

## **Prerrequisitos generales para la formulación de políticas sociales de inclusión: Caso Venezuela\***

**Rodríguez Colmenares, Isabel\*\***  
**Gutiérrez Briceño, Thaís\*\*\***

### **Resumen**

En este trabajo se realiza un acercamiento a las políticas públicas sociales, para lo cual se consideran algunos prerrequisitos generales con el propósito de organizar una propuesta sobre los procesos de formulación de la política social de inclusión, tomando como referencia específica el caso venezolano. La investigación fue soportada por una revisión y análisis biblio-hemerográfico. Los hallazgos indican que la identificación de estos prerrequisitos conforma una matriz integradora de variables que permite atender la complejidad de la política social de inclusión, desde una racionalidad y lógica distinta a la tradicional de corte reduccionista-economicista. Se concluye que, para alcanzar una interpretación integral de la política social de inclusión, en la perspectiva del enfoque de derechos sociales, hay que considerar la dinámica espacial; el entramado cultural; el ámbito demográfico-intergeneracional; el comportamiento del sistema político, el Estado y la administración pública; la relación sociedad-Estado-economía; y la articulación modelo de desarrollo y política social.

**Palabras clave:** Política social pública, prerrequisitos de la política social, inclusión social, enfoque de derechos sociales, Venezuela.

\* Este trabajo forma parte de los resultados del Proyecto de Investigación intitolado: "Política Pública Social en Venezuela: Alcances y Limitaciones Durante el Periodo 1999-2009", registrado ante el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia.

\*\* Socióloga. Magíster en Ciencia Política. Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa, de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. E-mail: isarodricol@hotmail.com.

\*\*\* Socióloga. Magíster en Sociología del Desarrollo. Profesora de la Escuela de Sociología e Investigadora del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. E-mail: thagutierrez@gmail.com.

## *General Pre-requisites for Formulating Social Inclusion Policies: Case of Venezuela*

### **Abstract**

This study approaches social public policies considering some general pre-requisites in order to organize a proposal about the processes of formulating social inclusion policy, taking Venezuela as the specific reference. The research was supported by a review and analysis of literature. Findings indicate that the identification of these pre-requisites constructs a matrix that integrates variables, which permits dealing with the complexity of the social inclusion policy, seen from a rationality and logic that differ from the traditional reductionist-economist approach. Conclusions are that, to reach an integral interpretation of the social policy of inclusion, in the perspective of the social rights approach, one must consider the spatial dynamic, the cultural framework, the demographic-intergenerational environment, behavior of the political system, the State and public administration, the society-State-economy relationship and the articulation model for development and social policy.

**Key words:** Social policy, social inclusion, social rights approach, Venezuela.

### **Introducción**

En Venezuela, de acuerdo a lo normativamente expresado, el objetivo de la política social durante el gobierno de Chávez, persigue alcanzar la equidad como nuevo orden de justicia social, a través de la inclusión<sup>1</sup>. El reconocimiento pleno de todos los derechos sociales, iniciando con el derecho a la vida, entraña el reconocimiento de todo un conjunto diverso de otros derechos como el de la salud, vivienda, recreación, deporte, cultura, entre otros. Por lo tanto, afrontar la política social como una política destinada a garantizar los derechos<sup>2</sup> sociales conlleva a superar la vieja o tradicional concepción que el Estado venía desarrollando, en la cual al sujeto se le veía como un receptor pasivo de la acción de la política, como un beneficiario que requiere ser asistido porque se encuentra en una situación de minusvalía social, educativa, económica, que no le permite hacerle frente a sus necesidades.

A diferencia de esos enfoques, promover la inclusión social cambia el eje del accio-

nar del Estado. Concebir al sujeto como poseedor de derechos y forzarlo a asumir compromisos que lo obliguen a defenderlos frente al Estado, y a los demás actores sociales políticos y económicos existentes en la sociedad, cambia la relación Sociedad-Estado-Economía. Alcanzar ese cambio exige afrontar retos por parte de todos los involucrados en los términos de esa relación.

En este trabajo consideramos un conjunto de prerrequisitos generales con el propósito de organizar una propuesta analítica sobre los procesos de formulación de la política social de inclusión, tomando como referencia específica el caso venezolano<sup>3</sup>. Además, realizar una sistematización de variables que permitan entender y explicar las interrelaciones que se producen en el ámbito de lo social.

### **1. Consideraciones generales**

La teoría sobre política social ha sido por demás abundante, sobre todo a partir de la

década del cincuenta del pasado siglo, donde pueden ser rastreadas las más diversas posturas y conjeturas sobre el peso representativo que ellas han venido adquiriendo en la academia por parte de teóricos e investigadores y, en los organismos internacionales específicos.

