

Serie Diálogo Democrático

Democracia y Bienestar: aportes del bienestar al fortalecimiento de la institucionalidad democrática

Luis Francisco Cabezas
Yolanda D'Elia

Octubre , 2007



Serie Diálogo Democrático

Democracia y Bienestar: aportes del bienestar al fortalecimiento de la institucionalidad democrática

*Luís Francisco Cabezas
Yolanda D'Elia*

Octubre de 2007

Los análisis y opiniones contenidos en el presente documento son responsabilidad de los autores, y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Convite A.C. como organizaciones que asumieron el compromiso de coordinar su elaboración y promover su debate público

INDICE

INTRODUCCIÓN	2
1. ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA.....	2
2. EL PESO DEL BIENESTAR EN LAS ACTITUDES HACIA LA DEMOCRACIA.....	3
3. LAS RELACIONES ENTRE BIENESTAR Y DEMOCRACIA.....	5
4. EL BIENESTAR Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN VENEZUELA.....	6
5. LOS RETOS FUNDAMENTALES DE LA DEMOCRACIA EN EL MARCO DEL BIENESTAR.....	11

INTRODUCCIÓN

La democracia venezolana viene dando señales de debilitamiento desde hace varias décadas. Los venezolanos respaldan la democracia, pero no creen en sus instituciones. Las experiencias internacionales indican que la democracia se hace más fuerte cuando las políticas de bienestar han conseguido una mayor integración social, la expansión de la ciudadanía y una sólida institucionalidad pública. En Venezuela, los diferentes períodos democráticos hicieron promesas de bienestar a partir de la distribución de la renta petrolera, pero ello no llegó a cumplirse. Por el contrario, la renta petrolera ha sido un instrumento de control político que ha dejado al bienestar en segundo lugar hasta el día de hoy. En este ensayo se sostiene que los amplios déficits y disparidades de bienestar en Venezuela traen como consecuencia vacíos de experiencia democrática en un número importante de sectores de la población, lo cual no se supera en el corto plazo. Estos vacíos generan percepciones ambivalentes entre democracia y autoritarismo, factor que en el contexto de país actual donde se acentúan los rasgos centralistas y clientelares del Estado, puede poner en riesgo a la misma democracia.

1. ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

¿Qué de bueno tiene la democracia? Los estudios regionales y nacionales confirman que el común de los latinoamericanos, incluyendo los venezolanos, respaldan la democracia como el sistema que **protege las libertades**¹; pero ese respaldo ha coexistido con amplias **insatisfacciones en lo que respecta a los desempeños y productos de la democracia**². Por décadas, los movimientos políticos en Venezuela orientaron sus esfuerzos hacia la estabilidad de las instituciones democráticas tales como el voto popular, las formas de representación política, la independencia y los contrapesos entre los poderes públicos. Al convertirse en conductas regulares de ciudadanos, gobernantes y dirigentes, se daba por hecho la consolidación de la democracia. Los derechos de los ciudadanos, materializados en prosperidad económica, seguridad social y calidad de vida, serían consecuencia de la estabilidad democrática y un objetivo alcanzable si primero las relaciones políticas y el modo de participar en las decisiones se resolvían sin necesidad de acudir a la violencia.

Años más tarde, la realidad fue otra. El deterioro político, social y económico presentó cada vez mayores **discrepancias entre la estabilidad democrática y la calidad de la democracia**. La estabilidad no se transformó en ejercicio práctico y real de la ciudadanía, en instituciones que protegiesen y respetasen los derechos de las personas ni en un comportamiento ciudadano orientado por valores y reglas democráticas. Entre 1963 y 1975, Venezuela vivió un período estable con crecimiento económico relativamente sostenido, gasto público progresivo y participación política y civil organizada. Casi el mismo número de años después, la sociedad venezolana se sumergió en una situación de crisis económica, deterioro institucional y replegamiento social. En esta otra realidad, generaciones de venezolanos/as aprendieron a vivir dentro de un sistema democrático unilateral, de **deberes y lealtades con la democracia y con los dirigentes de los partidos políticos** (como votar cada cierto tiempo) y de **escasa respuesta institucional e incumplimientos con los problemas más urgentes de los ciudadanos** (como la pérdida de oportunidades de empleo y de seguridad social).

¹ En el 2004, el Latinobarómetro indicaba que para el 69% de los venezolanos la democracia significaba libertad.

