.ubv.edu.ve/>).

La Misión Sucre para el año 2003 tenía como objetivo inscribir a un total de 100 000 estudiantes de nivel bachillerato, es decir, aquella población estudiantil que no tuvo cupo en el Programa de Iniciación Universitaria (PIU) (Alvarado, 2004). De acuerdo con la especialista en política social Irey Gómez Sánchez la Misión Sucre “se define como una iniciativa de carácter estratégico, no permanente, orientada a facilitar la incorporación y continuidad de los estudios en la educación superior a los estudiantes que, a pesar de sus legítimas aspiraciones y plenos derechos, no han sido admitidos en ninguna institución de educación superior” (Gómez, 2006:23). Al igual que la Misión Ribas, la Misión Sucre también otorga becas para las personas de menores

recursos, un total de 200 000 becas son destinadas a este programa educativo, cada una de ellas con un valor de 100 dólares mensuales.

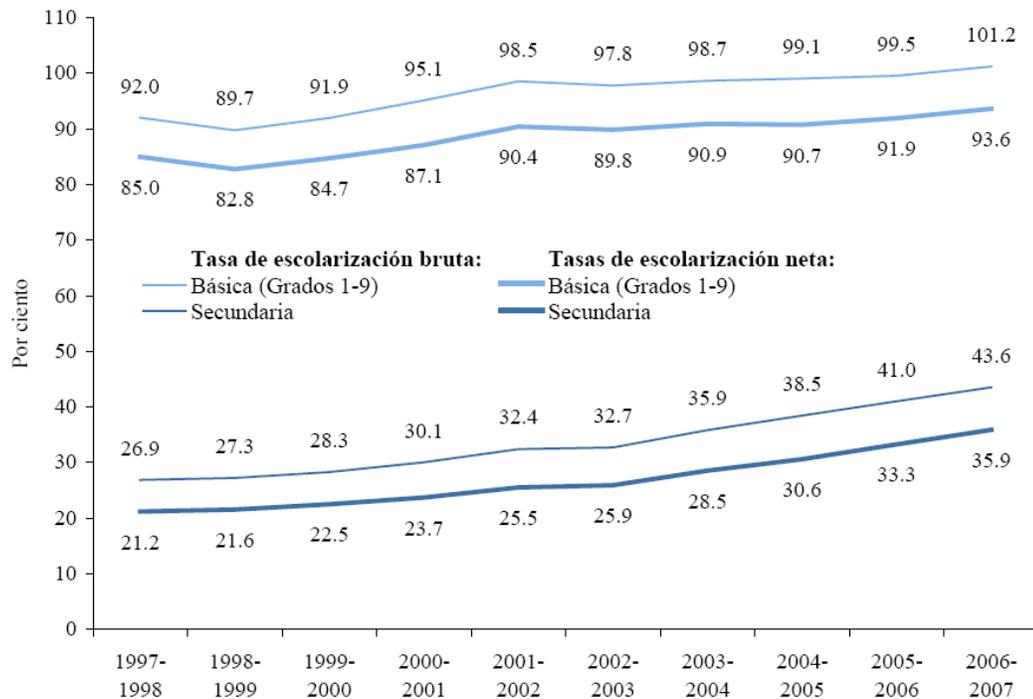
En nuestra investigación nos apoyamos en los estudios realizados por el Center for Economic and Policy Research (cepr, <http://www.cepr.net/>) para conocer las tasas netas y brutas de escolarización en los niveles de educación básica (educación primaria) y de nivel secundaria.¹²⁹ De acuerdo con el informe de Mark Weisbrot, Rebecca Ray y Luis Sandoval titulado “El gobierno de Chávez después de 10 años: Evolución de la economía e indicadores sociales” (2009), la tasa neta de escolaridad de educación primaria en términos porcentuales era en el período de 1997-1998 de 85.0%; para el período de 2006-2007 era de 93.6%, así la diferencia entre ambos períodos será una diferencia positiva de 8.6%. Por otra parte, la tasa bruta de escolaridad en educación primaria en el período de 1997-1998 era de 92.0%, para el período de 2006-2007 será de 101.2%, lo que significa que se incremento el porcentaje de la tasa bruta de escolaridad en educación primaria entre ambos períodos en 9.2 puntos porcentuales. Lo que nos señalan los datos de las tasas netas y brutas de escolaridad en enseñanza básica es que las misiones sociales en este nivel educativo de enseñanza primaria han sido consistentes durante el gobierno de Hugo Chávez.