En la década del sesenta y setenta esa “explosión” se hace sentir, y se produce hacia los países de América Latina un interés particular; creándose departamentos, institutos y centros de estudios en las universidades; surgen también dependencias públicas destinadas a su estudio. Igualmente, aparecen organizaciones sociales dedicadas a su examen, análisis y seguimiento, con miras a identificar la naturaleza de las políticas sociales, sus características, los métodos y alternativas a partir de los cuales ellas se gestan y se ejecutan, el comportamiento de los Estados; pero sobre todo a indagar el por qué, a pesar de los esfuerzos realizados, no se conquistan los objetivos previstos relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en esta región.

Una de las tematizaciones más sostenidas en el tiempo es sobre la pobreza, constituyéndose en uno de los fenómenos sociales más estudiado y revisado desde diferentes perspectivas, lo que ha traído como consecuencia que existan tantas definiciones de ella como disciplinas y corrientes ideológicas se han ocupado de su tratamiento (Caballero, 2007); así como también, sobre las políticas públicas sociales que deben ser consideradas para erradicarla.

Arribando a las décadas del ochenta y noventa nos encontramos con un proceso de consolidación del análisis de políticas públicas que ha logrado dotarse de un arsenal de herramientas conceptuales provenientes de dos campos teóricos aglutinados en torno a un conjunto de ideas que expresan diferencias sustanciales: por un lado, el enfoque ra-

cional prescriptivo, con tendencia a la formalización de carácter deductivo y; por el otro lado, un enfoque post-racional, crítico e inductivo. El primero, orientado al desarrollo de las técnicas dirigidas a mejorar el rendimiento, más pragmático. El segundo, asentado más sobre los aspectos de políticas y distribución del poder; así como, en núcleos relevantes del conflicto, la toma de decisiones y la articulación de los estilos de gestión alternativos; al igual que, incorpora consideraciones sobre el modelo de desarrollo imperante (Brugé y Gomá, 1998).

De acuerdo con estas referencias teóricas, examinamos nuestro contexto político-institucional. Porque en el Estado se condensan valores políticos, ideológicos y culturales, que vienen de la sociedad, del mercado y del sistema político, y revierten luego hacia la sociedad. Se trata de un proceso dialéctico constante que rearticula las decisiones políticas, las preferencias e intereses, la composición de los actores, su capacidad de respuesta y, por supuesto, los alcances de las políticas públicas sociales.

Sostenemos que no podemos partir de una visión uniforme sobre los intereses políticos que animan a los distintos actores, dado el carácter conflictivo que vertebra dichas políticas, cuando se trata de afectar intereses de actores que no comparten la orientación y propósito que ellas persiguen, más aún, teniendo en cuenta los criterios de racionalidad que son manejados por propulsores de las diversas posiciones; como resulta ser los que defienden el modelo de tendencia neoliberal, expresado en la defensa del afianzamiento del mercado como único medio para resolver la asignación distributiva en la sociedad. También hay que considerar la presencia de los administradores de las políticas públicas que condicionan y comprometen la capacidad operativa del apa-

rato de Estado por los espacios de poder que se construyen, a su interior, en el tejido burocrático. Y estos intereses, en muchos casos, afectan significativamente el adelantar una política pública.

Atender la exclusión, buscarle solución a los problemas que ella entraña, desde la perspectiva de los derechos sociales, supone entre otras consideraciones analíticas, desde la arista de la teoría, discutir y precisar su relación con el concepto de equidad. Desde la arista del funcionamiento de la economía, revisar la concepción que se tiene de la distribución del ingreso y sus niveles. Desde el punto de vista del funcionamiento del sistema político, estudiar la posibilidad o no de contar con mecanismos de participación. Y, desde la sociedad en general, analizar la capacidad que tiene la sociedad civil para presionar a objeto de lograr que sus derechos sean reconocidos por el Estado a los efectos que formule políticas a partir de las cuales éstos se vean garantizados. Así, en atención a las precisiones planteadas tenemos que, la búsqueda de la inclusión de la población en el goce pleno de sus derechos universalmente reconocidos, responde a una diversidad compleja de factores que la propician y mantienen.

Bajo este orden de ideas, entendemos que las políticas de inclusión social refieren a las acciones dirigidas a propiciar las condiciones para la conquista del *buen vivir* bajo los principios del reconocimiento de las necesidades como derechos sociales atendidos por el Estado con el concurso de la participación social, mediante la apertura de canales flexibles que faciliten la incorporación de todos los sectores sociales. La inclusión social tiende a considerar un entramado de aspectos que pertenecen a esferas distintas de la acción del Estado, que en la realidad se entrelazan en dinámicas específicas en cada ámbito particular,

dadas las diferencias interregionales, como son: características demográficas, culturales, condiciones topográficas, económicas, entre otras, las cuales pueden afectar en forma diferencial la ejecución de las políticas públicas sociales desarrolladas.