² Informe Regional PNUD 2004.

Estabilidad de la Democracia "Democracia del Elector"	Calidad de la Democracia "Democracia de los Ciudadanos"
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voto popular ▪ Formas de representación política ▪ Independencia y equilibrio entre poderes públicos ▪ Sistema legal protector de libertades y derechos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ejercicio práctico y real de la ciudadanía ▪ Instituciones protectoras de derechos y respetuosa de los proyectos individuales y colectivos ▪ Comportamiento ciudadano democrático ▪ Cultura democrática dentro de una sociedad abierta, plural y deliberativa

El respaldo a la democracia como el mejor sistema político posible se ha mantenido en Venezuela, pero no el respaldo a sus instituciones, las cuales quedaron bajo las aguas de la abstención electoral, el deterioro del sistema de partidos, el desinterés por la política y el descrédito de los poderes públicos, en especial aquellos donde los ciudadanos podían ejercer mayor presión: los gobiernos locales y los parlamentos. Solo el ejecutivo nacional y básicamente el cargo de presidente, han logrado preservar cierto crédito en tanto representen figuras de autoridad. Ello corresponde al régimen presidencialista que prevalece en Venezuela y confirma una tendencia latinoamericana en la cual se excusa al presidente de las faltas institucionales. Esta característica discordante de la democracia venezolana, creer en ella pero no en sus instituciones o la idea de **una democracia vaciada de instituciones**, le ha merecido el nombre de un "gigante con pies de barro", haciéndola vulnerable a la desestabilización³. En este sentido, diferentes estudios concluyen que el venezolano valora la democracia por razones simbólicas, dogmáticas y emocionales, y no por razones de práctica democrática o instrumentales en las que sus reglas se ejecuten para proteger a los ciudadanos, respetar la voluntad de éstos y atender las necesidades comunes a todos.

En Venezuela, las debilidades institucionales de la democracia están muy relacionadas con el modo en que opera el Estado: un Estado que inhibe los vínculos y espacios políticos fuera de sus propios límites institucionales y tiende a concentrar poder con el fin de controlar la administración de la renta petrolera y hacer valer sus decisiones sobre ésta sin pasar por el debate y el consenso social. Para los venezolanos, el ejercicio de la democracia se subordina a la autoridad del Estado y significa, por una parte, **poder para impedir que el Estado limite la voluntad** porque actuará en forma arbitraria cuando se solicite su intervención; para ello basta saber que en Venezuela el común de los ciudadanos prefiere aguantar las dificultades antes que acudir a la ayuda de los funcionarios públicos o de los cuerpos policiales; y, por la otra, **poder para penetrar en la estructura de decisiones de las instituciones públicas para hacer la voluntad** a través de los favores que puedan obtenerse del Estado. Por lo tanto, la cuestión de la democracia en Venezuela se encuentra en si realmente ésta puede poner límites y controles al Estado, hacer que las normas se cumplan y se apliquen por igual a todos los ciudadanos y proveer un esquema institucional capaz de tratar los asuntos públicos en forma transparente, abierta y plural.

2. EL PESO DEL BIENESTAR EN LAS ACTITUDES HACIA LA DEMOCRACIA

El debilitamiento de la democracia venezolana no sólo se explica por la desconfianza hacia las instituciones democráticas. En la baja calidad de la democracia tiene un gran peso las faltas con el bienestar de la mayoría de los venezolanos. De esta manera es posible afirmar que, **allí donde han persistido amplios déficits y disparidades de bienestar también es posible**

³ Gil Yépez 2004

encontrar vacíos de experiencia democrática. La relación entre democracia y bienestar podría explicar porqué en los latinoamericanos y venezolanos es posible hallar actitudes ambivalentes entre democracia y autoritarismo⁴. Estudios de democracia en la región señalan que: "...América Latina ofrece la singularidad de la cohabitación de las libertades políticas con las severas privaciones materiales de muchos...para muchos ciudadanos latinoamericanos alcanzar mayores niveles de desarrollo en sus países es una aspiración tan importante que muchos estarían dispuestos a apoyar un régimen autoritario si éste pudiera dar respuesta a sus demandas de bienestar"⁵. Igualmente, datos del Latinobarómetro⁶ para el 2004, indicaban que el 57% de los latinoamericanos daba su apoyo a la democracia, mientras que un 23% estaba dispuesto a respaldar un gobierno militar en caso de que la situación se hiciera más difícil.

