



## **CIUDADANIA EN VENEZUELA ¿COLLAGE DE OPORTUNIDADES O UTOPIA?**

De política pública a subsidios misioneros

### **Autores**

*Mercedes FERRER Dra+Nersa GÓMEZ MSc+Ramón REYES MSc+Ceilen MORON Arq.*

Instituto de Investigaciones y División de Posgrado. Facultad de Arquitectura y Diseño (IFAD).

Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

### **RESUMEN**

Las ciudades venezolanas se caracterizan por la precariedad del hábitat -más del 60% de la ocupación urbana es producto de invasiones -urbanización de la pobreza-, fuertes asimetrías en la distribución territorial de la calidad de vida y déficit de ciudadanía. Para superar esta problemática se ejecutan en Venezuela diferentes políticas y programas sociales, entre estos el Programa Ciudadanía Plena (PCP), los programas de la gobernación del estado Zulia y las misiones. La ponencia analiza estos programas y evalúa su potencial para construir ciudad y ciudadanía sostenibles. Con este propósito se caracterizan los programas y se diseña y aplica una matriz de evaluación que compara: objetivos, actores, modelos de gestión y valores. La ponencia concluye señalando que los programas analizados coinciden parcialmente en el diagnóstico del problema y difieren en el modelo de gestión aplicado, los actores involucrados y los valores asumidos. El PCP construye ciudadanía desde la formación y práctica de valores como solidaridad, co-responsabilidad en la gestión, emponderamiento y fortalecimiento de capital social y las misiones están dirigidas a superar déficits de servicios para lograr legitimación por resultados y fortalecer el capital político, utilizando el mecanismo del subsidio que refuerza la dependencia en el Estado.

Palabras clave: Hábitat sostenible, ciudadanía, política y programas sociales, misiones.

### **ABSTRACT**

## **CITIZENSHIP IN VENEZUELA: COLLAGE OF OPPORTUNITIES OR UTOPIA?**

From public policy to missionaries subsidies

Venezuelan cities are characterized for the precariousness of the habitat -more than the 60% of the urban occupation is product of invasions -urbanization of the poverty-, asymmetries in the territorial distribution of the quality of life and deficit of citizenship. To overcome these problems, different policies and social programs are executed in Venezuela, among them the Full Citizenship Program (FCP), the programs of the government of the state Zulia and the missions. The paper compares these programs and evaluates their potential to build sustainable city and citizenship. With this purpose the programs are characterized and a evaluation matrix is designed and applied that compares: objective, actors, models of management and values. The paper concludes indicating that the programs analyzed coincide partly in the problem diagnose and they

differ in the model of management applied, the actors involved and the values assumed. The PCP builds citizenship through the formation and practice of values as solidarity, management co-responsibility, empowerment and social capital strengthening and the missions are directed to overcome services deficits, to achieve recognition by results and to fortify the political capital, using the mechanism of the subsidy that reinforces the dependence in the State.

Key Words: Sustainable habitat, citizenship, social policy and programs, missions.

## INTRODUCCIÓN E HIPÓTESIS

La ponencia analiza la ciudadanía en Venezuela y da respuesta a la pregunta ¿collage de oportunidades o utopía? Collage según el Pequeño Diccionario Larousse (1996: 261) significa *conjunto de textos o imágenes, de procedencia diversa, agrupados formando una unidad*. Utopía (termino que acuño Tomas Moro) es *toda descripción de una sociedad que se supone perfecta en todos los sentidos* y utópico se refiere a “*modélico*” y/o “*perfecto*” (Ferrater Mora, 2001: 3623). Hay muchos ejemplos de utopías -Platón, Moro, Bacon, Butler, Fourier, Cabet, Morris y Wells, entre otros- y según Ferrater Mora, no todos estos autores han creído en el logro de la sociedad perfecta, sin embargo han criticado la sociedad de su época y propuesto reformas que deben ser cumplidas y en este sentido y para Ferrater, *las utopías son revolucionarias*. Por otro lado, la utopía es todo lo contrario de la *Realpolitik o política real*, algunos autores la critican porque no toma en cuenta la realidad y la resistencia que ésta opone al cambio. Sin embargo, el pensamiento utópico puede crear las condiciones para la reforma social, de modo que la utopía se convierte en *real* y de esta forma, la utopía pasa a ser una expresión de la esperanza (Ferrater Mora, 2001).

Collage se refiere en esta ponencia, al entramado legal -constitución del 99 y leyes que viabilizan la participación “protagónica del pueblo” fundada en la “soberanía popular”, las políticas y programas sociales, entre estos las *misiones*, que adelantan diferentes actores y niveles del gobierno del territorio y que en conjunto se asumen como oportunidades que tienen potencial para construir ciudadanía y ciudadanos plenos como mecanismo para superar la pobreza y la exclusión. Para Gausa y Guallart *et al* (2001) el collage es, de alguna manera, una técnica que carece de sinceridad y que representa la corrupción de los principios morales, una adulteración producto de que objetos y episodios con importaciones entrometidas y aunque conservan matizaciones de su origen, consiguen un impacto totalmente nuevo a partir de los cambios que producen en el contexto. De esta forma el “collage de oportunidades” pretende actuar en una realidad urbana concreta que se caracteriza por la precariedad del hábitat -más del 60% de la ocupación urbana es producto de invasiones o *urbanización de la pobreza*-, asimetrías en la distribución territorial de servicios, equipamientos y finanzas públicas y déficit de ciudadanía.

Esta realidad justificó la creación -por iniciativa de un grupo de profesores de la Facultad de Arquitectura de la Universidad del Zulia- del Programa Ciudadanía Plena (PCP) en 1997. El PCP tiene como propósito fundamental de acuerdo a González (2003) la superación de la pobreza promoviendo ciudadanía y el desarrollo local sostenible en sus tres niveles: social, ambiental y económico, a través de la implementación de un modelo de gestión urbana consorciado que integra a los diferentes actores involucrados e interesados en la solución de esta problemática en Maracaibo -capital del estado Zulia y segunda ciudad de Venezuela, ubicada en la costa occidental del Lago de Maracaibo. Para Montagut (en Ferrer *et al*, 2005a), “la construcción de

ciudadanía reduce la exclusión social y la dependencia del Estado de amplios colectivos, convirtiéndose en objetivo fundamental en la lucha contra la pobreza”. En este sentido, esta autora señala que “la pobreza plantea a quien la sufre, además de la falta de recursos monetarios, un problema de marginación y de aislamiento de - exclusión social - de *ausencia de ciudadanía*, lo cual incrementa la desigualdad y potencia los problemas sociales.

Los Programas Sociales promovidos por la gobernación del Zulia se inscriben en los programas sociales impulsados en Venezuela que, según Mota (2004) “se enmarcan dentro de los postulados de democracia participativa y protagónica, y corresponsabilidad, entre Estado y sociedad, definidos por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los lineamientos generales expresados en el Plan de Desarrollo Económico Social (2001-2007) y en el Plan Estratégico Social (MSDS, 2001). El fundamento de las políticas sociales actuales y correspondientes programas, afirma Mota (2004) “se orientan a atender la deuda social acumulada durante años de exclusión e inseguridad, sustentándose en la universalidad de derechos, promoción de la calidad de vida y construcción de ciudadanía”.

Los doce (12) programas sociales desarrollados por la gobernación del Zulia en el periodo 2000-2006, se inician en el 2000 con la creación del programa Mezul (mercados populares móviles) y el plan “Con buenos Ojos”. A partir de 2003 se incluyen otros programas. Esta política pública se asume como estrategia para la superación de la pobreza urbana la ejecución de programas de saneamiento ambiental, servicios públicos y proyectos para los sectores de salud, educación, cultura, con el fin de reducir el déficit en las tasas sociales para lograr producir bienestar y una mejor calidad de vida a los ciudadanos.

Las “*misiones*” son las políticas y programas sociales que ejecuta el gobierno nacional desde el 2003. Misión es una obra que una persona o colectividad se siente obligada a realizar o trabajo de evangelización emprendido por personal especialmente dedicado (Pequeño Diccionario Larousse, 1976:674) es una. Las misiones son “*el símbolo de los programas de acción y ayuda social del gobierno bolivariano*” y comprende una variedad de modalidades de acción que permite, sin considerar su eficiencia, alcanzar amplios sectores que requieren atención (Lacruz, 2006: 56). En este sentido, puede considerarse una acción deliberada y “ventana de oportunidad política” (Kingdon en Chaqués, 2004), del gobierno central y/o subnacional, para impactar la calidad de vida de los ciudadanos a corto plazo, a través de programas y proyectos que, al resolver necesidades sentidas de la población, generan legitimidad por resultados, incrementa el capital político del Presidente, gobernador y/o alcalde y por ende, la gobernabilidad que, de acuerdo a Ferrer (2005b) son factores que caracterizan al gobierno de la gestión visible (GGV). El GGV, para Ferrer (2005b) es la práctica política de distintos gobiernos del territorio, tanto nacionales como internacionales, que se apoya en *ventanas de oportunidad política* para introducir nuevas ideas en el abordaje de problemas públicos (Chaqués, 2004) y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (marketing político), construyendo ciudad, con lo cual se legitiman y fortalecen la gobernabilidad local.

Según Lacruz (2006), las misiones gubernamentales responden a la necesidad de afianzar la visión positiva sobre el “*proyecto bolivariano*” (proceso de reformas impulsada desde el gobierno nacional o *revolución bolivariana*) y “producir resultados” a corto plazo por lo que se desarrollan al margen y con poco control de la administración pública y burocracia formal. Tienen una organización paralela ad hoc y se financian a través de *subsídios misioneros* directos (España, 2006) a simpatizantes del proceso, profundizando el populismo clientelar. En este sentido, la

introducción de cambios en la forma de conceptualizar las políticas públicas según Chaqués (2004:110), no solo depende de que exista una alternativa, sino que ésta se presente de forma convincente, aunque no necesariamente muy elaborada y resulte compatible con los intereses materiales de los gobernantes (GGV). El grado en que estas ideas responden a los intereses de la coalición gobernante es más importante que su grado de elaboración (Chaqués, 2004). Otro aspecto importante es la aplicación de las ideas en la práctica y su “visibilidad”. Para Chaqués, las ideas se hacen visibles a través del debate público, en el que se exponen las características del problema y las soluciones posibles. *La efectividad del proceso de elaboración de políticas públicas depende en gran medida de mantener abierto ese debate y desarrollar la capacidad de aprendizaje a través de la persuasión* (Majone, en Chaqués, 2004: 111).