Tomando como referente empírico esas condiciones de diferenciación que se producen en la sociedad, en este caso la venezolana, se hace necesario para el estudio de la política social de inclusión considerar seis ejes dinámicos, que no actúan en forma independiente sino que se interconectan e interrelacionan, describiendo escollos, nudos críticos, obstáculos o, por el contrario, creando condiciones favorables que facilitan y agilizan su diseño y ejecución. Esta vía plantea trascender la dinámica aportada por la variable ingreso y su relación con el objetivo de la equidad como única vinculación de dependencia. Se ha demostrado que puede haber crecimiento, sin que ello se traduzca automáticamente en mejoras en la calidad de vida de las personas y en la disminución de la pobreza, ni mucho menos desarrollo<sup>4</sup>.

## **2. Prerrequisitos de una política social de inclusión: una propuesta**

Los prerrequisitos a los cuales estamos haciendo referencia, parten de reconocer que la realidad es compleja, cambiante y condensa distintas interinfluencias, en algunos casos contradictorias, que pueden llegar a tener efectos particulares de acuerdo al momento histórico que se vive o, a otro tipo de incidente que ocurra, ocasionando impactos impredecibles. Se recurre a ellos por tratarse de un recurso heurístico construido para facilitar el análisis y visibilizar la complejidad de una propuesta que persigue la inclusión social y la búsqueda de la calidad de vida<sup>5</sup>. Concepto

este que responde a una mayor capacidad integradora cuando se trata de apreciar las necesidades humanas y un alcance mayor al momento de adoptar visiones alternativas a los problemas sociales a los cuales nos enfrentamos (D' Elía y De Negri, 2006).

### **2.1. La dinámica espacial**

Construida en torno al ámbito espacial local, a las características del medio ambiente donde se encuentra asentada la población o los sujetos a los cuales va dirigida la política. No es lo mismo los espacios urbanos que los rurales. La concentración espacial medida en términos de la densidad poblacional constituye una vertiente de análisis tanto para la definición de las políticas sociales como para el proceso de gestión.

Las diferencias evidencian contrastes marcados en los espacios territoriales tanto urbanos como en las regiones, teniendo en cuenta los accidentes geográficos: topográficos, clima, orografía, pluviosidad, hidrografía, entre otros; así como, en las características provenientes de las condiciones de desarrollo experimentados previamente; convirtiéndose en factores condicionantes que, desafortunadamente, al no ser tomados en cuenta, desbordan las capacidades de respuesta de las políticas diseñadas.

En los enfoques de desarrollo local, como el propuesto por Arocena (1995), son estimados como valores por considerar, no sólo la existencia del comportamiento identitario, el cual vertebra el potencial del grupo humano asentado en un determinado espacio, sino que esa dimensión representa un referente de constitución territorial por su apego a él y porque su conocimiento reporta una condición que permitiría aprovechar, adecuadamente, el potencial del medio ambiente. Son las personas pertenecientes a las comunidades

las que mejor conocen su medio. La homogeneidad con que están formuladas las políticas públicas sociales, en la generalidad de los casos, contradice o choca con estos factores, por lo que se diluyen los alcances inicialmente previstos.

El enfoque de desarrollo endógeno<sup>6</sup> por ejemplo, toma muy en cuenta estas variables, por cuanto se está en conocimiento de las variantes que pueden provenir de las características de constitución espacial, sin llegar a aceptar el determinismo geográfico, ya superado en las ciencias sociales. No obstante, reconoce las condiciones de vulnerabilidad, fragilidad y riesgo potencial que devienen en esas características para el desarrollo de las políticas sociales.

### **2.2. El entramado cultural**

Se define en torno a los valores, religión, costumbres, hábitos de vida que han venido desarrollando las poblaciones asentadas en un espacio que se fue definiendo en el tiempo; adquiriendo rasgos propios y conformando lazos de vida comúnmente integrados y compartidos.

Para Utria (2002), los factores socioculturales y psicosociales alcanzan relevancia en los procesos de desarrollo porque constituyen las pautas que inspiran y orientan las actividades y las conductas de la población. Específicamente, los aspectos psicosociales en la constitución del sistema político y su incidencia en la sociedad, en general, colaboran ampliamente en la generación de la confianza colectiva<sup>7</sup>.

El autor antes mencionado indica que, se constituye en el respaldo que se percibe de la sensación de seguridad en relación a las instituciones, al funcionamiento de la economía, a los liderazgos, al futuro. Por lo tanto, una política social responde en su proceso de ejecu-

ción a la capacidad institucional; pero también, en gran medida, a la confianza social que los usuarios a los que va dirigida tengan o desarrollen respecto a ella, al tipo de liderazgo que cultiven los administradores públicos y los líderes políticos que las promueven.