Estos mismos estudios indican que la **exclusión y la desigualdad económica y social son los factores que más explican las actitudes hacia la democracia y la predisposición hacia el autoritarismo**: "Ni la riqueza nacional, ni los años pasados de democracia, ni la evolución del desempleo, ni siquiera la pobreza guarda una asociación tan clara con la preferencia democrática como la desigualdad. Ello es cierto tanto ante la pregunta directa como ante la cuestión de si encuentran aceptable la posibilidad de un gobierno no democrático...Las sociedades más desiguales delegarán en neoleviathanes más que las sociedades igualitarias...También lo harán las sociedades que presentan mayores niveles de exclusión, lo cual está asociado obviamente a los niveles de desigualdad y riqueza nacional" (Filgueira y Rossel 2003⁷). Un dato que confirma esta tendencia en el caso venezolano es el proporcionado por la Encuesta Paralelo de la USB (2003): aquellos que se sintieron excluidos durante los gobiernos de 1958 a 1998 prefieren que el Estado ponga "orden", mientras que los incluidos valoran más la "participación".

Esto demostraría que democracia y bienestar no son eventos independientes, ni pertenecen a momentos diferentes en un proceso de consolidación democrática. Por el contrario, una democracia con altos niveles de desigualdad y exclusión estaría encubriendo importantes debilidades en la base de las relaciones políticas y sociales. Es por eso que una democracia electoral no garantiza hoy en día por sí sola estabilidad democrática, tampoco una democracia con altos niveles de riqueza nacional o gasto público, como lo es el caso venezolano actualmente, garantiza calidad en el desempeño democrático. Varios elementos explican porqué una mirada a la democracia desde el punto de vista del bienestar, aporta tanto a la comprensión de sus problemas y debilidades y, al mismo tiempo, fortalece el cambio hacia una democracia institucionalmente más fuerte y ejercida por los ciudadanos. Entre estos elementos podemos mencionar que la falta de bienestar favorece: i) la cooptación de voluntades por efecto de procesos de **desintegración social**; ii) el respaldo a métodos y prácticas autoritarias por efecto de las **asimetrías de poder**; y iii) la concentración de poderes absolutos por efecto de **la ausencia o el desmontaje de la institucionalidad pública**.

⁴ Los datos del autoritarismo en Venezuela señalan que ciertamente los grupos que respaldan abiertamente un sistema autoritario son pocos. No obstante, es importante saber que entre los democráticos existen grupos ambivalentes que han alcanzado hasta un tercio de la población. Estos son los que profesan "una democracia con mano dura". Además, a diferencia de otros países latinoamericanos, los demócratas ambivalentes en Venezuela se encuentran presentes en todos los grupos sociales y corrientes políticas, lo cual sugiere todavía más que la democracia venezolana tuvo un desarrollo limitado, incluso en sus aspectos liberales mínimos. Esto hace que en momentos de turbulencia y crisis económica y política, las posibilidades de que los liderazgos autoritarios tengan respaldo sean más altas que en otros países.

⁵ Obra Citada. PNUD 2004; 36-37.

⁶ Índice de opinión pública sobre democracia en 17 países latinoamericanos, aplicado por 12 años consecutivos por la Corporación Latinobarómetro. www.latinbarometro.org Ver también: www.iadb.org Datagob

⁷ Filgueira, Fernando y Rossel, Cecilia, Desigualdad, pobreza y exclusión: impotencia, fatiga y asedio en las democracias latinoamericanas, en Crespo y Martínez (comp.), Política Latinoamericana; Ed. Tirant lo Blanch.

3. LAS RELACIONES ENTRE BIENESTAR Y DEMOCRACIA

Entre las definiciones existentes, la noción mínima de democracia es aquella donde: "...los individuos no enfrenten amenazas coercitivas o coerción directa a la hora de organizarse colectivamente, expresar su opinión y en donde los votos sean contados limpiamente en elecciones periódicas para definir quien integrará los poderes del gobierno" (Figueira y Rossel 2003⁸). El hecho de que estos elementos no hayan podido detener el debilitamiento de las democracias latinoamericanas, ha estimulado la preocupación por definiciones más amplias y sistémicas de la democracia, en las que se sostiene que ésta es: la construcción nunca acabada de un orden institucional plural, conflictivo y abierto (Calderón 2002⁹), una manera de organización de la vida en común relacionada con aspiraciones de expansión y garantía de igualdad y de derechos, dentro del más amplio espectro de libertades, justicia y progreso material y espiritual o una forma de convivencia en la que todos participan en condiciones de igualdad en los asuntos colectivos (Larrique 2006, citando a Guevara 1997¹⁰). Lo común a estas definiciones es que centran la democracia en su esencia y no solamente en las reglas de juego y los métodos para tomar decisiones, como lo plantea la definición mínima de democracia. Estos elementos esenciales se manifiestan en:

- La creencia en el ser humano y en que la voluntad de la gente es la única fuente legítima de cualquier gobierno; por lo tanto, lo más valioso de la democracia es el reconocimiento de todas las personas como portadoras de derechos y responsables de cómo ejercerlos (PNUD 2004) y el respeto a la libertad personal tanto como el derecho a identificarse con una colectividad social (Touraine 2000¹¹).
- La idea de un sistema que organiza la vida en común donde tienen lugar y se experimentan día a día las relaciones políticas y sociales entre los ciudadanos, y donde las reglas son: el más amplio reconocimiento y respeto a las libertades e identidades, y el acceso en condiciones de igualdad a medios de participación directa e indirecta en las decisiones que afectan el destino colectivo, las cuales deben ser sometidas a debate y a decisión del conjunto.

A estos dos elementos esenciales a la democracia, el bienestar hace tres aportes sustantivos:

Integración social

La integración social es entendida como el proceso a través del cual se es parte del conjunto social y dentro de este conjunto se interactúa y se construyen vínculos con otros, se crean organizaciones para defender intereses comunes y se hace uso de los recursos asociativos para interponer ideas y proyectos ante el Estado y ante terceros. La democracia y sus instituciones se hacen débiles cuando los procesos de integración resultan escasos o son asimétricos, y se manifiesta en segregación, extrañamiento y fracturas a lo interno de la sociedad. En este sentido, dos componentes del bienestar producen mayor integración: la seguridad a medios de vida y el acceso a bienes y servicios.

⁸ Obra citada.

⁹ Calderón, Fernando (2002): La reforma de la política. Deliberación y desarrollo. ILDIS-Fundación Friedrich Ebert de Bolivia. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

¹⁰ Larrique, Diego (2006): La cuestión del control de los poderes. Una elegía a la democracia. Este autor cita a Guevara Pedro (1997): Estado Vs. Democracia. Universidad Central de Venezuela, Caracas.

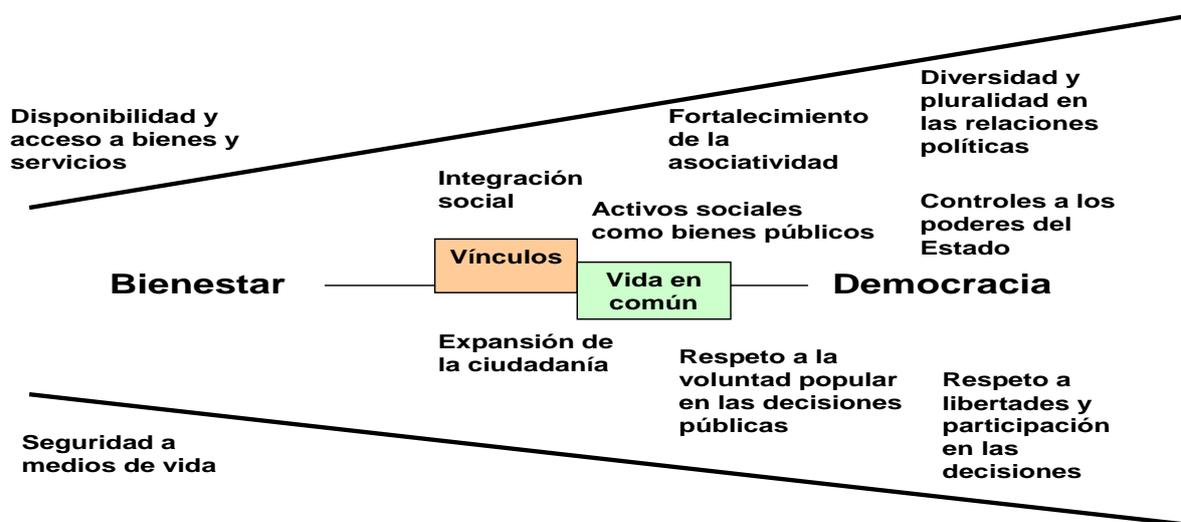
¹¹ Touraine, Alain (2000): Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia. Fondo de Cultura Económica, México.