El objeto de la ponencia es conocer si la construcción de ciudadanía a través de los programas sociales en Venezuela es una realidad o una utopía. Con este propósito se compara utopía (collage de oportunidades) y praxis de ciudadanía mediante el análisis de tres casos de estudio/programas sociales y evalúa su potencial para construir ciudad y ciudadanía sostenibles, que según Garcés (2000) es un paradigma emergente y una forma de entender las relaciones entre las personas y su entorno y desde la perspectiva social implica priorizar la satisfacción psicológica y social de la persona y su calidad de vida, por encima de procesos algorítmicos. Así mismo se responden las preguntas siguientes ¿La existencia de un “collage de oportunidades” ha implicado la construcción de la ciudadanía en Venezuela? ¿Existen realmente esas oportunidades? ¿La ciudadanía en Venezuela es realidad o utopía? ¿Qué impacto ha tenido en la superación de la pobreza el “collage de oportunidades”? Para dar respuesta a estas preguntas se seleccionaron tres casos de estudio: el Programa Ciudadanía Plena (PCP), los programas sociales de la Gobernación del estado Zulia y las misiones y se comparan, aplicando una matriz de evaluación que incluye cinco aspectos clave: objetivos, actores implicados, el modelo de gestión y los valores que los sustentan.

La ponencia se estructura en cinco partes, en la primera, se desarrolla el marco conceptual, en la segunda, la estrategia metodológica, en la tercera, se caracterizan los programas y las misiones, en la cuarta, se diseña y aplica la matriz de evaluación y en la quinta parte, se presentan las conclusiones relacionadas con la validación de la hipótesis planteada y las recomendaciones.

## **1. HÁBITAT SOSTENIBLE, CIUDADANÍA, METAMORFÓSIS DE LA POLÍTICA SOCIAL, MISIONES**

Como antecedente o fuente documental de este trabajo destaca el libro “Venezuela: Un acuerdo para alcanzar el desarrollo“ (2006) elaborado por el Equipo Acuerdo Social. Siguiendo a González (2006) en el libro se proponen soluciones a los problemas de la gente a partir de una pregunta sencilla pero profunda ¿cuáles son las políticas públicas que deben ponerse en práctica en Venezuela para alcanzar el desarrollo y superar la pobreza? Para González (2006), alcanzar el desarrollo y superar la pobreza pasa por recuperar la democracia en Venezuela y promover el desarrollo sostenible, que son aspiraciones que requieren amplios acuerdos que han estado ausentes en las últimas tres décadas en Venezuela, que se han caracterizado por la dificultad para establecer consensos, por lo que la vida política, económica y social ha transcurrido entre desencuentros y polarizaciones infecundas.

### ***1.1. Hábitat Sostenible***

El siglo 21 se inicia con la mitad de la población del mundo viviendo en áreas urbanas, proporción que llegará a 75% en el 2025. Por otra parte, se espera que el 90% del crecimiento poblacional se produzca en áreas urbanas. Esta es una buena noticia si se considera que las ciudades constituyen centros de concentración de riqueza, de capacidades de producción y de creatividad, están en la mejor posición para satisfacer las necesidades de la población en materia de servicios básicos dado que gracias a la concentración de la población, estos se pueden producir de mejor calidad y a menor costo. Además, es en las ciudades, donde la población tiene las mejores posibilidades de organizarse para ejercer sus derechos. Sin embargo y paradójicamente, es en las ciudades donde se concentra la pobreza, donde las disparidades son más violentas y donde la vida de los habitantes, especialmente de los pobres se ve más amenazada por carencias en agua potable, educación, salud, entre otros aspectos (De la Barra, 1998).

En el plano físico el hábitat sostenible considera la presión que el desarrollo urbano ejerce sobre el medio ambiente, todo hábitat que eluda estos aspectos carece de validez moral. La relación ciudad-naturaleza debe producirse justamente en el marco del desarrollo sostenible (DS), cuyo concepto más universal fue el planteado en el Informe elaborado en 1987 por la Comisión Brundtland para la ONU. Originalmente, se llamó *Nuestro Futuro Común (Our Common Future)*. En este informe, se definió el desarrollo sostenible (DS) como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Este informe crea el marco general de actuación bajo el cual se convoca la Cumbre de Río en 1992. La definición de DS del Informe Brundtland considera tres dimensiones: la sostenibilidad medioambiental, económica y social. Desde esta perspectiva el hábitat sostenible debe conciliar la ciudad y sus habitantes, con la naturaleza. El informe Brundtland define el concepto de “capital” asociado a toda fuente de recursos que debe ser gestionada con racionalidad e identifica cinco tipos de capital: el social, el económico, el tecnológico, el medioambiental y ecológico (Tabla 1).

**Tabla 1. Capital asociado al Desarrollo Sostenible**

| <b>CAPITAL</b>        | <b>CARACTERÍSTICAS</b>  |
|-----------------------|---|
| <b>SOCIAL</b>         | Asume la sociedad como recurso y la vinculación de los valores culturales y sociales para la consecución de un hábitat sostenible.<br>Relación entre los conocimientos y la educación con el uso de los recursos medioambientales.<br>Sociedad preparada para afrontar las nuevas formas de actuación |
| <b>ECONÓMICO</b>      | Combinación acertada entre los imperativos económicos con los imperativos de otros capitales, sobre todo el medioambiental y ecológico.   |
| <b>TECNOLÓGICO</b>    | Desarrollo y transformación de la ciencia y la tecnología a nuevos estadios que optimicen la transformación de recursos naturales (materias primas) en bienes útiles para la sociedad.  |
| <b>MEDIOAMBIENTAL</b> | Inventario de todos los recursos naturales del planeta así como sus potencialidades, desde la perspectiva de las necesidades actuales y futuras.<br>Incorpora los valores negativos que por su uso inadecuado se desprenden como: contaminación, polución y desertificación.                          |
| <b>ECOLÓGICO</b>      | Hace referencia a los hábitats, ecosistemas y especies y sistemas de vida de los cuales depende la especie humana.  |

Fuente: Elaboración Propia a partir del Informe Brundtland (1987).

En este contexto, un hábitat sostenible no puede deslindarse de considerar los aspectos sociales y económicos en su proceso de desarrollo de manera que el estado de bienestar social al que tiene derecho todo ciudadano debe fundamentarse en la preservación de los recursos ambientales para las generaciones futuras. Para Precado (1996:21), *la ciudad debe ser sobre todo un espacio vital, un lugar habitado y habitable, es decir, un medio donde el hombre encuentre un ambiente favorable para su desarrollo armónico y solidario, en lo personal y en lo social, en lo psicológico y en lo sociológico. En este sentido y para este autor, la ciudad habitable nos sitúa en un nuevo*

*paradigma urbano en el cual, el logro de equidad y cohesión social se constituye en un objetivo prioritario.* Por otro lado, Precado señala que hay que combinar la habitabilidad – equidad, con la sostenibilidad medioambiental y económica, para diseñar un marco viable y sustentado, desde una óptica multifactorial, diferente a los reduccionismos funcionalistas y economicistas. Es necesario entonces una aproximación integral a la ciudad cuyo centro de interés sea la calidad de vida de la persona y de la familia, que debe reflejarse en bienestar social, el derecho al trabajo, el acceso a la cultura, la reducción de desigualdades, en síntesis, en relaciones de justicia personal y social como forjadoras de ciudadanía plena

El Programa Ciudadanía Plena (PCP) actúa en la consecución de objetivos de sostenibilidad actuando directamente sobre el capital social, económico y tecnológico que drena sus efectos en el capital medioambiental. El desarrollo de “ciudadanía plena” es la herramienta que a través de la educación actúa directamente en la transformación de la cultura y conducta cívica, cambiando al individuo y a la sociedad -asumida como capital social- hacia estadios que permiten afrontar las nuevas formas de actuación que conducen a la sostenibilidad del hábitat, desde un proceso de desarrollo sustentable. Para el hombre como habitante del ecosistema, la ciudad es sustentable en la medida que satisface sus necesidades y crea los espacios para el desarrollo de las actividades propias de la vida, con respeto al medio ambiente y en un marco de relaciones sociales que incluyen desde el punto de vista político la gobernabilidad y la participación ciudadana. Según Edwards (2004), el capital ecológico que implica la biodiversidad es el capital más “frágil, malentendido y olvidado” tanto por gobiernos como empresas e individuos. En este sentido y para superar esta realidad, Prats, establece cinco grandes temas sobre los cuales se debe trabajar para lograr un desarrollo local sostenible (Tabla 2).

**Tabla 2. Nueva Agenda para un Desarrollo Local Sostenible (DLS)**

| <b>Temas de la AGENDA LOCAL</b>  | <b>DLS</b>   |
|--|--|
| <b>NUEVA FILOSOFÍA DE DESARROLLO LOCAL</b>   | Asumiendo la Agenda 21 y los nuevos valores de la sostenibilidad; recuperando la capacidad de interpretación y formulación de objetivos claros en relación al futuro de cada ciudad y territorio.  |
| <b>LA CIUDAD COMO PROYECTO DE FUTURO COMPARTIDO DE LOS CIUDADANOS</b>                      | Fomentando la información y potenciar la participación de los ciudadanos en la definición del futuro de sus ciudades.<br>Privilegiar la divulgación y la toma en consideración no solo de los aspectos más tradicionales de la acción institucional local (urbanísticos, servicios sociales, sino también de los problemas más importantes de la localidad, sean estos de carácter ambiental, de cohesión social, o los derivados de la actividad económica. |
| <b>LA CIUDAD CONTEXTUALIZADA</b><br>(Huella ecológica)                                     | Es importante considerar no solo la problemática estricta "intramuros" de cada ciudad, sino también su incidencia en el hinterland espacial y funcional correspondiente, incluido el ámbito regional o su contribución a la solución de los retos medioambientales globales.   |
| <b>LA CIUDAD COMO ECOSISTEMA</b><br>(Minimizar los desequilibrios ambientales principales) | Una visión enormemente expresiva del balance ambiental de cada ciudad, lo que facilitaría la delimitación de los problemas, sectores y agentes clave para la formulación de nuevas políticas medioambientales a concertar en el plano local y regional.  |
| <b>LA CIUDAD COMO ENTORNO URBANO LIMITADO</b>  | Se trata de optar por un escenario cualitativo que, sin obviar las necesidades sociales, centre sus prioridades en otra forma de gestionar y usar la ciudad, y en la calidad ambiental y de vida de los ciudadanos   |

*Fuente: Elaboración propia a partir de Prats (1997).*

Según Prats (1997) con quien coincidimos, *no existe todavía una conciencia arraigada, institucional o social, sobre los problemas de sostenibilidad de los modelos urbanos y locales vigentes*. Venezuela carece de cultura de sostenibilidad a pesar de la existencia de un sistema legal que preconiza el DS, no ha sido asumida por las instituciones, funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, los privados y las comunidades a pesar de que “habitan en precariedad”. Coincidimos también con este autor cuando señala que, si bien los problemas de sostenibilidad son globales, es la escala local el primer y más importante eslabón sobre el cual se debe actuar para avanzar en el camino de la sostenibilidad.