Por otra parte, la tasa de escolaridad neta en el nivel secundaria en el período de 1997-1998 fue de 21.2%, para el período de 2006-2007 alcanzó un 35.6% lo que nos indican las cifras es que entre ambos períodos la diferencia de la tasa de escolaridad neta en el nivel secundaria fue positiva al cerrarse en una diferencia de 14.4 puntos porcentuales. En la tasa de escolarización bruta en el nivel de educación secundaria alcanzó en el período de 1997-1998 una tasa de 26.9%, así para el período de 2006-2007 la tasa de escolarización bruta

¹²⁹ “Las tasas de escolarización bruta miden el nivel de escolarización como porcentaje de la población total en edad escolar para cada nivel educativo. Las tasa netas de escolarización miden el nivel de escolarización para los individuos en edad escolar como porcentaje de la población en edad escolar para cada nivel educativo”(Mark Weisbrot, Rebecca Ray y Luis Sandoval, 2009:15)

en este mismo nivel de secundaria alcanzó 43.6 puntos porcentuales, marcándose una diferencia positiva entre ambos períodos de 16.7 puntos porcentuales (Ver Gráfica 4.2)

Gráfica 4.2 Tasas netas y brutas de escolaridad en los niveles de educación básica (educación primaria) y de educación secundaria.



Fuente: Mark Weisbrot, Rebecca Ray y Luis Sandoval (2009).

De acuerdo con los datos expuestos líneas arriba sobre la tasa neta y bruta de escolaridad en los niveles de educación básica y secundaria, lo que podemos observar es que las tasas tienden a incrementarse a partir del año de 1999, es decir, que con el gobierno de Hugo Chávez la educación en estos niveles educativos no tienden a disminuir en el largo plazo, sino más bien observamos un incremento en las tasas de escolaridad aquí analizadas.

En relación con el tema de la alimentación en Venezuela hay que tener en cuenta que uno de los problemas endémicos en los últimos años es el desabasto de alimentos de la canasta básica. Esta situación se agravó con la crisis política del paro petrolero de diciembre 2002-febrero 2003. Para el año de 2004 se crea entonces la misión social MERCAL (Mercados de alimentos), que es una respuesta de emergencia a la situación alimentaria en Venezuela. Hay que recordar que Venezuela importa una gran parte de sus alimentos, principalmente de Colombia.¹³⁰ En ese sentido para garantizar los alimentos el gobierno de Hugo Chávez ha implementado una política alimentaria, cuyo rasgo distintivo consiste en ofrecer a los ciudadanos venezolanos, principalmente de bajos recursos, a precios controlados alimentos que componen la canasta básica. Es a través de la misión MERCAL con que el gobierno ha impulsado su política alimentaria.

De acuerdo con datos del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación la lista de alimentos que ofrece MERCAL son aceite, arroz, arvejas, azúcar, caraotas negras,¹³¹ carne de primera (Pollo, pulpa negra, ganso chocoziela, Solomo de Cuerito, Muchacho Redondo y Muchacho Cuadrado), carne de segunda (Solomo Abierto, Paleta, Papelón, Cogote, Lagarto sin hueso, Falda y Chuleta), harina de trigo, harina precocida, lácteos casa, leche en polvo, lentejas, margarina, mortadela, pasta larga y pollo (Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, <http://www.minpal.gob.ve/>)

Las metas programadas de MERCAL de acuerdo con datos de 2004 consisten en colocar 100 Mercal con el objetivo de poner al alcance alimentos de canasta básica a 4 millones de ciudadanos venezolanos, es decir, alrededor

¹³⁰ Las tensiones políticas entre Venezuela y Colombia durante el mandato de Álvaro Uribe llegaron a su punto climático en el año de 2010. Uno de los impactos más fuertes entre ambos países fue el congelamiento comercial de alimentos. Con la llegada al poder del Presidente Santos, lo primero que se restableció fue justamente las relaciones comerciales, principalmente de alimentos de Colombia hacia Venezuela.

¹³¹ Frijol negro.

del 30% de la población. Para ello se calcula la distribución de un total de 3 mil 200 toneladas diarias de alimentos (Alvarado, 2004).

4.3.1. La política de salud de *Barrio Adentro*: una alternativa a los modelos de salud de corte neoliberal.

Sobre el tema de política sanitaria Vicente Navarro (2007) ha demostrado que la implementación de políticas públicas en el área de salud durante el período neoliberal, cuyo paradigma fue el criterio de la ciencia económica, ha afectado el desarrollo humano y por consiguiente la calidad de vida. Como hemos argumentado en nuestro capítulo 3 el criterio de la eficiencia y el mercado predominó durante los gobiernos neoliberales de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera en el período de 1989-1999 en Venezuela.¹³²

Con la llegada del gobierno de la Revolución Bolivariana el eje rector de la política pública de salud cambio radicalmente el paradigma del neoliberalismo, ahora la nueva forma de concebir el derecho social de la salud quedó consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela la cual fue diseñada en la Asamblea Nacional. En ese sentido, en el Capítulo V de la constitución consagrada a los *Derechos Sociales y de las familias*, encontramos la nueva concepción de política pública sobre el derecho de salud, el cual a la letra dice:

Artículo 83. La salud es un derecho social fundamental, obligación fundamental del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el de cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley.

Artículo 84. Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración

¹³² Véase: Vicente Navarro, editor, (2007), *Neoliberalism, Globalization and Inequalities. Consequences for Health and Quality of Life*, New York: Baywood Publishing Company, Inc.

social y solidaridad. El sistema público nacional de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad. Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica de las instituciones públicas de salud.