Entonces, la idea que se maneja en torno a la incorporación de los factores culturales, cada día adquiere mayor relevancia. Ella ha sido planteada, desde hace largo tiempo por la antropología, pero con resultados limitados. Consideramos que sus aportaciones deben pasar al campo más integral de las convergencias de la política, la economía y de los enfoques de desarrollo; así como, a las directrices de política social y gestión. Dado que las contribuciones de la antropología se convierten en valiosos aliados para la comprensión del intrincado proceso de relaciones y actividades que despliegan tanto los que tienen la responsabilidad de la ejecución de las políticas públicas sociales como los beneficiarios.

Acudimos aquí a un concepto de cultura ofrecido por Eduward Tylor, por compartir lo que plantea Kottak (1994) sobre la vigencia que reporta el mismo, a pesar de haberlo formulado hace más de un siglo, quien la entiende como “todo ese complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, la costumbre y cualquier otros hábitos y capacidades adquiridas por el hombre como miembro de una sociedad” (kottak, 1994:34).

El término “adquiridas”, hace particular referencia a que no se trata de una posesión proveniente de una herencia biológica sino que se desarrolla en una sociedad, en la cual el hombre se encuentra expuesto a la influencia de una tradición histórico-cultural específica, como lo explica el autor antes señalado. De aquí que, algunos rasgos que definen el modo de ser de un colectivo le imponga su sello particular al desenvolvimiento de los procesos.

Las políticas sociales son cursos de acción formulados para atender necesidades y demandas sociales que, en el terreno real de su ejecución, se enfrentan a lo que piensan y hacen los beneficiarios a los que van dirigidas. Los beneficiarios de los programas tienen una historia personal inserta en una cultura que modela modos y estilos de comportamiento, en hábitos y costumbres de vida, con valores, gustos, preferencias y rechazos, que si no son tomados en cuenta, pueden ocasionar distorsiones que agravan los problemas que originalmente se querían resolver.

La concepción y el diseño de las políticas sociales hasta hace pocos años descansó en una visión optimista, en el sentido que se pensó que considerando un adecuado marco teórico, una base metodológica apropiada, el diseño de instrumentos y herramientas acordes y, contando con una gerencia que respondiera a los parámetros del ámbito privado -entendido como eficiente-, todo saldría tal cual como lo previsto. Esta visión optimista ha ido mermando, y después de varios años, los resultados siguen siendo magros y de escaso impacto. Por lo que, las políticas sociales de inclusión tienen que prestar particular interés en efectuar la integración etnocultural, que comprende a la población indígena, a las minorías, como a la población homosexual en general; a los ciudadanos con necesidades específicas, a los afrodescendientes y a las condiciones de género; pues todos ellos comportan tradiciones y formas organizativas valiosas que nutren la base institucional de la sociedad.

Las políticas públicas basadas en los principios de inclusión se alzan en contra de la discriminación; por tanto, la dimensión cultural adquiere una importancia relevante en los distintos ámbitos en que se adelanten las políticas sociales. Ello implica reconocer las dife-

rencias, la diversidad, para concienciar sobre la no discriminación que, suele enmascararse o invisibilizarse<sup>8</sup>.

### **2.3. El ámbito demográfico-intergeneracional**

La población, su distribución espacial, así como, su composición etaria marcan diferencias que deben ser consideradas a la hora del diseño de políticas sociales. Una de esas diferencias tiene que ver con el incremento de la población de personas de más de 65 años, que ha ido creciendo al elevarse la esperanza de vida. También el otro extremo, o sea, la población de menores de 5 años, ya que al disminuir la mortalidad infantil en general, este grupo poblacional experimenta un incremento significativo.

Desde la perspectiva del análisis demográfico, las características de la población introducen variables que pueden significar reasignaciones de recursos, cambio de estrategias o definición de políticas contrarias a la dinámica que está teniendo la población a nivel microlocal; por ejemplo, no tomar en cuenta en ese espacio el comportamiento de la natalidad, mortalidad, longevidad, fecundidad, nupcialidad, crecimiento, a diferencia de lo que ocurre en otro lugar de esa misma realidad nacional, conduce a crear sesgos que no corresponden a las dinámicas poblacionales específicas de las regiones.

### **2.4. El comportamiento del sistema político, el Estado y la administración pública**

En torno a esta dinámica emergen las tensiones entre los distintos actores, pues es a partir de ella que se contrastan los distintos intereses, se presentan y resuelven las demandas, haciendo valer los intereses de unos con respecto a los de otros actores, grupos de pre-

sión o colectivos organizados que aspiran a que sus necesidades, expresadas en demandas, frente a las instancias del sistema político, se transformen en políticas mediante el desarrollo de un proceso de formulación, para que luego ellas, sean ejecutadas en un momento histórico específico. Esta dinámica adquiere singularidad porque para muchos autores de la ciencia política estos tres “componentes” se convierten en el objeto particular de constitución teórica, originalmente más integrativa y totalizadora del análisis de política pública.