### ***1.2. Ciudadanía y Ciudad***

Para Borja (2004), la ciudadanía es un concepto forjado inicialmente en la ciudad y se corresponde con el estatuto de los hombres y mujeres libres. Para este autor, el concepto actual de ciudadano está ligado a la constitución del Estado moderno, coincidiendo con Pérez Luño (2004) que señala que desde la Modernidad la ciudadanía significa el vínculo político de pertenencia al Estado de derecho. Para Borja este proceso ha entrado en crisis, por una parte, porque en el ámbito del Estado-nación se produce la dificultad de mantener el Estado del Bienestar o de completarlo si existe sólo a medias y por la falta de credibilidad y capacidad de representación de los partidos políticos, la burocratización de las instituciones públicas y la multiplicación de las exclusiones. Por otra parte, se crean nuevas uniones políticas y económicas supraestatales e intergubernamentales, la globalización económica, que genera situaciones asimétricas y conflictividad social, que deviene y es poco productora de ciudadanía en tanto que la revolución informacional induce procesos dualizadores de los "in" y los "out".

En la medida que la ciudadanía es para la gente lo que la democracia es para la organización política, no es posible separar progreso democrático de desarrollo de la ciudadanía, el cual tiene dos frentes abiertos: el marco estatal en el que hay que defender los derechos adquiridos, ampliarlos a nuevos ámbitos y extenderlos al conjunto de la población y, el marco supraestatal, en el cual hay que definir nuevas dimensiones de la ciudadanía, tanto por lo que se refiere a las uniones políticas y económicas "regionales" como al sistema económico e informacional mundial. Por otra parte el marco europeo es en el que se manifiesta con más claridad una de las aparentes paradojas de la globalización: la importancia adquirida nuevamente por lo local tanto desde su dimensión institucional, como desde la sociedad civil (Borja, 2004).

La ciudadanía es un elemento fundamental alrededor del cual gira la necesidad, en las sociedades posindustriales, de generar entre sus miembros un tipo de "identidad" en la que se reconozcan y que les haga sentirse pertenecientes a ellas, porque sin ésta adhesión resulta imposible responder conjuntamente a los retos actuales, en consecuencia y para Borja (2004) el hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad, puede motivar a los individuos a trabajar por ella. En el concepto de ciudadanía se encuentran dos cuestiones clave: un aspecto racional, según el cuál una sociedad debe ser justa para que sus miembros perciban su legitimidad y un aspecto de sentimiento, en tanto que la ciudadanía refuerza los lazos de pertenencia e identidad. La racionalidad de la justicia y el sentimiento de pertenencia a una comunidad concreta deben ir unidos para asegurar *ciudadanos plenos* y a la vez una democracia sostenible (Borja, 2004).

### ***1.3. Pobreza, desigualdad y ciudadanía***

En Venezuela, como en el resto de América Latina, estamos frente a un hecho ineludible, la situación de pobreza y de exclusión social que vive la mayoría de los venezolanos (España en Equipo Acuerdo Social, 2006). Reducir la pobreza y lograr que todo venezolano tenga un nivel de vida digna, es un objetivo de desarrollo para Venezuela, que hay que enfrentar con más pragmatismo y creatividad que ideología. La desigualdad social es una fuente de conflictividad social, inestabilidad política y de la paz social, que dificulta la cohesión y deteriora el capital social y la confianza entre personas e instituciones. La desigualdad también impide la sostenibilidad del crecimiento económico, ya que el crecimiento sostenido requiere de dotaciones de capital humano que en sociedades muy desiguales como la venezolana, constituyen un obstáculo para el desarrollo (España, 2006).

En un país que lleva 25 años empobreciéndose de acuerdo a España, la política social no solo debe centrarse en resolver las desigualdades de origen mediante la igualdad de oportunidades, debe atender además las desigualdades presentes en los grupos de pobreza extrema donde la vida está comprometida. La clave para superar la pobreza en Venezuela según España se centra en la *transformación de las condiciones de baja productividad laboral en el país* y en crear condiciones de empleo y de aprovechamiento del empleo para 7 millones de venezolanos, que hoy no disponen de empleo o de condiciones para hacer productivo su trabajo. Generar empleos productivos no es suficiente, se requiere según España que el venezolano tenga los atributos productivos necesarios para acceder a las oportunidades económicas que provengan de una economía en crecimiento, estos atributos son habilidades, destrezas y conocimientos e información obtenida mediante educación y permanencia en la escuela de 12 a 16 años (el promedio actual es de 7). Hacer que los venezolanos tengan las condiciones de capital humano para acceder a los empleos y oportunidades productivas es el objetivo de la política social. Actuar sobre los déficits de atención social que origina la desigualdad social en Venezuela, supone una política social de acceso a servicios, que debe enfrentar además el problema de calidad de estos.

Ziccardi (2001) diferencia las políticas sociales, que garantizan el logro de la equidad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía, de las políticas de reducción de la pobreza, que buscan sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Abranches, en Ziccardi). Según Ziccardi (2001), para definir las políticas sociales urbanas es imprescindible identificar las nuevas desigualdades y pautas de diferenciación socioeconómica en la ciudad, es decir, lo que caracteriza las cuestiones sociales en la ciudad. Según esta autora puede decirse que estamos en el umbral de una nueva etapa, caracterizada por relaciones entre sociedad y territorio cualitativamente diferentes a las que surgieron con el desarrollo de la ciudad manufacturera.

#### ***1.4. Metamorfosis de la Política Social***

La forma de ejecutar los programas sociales en Venezuela puede dividirse en dos momentos: antes y después del inicio del proceso de descentralización en el país, a partir de 1989 con la elección directa de gobernadores y alcaldes. En el 2002 la Ley de Consejos Locales de planificación CLPP introduce un nuevo concepto en el diseño institucional del Estado. A mediados del 2003 incorpora un conjunto de programas sociales dependientes de la administración central -*las misiones*- gestionados a través de organismos adscritos a ministerios o empresas del estado y algunos gobiernos locales alineados políticamente con el gobierno. En 2006 se aprueban los Consejos Comunales. De esta forma el desarrollo reciente del sector social institucional del Estado se ha complejizado, coexistiendo formas institucionales que lejos de ser



complementarias son excluyentes, se solapan, tienen mandatos similares con líneas de autoridad diferentes, fuentes de financiamiento diversas y programas de ejecución de los cuales se desconoce su eficiencia y eficacia. No resulta difícil sostener que un sector que ya era caótico e ingobernable, ahora lo es más.

A partir del año 2003, la política-programas sociales del gobierno nacional, sufre un proceso de metamorfosis y se transforman en *misiones*, que son las principales destinatarias del gasto social del gobierno nacional. Entre estas destacan Barrio Adentro en salud, Robinsón, Rivas y Sucre en educación y Mercal y Vuelvan Caras en economía social, entre otras. Para Aponte (2006) son la mayor novedad de la política social desde 1999 y representan un esfuerzo gubernamental en materia de superación de la pobreza que no había podido articular ente 1999 y el 2003. El gasto público social por habitante según estimaciones preliminares, fue en 2005 el más grande de la historia del país, superando las erogaciones de los bienios 77-78 y 80-81, que ocupaban hasta ahora según Aponte (en SIC, 2006) esa posición. Con un gasto del 18% del PIB, Venezuela se sitúa entre los países latinoamericanos de gasto social elevado, pero lo hace con algunas particularidades, es el país que alcanza ese nivel de gasto con una menor población atendida por la seguridad social. Solo PDVSA aporta a las misiones el 4% del PIB.

Para Lacruz (en Ferrer 2006) las misiones son el símbolo de los programas de acción y ayuda social del gobierno bolivariano por varias razones: comprenden una gran variedad de planes y unas modalidades de atención social bastante amplia, lo cual permite llegar a amplios sectores que requieren atención; surgieron en un momento político clave -el referendo- y están ligadas fuertemente a la consolidación del proceso, hecho que destaca el documento “El nuevo mapa estratégico”, donde se referencia a estos programas como *núcleos de organización de base para consolidar el proceso bolivariano*. Este segundo elemento es el que más ha contribuido a dar notoriedad a las misiones y reviste un cierto carácter simbólico, porque incluye un conjunto de ideales que las personas colocan en su imaginario y tiene suficiente fuerza para motorizar simpatías y esfuerzos por parte de los usuarios.

El factor simbólico para Lacruz, tiene que ver con los vínculos culturales que se crean en todo proceso *revolucionario* entre el líder, sus ideales y la población, combinado con factores nacionalistas, soberanistas o reivindicaciones populistas que están, para los autores de la ponencia, profundamente enraizados en la cultura del venezolano, matricentrada que conduce siguiendo a Hurtado al sobreafecto y sobreprotección de los hijos por falta de mediación del padre y esto según Hurtado es la razón del atraso de nuestras sociedades e impide la construcción ciudadana de autoridad y genera un comportamiento “dependiente”. Según González (2005: 147) la dualidad entre debe ser de la ciudad letrada y el sentido “afectivo de la vida” crea malestar y nos pierde como polis: nos encontramos en un laberinto de la existencia social, que ya Briceño señaló en su obra “El laberinto de los tres minotauros” en el que plantea su visión de la cultura latinoamericana. Fundadas en la cultura predominante “dependiente” de un proveedor el Estado, para Lacruz las misiones ocupan un lugar importante en la estrategia del gobierno a pesar que no logran mostrar aún meritos suficientes, desde la perspectiva de impacto social positivo y sostenible. Parte de esta realidad se origina por la tensión existente entre las misiones y la burocracia estatal, que obedece también a factores operativos. La ausencia de eficiencia dentro de estos programas ya se empieza a sentir la tensión entre praxis y simbolismo, que no es fácil de resolver.