Artículo 85. El financiamiento del sistema público nacional de salud es obligación del Estado, que integrará los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley. El Estado garantizará un presupuesto para la salud que permita cumplir con los objetivos de la política sanitaria. En coordinación con las universidades y los centros de investigación, se promoverá y se desarrollará una política nacional de formación de profesionales, técnicos y técnicas y una industria nacional de producción de insumos para la salud. El Estado regulará las instituciones públicas y privadas de salud. (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 el viernes 24 de marzo de 2010).

Lo relevante de la normativa constitucional anterior sobre las políticas de salud consiste en observar un gran giro en la concepción de este derecho social. En primer lugar en su discurso normativo ya no aparece la concepción de eficiencia y utilitarismo en la forma de entender a la política de salud. Por otra parte, el derecho social a la salud tome el estatus de un derecho universal garantizado por el Estado, es decir, “la salud es un derecho social fundamental, obligación fundamental del Estado” (Artículo 83). Asimismo, en relación con la concepción propiamente de la salud las políticas públicas la conciben en sus dimensiones de “promoción” y “prevención”, si bien es cierto que este criterio corresponde también al modelo neoliberal, la diferencia radica ahora en que dicha política pública será eje rector del Estado por tal motivo para garantizar dicho derecho social “los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados” (Artículo 84). Finalmente, sobre esta normativa constitucional el Estado asumirá la regulación de “las instituciones públicas y privadas de salud”. (Artículo 85).

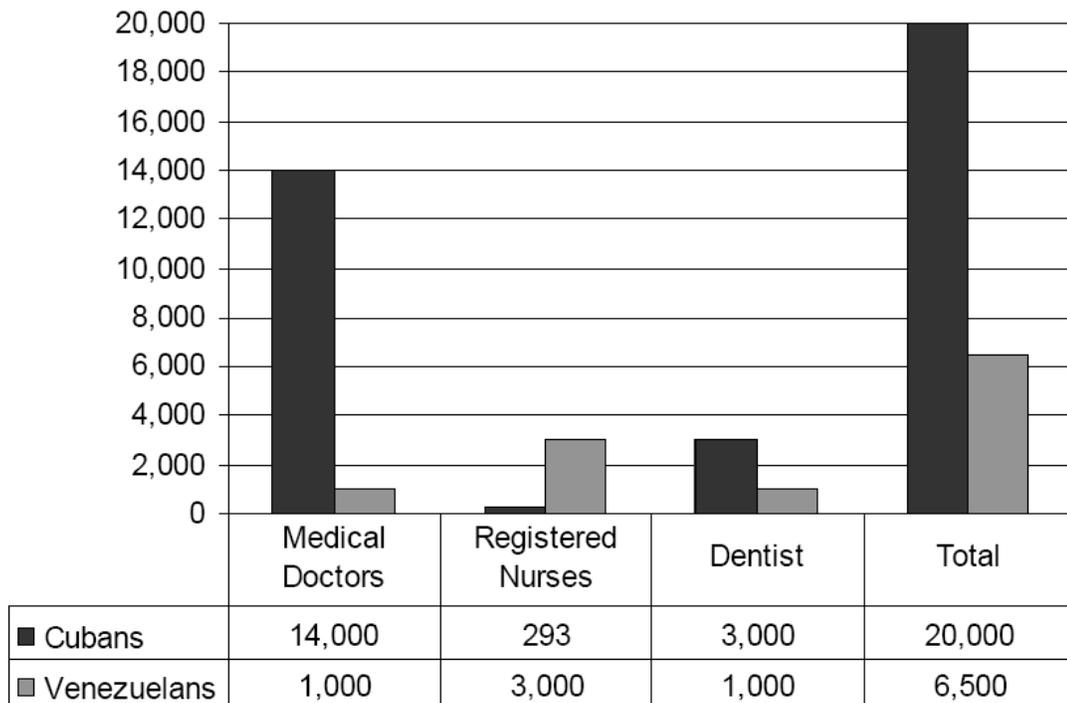
La exclusión social de los ciudadanos venezolanos en el derecho a la salud se había agravado. Esta situación es la que recibió el gobierno de Hugo Chávez Frías, además se profundizó por la inestabilidad económica y política de los años 2001-2002. Bajo esta situación, en febrero de 2003 el gobierno de Hugo Chávez implementó un nuevo modelo de atención de salud en el Municipio Libertador del Distrito Metropolitano con médicos provenientes de Cuba (Alvarado, Martínez, Vivas-Martínez, Gutiérrez y Metzger, 2008). Fue así como nació la misión social conocida como *Barrio Adentro*. Los médicos cubanos se instalaron en los barrios más pobres del Municipio Libertador, en donde contaron con la organización de dichos barrios, dándoles a la vez alojamiento. Uno de los resultados inmediatos es que los ciudadanos venezolanos tuvieron un médico cerca de su barrio, lo cual fue de un gran impacto inmediato en lo social. Debido a los buenos resultados inmediatos de esta política de salud, principalmente por la respuesta de organización de los barrios para llevar a buen término dicho modelo de salud el gobierno de Hugo Chávez decreto la misión social de *Barrio Adentro* como un programa de salud permanente y en todo el territorio nacional, a la letra dicho decreto dice lo siguiente:

La Misión Barrio Adentro tendrá como objetivo la implementación y coordinación institucional del Programa Integral de prestación de Atención Primaria de Salud, estimulación e implementación de expresiones de la economía social y transformación de las condiciones sociales, económicas y ambientales de las comunidades bajo un nuevo modelo de gestión basado en principios de interdependencia, coordinación, corresponsabilidad, cooperación y de participación activa y protagónica de las comunidades organizadas (Decreto Presidencial de creación de la Misión Barrio Adentro, 2004 en Alvarado, *et. al.* 2008:1209).