Tenemos que el análisis de política pública en sus inicios, cuando Harold Lasswell (a comienzos de la década del 50) se propuso crear una disciplina científica, “esbozó” que ella debería ser multidisciplinaria, multimétodo e interesada no únicamente en el contexto político sino también en el resultado de las diversas opciones de política, por lo que este autor buscó originalmente, en opinión de Abarca (2002), crear una disciplina que superara las especificaciones fragmentadas y que se llegara a construir una ciencia social unificadora.

Sin embargo, tal propósito fue abortado por el mismo Laswell, cuando en años posteriores estimó que para reducir las complejidades y amplitud del campo de estudio de las políticas públicas se debía recurrir al esquema conceptual de las fases o estadios de las políticas públicas<sup>9</sup>, con lo cual, a nuestra manera de analizar, este hecho condujo a establecer las bases del reduccionismo en que ha devenido el estudio de las políticas públicas centrado en las fases.

En referencia a los determinantes que entran en juego cuando se trata de la relación de las políticas públicas y el sistema político, para Stein et al. (2006, citado por Gomáriz, 2007:107) “las políticas no se adoptan ni se ejecutan en el vacío, sino que deben operar dentro del contexto de las instituciones políticas del país”. Por lo que debe existir una clara

referencia analítica al espacio histórico fundante del sistema político, a su caracterización, a los actores que intervienen, a sus intereses, a la correlación de fuerza que se construye en el tiempo<sup>10</sup>.

Las políticas públicas emergen al interior de la dinámica de funcionamiento del sistema político, pero no son el producto exclusivo del sistema político, a pesar de que parece existir un acuerdo en torno a tal afirmación. Consideramos que, se establece una distinción entre lo que representa el Estado y la sociedad civil, que vienen a constituir dos entidades claramente diferenciadas (Gomáriz, 2007) y el gobierno, en su funcionamiento específico, para generar explicaciones e interpretaciones donde se vuelva transparente la lógica de las interrelaciones que se suscitan entre estos tres componentes.

Si bien cada uno de ellos puede ser estudiado en forma independiente para desentrañar sus aspectos constitutivos y singulares, cuando se trata del análisis de políticas sociales se evidencian las interinfluencias que se producen, lo cual genera dinámicas muy particulares que le dan un sentido y direccionalidad *sui generis*, que hay que recomponer analíticamente en cada momento histórico sobre todo teniendo en cuenta que, para autores como Salamanca (1996), en Venezuela no es posible hablar de una clara, determinada y absoluta separación entre Estado y Sociedad.

## **2.5. La relación Sociedad-Estado-Economía**

En torno a ella debe aparecer como eje articulador principal la sociedad, el comportamiento de los grupos sociales, políticos y económicos que la conforman, su capacidad organizativa, y los instrumentos de que disponen para participar en asuntos relevantes en la

direccionalidad y conformación de las políticas públicas.

Aquí, adquiere significado el proceso de participación de los diversos actores sociales y el desarrollo de su capacidad organizativa en la gestión de los asuntos públicos. Este prerrequisito adquiere relevancia en la medida de las exigencias crecientes que se registran en la sociedad provenientes de las demandas ciudadanas sobre asuntos públicos.

En Venezuela han sido aprobados varios instrumentos legales con el propósito de ampliar el ejercicio de la participación más allá de los previamente existentes durante el desarrollo de la democracia representativa, como es el caso de la Ley de los Consejos Comunales promulgada en el año 2006, a la cual se le otorgó rango de Ley Orgánica en el año 2009; al igual que, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública promulgada en el año 2002, y reformulada posteriormente en los años 2006 y 2010. Este prerrequisito debe ser considerado con interés especial dado que también se registró un proceso que tendía a dar presencia a la participación como fue la descentralización. Constituyéndose la descentralización en otra de las ideas fuerza dominante en el contexto de los procesos de reformas sociales, presentándose como una alternativa frente al centralismo<sup>11</sup>.

Eslabonado a este prerrequisito aparece la definición que se adopta del modelo económico por parte del Estado. El debate sobre Estado y mercado ha sido siempre muy rico y, tradicionalmente, un eje de polarización política en América Latina. Para Lechner (1992: 80-81), “la discusión ideológica tiende a optar a priori por uno u otro principio como racionalidad exclusiva y excluyente de la organización social”. Para este autor, ya ha sido ampliamente demostrado que el desarrollo económico, el mercado en concreto, no puede ser

considerado como un “prerrequisito” de la democracia; así como tampoco, la democracia puede garantizar desarrollo económico en forma automática.

Esto significa que hay que buscar un punto de encuentro entre el comportamiento del sistema democrático, cuando éste se proponga ir a la democratización de todos los estamentos de la sociedad y el desempeño económico, que no opaque ni vaya en contra de los principios de realización del hombre. De allí ha surgido la adopción de la economía social en el marco de un modelo de desarrollo desencadenante de potencialidades dirigido a la generación de unos esquemas valorativos y actitudinales ligados al sentido de pertenencia comunitario, búsqueda de la equidad y la inclusión; donde se exalte a la persona humana, su dignidad y libertad con respaldo de un sistema de respeto por el medio ambiente y una cultura de justicia amplios<sup>12</sup> (Utria, 2002).