A pesar que el Estado venezolano ha perdido institucionalidad y formas orgánicas de canalizar la participación, las comunidades se “sienten más involucradas” –resultado del vínculo afectivo con el líder que centraliza las decisiones sobre estos programas- y sus intereses más tomados en cuenta que en los gobiernos anteriores. Las razones de este emponderamiento reflejado en los niveles de confianza en el país, la participación de las comunidades es un dato a considerar para el diseño institucional del nuevo Estado social. En la actualidad la incorporación de los beneficiarios a diferencia de la participación en la toma de decisión, es una realidad política que se convierte en un haber que trascenderá esta administración.

#### ***1.4.1. La gestión de las Políticas Públicas: CLPP y los CONSEJOS COMUNALES***

En un contexto de déficit de ciudadanía y de legitimidad democrática según Aguirre y Sosa (2006), Portillo (2006: 104) en su artículo titulado “*entre la exigencia electoral y la necesidad de una gestión eficiente*”, habla y debate sobre la figura de los Consejos Comunales creados como instancia de autoorganización de los habitantes de una localidad, que se encuentra entre los dos extremos señalados en el título de su artículo. De acuerdo a lo planteado en los artículos 70 y 182 de la Constitución y 112 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal aprobada en el 2005.

Según este último artículo “los concejos parroquiales y comunales son las instancias del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), que tendrán como función servir de centro principal para la participación y protagonismos del pueblo en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, así como para viabilizar las ideas y propuestas de la comunidad organizada presente en los CLPP”. Los CC deben ser autónomos y constituir una especie de autogobierno en cada una de las comunidades donde se conformen. Ahora ¿son suficientes los CC para superar los déficits de ciudadanía y legitimidad democrática? ¿Cómo hacer corresponsables de la gestión pública a los ciudadanos? ¿Qué hacer para que los CC no se politicen, si van a ser receptores de cuantiosos recursos del Estado?

Según Portillo (2006:1005) si los CC se politizan, como sucedió en el pasado con las asociaciones de vecinos, se perderá su razón de ser y la oportunidad para hacer crecer a la sociedad de manera organizada como un todo. En este contexto, la posibilidad de enrumbar los pasos de la sociedad venezolana hacia una legitimidad democrática según Sosa (2006: 17) está en el amplio sector que ha logrado mantenerse fuera de la polarización y de su lógica excluyente o, en quienes desde los polos existentes, logren superarla. Un paso importante según este autor, es fortalecer la ciudadanía y hacerse cargo de lo público como interés propio, ya que ciudadano es para este autor el que reconoce a los otros como ciudadanos, con los que esta dispuesto a dialogar, debatir y negociar para articular los intereses particulares con los colectivos y participar en la toma de decisiones políticas. De estos ciudadanos surgirán alternativas políticas democráticas entre las que la sociedad elegirá aquella que mejor articule sus intereses, para Sosa avanzar en esta dirección requiere la proposición de una agenda para el debate que incluya los objetivos básicos de la sociedad futura que puedan ser compartidos por todos, así como los modos de alcanzarla, al mismo tiempo se devuelve la confianza en los canales e instrumentos propios de la democracia, para asegurar un mundo mas justo en que quepamos todos.

#### ***1.5. Modelos de Gestión de las políticas públicas***

En América Latina, se distinguen tres modelos básicos de gestión de la administración pública de acuerdo a Spinelli (2001): *Populista*, que busca atender necesidades populares construyendo relaciones clientelares que permiten acumular poder político de conducción centralizada que impide la autonomía, el apoyo a la diversidad de iniciativas sociales y establece un estricto

control político de los actores sociales. *Tecnocrático*, que persigue la eficiencia, la eficacia y la productividad a partir de una visión pragmática, el uso de recursos tecnológicos y la imposición de controles autoritarios que permiten imponer sus planteamientos y, el *Participativo*, que abre espacios orientados a la construcción de una gestión pública participativa y corresponsable entre gobierno y sociedad civil, fomentando la organización social autónoma y la cogestión, la interacción multiactoral y la operación de instrumentos que faciliten la concertación y la participación social en las decisiones, en la definición de políticas públicas, en la conducción de los programas y en el control social del desempeño público.

## 2. ESTRATEGIA METODOLOGICA: ¿COLLAGE O UTOPIA?

La estrategia metodológica se estructuró en cuatro fases. Fase 1: revisión documental y hemerográfica para seleccionar los programas dirigidos a la superación de la pobreza urbana y la construcción de ciudadanía. Fase 2: caracterización-descripción de los programas a partir de cinco aspectos clave: objetivos, actores involucrados, el modelo de gestión y los valores. Fase 3: diseño y aplicación de la matriz de evaluación y Fase 4: análisis de resultados y conclusiones en clave de respuesta a las preguntas iniciales planteadas. En la Fase 1, como resultado de la indagación documental realizada se seleccionaron tres casos de estudio que responden a tres escalas de intervención diferente: el Programa Ciudadanía Plena (PCP) que se ejecuta a nivel local; los programas sociales de la gobernación del estado Zulia (PSGZ), que actúan a escala regional y las *misiones* que tienen alcance nacional y las gestiona el gobierno desde el centro.

**2.1. Fase 2: Caracterización de los Programas y Misiones:** De acuerdo a la estrategia metodológica propuesta, en la Fase 2, se caracterizan los programas sociales antes señalados, considerando los objetivos, actores, modelo de gestión y valores.

### 2.1.1. Programa Ciudadanía Plena

Para el PCP la ciudadanía plena y un contexto urbano sostenible viabiliza la reducción de la pobreza urbana (tesis básica). El mecanismo utilizado para lograr estos objetivos es la formación individual y colectiva en valores -responsabilidad, solidaridad, participación en la toma de decisión y cogestión, entre otros - fundamentales para fortalecer el capital social. El PCP se inicia en Maracaibo (Venezuela) con la firma de una carta de intención en Florencia (Italia) en 1997 entre la Alcaldía de Maracaibo, el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC) adscrito al PNUD y la Universidad del Zulia para enfrentar de forma decidida la pobreza urbana (Tabla 3).

**Tabla 3: Actores Involucrados y Principios Rectores PCP**

| ACTORES                              | RAZÓN SOCIAL  | Principios RECTORES  |
|--------------------------------------|---|--|
| <b>ALCALDÍA DE MARACAIBO</b>         | Corporación coordinada por el Alcalde elegido por voto directo popular. Poder autónomo que consta de 2 cuerpos: ejecutivo la Alcaldía y legislativo, la Cámara Municipal.             | 1.- <i>Gobernabilidad</i> democrática.<br>2.- <i>Participación efectiva</i> de la pluralidad de actores involucrados e interesados.<br>3.- <i>Gestión Sustentable</i><br>4.- <i>Respeto a la legalidad urbana:</i> Planes Urbanos apoyados en el |
| <b>NUEVO AMANECER CESAP</b>          | Asociación de 27 organizaciones privadas con interés público. Asesora la obtención de microcréditos, capacita y forma a comunidades pobres desde 1974 (CESAP, 2002).                  |  |
| <b>FUNDACIÓN HÁBITAT - LUZ (ONG)</b> | ONG de LUZ que capacita y forma a comunidades y da asistencia técnica integral vinculada a la construcción de vivienda y proyectos urbanos. Área de actuación estados Zulia y Falcón. |  |
| <b>IFAD-LUZ</b>                      | Institución académica con larga experiencia en la realización de planes, proyectos urbanos y comunitarios.  |  |

|                            |   |  |
|----------------------------|---|--|
| <b>PGU-ALC</b>             | Programa de las NU* para los asentamientos Humanos y con la cooperación del PNUD y diferentes agencias bilaterales. El objeto es fortalecer la capacidad de gestión urbana sostenible (PGU-ALC, 2003) | proceso de construcción de <i>ciudadanía plena</i> . |
| <b>COMUNIDADES LOCALES</b> | Asociaciones de vecinos responsable de las relaciones interactorales en su territorio.  |  |
| <b>CECOSEZUL**</b>         | Central de Cooperativas del estado Zulia, se incorpora para incluir este modelo en el PCP.  |  |

Fuente: *Elaboración propia a partir de González (2003: 29-30).* \*NU: Naciones Unidas y PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. \*\*CECOSEZUL se incorporará al PCP próximamente. IFAD-LUZ: Instituto de Investigación de la facultad de arquitectura y diseño de LUZ.

En el marco del Convenio firmado, la Fundación Hábitat LUZ, ONG de la Universidad del Zulia en el año 2002 asumió la responsabilidad de coordinar el sub-proyecto *Mejora del Hábitat y la Vivienda* (González, 2003). Este proyecto abarca tres áreas: diagnóstico, asistencia técnica y capacitación. El subprograma de Capacitación Técnica se inició en Mayo de 2004 y cubrió diez ciclos de cuatro talleres cada uno referidos a: Calidad de vida y ambiental, Vivienda progresiva y lectura de planos, Producción de la vivienda progresiva e Inspección de obras. ***Este programa es medular en el proceso para lograr el cambio cultural y formar ciudadanos plenos.***

**Tabla 4: Objetivos General y Específicos Del PCP**

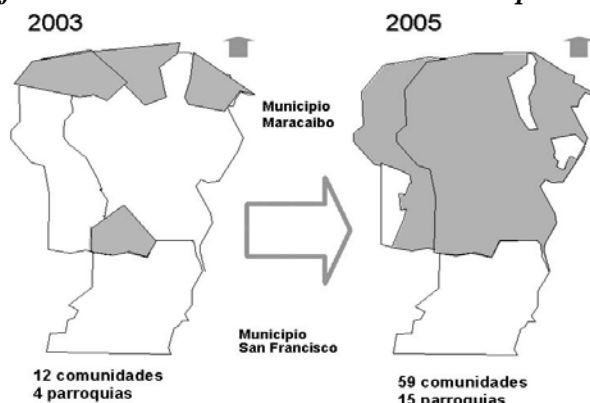
| <b>OBJETIVO GENERAL</b>  | <b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>  |
|--|---|
| Fortalecer el ejercicio de los deberes y derechos que implican una ciudadanía plena, para desarrollar e institucionalizar un modelo democrático de gobierno, apoyado en la participación y consulta ciudadana e institucional, en pro de resolver los problemas sociales y físicos de diversa naturaleza y complejidad en la ciudad de Maracaibo, Venezuela. | Fortalecer todas las dimensiones del individuo, la familia y la <b>comunidad, así como la organización y la participación comunitaria</b>   |
|  | Mejorar las condiciones cualitativas y cuantitativas de las viviendas de las familias de zonas de altos índices de pobreza; y, contribuir al ordenamiento urbano de Maracaibo con criterios de sostenibilidad.      |
|  | <b>Fortalecer la economía local, incentivando y afianzando iniciativas microempresariales creativas, renovadoras y/o autogestionarias</b> hasta ahora desatendidas; generando oportunidades de trabajo.             |
|  | Generar condiciones sociales y físicas que favorezcan la organización/participación social activa y la búsqueda de soluciones a las necesidades de las comunidades y la descentralización de funciones municipales. |

Fuente: *elaboración propia a partir de González (2003)*

El logro de los objetivos del PCP (Tabla 4) se apoya en la motivación, capacitación y formación comunitaria en diversas áreas del individuo, la familia y la comunidad; la generación de espacios de participación, diálogo y negociación con las instancias gubernamentales, relacionadas con las decisiones urbanas de Maracaibo y, en microcréditos, que involucran al ciudadano no como el fin del crédito, sino como un sujeto que garantiza el mismo, mediante el respaldo del ahorro familiar.