Expansión de la ciudadanía

La expansión de la ciudadanía se entiende como la ampliación del reconocimiento de derechos absolutos a las personas que los hacen exigibles ante el Estado, así como la extensión de garantías para su realización plena. En este sentido, una democracia se debilita cuando las personas están expuestas a la discriminación, estigmatización o exclusión de medios para vivir dignamente, así como para estar representados y participar en el juego democrático. Hacer valer la voluntad ciudadana en las decisiones públicas no es posible si los derechos son relativos o confiscables por agentes externos. El bienestar, enfocado desde el punto de derechos, se rige por normas de universalidad y equidad, y supone la existencia de mecanismos para reclamar lo que estas normas establecen.

Fortalecimiento de la institucionalidad pública

A medida que el bienestar produce integración y expande los derechos, sus resultados en forma de acceso bienes y servicios, asociatividad y participación pasan a constituir bienes colectivos y patrimonio de los ciudadanos que les protege de conductas arbitrarias o clientelares por parte del Estado. Estas conductas generalmente tienden a debilitar lo público, puesto que es más difícil ejercerlas cuando el bien del que se trata está sometido a reglas de igualdad y se encuentra a la vista de todos. El bien colectivo va más allá de las disponibilidades fiscales, implica pasar por acuerdos y consensos en el seno de la sociedad con el fin de lograr la cooperación y la intersectorialidad necesaria para alcanzar la universalidad y equidad del bien. En este sentido, lo público opera como un muro de contención a los poderes del Estado.



4. EL BIENESTAR Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN VENEZUELA

En Venezuela, las políticas de bienestar no fueron desarrolladas plenamente. Las promesas de bienestar de los proyectos políticos durante el período democrático venezolano no llegaron a cumplirse. Durante más de seis décadas, la democracia venezolana prometió un proceso de modernización expansiva en la cual todos los grupos y sectores del país serían beneficiados por el desarrollo urbano, el acceso a bienes y servicios y el empleo formal. Efectivamente, en los primeros años de la democracia, la inversión pública mantuvo ciertos niveles de acceso al bienestar que favorecieron una democracia estable, pero a finales de los años setenta se produce un quiebre de estas promesas, justo cuando los recursos petroleros tuvieron alzas

extraordinarias. Los ingresos laborales adoptaron un patrón descendente, aumentó aceleradamente el sector informal y descendieron las coberturas de seguridad social; la pobreza y la marginalidad se instalaron permanentemente en las ciudades y los esfuerzos por fortalecer los sistemas de educación y salud quedaron a medio camino, dejando problemas graves de infraestructura y dotación.

Promesas de bienestar	Modelos de Bienestar
El ascenso social y el desarrollo (1958-1978)	Modernización industrial-urbana e integración de sectores medios y obreros a través de acceso masivo a la educación y concentración de servicios en centros urbanos y zonas petroleras, viviendas populares y equipamiento de áreas urbanas.
El ajuste económico (1979-1998)	Apertura económica a los mercados internacionales y ajustes fiscales junto con Programas de Enfrentamiento a la Pobreza y Agenda Venezuela dirigida a personas y zonas en extrema pobreza.
La justicia social (1999-2006)	Alianza Cívico-Militar (Plan Bolívar 2000), Plan Sobre-Marcha, Convenio Cuba-Venezuela, Pensiones y Misiones Sociales masivas dirigidas a poblaciones excluidas y servicios de salud primaria y alimentos en los sectores populares.
La revolución socialista (2007-2012)	Reordenamiento territorial, fundación de nuevas ciudades, Empresas de Propiedad Colectiva, Partido Único, Reservas Militares y Consejos Comunales para pequeños proyectos comunitarios.