## **2.6. La articulación modelo de desarrollo y política social**

Tal como sucede con los componentes anteriormente desarrollados, en éste también se registran tensiones provenientes de la esfera propiamente económica y de las concepciones imperantes sobre cómo resolver las interrogantes siguientes: ¿A través de qué supuestos y estrategias efectuar la distribución de la riqueza producida a la población? Y ¿Cuál es su propósito?

Para autores como Machado (2003), toda política social es un proceso redistributivo de bienes y servicios orientado a la movilidad social que pueda propiciar un nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas y que se encuentra fundamentado en la equidad. Para otros autores como Vallés (2000: 377), una política pública es un conjunto inte-

rrelacionado de decisiones y no decisiones, adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas, que persiguen atender un foco determinado de conflicto o tensión social. Profundizando aun más en lo que verdaderamente representa la política de inclusión social desde la perspectiva de los derechos sociales, estos cursos de acción van más dirigidos y concatenados a introducir cambios en el modelo de desarrollo.

Los cursos de acción de la política social guardan correspondencia con respecto a la lógica de funcionamiento del modelo de desarrollo. En el caso venezolano, esas estrategias de acción que se traducen en decisiones de política pública social deben conjugar tres vertientes: económico-ambiental, político-económica y socio-educativa como prioritarias<sup>13</sup>. Por lo que la política de inclusión social debe ser considerada como la resultante de una matriz dinámica que pretenda conjugar esas tres vertientes.

En Venezuela, independientemente de las fallas que son reconocidas por parte de los actores políticos involucrados en su ejecución, la política social intenta direccionar el modelo de desarrollo con la propuesta de modelo alternativo, definido a través del tiempo como Tercera Vía, Desarrollo Endógeno y Socialismo del Siglo XXI. En todos los casos supone teóricamente una alternativa que persigue integrar dinámicamente las fuerzas de desarrollo; esto es, los factores económicos, ambientales, demográficos, culturales, éticos y políticos. Las anteriores propuestas siempre habían considerado atender el factor económico o, en otros casos, la relación de subordinación de lo social y, en menor medida, lo cultural. Aquí se trata de la potenciación de las capacidades y de los recursos existentes en las comunidades, ubicadas en un territorio específico, que por medio de los mecanismo de interretroacción<sup>14</sup> psico-socio-culturales sean

facilitados; contemplando el fortalecimiento de las iniciativas individuales y colectivas de tipo productivas, innovativas y comunicativas en pro del mejoramiento de la calidad de vida, permitiendo a los integrantes de esas comunidades un amplio proceso de reapropiación de lo natural y de lo social, con sentido ético y responsable.

### **3. Conclusiones**

Como resultado de este avance investigativo, se han dibujado los trazos iniciales de un proceso de definición de los prerequisites que deben componer los parámetros orientados para el diseño de la política pública de inclusión. Puesto que, a pesar del gran volumen de trabajos sobre política social que se han desarrollado por parte de investigadores, sobre todo en los países de América Latina y, Venezuela, no hay suficiente registro sobre la tematización de la inclusión social, asociada a un modelo de desarrollo alternativo y considerando la perspectiva de los derechos sociales.

La formulación de la política social de inclusión ha rebasado los marcos teóricos previamente establecidos por la variedad de factores condicionantes que condensa. De hecho, cualquier política social, supone un grado de complejidad que se incrementa cuando se ejecuta.

En este sentido, para desarrollar los nudos críticos que involucra el análisis de la formulación de la política social de inclusión, desde la perspectiva de los derechos sociales, se procedió a identificar los prerequisites que la constituyen, considerando la separación de los factores como un recurso heurístico para el abordaje de la totalidad compleja y dinámica.

Estos prerequisites entretienen relaciones dinámicas que pueden afectar o facilitar la consecución de los objetivos, de acuerdo a las tensiones o contradicciones que se susciten en la

ejecución de la política; por ello hay que identificarlas por separado, para luego integrarlas en el análisis de la evaluación de los resultados.

Formando parte de estos prerequisites generales para las políticas sociales de inclusión también hay que mirar el establecimiento de las interinfluencias en la dinámica, tanto de la formulación como de la ejecución, lo que permite reconocer la complejidad de las políticas sociales cuando estamos en presencia de la puesta en práctica de políticas de inclusión y se intenta efectuar su análisis desde la perspectiva de los derechos sociales.