En 2001 se crea el Fondo Rotatorio de Crédito, *Servicio Autónomo Mircrofinanciero de Maracaibo, (SAMI)*, con personalidad jurídica propia adscrito a la Alcaldía de Maracaibo. El SAMI inicia en 2003 el otorgamiento de microcréditos, a partir del financiamiento obtenido del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). El SAMI funciona con aportes de los diferentes socios del PCP y del FIDES. La estructura organizativa del SAMI está legalmente conformado por un presidente, nombrado por el Alcalde y por una Junta Directiva en la cual hay representación de las diferentes organizaciones involucradas en el PCP. Se crearon los “*grupos solidarios*” que propician la recuperación de los créditos, al funcionar como una comunidad de co-deudores con responsabilidades legales, integrada por entre tres y cinco beneficiarios. Estos grupos han permitido la recuperación del 90% de los créditos, demostrando la eficacia de la acción mancomunada. En el Grafico 1 se muestran las comunidades atendidas en Maracaibo en los años 2003 y 2005 donde se aprecia el aumento de la cobertura territorial del PCP.

**Grafico 1: COMUNIDADES ATENDIDAS por el PCP**



Fuente González y Rincón, 2005

El programa en su etapa actual se aplica en cuatro parroquias del Municipio Maracaibo, ubicadas todas en la periferia de la ciudad, la cobertura del PCP, en estas parroquias incluye tanto el acceso al fondo rotatorio, como las actividades de formación, de capacitación ciudadana y capacitación para el trabajo. El PCP asume un conjunto de paradigmas y principios rectores que comparten los agentes participantes (Tabla 5).

**Tabla 5: Paradigmas Compartidos por Actores del PCP**

| PARADIGMA  | PRINCIPIOS RECTORES   |
|--|---|
| <b>GOBERNABILIDAD</b>                                | - Autonomía Local: descentralización regional y local.<br>- Participación y concertación de actores locales.                |
| <b>PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LOS ACTORES LOCALES</b> | - Toma de decisiones en ambiente equitativo y justo.<br>- La comunidad agente, independiente, responsable y autónoma.       |
| <b>PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN</b>                       | - Autosostenibilidad económica, social y ambiental como meta.   |
| <b>CONCIENCIA URBANO-AMBIENTAL</b>                   | - Intervención adecuada al ambiente natural y urbano.<br>- Proyecto como empresas acorde con los planes y objetivos locales |

Fuente: elaboración propia a partir de González (2003)

Para la selección de los ámbitos y población de aplicación del PCP se consideran las variables e indicadores siguientes (Tabla 6).

**Tabla 6: Selección de los Ámbitos de Aplicación del PCP**

| VARIABLE   | INDICADOR  |
|--|--|
| Índice de Pobreza                                | Alto y superior al 50%                                   |
| Ingreso familiar                                 | USD \$ 200-300 en promedio                               |
| Estructura Social                                | Poco integrada   |
| Organización comunitaria                         | Al menos Básica  |
| Autogestión comunitaria                          | Precedentes reconocidos y verificables, preferiblemente. |
| Nivel de Calificación de la pobreza              | Bajo   |
| Déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas. | Altos  |
| Acceso al mercado formal de vivienda             | Poco   |
| Tenencia de la Tierra                            | Irregular o en proceso de regularización.                |
| Equipamiento urbano                              | Bajo-incipiente  |
| Acceso a servicios públicos                      | Bajo-incipiente  |

Fuente: Elaboración propia a partir de González (2003).

### **Modelo de Gestión del Programa Ciudadanía Plena**

El modelo de gestión del PCP de acuerdo a González (2003: 45), se fundamenta en el apoyo y acompañamiento de la comunidad mediante la figura de alianza y articulación de actores en una Red de Comunicación local (RCL), que actúa en cada una de las Parroquias (unidad política-territorial en la que se subdividen los municipios en Venezuela). Las RCL tiene el propósito, según González de generar procesos deliberativos y de reflexión de las acciones concertadas en la Asamblea de la Comunidad. La administración del PCP se realiza a través de una estructura organizativa que integra tres instancias, las cuales tienen funciones específicas (Tabla 7).

**Tabla 7: Estructura Organizativa y Modelo de Gestión del PCP**

| <b>Estructura Organizativa</b>        | <b>ACTORES</b>  | <b>FUNCIONES</b>   | <b>OBSERVACIONES</b>  |
|---------------------------------------|---|--|---|
| <b>CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN (CA)</b> | Alcaldía Maracaibo PGU-ALC / PNUD LUZ, Nuevo Amanecer- CESAP, HÁBITAT LUZ, IFAD-LUZ; Comunidades CECOSEZUL* | Formulación de políticas y pautas para la planificación del PCP  | -El PGU-ALC mantiene estrecha relación con este nivel.<br>- Se reúne semanalmente.  |
| <b>UNIDAD DE GESTIÓN (UG)</b>         | CA  | Brazo operativo del CA y coordinador de la ejecución del PCP   | - La Alcaldía de Maracaibo coordina y están incluidos todos los ejecutivos del SAMI** Maracaibo.                                |
| <b>ASAMBLEA DE LA COMUNIDAD (AC)</b>  | Comunidad CA + UG   | Instancia de decisión y participación ciudadana, que establece: prioridades, planes, proyectos de cada comunidad | -Se relacionan en la RCL.<br>- El CA + UG participan en todas las AC para que las políticas y acciones respondan a lo acordado. |

Fuente: Elaboración propia a partir de González (2003: 29-30). Notas: \* CECOSEZUL se incorporará próximamente. \*\* Servicio Autónomo Microempresarial de Maracaibo.

### 2.1.2. Programas Sociales de la Gobernación Estado Zulia

El ciudadano requiere respuestas inmediatas y en este sentido, la gestión impulsada por la el Gobernación del Zulia a través de doce (12) programas sociales que integran al sector privado para asistir a los ciudadanos de menor recurso (Tabla 8).

**Tabla 8: Programas Sociales de la Gobernación del estado Zulia**

| <b>PROGRAMA</b>                                | <b>CARACTERÍSTICAS</b>  | <b>LOGROS</b>  |
|--|---|--|
| <b>Barrio a Barrio (2003)</b>                  | Jornadas medico-odontológicas, clínicas móviles, visitas barrios pobres sin acceso a servicios de salud de calidad.   | - Jordanas médicas: 3.887<br>- Personas atendidas 4,08 millones<br>- Inversión 44,44 millones de bolívares.  |
| <b>Con Buenos Ojos (2000)</b>                  | Destinado a estudiantes zulianos de bajos recursos, a quienes se entregan lentes y prótesis oculares. Además se hacen intervenciones quirúrgicas.                             | - Beneficiados con lentes: 31.165<br>- Beneficiados con prótesis oculares: 47<br>- Intervenciones: 68<br>- Inversión: 1,78 millones de bolívares         |
| <b>Operativo Ambiental de Sol a Sol (2003)</b> | Operativo ambiental para fomentar iniciativas publicas y privadas para el desarrollo de limpieza de cañadas, tala y poda de árboles, achiques de pozos sépticos y fumigación. | -Obreros: 3.000<br>-Camiones volteo: 70<br>-Camiones de achique: 20<br>-No especifica inversión  |
| <b>Mercado del Zulia MEZUL Inicio año 2000</b> | “Programa concertado social alimentario, dirigido a mejorar el estado nutricional de la población en condición de pobreza extrema, con subsidios o descuentos de 40%.         | - N° de mercados: 2.123<br>- Familias beneficiadas: 5,02 millones<br>- Personas beneficiadas: 30,15 millones<br>- Inversión: 63,02 millones de bolívares |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <b>Programa Francisco Ochoa</b><br>Inicio en 2005                | Adiestramiento, capacitación y habilitación ocupacional a través de becas otorgadas por la gobernación, junto con el desarrollo académico ofertado por la Universidad del Zulia.  | - N° de becas 5.604<br>-Inversión: 10,39 millardos de bolívares   |
| <b>Programa Fundación Jesús Enrique Losada</b><br>Inicio en 2004 | Programa de becas universitarias que busca beneficiar a bachilleres de escasos recursos, al incorporarlos de manera inmediata y gratuita a universidades e institutos tecnológicos privados del Zulia.                                    | - N° de becas: 44.000<br>- N° de becas de mejor promedio: 5.712<br>- Inversión: 93,54 millones de bolívares |
| <b>Legalización de la Tenencia de la Tierra</b>                  | Es un instrumento que concede el derecho a la posesión legítima de las tierras; bienchurías y el inmueble, basados en el artículo 6 del decreto presidencial N° 1666, con la entrega de títulos de propiedad y certificados de ocupación. | - No hay registro   |
| <b>Programa Hogar Feliz</b><br>(Entrega por sorteo)              | Sustitución de ranchos por casas y el mejoramiento de viviendas. Hay un programa de mejoramiento para ayudar a la remodelación como ampliaciones o sustitución de techos, etc.  | - Viviendas mejoradas: 7.661<br>-Inversión promedio por casa: 70 millones de bolívares                      |

Fuente: Elaboración propia a partir de Acosta (2006).

Rincón (2006) afirma que “la gente percibe inclusivos los programas sociales de la gobernación” y Schémel (2006) aclara que los programas de Rosales son “asistenciales pero sin connotación política”.