En ese sentido para el 2008 se habrían incorporado a los servicios médicos de Barrio Adentro un total de 14,000 médicos cubanos y 1,000 médicos venezolanos, 293 enfermeras(os) cubanos y 3,000 enfermeras(os)

venezolanos. Asimismo, un total de 3,000 dentistas cubanos se habrían incorporado para este mismo año, así como 1,000 dentistas venezolanos (Ver Gráfica 4.3)

Gráfica 4.3 Número de médicos venezolanos y cubanos incorporados a los servicios de salud de Barrio Adentro.



Fuente: Muntaner, *et. al.* (2008).

De acuerdo con nuestra perspectiva de investigación de analizar un largo plazo sobre política social en Venezuela de 1989 al 2010, nos ha permitido dar sentido a las políticas sociales del gobierno de Hugo Chávez. Las políticas sociales del gobierno de la Revolución Bolivariana le ha dado un giro a la concepción de los derechos sociales, además la importancia de esta concepción radica en que los ciudadanos venezolanos participan activamente en los roles democráticos que ha impulsado el gobierno. La movilización de la ciudadanía incentivada por las misiones sociales es lo que Laclau (2006b) denomina como el *efecto ideológico*, es decir, el discurso de las misiones sociales tienen de manera consustancial las nuevas prácticas del ejercicio de los derechos sociales como el de educación y salud por solo mencionar algunos.

El proyecto hegemónico de gobierno impulsado por Hugo Chávez no sólo permea a la política social, sino a la sociedad misma. Lo anterior no es ajeno a la política de salud, pues su andamiaje institucional se ha creado fuera del sistema de salud tradicional. Esto se debe a que el gobierno en un ambiente de alta polarización política ha tenido que definir estrategias de organización institucional para llevar a cabo su política de salud, para ello ha formulado una original política de salud basada en el modelo cubano, en ese sentido las misiones de salud del gobierno bolivariano es algo nuevo no sólo para América Latina, sino para el panorama mundial. Como bien señala Jamie Ferrell (2008) las críticas a la política social de Chávez consiste principalmente en los altos costos que significan ciertas políticas sociales, sin embargo nos argumenta Ferrell lo que no queda duda es la importancia social y política que tiene la política social en Venezuela, luego de pasar por un período de política neoliberal o retiro del estado en sus tareas fundamentales como es la de garantizar a los ciudadanos derechos sociales.

Las dimensiones de educación y salud son fundamentales para apreciar el desarrollo humano de un país. En el caso de Venezuela se tiene distintas formas para poder medir el desarrollo humano y la pobreza. Así, para medir la

pobreza el gobierno de Venezuela tiene varios indicadores en ese sentido el Instituto Nacional de Estadística (INE, <http://www.ine.gob.ve/>) cuenta con los siguientes métodos para medir la pobreza:

- Método de línea de pobreza
- El Índice de bienestar social
- El Índice de Desarrollo Humano para Venezuela, basado en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD.
- El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), implementado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