Por último, aclaramos que se consideró para formar parte de esta aproximación reflexiva algunas puntualizaciones históricas con respecto a Venezuela, con la finalidad de ilustrar lo más característico de los factores que están involucrados en cada prerequisite o eje dinámico. Por lo que utilizamos algunos ejemplos como respaldo de la reinterpretación analítica que se está proponiendo, dado que ninguna política se da en un vacío temporal, sino que ella es, en general, la resultante de una lucha de intereses, en donde se ponen en tensión posturas ideológicas, éticas, compromisos sociales divergentes entre actores, que actúan en un espacio y tiempo determinado del acontecer de una realidad específica.

### **Notas**

1. Ver: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999; Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007 y; Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. PPS – Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013.
2. Según este enfoque, los derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional deben servir de marco conceptual para sustentar las políticas de desarrollo (Abramovich, 2006; Cunill, 2010 y Guendel, 2002).

3. Es de aclarar que las referencias al caso venezolano se realizan desde lo normativamente expresado en documentos oficiales referentes a la política social. En ningún momento se evalúa si existe correspondencia entre lo discursivamente planteado y el accionar público social, por no ser objeto de este trabajo.
4. Para el caso de América Latina, trabajos de Kliskberg (2001, 2003) y Fleury (1998) evidencian una convergencia de posturas con referencia a esta tesis o conjetura.
5. Ver al respecto, el extraordinario trabajo de compilación realizado por Nussbaum y Sen (1998).
6. La Fuente y Genatios (2008) y, Rodríguez y Govea (2006), desarrollan una discusión teórica sobre el modelo de desarrollo endógeno y sus implicaciones.
7. La confianza social es considerada elemento clave del capital social (Putnam, 2004).
8. En los artículos 99 y 100 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se reconocen los valores de la cultura del pueblo venezolano como un derecho que el Estado garantizará; al igual que, la interculturalidad bajo el principio de la igualdad de culturas. Existe además, una amplia literatura donde se evidencia el problema de la discriminación étnica, véase: Abzueta y Salom (1986), Arraíz (2007), Escalona y Romero (1998), González Silva (2004) y Virguez (1991).
9. Ver al respecto la descripción de cada una de esas fases en Grau (2002).
10. En el caso de Venezuela, la propuesta electoral lanzada durante la campaña presidencial de Chávez, en materia de política social se ha mantenido y ha constituido una parte sustantiva del programa de gobierno.
11. En Venezuela, según algunos autores, la descentralización que pretendió resolver varios problemas, condujo a crear otros, tales como la privatización de los servicios de salud y educación; así que, en diversas experiencias llevó a agudizar la inequidad en el acceso a los servicios y la calidad equiparable entre los habitantes de diferentes regiones geográficas (Ochoa y Rodríguez, 2008).
12. Utria (2002), detalla un conjunto de transformaciones que son necesarias realizar si se desea construir un modelo de desarrollo alternativo centrado en el hombre, más allá de la mera subsistencia y con respeto al medio ambiente y a los valores culturales más trascendentes.
13. Ver Rodríguez y Rincón (2009), quienes desarrollan cada una de estas vertientes y el concepto de desarrollo endógeno.
14. La interretroacción a diferencia de la interrelación supone modificaciones entre los distintos componentes involucrados.

### **Bibliografía citada**

- Abarca, Allan (2002). "Las políticas públicas como perspectiva de análisis". **Revista de Ciencias Sociales**. No. 97. Costa Rica. Pp. 95-103.
- Abramovich, Víctor (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". **Revista de la CEPAL**. No. 88. Chile. Pp. 35-50.
- Abzueta, R. y Salom, A. (1986). Un estudio de la imagen de la población afrovenezolana en maestros del área metropolitana. Facultad de Humanidades y Educación. Escuela de Psicología. UCV, Caracas.
- Arocena, José (1995). **El desarrollo local: Un desafío contemporáneo**. Ediciones Nueva Sociedad-CLAEH-Universidad Católica de Uruguay. Caracas, Venezuela.
- Arraíz, Manuel (2007). "Del mestizaje infeliz a la libertad de las culturas". **Revista Plena Voz**. No. 33. Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales. Disponible en: <http://www.2.ohchr.org/spanish/law/raza.htm>. Consulta realizada el 15-10-2011.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial No. 36.860. Caracas, Venezuela.