### 2.1.3. Misiones y SUS ANTECEDENTES

#### *Antecedentes: Historia y Desarrollo institucional de la protección social en Venezuela*

Durante el periodo de diez años, 1989 – 1998, correspondiente a los gobiernos de Pérez (1989-1993); Velásquez (1993) y Caldera (1994-1998), se enfrentaron los problemas de protección social del país desarrollando los programas sociales siguientes: Beca alimentaría, Beca Láctea: vaso de leche escolar, merienda escolar y comedores escolares; Dotación de útiles y uniformes; Ampliación de cobertura de escolares; Compensación socio pedagógica y cultural; Capacitación y empleo juvenil; Pasaje estudiantil; Hogares de cuidado diario; Atención materno infantil; Vivienda rural; Mejoramiento urbano de barrios; Inversión social local; Seguro de paro forzoso; Apoyo a la economía popular y Beca salario. A partir de 1999 y dentro de un nuevo escenario político nacional, estos programas se sustituyen por acciones para cubrir déficits y problemas específicos de protección social, así surgen los planes de acción a manera de operativos y posteriormente en 2003 el abordaje de la prestación de servicios sociales a través de las misiones.

#### *Política de protección social: del Plan Bolívar 2000 a las Misiones*

En atención a la emergencia social se implemento como primera fase el *Plan Bolívar 2000*, que incluía planes operativos de fin de semana ejecutados por efectivos de las fuerzas armadas nacionales. La segunda tarea consistía en la reforma del sector social que se abordó a través de la creación de las misiones. A principios del 2002 el gobierno se vio forzado a implantar un plan de ajuste macroeconómico, y el ejecutivo expandió las acciones sociales que venía desarrollando. Como parte de las reformas de emergencia se rediseño la política social como medio para hacer frente al vacío que dejo la desaparición de los programas de los últimos 10 años. Con el apoyo del gobierno cubano se inicio un primer programa, la *Misión Robinsón*, plan masivo de alfabetización y posteriormente se fueron planteando las otras misiones, que tienen por objeto atender problemas específicos del sistema de prestación de servicios sociales, especialmente los referidos al ataque del déficit de atención social (Tabla 9).

**Tabla 9: Misiones y Objetivos**

| <b>MISIÓN</b>                | <b>OBJETIVO</b>   |
|------------------------------|---|
| <b>Misión Robinsón</b>       | Alfabetizar a más de un millón de analfabetos               |
| <b>Misión Simoncito</b>      | Atención integral a los niños entre 0 y 6 años              |
| <b>Misión Ribas</b>          | Educación media a población desertora del sistema educativo |
| <b>Misión Sucre</b>          | Masificación de la educación superior                       |
| <b>Misión Guaicaipuro</b>    | Dotación de tierras para indígenas                          |
| <b>Misión Barrio Adentro</b> | Atención de salud a las clases populares                    |
| <b>Misión Mercal</b>         | Centros de abastecimiento de alimentos                      |
| <b>Misión Vuelvan Caras</b>  | Adiestramiento y capacitación para el trabajo               |
| <b>Misión Piar</b>           | Protección de la minería artesanal                          |

*Fuente: a partir de (2006)*

### ***Actores Involucrados y Principios Rectores de las Misiones***

La política social requiere de cierto orden e instancias de rectoría para dar coherencia a la conjunción de los distintos programas y objetivos. La coordinación de la política solo es posible si quien coordina tiene el poder para hacerlo y este poder proviene de la concentración de los recursos, en primer lugar y de la competencia técnica, en segundo lugar. Las Misiones evidenciaron que la rectoría y las exigencias a los ejecutores de la política se ejercen por medio del control sobre los recursos y su condicionamiento. En este sentido, las funciones del Estado en materia social se concentraron en los Ministerios de Educación, Cultura y Deportes y de Salud y Desarrollo Social. Por otra parte se creó el Fondo Único Social (FUS) para el financiamiento de la red de protección social del estado.

Los documentos orientadores de las Misiones son: la Constitución Nacional del 99, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001, el Plan Estratégico Social del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. La Constitución establece los derechos a la protección integral a la salud, a la vida, protección a la discapacidad, a la educación, al trabajo, a la vivienda y otros. El plan Nacional de desarrollo económico y social establece como principios: La universalidad, asegurar a todos los sectores sociales según la constitución; la equidad, darle a cada quien su necesidad; la participación, dotar de poder a los ciudadanos para que logren actuar sobre los planteamientos, ejecución y evaluación de la acción social del Estado y la corresponsabilidad asumiendo que los derechos sociales no son responsabilidad exclusiva del estado sino también de la sociedad, comunidades e individuos.

### ***Selección de los Ámbitos de Aplicación, Distribución y localización de las Misiones***

Existe indefinición con respecto a las áreas de intervención. Las misiones no constituyen un sistema de protección social, ni forman parte aparentemente de un plan de acción para enfrentar la recesión económica del país. Se aproximan a un nuevo sistema de protección social, sin embargo se alejan mucho de la tradicional definición de programas donde se concretan las áreas de intervención, concebidas para proteger a los sectores más vulnerables. Existen áreas no cubiertas, por ejemplo las familias en pobreza extrema, las cuales por su emergente necesidad de protección social deben ser incorporadas.

A través de las encuestas de opinión es posible inferir la cobertura de las misiones. Según la encuestadora Datanalisis, en noviembre de 2005, la cobertura de las misiones, especialmente Barrio adentro y Mercal, no son tan universalistas como cabría pensarse desde el discurso oficial



y desde lo que son las expectativas de la población. Las misiones educativas alcanzan a menos del 8 % de la población total. Tanto desde el punto de vista del gasto social implicado, como de la extensión de cobertura de las expectativas creadas y la relevancia política que tienen en el discurso oficial, las convierte más en un evento político que en un episodio circunscrito a la política social.

La misión que está más focaliza la atención según los niveles de pobreza de la población es la Misión Robinsón, donde hay mayor porcentaje de pobreza extrema allí existe mayor proporción de atendidos en esta misión. Como crítica la que esta peor asignada es la que guarda relación con la tendencia política de las entidades, es decir las entidades no identificadas con el gobierno. En cuanto a las misiones educativas parece seguir criterios de prestación de servicio de tipo demográfico. *Sin embargo, no hay vínculos entre las misiones educativas y los niveles de pobreza extrema de las entidades.* En cuanto a las de salud y el abastecimiento, su cobertura es mayor, aunque también el acceso a los servicios es más esporádico, no suponen un servicio constante, caso Mercal y Barrio Adentro.

### ***Estructura Organizativa y Modelo de Gestión de la Misiones***

No se encontró información sobre la organización administrativa de las misiones, sin embargo en paralelo a las misiones se creó una nueva estructura organizativa-participativa, los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), mecanismos con potencial para vehicular la formulación participativa de las políticas sociales y públicas en el ámbito municipal. Integran al Constituyen herramientas de participación y a su vez instrumentos de planificación para mejorar la calidad de vida de la población y tienen la responsabilidad de promover procesos de participación en las comunidades además de estar inmersos en el proceso de formulación de políticas para adecuar medios y fines.

Los CLPP son mecanismos útiles para la instrumentación de las políticas en la medida en que permiten la conexión de intereses y necesidades locales con un objetivo claro y único en política social, la disminución del déficit básico y la elevación de la calidad de vida. Este espacio de participación y de orientación de las inversiones, de proyectos de desarrollo local, está compuesto por representantes tradicionales de la comunidad (alcalde, concejales, presidentes de juntas) representantes de parroquias y sectores específicos de la comunidad.

## **3. FASE 3: MATRIZ DE EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS**

La matriz de evaluación considera los tres programas sociales analizados el Programa Ciudadanía Plena ejecutado en Maracaibo, los Programas sociales regionales gobernación del estado Zulia y las misiones del gobierno nacional y cinco variables: objetivos, actores involucrados, el modelo de gestión y los valores (Tabla 10).

### ***3.1. Análisis de resultados***

En relación a los objetivos de los programas analizados, solo el PCP explicita como objetivo el fortalecimiento de la CIUDANÍA PLENA y la institucionalización de un modelo democrático de participación y consulta ciudadana. Los otros dos programas, gobernación del Zulia y las misiones, establecen acciones aisladas y metas de cobertura que NO APUNTAN

EXPLICITAMENTE hacia la construcción de CIUDADANÍA. En relación a los actores en el PCP y en la gobernación la participación es PLURIACTORAL y la escala de intervención y la toma de decisión es subnacional, LOCAL y REGIONAL. En las misiones la participación es UNIACTORAL del gobierno central y la escala de intervención y la toma de decisión se determina desde el gobierno CENTRAL y actúa en paralelo a las políticas de las mismas instituciones.

En cuanto al modelo de gestión el PCP es un programa institucionalizado, con estructura organizativa, elaboran planes de gestión anual, controlan, evalúan y monitorean la gestión. En el caso de la gobernación el programa esta institucionalizado, elaboran planes de acción y controlan de gestión. Sin embargo, las misiones no esta institucionalizadas, por sus características no hay posibilidades de controlar y darle seguimiento a los procesos, son inauditables. De los tres modelos, participativo, populista y tecnocrático, el modelo *rentista-populista-clientelar* es el que caracteriza la práctica política en Venezuela porque construye relaciones que le permiten acumular poder político centralizado, potencia la dependencia y control de los ciudadanos lo cual inviabiliza la construcción de ciudadanía plena. En cuanto a los valores, el PCP además de tener como eje la construcción de ciudadanía y la SUPERACIÓN DE LA POBREZA, incluye valores para el cambio actitudinal y de la cultura cívica. Los otros dos programas son ASISTENCIALISTA y UTILITARISTAS (desde lo político).

Hasta la fecha las misiones, carecen de evaluaciones que permitan a los ejecutores y decisores de la política saber cual es el impacto de los servicios que prestan o cual es el retorno de la inversión realizada. Según España (2006a), las misiones apuntan hacia la dirección correcta, al menos en lo que se refiere al déficit crónico de atención y cobertura del sector educativo y salud. Sin embargo no muestran aun un impacto significativo en el sentido de presentar avances sociales en materias como reducción de índices de morbilidad, elevar los años de escolaridad, reducir la mortalidad infantil, aumentar el empleo productivo y de calidad y finalmente producir el desarrollo social requerido para elevar la calidad y nivel de vida de la población.