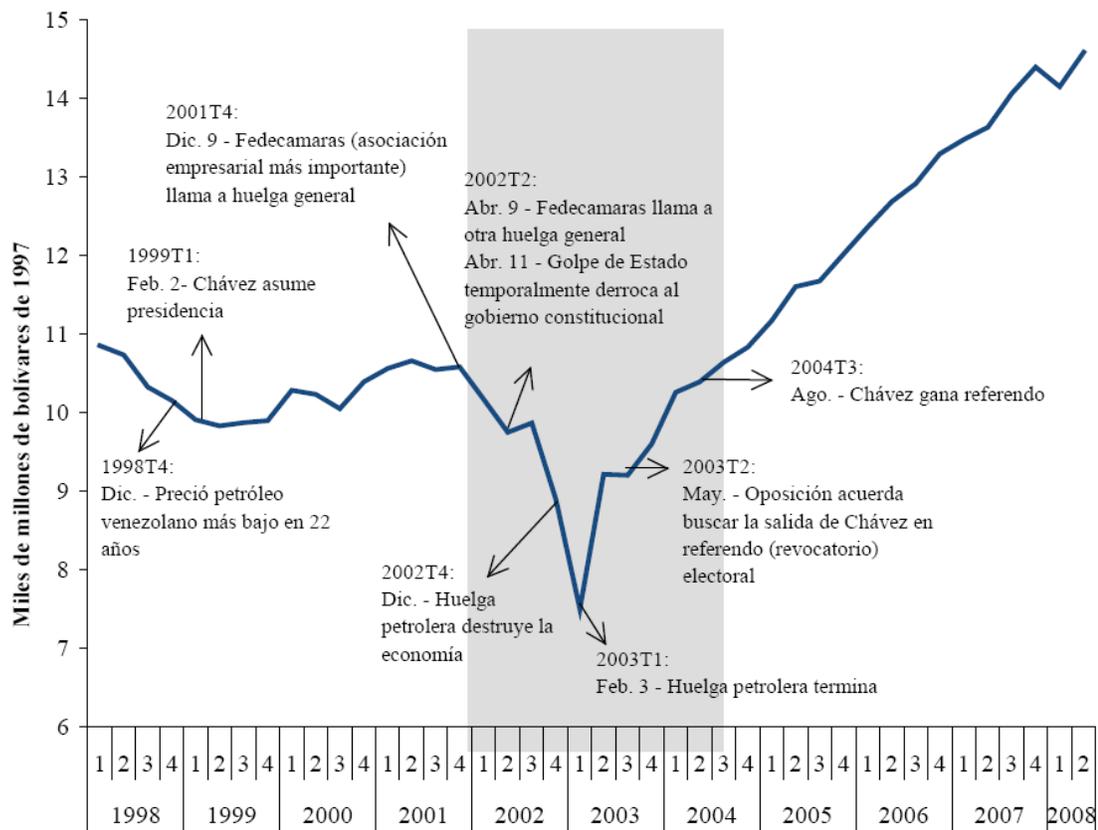
Los críticos al gobierno de Hugo Chávez por ejemplo han argumentado que la pobreza en el 2004 se incrementó (Castañeda, 2006; Corrales, 2006), sin embargo como bien observan Mark Weisbrot, Luis Sandoval y David Rosnick (2006), dicha crítica se ha tomado principalmente de datos de corto plazo que justamente provienen de la recesión económica que padeció Venezuela, producto del golpe de estado de abril del 2002 y del paro petrolero de diciembre 2002-febrero 2003, y como bien señalan Weisbrot, Sandoval y Rosnick (2006) los índices de pobreza son muy sensibles a estos cambios macroeconómicos, pero lo más importante tanto Castañeda (2006) como Corrales(2006) no dan la lectura completa sobre el comportamiento de la economía y su relación con el índice de pobreza.

La crítica de Weisbrot, Sandoval y Rosnick apareció en un Informe del Center Economic and Policy Research titulado “Índices de pobreza en Venezuela: búsqueda de las cifras correctas” (2006).¹³³ Así por ejemplo Jorge Castañeda afirma “Los índices de pobreza y desarrollo humano en Venezuela se han deteriorado desde 1999, cuando Chávez tomó el poder” (Castañeda, 2006 en Weisbrot, Sandoval y Rosnick, 2006). Argumento falaz en los hechos.

¹³³ Véase: Mark Weisbrot, Luis Sandoval y David Rosnick (2006), “Índices de pobreza en Venezuela: búsqueda de las cifras correctas”, Mayo, Center Economic and Policy Research.

Para mostrar lo anterior tomo el más reciente estudio de Mark Weisbrot, Rebecca Ray y Luis Sandoval¹³⁴, de acuerdo con estos autores el PIB real (desestacionalizado) tiende a caer a principios del 2002, para empezar su recuperación para tener una recuperación significativa en el segundo trimestre del 2003, para el segundo trimestre del 2008 el PIB real alcanzó aproximadamente los 14.5 millones de bolívares constantes al año de 1997 (Ver Gráfica 4.4)

Gráfica 4.4 PIB real (desestacionalizado) de la economía venezolana de 1998 al segundo trimestre de 2008.



Fuente: Mark Weisbrot, Rebecca Ray y Luis Sandoval (2009).

¹³⁴ Mark Weisbrot, Rebecca Ray y Luis Sandoval (2009), "El gobierno de Chávez después de 10 años: Evolución de la economía e indicadores sociales", Febrero, Center for Economic and Policy Research.

De acuerdo con el criterio macroeconómico el PIB real es una variable que impacta sobre los índices de pobreza. Por tal motivo, hemos expuesto este panorama macroeconómico para observar como el desempeño del PIB real impacta sobre la tasa de incidencia de pobreza. Con base en datos del Banco Mundial construimos la siguiente tabla en donde se presenta la tasa de incidencia de la pobreza en Venezuela sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población). Para 1997 la tasa de incidencia de la pobreza en Venezuela era del 54,5%, para el 2009 era de 29,0%, teniendo una diferencia entre ambos años de -25.5% (Ver Tabla 4.3).