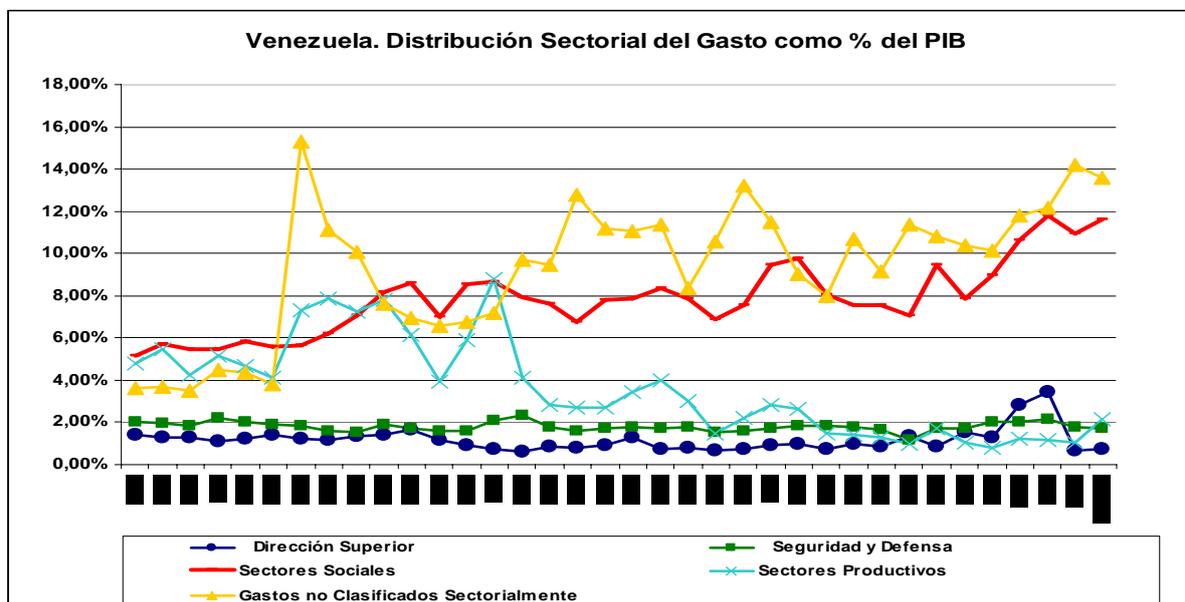
El quiebre de las promesas sucede con el recrudecimiento del fenómeno del rentismo petrolero, que se caracteriza por el usufructo de los ingresos provenientes de la venta del petróleo en el exterior sin ninguna contrapartida productiva nacional. Toda vez que estos ingresos son independientes de las capacidades económicas del país (hay más dinero que la capacidad de absorción por parte de la economía no petrolera) y son administrados directamente por los órganos ejecutivos del Estado (hay escasa separación entre los que administran y los que contratan), aumentan las probabilidades de que los excedentes sean utilizados con fines clientelares y políticos. Con el rentismo, la economía venezolana se volvió más dependiente del petróleo y también más volátil en cuanto a la estabilidad de los ingresos por el comportamiento de los precios en el mercado mundial. Asimismo, el Estado venezolano se hizo más centralista y clientelar, disminuyó drásticamente la inversión pública y privada, se ampliaron las brechas de desigualdad en la distribución del ingreso, y se segmentó más a la población ampliando los sistemas de protección social para los grupos emergentes.

El fenómeno del rentismo venezolano, hace que el gasto social no sea una variable que explique los niveles de bienestar. En todo el período democrático este gasto ha sido constante y sostenido, incluso en períodos de caída brusca de los ingresos petroleros. De igual manera, los déficits de bienestar tanto en lo que se refiere a la disponibilidad de bienes y servicios como a la seguridad de medios de vida, han permanecido prácticamente inalterados, a pesar de la constancia del gasto social y de la abundancia en ciertos períodos. Los momentos de mayor expansión del gasto fueron 1991-1992 en el segundo período de gobierno de Carlos Andrés Pérez, y en los últimos años del período de gobierno del actual presidente Hugo Chávez. Sin embargo, en ambos casos, las políticas sociales que acompañaron estos gastos se produjeron como reacción a conflictos políticos agudos (El Caracazo del año 1989 y el Referendo Revocatorio del Mandato Presidencial del año 2004¹²). Estas características del gasto social,

¹² “Ustedes deben recordar que, producto del golpe y todo el desgaste aquel, la ingobernabilidad que llegó a un grado alto, la crisis económica, nuestros propios errores, hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos, o cuidado si por debajo. Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: “Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería...Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones,

demuestran que su expansión en Venezuela tiene un alto componente político y que, en la medida que haya necesidad de utilizarlo como mecanismo de respaldo a las medidas de gobierno, el bienestar continuará en segundo lugar.