Aun cuando la hegemonía del gobierno facilite el entendimiento entre los distintos niveles de gobierno, la coherencia, comunicación e integridad de la política social no puede depender de un sistema de partido único para ordenar el sector. El diseño institucional del sector tiene que soportar cualquier sistema de partido que se derive de la voluntad de los electores venezolanos. Los principales problemas de las misiones según España son:

1. Inexistencia de mecanismos para captar beneficiarios, funciona a partir de “la voluntad de participar en ellas por parte del interesado”.
2. No hay un sistema de identificación de beneficiarios que permita la focalización de los recursos financieros y los esfuerzos institucionales.
3. Poca integralidad de la política social, todas las misiones pretenden ser una respuesta al déficit de atención social. Lo fundamental es que los planes dirigidos a reducir este déficit se coordinen con reformas en el sistema educativo y de salud.
4. Falta de rectoría institucional y programática, de un organismo encargado de coordinar y vigilar la coherencia de las políticas. Es decir ACTOR/ES que desempeñen la función rectora de la política social, hasta ahora inconexa y parcelada dependiente de la presidencia.
5. Estructura institucional no clara que soporte la realización de las acciones, en este sentido se puede señalar que existe: Excesivo centralismo; Poca práctica y especificidad de las

entidades responsables. Intervención permanente de la fuerza armada en la ejecución de programas sociales; Ausencia de apertura, la participación del sector comunitario y privado esta prácticamente vedado, monopolización de la política social, no hay corresponsabilidad; Poca transparencia; No hay sistema de evaluación y seguimiento y Politización del sector, incorporación de criterios políticos partidistas que se traduce en incremento de la discrecionalidad de las decisiones.

6. Desarticulación entre la economía y la protección social, las misiones no pretenden ser un sistema de protección social, por lo que no incorporan ningún tipo de relación orgánica con la dinámica económica de manera explícita.
7. La distancia entre el gasto presupuestado y ejecutado es amplia por lo que trabajar con el presupuesto puede llevar a equívocos.

**Tabla 10: Matriz de Evaluación, Síntesis Comparativa**

|                          | <b>PCP</b>  | <b>Programas Gobernación</b>  | <b>Misiones</b>  | <b>Evaluación</b>  |
|--------------------------|---|---|--|--|
| <b>OBJETIVOS</b>         | Fortalecer el ejercicio de los deberes y derechos que implican una ciudadanía plena, para desarrollar e institucionalizar un modelo democrático de gobierno, apoyado en la participación y consulta ciudadana e institucional, en pro de resolver los problemas sociales y físicos de diversas naturaleza y complejidad en la ciudad de Maracaibo, Venezuela  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Otorgarle bienestar social a la población regional</li> <li>- Garantizar la formación de niños y jóvenes a la Educación Básica Integral</li> <li>- Incorporación al proceso educativo elementos motivadores que permitan superar las deficiencias de las escuelas básicas</li> <li>- Beneficiar a jóvenes con dificultades de vista</li> <li>- Otorgarle adiestramiento a todas aquellas personas que así lo requieran, mejorando mediante actividades productivas, su calidad de vida y el desarrollo de la económica local, regional y nacional</li> <li>- Recuperación de plazas, parques y el "espacio público"</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Alfabetizar a más de un millón de analfabetos</li> <li>- Atención integral a los niños entre 0 y 6 años</li> <li>- Educación media a población desertora del sistema educativo</li> <li>- Masificación de la educación superior</li> <li>- Dotación de tierras para indígenas</li> <li>- Atención de salud a las clases populares</li> <li>- Centros de abastecimiento de alimentos</li> <li>- Adiestramiento y capacitación para el trabajo</li> <li>- Protección de la minería artesanal</li> </ul> | PCP explícita como objetivo el fortalecimiento de la CIUDADANÍA PLENA y la institucionalización de un modelo democrático de participación y consulta ciudadana. Los otros dos casos establecen acciones aisladas y metas de cobertura que NO APUNTAN EXPLICITAMENTE hacia la construcción de CIUDADANÍA.       |
| <b>ACTORES</b>           | Alcaldía Maracaibo PGU-ALC / PNUD LUZ, Nuevo Amanecer- CESAP, HÁBITAT LUZ, IFAD-LUZ; Comunidades CECOSEZUL*   | Gobierno Regional -Entes Privados -Universidades Publicas - Universidades Privadas - Comunidades Organizadas - Usuarios-Beneficiarios   | Ministerios de Educación, Cultura y Deportes y de Salud y Desarrollo Social. Fondo Único Social (FUS)  | En el PCP y la gobernación la participación es PLURIACTORAL-LOCAL Y REGIONAL. En las misiones es UNIACTORAL-CENTRAL  |
| <b>MODELO DE GESTIÓN</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Participativo</i>, fomenta la organización social autónoma y la cogestión, la interacción pluriactoral y la operación de instrumentos que faciliten la concertación y la participación en las decisiones, en la definición de políticas públicas, en la conducción de los programas y en el control social del desempeño público.</li> <li>- El modelo de gestión del PCP, se fundamenta en el apoyo y acompañamiento de la comunidad mediante la figura de alianza y articulación de actores en una Red de Comunicación local (RCL)</li> <li>- De abajo arriba (<i>bottom up</i>)</li> </ul> | <p><i>Populista- Tecnocrático- Participativo</i> atiende necesidades populares construyendo relaciones clientelares que permiten acumular poder político. <i>Tecnocrático</i>, busca la eficacia y la productividad a partir de una visión pragmática y <i>Participativo</i>, abre espacios para la construcción de una gestión pública participativa y corresponsable entre gobierno, la empresa privada y sociedad civil</p> <p>De arriba-abajo (<i>top down</i>) y de abajo arriba (<i>bottom up</i>)</p>  | <p><i>Populista</i>, que busca atender necesidades populares construyendo relaciones clientelares que permiten acumular poder político de conducción centralizada que impide la autonomía, el apoyo a la diversidad de iniciativas sociales y establece un estricto control político de los actores sociales.</p> <p>De arriba abajo (<i>top-down</i>)</p>   | PCP: institucionalizado, con estructura organizativa, plan de acción y control - seguimiento de la gestión. Gobernación: institucionalizado, plan de acción y control de gestión. Misiones: no está institucionalizado, no hay control y seguimiento de la gestión. Es un estado paralelo a las instituciones. |
| <b>VALORES</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadanía</li> <li>- Solidaridad</li> <li>- Corresponsabilidad en la gestión</li> <li>- Fortalecimiento de todas las dimensiones del individuo, la familia y la comunidad</li> <li>- Generación de iniciativas microempresariales creativas</li> <li>- Organización y participación social activa en la búsqueda de soluciones a las necesidades de las comunidades</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ayuda Social</li> <li>- Inclusión</li> <li>- Participación</li> <li>- Promoción de patneriados público-privados</li> </ul>   | Protección a los sectores más vulnerables Universalidad, asegurar a todos los sectores sociales según la constitución; La equidad, darle a cada quien su necesidad; La participación, dotar de poder a los ciudadanos para que logren actuar sobre los planteamientos, ejecución y evaluación de la acción social del Estado y la corresponsabilidad   | PCP: además de tener como eje la construcción de ciudadanía Y LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA, incluye valores para el cambio actitudinal y la cultura cívica. Los otros dos programas son UTILITARISTAS.  |

Fuente: elaboración propia 2006.

#### 4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

De la investigación realizada se concluye en lo siguiente: Los tres Programas analizados coinciden parcialmente en el diagnóstico de los problemas y difieren en los objetivos, modelos de gestión aplicado, los actores involucrados y los valores asumidos. El PCP construye ciudadanía desde la formación y práctica de valores como la solidaridad, co-responsabilidad en la gestión, la sostenibilidad y fortalecimiento de capital social y las misiones están dirigidas a cubrir déficit de servicios y carencias y fortalecer el capital político, utilizando el mecanismo del subsidio que refuerza la dependencia en el Estado. Los programas de la gobernación del estado Zulia se colocan en una situación intermedia.

La gestión de la política social mediante las *misiones* ha empezado a evidenciar las improvisaciones propias de una administración pre-burocrática y del voluntarismo que caracterizó su implantación, paralela al sistema institucional venezolano y sin control por la administración tradicional (Lacruz). El gobierno por temor a develar sus debilidades no publica sus resultados o los hace a través del Instituto Nacional de Estadística (INE), que a finales del 2005 aseguraba que la pobreza extrema se reduciría al 10%, de ser así Venezuela habría alcanzado el objetivo del milenio, lo cual aun con la bonanza petrolera y los fuertes subsidios entregados por medio de la política social denominada como “misiones”, es difícil de creer, no solo por las bases de sostenibilidad, sino por las dudas en cuanto a la selección de beneficiarios, definición de la población objetivo, experticia de las instituciones responsables y sobretodo, porque no se actuó sobre las variables causales del problema sino sobre sus consecuencias (España, 2006).

Las misiones tienen los problemas comunes a los programas de acción social del Estado venezolano desde hace varios gobiernos, problemas de coordinación, planificación, asignación de recursos, contraloría fiscal y de eficiencia en el gasto social (Lacruz, 2006: 58-59). En muchos casos estos males se han profundizado por el carácter impulsivo de la gestión de algunas misiones que, en la mayoría de los casos no obedecen a estudios de factibilidad sino a la voluntad del presidente y por la dependencia, de algunas de la cooperación del gobierno cubano (Barrio Adentro), que atenta contra su sostenibilidad. Para Lacruz (2006: 60), el apoyo a las misiones y al proceso bolivariano llega hasta donde empiezan las necesidades de la población. Tal y como están planteadas, el bienestar no será sostenible desde el punto de vista político, económico y humano porque en Venezuela la relación “más democracia = más derechos sociales = más políticas sociales” es insostenible.

Como conclusión final puede señalarse que, el principal problema que confronta el sistema de protección social en Venezuela, de acuerdo a España (2006), consiste en que esta a medio camino entre la superación o reforma vigente entre 1989-1998 y la conformación de un nuevo sistema cuyos lineamientos se encuentran en fase inicial constituidos por las misiones. La reforma a través de las misiones siguiendo a De la Barra “no garantiza los derechos ciudadanos”, a participar en la toma de decisión política sin exclusiones por cuestiones ideológicas, refuerza la dependencia y el centralismo de Estado, contrario al Estado social de derecho y siguiendo a Garcés puede concluirse que, en Venezuela, no solamente el sistema de servicios públicos está seriamente amenazado, sino el “contrato social” en sí mismo y la legitimación de las instituciones del Estado y los partidos políticos.