Tabla 4.3 Tasa de incidencia de la pobreza en Venezuela, 1997-2009

Año	Tasa de incidencia de la pobreza (%)
1997	54,5
1998	50,4
1999	48,7
2000	46,3
2001	45,4
2002	55,4
2003	62,1
2004	53,9
2005	43,7
2006	36,3
2007	33,6
2008	32,6
2009	29,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

Ahora bien para estimar el impacto de los programas de salud podemos construir un escenario en donde se mida la calidad de vida de los ciudadanos venezolanos bajo el criterio de ingresos no monetarios¹³⁵, es decir, si observamos los beneficios que traen los servicios de salud proporcionados por el gobierno, se considera que dichos servicios son gastos que tendrían que cubrir los ciudadanos, pero a través de programas como Barrio Adentro el paciente deja de realizar dicho desembolso representando una gran ayuda vía ingresos no monetarios. Siguiendo el argumento de Mark Weisbrot, Luis Sandoval y David Rosnick (2006) se pueden estimar los beneficios de los programas de salud al estimar dicho gasto en salud en 4 al 6% del ingreso. Bajo este supuesto Weisbrot, Sandoval y Rosnick (2006) encuentran que por ejemplo la tasa de pobreza oficial del primer semestre del 2004 se reduciría en 50.8 y 49.7 en promedio quedaría en 50.3. Para el segundo semestre de 2005 la tasa de pobreza oficial de 37.9 se reduciría a 36.2 y 35.3, su promedio sería de 35.8. (Ver tabla 4.4)

Tabla 4.4 Impacto de los programas de salud sobre la pobreza (porcentajes)

	2004		2005	
	1er. Semestre	2do. Semestre	1er. Semestre	2do. Semestre
Cifra oficial	53,1	47,0	42,4	37,9
Incorporando impacto de programas de salud				
Costo bajo	50,8	44,8	40,4	36,2
Costo medio	50,3	44,3	40,0	35,8
Costo alto	49,7	43,8	39,5	35,3

Fuente: Weisbrot, Sandoval y Rosnick (2006)

¹³⁵ Como sabemos el PIB real es una medición a partir del ingreso monetario.

Desarrollado nuestro argumento sobre la relación entre PIB real, tasa de incidencia de pobreza e impacto de programas de salud, se observa que los programas de Barrio Adentro han tenido un gran impacto sobre la calidad de vida de los ciudadanos de los venezolanos. A pesar del escepticismo de los críticos más audaces al chavismo consideramos que un análisis de largo plazo sobre la política de salud en Venezuela, nos permite tener un análisis más amplio y consistente. En ese sentido tiene razón Hugo Chávez cuando afirmó el 18 de abril de 2010 en su discurso “¡La gran fiesta patria! con respecto al programa de salud Barrio Adentro¹³⁶:

Barrio Adentro, como misión socialista, es la base, el pilar fundamental del Sistema Público Nacional de Salud. Cada día son más los médicos venezolanos que se han unido a esta milicia de vida, y hoy son decenas de miles de estudiantes que se preparan para conformar los nuevos batallones de amor para continuar llevando salud a todos los rincones de Venezuela y de Nuestra América. (Hugo Rafael Chávez Frías, ¡La gran fiesta patria!, 18 de abril de 2010).

¹³⁶ Debido al éxito de Barrio Adentro como programa de salud de atención primaria se han puesto en marcha el diseño de Barrio Adentro II y Barrio Adentro III que esperan una evaluación más puntual.

4.3.2 PDVSA, EL FONDEN, El Banco del Tesoro y el Banco Central de Venezuela: los instrumentos financieros del desarrollo social.

En las elecciones del 3 de diciembre de 2006 la alianza partidaria encabezada por el Movimiento Quinta República ganaba las elecciones presidenciales con un alto margen de votación. Su líder y candidato a la presidencia en ese año Hugo Rafael Chávez Frías había obtenido el 62.84% del voto ciudadano, seguido apenas por Manuel Rosales quien obtuvo un 36.9% del voto ciudadano (Fuente: <http://www.cne.gov.ve>)

Con este triunfo se fortalecía el proyecto hegemónico de la Revolución Bolivariana. Así, a pesar de los conflictos partidarios de la alianza política encabezada por el Movimiento Quinta República en el año del 2007 se funda el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). El PSUV reúne a los simpatizantes de la izquierda en Venezuela, por supuesto el partido ha vivido una lucha interna intensa, pero al final predomina la disciplina partidaria en torno a la figura de su líder Hugo Chávez. El discurso ideológico de la Revolución Bolivariana tomó forma institucionalizada en forma de partido con el PSUV, de hecho a pesar de la vida reciente del partido tiene una intensa propaganda política de las ideas socialistas. En sus documentos del discurso ideológico del Libro Rojo (2010) se puede leer la concepción ideológica del partido:

El derrumbe del Consenso de Washington y el fracaso del neoliberalismo ponen al descubierto y obligan a la revisión de su verdadera cara en *lo político*: el viejo modelo democrático liberal burgués basado en la democracia formal, representativa y fundamentalmente política y donde el derecho a elegir, ser elegido y votar, son suficientes. En nombre de esas “libertades”, en nombre de esa “democracia” en lo formal, se facilitaba el proceso de acumulación de capital a favor de unos pocos y en medio de creciente pobreza, exclusión social y un enorme costo en cuanto a la destrucción de la naturaleza.