Gráfico de comportamiento del gasto social (1960-2003)



Fuente: Salvato Silvia (2004).

Los primeros años de gestión del actual gobierno, estuvieron sometidos a inestabilidades económicas que influyeron en el nivel de gasto social. Estas inestabilidades fueron mas el producto de *shocks* internos que de variaciones de los precios peroleros. Es a partir del año 2003, que el gobierno logra mantener la estabilidad del gasto y expandirlo hasta niveles nunca vistos en la historia venezolana. No obstante, así como los déficits de bienestar no se han modificado significativamente, tampoco se han mejorado las condiciones estructurales de la pobreza ni la desigualdad en la distribución del ingreso. De hecho, el mismo gobierno ha señalado que existen severas limitaciones para una mayor recaudación de impuestos porque la mayoría de las personas tienen sueldos por debajo de los límites tributarios. Otra característica inédita en esta gestión, es el manejo extra-institucional del gasto con el fin de fortalecer el centralismo y construir una estructura supra-institucional a la cual estén sometidas las organizaciones tradicionales del Estado. Esta estructura de mando, fuera de los canales ordinarios, permite a esta supra-estructura actuar al margen de los límites legales del Estado y de los controles jurisdiccionales y ciudadanos. Una parte de los excedentes petroleros han sido colocados en fondos fuera de los presupuestos ordinarios que controlan los órganos públicos. Las características y el patrimonio de estos fondos se detallan en la siguiente tabla. No obstante, se desconocen cifras sobre la ejecución de los recursos ni su destino. Se han publicado cifras dispersas que impiden una contabilización precisa de estos montos.

diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: “Mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza”, y me dijo: ‘Si algo sé yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo’. Y empezaron a llegar los médicos por centenares, un puente aéreo, aviones van, aviones vienen y a buscar recursos, aquí la economía mejoró, organizar los barrios, las comunidades. Aquí en Caracas empezaron con Freddy, con José Vicente allá en Sucre, en Miranda con las guarniciones militares, en aquellos estados críticos. Y empezamos a inventar las misiones” (Chávez 2004).

Fondo	Constitución	Patrimonio
BANDES Banco de Desarrollo Económico y Social	El Ejecutivo Nacional creó el BANDES, mediante la promulgación del decreto con Rango y Fuerza de Ley de Transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela (G.O., N° 37.194, del 10-05-01 y reimpresso en G.O. N° 37.228, del 27-06-01. BANDES es un instituto autónomo adscrito al Ministerio de Finanzas, según Decreto N° 3.570, publicado en la G.O. N° 38.162 de fecha 08-04-05.	100 mil millones de bolívares para líneas de crédito dirigidas al desarrollo endógeno, empresas de producción social y cooperativas. 20 mil millones de bolívares para líneas crédito dirigidas a la economía social.
FONDESPA Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País	Fondo aprobado por la Asamblea General de Accionistas de Petróleos de Venezuela (PDVSA) el 14 de mayo 2004. Su fideicomisante es la corporación Venezolana de Petróleo, S.A. (CVP) filial de la estatal PDVSA El 31/07/2004 PDVSA firmó un contrato con el BANDES para la administración de un fondo fiduciario cuyos recursos financieros provienen de los excedentes de los precios del petróleo. El fondo es de carácter rotatorio. Esta decisión se basa en el Artículo N° 5 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.	US\$ 2.000 millones al año para obras de infraestructura y dotación de las Misiones Sociales, servicios e inversiones para aumentar la producción nacional.
FONDEN Fondo de Desarrollo Nacional	El Ministerio de Finanzas fue facultado por el Ejecutivo Nacional para formalizar la creación de este fondo, mediante decreto publicado en G.O. N° 341.189 del 30-08-05, con parte de las reservas internacionales que administra el Banco Central de Venezuela (BCV).	US\$ 6.000 Millones para crear del ente financiero bajo la figura de sociedad anónima. Asimismo, el Fonden recibirá mensualmente de Petróleos de Venezuela (PDVSA) el remanente de divisas obtenidas por concepto de exportaciones de hidrocarburos y gas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 113 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela, publicada en la G.O. N° 38.232 del 20-07-05.
FONDO NACIONAL DE CONSEJOS COMUNALES	Servicio autónomo sin personalidad jurídica adscrito al Ministerio de Finanzas y regido por disposiciones contenidas en la Ley de Consejos Comunales y su Reglamento aprobada en G.O. extraordinaria N° 5.806 del 10-04-06 y la Ley que crea el Fondo de los Consejos Comunales.	