España corrobora lo anterior cuando señala que, el diseño institucional centralizado de las misiones no puede evolucionar porque nació enquistado al centralismo y personalismos del gobierno. En consecuencia y siguiendo a España (2006) **las misiones no forman parte de un plan integral de superación de la pobreza**, su efecto será coyuntural porque se concentra en algunas consecuencias pero nunca en las causas. La ausencia de rectoría, la multiplicidad de instituciones de muy variada procedencia e inexistencia de coordinación entre ellas, hace que el grupo de menos recursos no cambie su situación precaria, porque el proyecto bolivariano lo requiere para fortalecer la dependencia en el Estado y el vínculo afectivo con el líder (el padre ausente ahora perceptible y visible).

### ***Reflexiones Finales: ¿Collage de oportunidades o utopía?***

En esta parte final se responden la pregunta ¿Collage de oportunidades o Utopía? y se reflexiona sobre la metamorfosis de la *política pública a subsidios misioneros*. Del análisis realizado concluimos que la ciudadanía en Venezuela es todavía una utopía. El “collage de oportunidades” que ofrece el marco legal y los programas sociales, divulgados y promocionados desde el discurso oficial se contradice con la praxis de la política social. El venezolano no es ciudadano pleno, muchos están excluidos, el gobierno toma las decisiones y refuerza la dependencia a través de *subsidios misioneros* que tienen una contraprestación en votos.

Los *subsidios misioneros* de acuerdo a España (2006: 55), no tienen contraprestación productiva y por lo tanto, solo se estarían atacando las consecuencias y no las causas de la pobreza y bastara una pequeña crisis fiscal para que la reducida pobreza estadística de hoy, vuelva a ser la pobreza real de antes. En este sentido compiten con el PCP, que busca formar ciudadanos responsables y grupos solidarios mediante la cancelación oportuna de los préstamos recibidos. El balance social del año 2005 indica que las mejoras señaladas coexisten en una atmósfera de precariedad y de fragilidad, propia según Aponte (2006:1993), de la volatilidad económica que Venezuela ha experimentado reiteradamente en las últimas décadas y según España, mientras no se resuelvan las causas de la pobreza, semejantes logros no serán sustentables, será una ilusión y volverá a ser cierto que, la pobreza en Venezuela es atroz e injustificable en el sexto país exportador de petróleo del mundo.

Para superar la pobreza, crear capital social y formar ciudadanos plenos es necesario romper el círculo vicioso de la dependencia en el Estado, ahora reforzada por las misiones y otros programas sociales. Es necesaria una economía productiva e inclusiva, que viabilice para todos los venezolanos una vida con calidad. La política social puede aprender de la praxis del PCP y requiere además ser universal, inclusiva y abierta, tener orden e instancias de rectoría que permitan dar coherencia a la conjunción de los distintos programas. En función de encontrar la rectoría perdida se asume la propuesta del Equipo del Acuerdo (UCAB, 2006) apoyada en dos instrumentos de planificación y ejecución de la política que satisfacen, por un lado, las necesidades de participación y el incremento de la eficiencia de la gestión pública del sector: la activación de la figura de los Consejos Locales de Planificación y Gestión (CLPG) -modificación propuesta por Ferrer (2003)- y la creación de Fondos Federales de Desarrollo Social (FFDS) como instrumento de financiamiento y de ejecución descentralizada. Es la forma para conciliar lo mejor de la estrategia descentralizada, con las ventajas de unidad de criterio desde la unidad central y la fortaleza técnica que puede brindar mientras maduran los Consejos de Planificación Local, es decir articular procesos bottom up con procesos top down en el marco de una visión compartida de país.

Coincidimos con De la Barra (1998) cuando señala que se requiere una estrategia que promueva la participación, tarea aun pendiente en Venezuela, transformando las democracias representativas en democracias participativas; que combata las causas fundamentales de la pobreza y que desarrolle el recurso humano al invertir en la infraestructura física que cobija la actividad humana. Una estrategia que apoye a las economías locales generando empleos sostenibles, que actúe preventivamente apoyando a las comunidades y a las familias antes de que estas entren en riesgo, pasando así del alivio a la pobreza a la “garantía de los derechos ciudadanos”. En definitiva, una estrategia que fortalezca la gobernabilidad a todos los niveles, desde el local hasta el global.

El gran desafío es, siguiendo a Ziccardi, construir la democracia social en la cotidianeidad, a través de nuevas relaciones entre gobierno y ciudadanía. Para ello es un requisito fundamental crear nuevas formas de participación ciudadana que garanticen la inclusión de los intereses de la sociedad en los procesos decisorios de las instituciones gubernamentales. Esto es, restituir el carácter público a la acción gubernamental creando nuevas formas de gestión para atender la cuestión social, que en las ciudades corresponden a las instituciones encargadas de formular e implementar las políticas sociales. Es allí donde se instalan las principales bases para la construcción de una gobernabilidad democrática que sustente un nuevo estilo de gobierno y de gestión en las ciudades latinoamericanas (Ziccardi, 2001).

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Ramírez Narela (2006) “*Gestión Social: Chávez vs. Rosales .Las Dos Caras de una misma Venezuela*”. **El Nacional**. Cuerpo A Política. Domingo 22 de Octubre.
- Alguacil, Julio (2003). Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa. Fundación Cesar Manrique. Lanzarote. Islas canarias (España).
- Aguirre, Jesús María s.j. (2006). “*Déficit de ciudadanía*”. Editorial **SIC**. No. 683. Abril. Fundación Centro Gumilla. Caracas (Venezuela).
- Aponte Blank, Carlos (2006). “*Balance Social 2005*”. En, **SIC**. No. 683. Abril. Fundación Centro Gumilla. Caracas (Venezuela).
- Borja, Jordi (2004), “*Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía*”. [www.Lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm](http://www.Lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm). Consultado 12 de Julio 2005.
- Brian Edwards (2004). Guía Básica de Sostenibilidad. Serie AD+E Arquitectura y Diseño + Ecología, Editorial Gustavo Gilli, S.A. Barcelona, 2004.
- Brundtland Gro Harlem Coord. (1987). **Nuestro futuro común**. Comisión Mundial del medio ambiente y del desarrollo. Alianza editorial. 1988. Madrid.
- Chaqués, Laura (2004). Redes de políticas públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas. CIS. Monografía No. 206. Siglo XXI de España Editores. Madrid (España).
- Cunill, Nuria. (1997). **Repensando lo público a través de la sociedad**. CLAD. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. (Venezuela).
- De la Barra, Ximena (1998). Por un urbanismo incluyente que contribuya a garantizar la ciudadanía. Edita: Instituto Juan de Herrera. Madrid. España.
- España, Luis Pedro (2006a). “*Las cifras de la pobreza en Venezuela. De las medias verdades a la utilidad verdadera*”. **SIC**. No. 682. Marzo. Fundación Centro Gumilla. Caracas (Venezuela).
- Equipo Acuerdo Social -España, Luis Pedro- (2006). **Venezuela: Un acuerdo para alcanzar el desarrollo**. Publicaciones UCAB. Caracas.

- Ferrer, Mercedes (2003). **Políticas Urbanas en el Gobierno Local. Del plan al gobierno por políticas**. Tesis para optar al título de Doctora en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- Ferrer, Mercedes (2005). “GGV: *Hacer Ciudad, Legitimidad y Gobernabilidad*”. Espacio Abierto. Vol. 14. Octubre-Diciembre.
- Ferrer, Mercedes (2006). *Metamorfosis de la política urbana (Venezuela)*. IAPEM, México.
- Ferrater Mora, José (2001). **Diccionario de Filosofía**. Nueva edición actualizada. Editorial Ariel, S.A. Barcelona (España).
- Garcés, F. Jorge (2000). *La nueva sostenibilidad social*. Editorial Ariel. Barcelona (España)
- Gausa, M; Guallart, V, et al (2001). *Diccionario Metapolis Arquitectura Avanzada*. Grupo Actar, Barcelona.
- González, Marina (2003), *Gestión Urbana participativa en Maracaibo. Venezuela. “Ciudadanía Plena”. Un mecanismo de superación de la pobreza*. PGU del PNUD, LUZ-CESAP, Fundación Hábitat-LUZ, Alcaldía de Maracaibo. Venezuela.
- González, Marina y Rincón Hugo (2005), “La responsabilidad Académica en los procesos de desarrollo urbano. El Programa de Ciudadanía Plena en Maracaibo Venezuela”. Mimeo, Pp: 18.
- González, Silverio (2005). *La ciudad venezolana*. Fundación para la cultura urbana. Caracas.
- González, Marino (2006). *Hora de acuerdos*. Tal Cual. 26 de julio. Pp. 8.
- Lacruz, Tito (2006) *Misiones y Participación Popular*. Revista SIC N° 682. Marzo Fundación Centro Gumilla. Pág. 56-60. Caracas.
- Mota Gutiérrez, Gioconda (2004) *Programas Sociales Nacionales (ficha descriptiva)*. Serie de Cuadernos Técnicos 19. Fundación Escuela de Gerencia Social .Ediciones FECS. Caracas, Mayo. Pág. 4
- Pequeño Diccionario Larousse Ilustrado (1995). Ediciones Larousse, S.A. USA.
- Pérez Luño, Antonio-Enrique (2002/2004). *¿Ciberciudadaní@ o ciudadani@.com?*. Editorial Gedisa. Barcelona (España).
- Portillo, Alfredo (2006). “*Los consejos comunales: entre la exigencia electoral y la necesidad de una gestión efectiva*”. En, **SIC**. No. 683. Abril. Fundación Centro Gumilla. Caracas (Venezuela).
- Precedo, Andrés (1996). **Ciudad y Desarrollo Urbano**. Editorial Síntesis, S.A. Madrid. (España).
- Spinelli, Graciela Hilda (2001). *La descentralización y la participación ciudadana en la gestión local. Los límites de la globalización a la democracia* <http://www.ubiobio.cl/cps/articulo/doc/p18.4.htm> Consultado 07/05/2005
- Ziccardi, Alicia (2001). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires. Argentina.

#### **Sitio Web**

- Gobernación del estado Zulia (2006) [www.gobernaciondelzulia.gov.ve](http://www.gobernaciondelzulia.gov.ve) .Visitada :04/11/2006
- [http://www.gerenciasocial.org.ve/editorial/cuadernos\\_tecnicos/pdf/ct\\_19.pdf](http://www.gerenciasocial.org.ve/editorial/cuadernos_tecnicos/pdf/ct_19.pdf)