La expansión capitalista exige la imposición del libre mercado y en consecuencia el desmonte del Estado Nacional, obligando a nuestros países al pago de la llamada deuda externa, sometiendo a nuestros pueblos a la explotación, el hambre y la miseria. En la búsqueda de este objetivo se nos impuso el recetario del Fondo Monetario Internacional (FMI). Nuestros pueblos sufrirían el impacto de las privatizaciones de las empresas del Estado, la desregulación laboral, la eliminación de los subsidios, la liberalización de precios y de las tasas de interés, el incremento sustancial de las tarifas de los servicios públicos, la pérdida de las conquistas en materia de seguridad social, la reducción de la inversión social, entre otros. (Libro Rojo, 2010: 10).

En la construcción del discurso ideológico del PSUV podemos observar las formas discursivas de lo político. El PSUV viene a ser así el órgano institucional en donde se fijan las estrategias discursivas más radicales y en donde se identifican a los amigos y enemigos de la Revolución Bolivariana.

Aunado a un instituto político como lo es el PSUV, el gobierno de Hugo Chávez a la par ha realizado cambios institucionales sustanciales y cuyas medidas han contribuido a profundizar las reformas de desarrollo social. En este escenario institucional el Ejecutivo ha implementado una política subsidiaria de recursos financieros provenientes de la empresa estatal petrolera Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA, <http://www.pdvsa.com/>). A partir del paro petrolero de diciembre de 2002-febrero 2003, el gobierno toma las riendas de la empresa PDVSA y da inicio a realizar cambios sustanciales para que los recursos petroleros pasen a financiar los programas sociales. Dicho instrumento financiero se fortalece al reformar al Banco Central de Venezuela en el 2005 (Ley del Banco Central de Venezuela, 2005) cuya operación dependerá ahora de las decisiones de política social del ejecutivo, esta situación hace que el Banco Central de Venezuela pierda autonomía y pase a ser un instituto que apoye con recursos financieros las políticas sociales del gobierno chavista. Como lo señaló en su discurso del 2005 el Presidente del Banco Central de

Venezuela Gastón Parra Luzardo sobre la reforma a la Ley del Banco Central Venezuela del 2005:

En poco tiempo Venezuela ha reformado su marco constitucional, legislativo, tributario, financiero y el sistema bancario, su estrategia en relaciones internacionales, la organización de ministros, y las áreas de salud, educación y cultura. Simultáneamente, ha creado una estructura ejecutiva sin precedentes en Barrio Adentro, Ribas y Sucre y en otras misiones sociales, en consonancia en el combate de la exclusión de vastos sectores de la población y el flagelo de la pobreza.

Estos cambios en el marco constitucional y legal han tenido repercusiones sobre todas las instituciones del Estado, incluyendo el Banco Central de Venezuela, cuya esencia, visión, misión y responsabilidad cívica y pública fueron explícitamente redefinidas en la Constitución Bolivariana y en las leyes específicas que gobiernan a la institución, la cual ha sido objeto de reformas parciales, entre las cuales hay que mencionar la última, la cual fue aprobada por la Asamblea Nacional en el 2005.

Todo este proceso de cambios en el contexto y en las reglas de juego afecta la manera en que las instituciones se adaptan a los nuevos tiempos y, en el caso de los bancos centrales, uno recuerda un antiguo dilema el cual fue objeto de discusión y de estudio en la mayor parte de las economías desarrolladas en la primera mitad del Siglo XX y que uno puede resumir en la siguiente cuestión: “¿Debería ser el Banco Central de Venezuela solamente un testigo de crecimiento y responder pasivamente a las demandas por liquidez de la economía? ¿O debería, por otro lado, llegar a ser un motor de desarrollo? (Gastón Parra Luzardo, Presidente del Banco Central de Venezuela, Diciembre, 2005).