- Brugé, Quim y Gomá, Ricard (1998). "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional". En: Quim Brugé, y Ricard Gomá (coodrs.). **Gobiernos locales y políticas públicas**. *Bienestar social, promoción económica y territorio*. Editorial Ariel. Barcelona. Pp. 25-35.
- Caballero, José Francisco (2007). "La política integral como respuesta a la multidimensionalidad de la pobreza". **Espacios Públicos**. No. 19. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM, México. Pp. 150-168.
- Cunill Grau, Nuria (2010). "Las políticas con enfoques de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública". **Revista del CLAD. Reforma y Democracia**. No. 46. Caracas, Venezuela. Pp. 41-72.
- D'Elía, Yolanda y De Negri, Armando (2006). "La estrategia de la promoción de la calidad de vida". En: Thais Maingon (Coord). **Balance y perspectivas de la política social en Venezuela**. ILDIS/UCV/UNFPA. Caracas, Venezuela. Pp.73-107.
- Escalona, M. y Romero, R. (1998). Prejuicios étnicos y discriminación racial en la selección de personal del sector bancario. Facultad de Humanidades y Educación. Escuela de Psicología. UCV, Caracas.
- Fleury, Sonia (1998). "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90". **Revista Nueva Sociedad**. No. 156. Julio-Agosto. Caracas. Pp. 72-94.
- Gomáriz Moraga, Enrique (2007). "Sistema político y políticas públicas en América Latina". **Revista del Clad. Reforma y Democracia**. No. 38. Caracas, Venezuela. Pp. 91-112.
- González Silva, Freddy (2004). "La etnodiscriminación en el currículum de la Escuela de Psicología de la UCV". **Revista de Ciencias Sociales**. FCES, LUZ. Maracaibo, Venezuela. Pp. 224-244.
- Grau Creus, Mireia (2002). "El estudio de las políticas públicas: Enfoques y metodologías de análisis". En: M. Grau Creus y A. Mateos (Comps) **Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y casos**. España. Pp. 24-58.
- Guendel González, Ludwing (2002). "Políticas públicas y derechos humanos". **Ciencias Sociales**. No. 97. Pp-105-125.
- Kliksberg, Bernardo (2003). "Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: Desmontando mitos". **Revista Venezolana de Gerencia**. Año 8. No. 21. LUZ. Maracaibo, Venezuela. Pp. 9-37.
- Kliksberg, Bernardo (2001). "Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina". **Revista Ágora**. No. 6. Centro de Estudios Políticos y Sociales. Valencia, España. Pp.149-182.
- Kottak, Conrad (1994). **Antropología: Una exploración de la diversidad humana**. Sexta Edición. Traducción de José Lesin Arca. Mc Graw Hill. Madrid, España.
- La Fuente, Marianela y Genatios, Carlos (2006). "Debilidades institucionales y Desarrollo Endógeno". En: A. Ochoa (Editor) **Aprendiendo en torno al desarrollo endógeno**. Fundacite. Mérida, Venezuela. Pp. 169-177.
- Lechner, Norbert (1992). "El debate sobre Estado y Mercado". **Revista Nueva Sociedad**. No. 121. Caracas, Venezuela. Pp. 80-89.
- Machado de Acedo, Clemy (2003). "Política y programas sociales". **Revista Gaceta Laboral**. Vol.9. No. 2. LUZ. Pp.165-189.
- Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (1998). **La calidad de vida**. Ed. The United Nations University y Fondo de Cultura Económica, México.

- Ochoa, Haydée y Rodríguez, Isabel (2001). “Descentralización y privatización de la salud en Venezuela. Estudio de un caso”. **Tendencia**. Vol. II, No. 2. Universidad de Nariño, Colombia. Pp. 65-88.
- Putnam, Robert (1994). **Para hacer que la democracia funcione**. Edit. Galac. Caracas, Venezuela.
- República Bolivariana de Venezuela. Presidencia (2001). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007. Disponible en: [http://www.gerenciasocial.gob.ve/bases\\_datos/bdpros/lgpn\\_2001\\_07.pdf](http://www.gerenciasocial.gob.ve/bases_datos/bdpros/lgpn_2001_07.pdf). Consulta realizada el 30-07-2011.
- República Bolivariana de Venezuela. Presidencia (2007). Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. PPS -Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2007-2013. Disponible en: [http://www.gerenciasocial.gob.ve/bases\\_datos/bdpros/lgpn\\_2001\\_13.pdf](http://www.gerenciasocial.gob.ve/bases_datos/bdpros/lgpn_2001_13.pdf). Consulta realizada el 30-07-2011.
- Rodríguez, Isabel y Rincón, María Teresa (2009). “Salud y desarrollo endógeno en Venezuela”. **Diálogo de Saberes**. UBV. Caracas, Venezuela. Pp.64-86.
- Rodríguez, Isabel y Govea, Héctor (2006). “El discurso del desarrollo sustentable en América Latina”. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. Vol. 12. No. 2. UCV. Venezuela. Pp. 37-63.
- Salamanca, Luis (1996). “Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela: una propuesta de análisis”. En: A. Álvarez (Coord.) **El sistema político venezolano: crisis y transformación**. UCV. Caracas. Pp. 239-351.
- Utría, Rubén (2002). **El desarrollo de las naciones: Hacia un nuevo paradigma**. Editorial Sociedad Colombiana de Economistas. Bogotá, Colombia.
- Virguez, A. (1991). Discriminación y autodiscriminación del negro en la novela venezolana. Facultad de Humanidades y Educación. Escuela de Comunicación Social. UCV, Caracas.
- Vallés, Josep (2000). **Ciencia política: Una introducción**. Editorial Ariel. España.