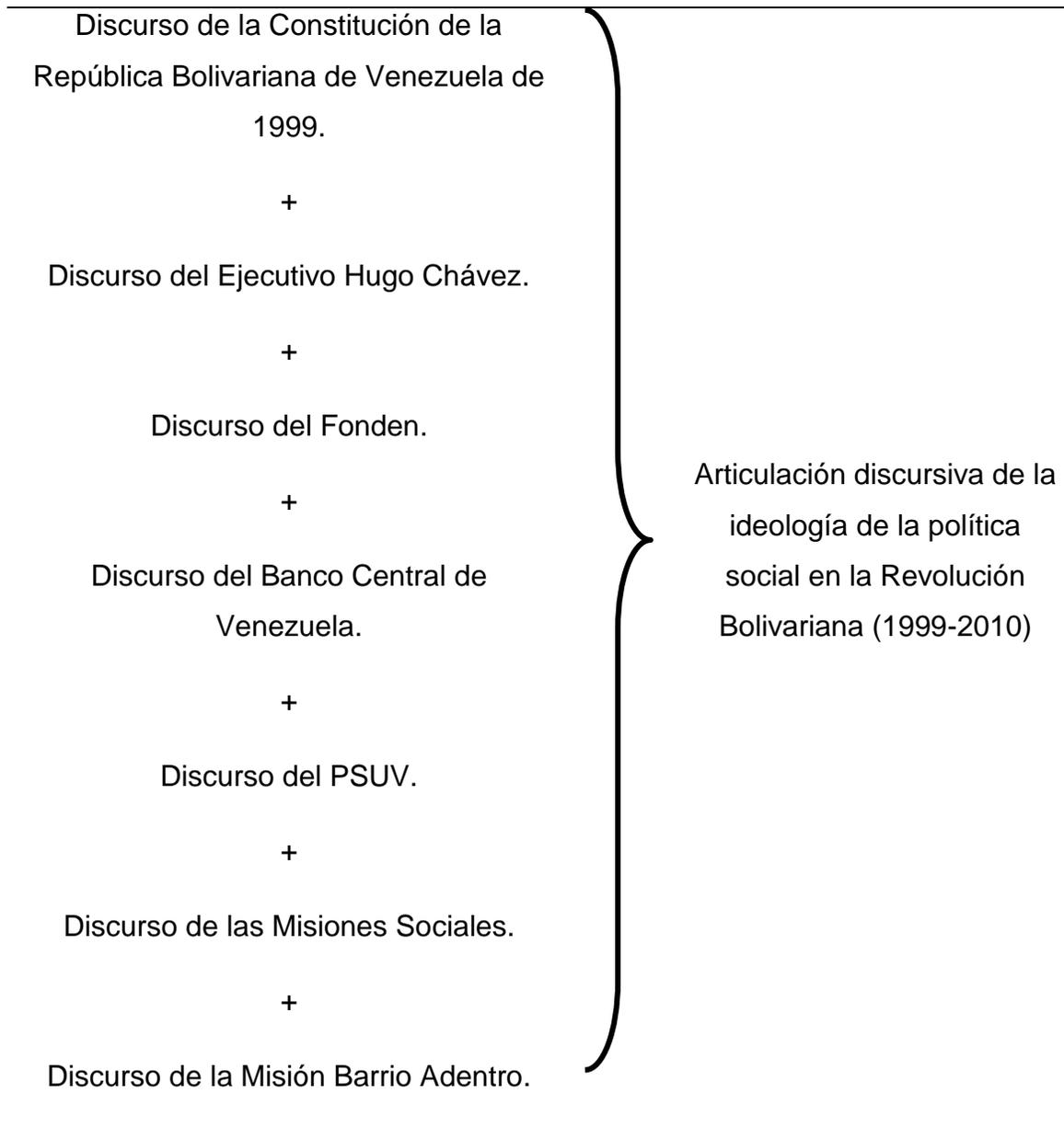
Por otra parte, el Ejecutivo Nacional en el mismo año del 2005 crea la institución denominada Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) otorgándole recursos financieros por la cantidad de US\$6.000 millones provenientes de las reservas internacionales del Banco Central de Venezuela (FONDEN, <http://www.fonden.gob.ve/>)

Por otra parte, el gobierno de la Revolución Bolivariana crea el Banco del Tesoro, el cual asume políticas monetarias que hasta entonces eran propias del manejo del Banco Central de Venezuela. En ese sentido, el Banco del Tesoro maneja los libros contables de los ingresos y egresos del FONDEN, asumiendo la función de administrador de los recursos del FONDEN que implementa en las políticas de desarrollo social. Por otra parte, recursos financieros de PDVSA son destinados también al FONDEN. Creándose así el gobierno de Hugo Chávez instituciones que le proporcionan recursos financieros para continuar con sus programas sociales. Es importante mencionar que en la Ley del Banco Central de Venezuela del 2005 se establece que la fijación del “óptimo” de las reservas internacionales será fijada por la Asamblea Nacional.¹³⁷

En este orden de ideas podemos decir que las instituciones establecidas por el Gobierno de Hugo Chávez son una articulación discursiva (Laclau y Mouffe, 2004) que establecen el proyecto político hegemónico de la política social. Una articulación discursiva que fija el marco de referencia de las estrategias de las políticas públicas del gobierno de la Revolución Bolivariana, y principalmente en su vocación esencial impulsar las políticas sociales en Venezuela (Figura 4.3)

¹³⁷ Véase: Oxford Analytica (2005), “Venezuela. Monetary Transparency”, Informe Diciembre, Oxford Analytica Ltd.

Fig. 4.3 Articulación discursiva de actores estratégicos en la formación ideológica de la política social.



Fuente: Elaboración propia con base en investigación documental expuesta en este capítulo 4.

Como hemos recorrido a través de estos cuatro capítulos la importancia de la ideología como marco de referencia de la política pública, y en particular de la ideología política de la política social en Venezuela ha sido una investigación que nos ha permitido delinear los discursos ideológicos como un marco de referencia, es decir, en el orden fantasmático de la ideología de dos grandes bloques históricos de la política social en Venezuela, el período neoliberal de Carlos Andrés Pérez y el de Rafael Caldera (1989-1999) y el de la Revolución Bolivariana de Hugo Rafael Chávez Frías (1999-2010), y que como sabemos aún en proceso en nuestros días. La contingencia histórica de la que habla Laclau a través de su obra no es más que la caja de pandora de la historia de la que hablaban los antiguos griegos, ecos de lo antiguo en la teoría del discurso postestructuralista.