Con el proyecto constitucional de 1999, el Presidente Chávez adopta el planteamiento de la “democracia participativa”, por contraposición a una democracia representativa u oligarca. En el contexto del Estado venezolano, el apoyo a una propuesta de democracia participativa no es otra cosa que el de un ciudadano más fuerte ante un Estado que concentra los medios para el ejercicio del poder público, incluyendo los económicos. Tal como lo explicaba la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en los años ochenta: “La noción de la reforma del Estado como un gigantesco proceso de transformación cultural remite al hecho de que los ciudadanos se coloquen cada vez más en condiciones de exigirse a sí mismos, como sujetos activos de la sociedad. En síntesis, esta transformación alude a la mutación mediante la cual los ciudadanos dejan de convertir al Estado, real o mitificado, en el centro de todas sus aspiraciones, y pasan a ser, ellos mismos, el sujeto capaz de lograrlas. Superar la idea del Estado paternal y la condición de minusvalía del ciudadano, es también colocar a éste en un papel para el cual no ha tenido muchas veces condiciones, posibilidades, ni –en rigor– un interés muy profundo. En definitiva es el papel de protagonista el que se busca para el ciudadano”¹³.

La Constitución de 1999, abrió una enorme oferta de participación para los ciudadanos en el ejercicio del poder público. Tanto en número de disposiciones constitucionales como en lo que se refiere a las modalidades de participación, es posible afirmar que jamás en la historia política del país el Estado había promovido tanto la participación. Sin embargo desde el año 2002, el Presidente asimila el concepto de democracia participativa al de democracia socialista y se

¹³ Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) (1988:72).

pronuncia en varias ocasiones por el cambio hacia un concepto de democracia revolucionaria, en oposición a los postulados de la democracia occidental o liberal. Dentro de este concepto, comienza a diseñarse una estructura a la que dicta la constitución de 1999, dirigida desde los mandos supra-institucionales: en el año 2003 se crea el mecanismo de las Misiones con recursos humanos, financieros y organizativos por fuera de los disponibles en los organismos tradicionales, de lo cual se hablará más adelante, y en el año 2006 se aprueba una nueva ley que crea los Consejos Comunales, como unidades de participación social a nivel comunitario que gestionan recursos del Estado aprobados por la Presidencia de la República. En la actual propuesta de reforma constitucional presentada por el Presidente de la República, estas estructuras no son elegidas por voto popular a pesar de que son responsables de la gestión de recursos transferidos por el Estado, ante las comunidades.

Artículo 136 de la Constitución de 1999: "El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada uno de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado".

Artículo 136 de la Reforma Constitucional Presidencial: "El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el poder popular, el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional. El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Este no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población. El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, los consejos obreros, los consejos campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley".

Otra oferta de la Constitución de 1999 fue la inclusión social por medio de la ampliación de los derechos sociales. Ello suponía ineludiblemente una reforma profunda del Estado. Sin embargo, varias de las más importantes reformas prometidas en el marco constitucional de 1999 tuvieron importantes reveses y fueron detenidas como producto de divergencias, resistencias y contradicciones sobre la orientación de las reformas. Cabe destacar dentro de estas reformas, la reforma de los ministerios, que en lo esencial implicaba trabajar en el fortalecimiento de las políticas rectoras y aumento de las coberturas en salud y educación; la reforma a la seguridad social acompañada de sus respectivas leyes en salud, pensiones y vivienda; la reforma económica, dirigida fundamentalmente a reducir el carácter volátil de la economía venezolana a través de fondos de estabilización y el ahorro interno, así como el control de la inflación; y las reformas institucionales del Estado, dentro de las cuales es importante mencionar la reorganización de la administración pública en los campos de la gestión y las finanzas, y la creación de un sistema de planificación organizado territorialmente, constituido por órganos deliberativos en cada ámbito de gobierno, nacional, regional y local.

Casi ninguna de estas reformas se completó y por varios años el gobierno se dedicó a discusiones de leyes, algunas aprobadas y otras todavía a la espera por su aprobación, lo cual permitiría cumplir con el mandato constitucional de 1999. Del mismo modo, entre 1999 y el 2001, la política social fue escenario de marchas y contramarchas, tomando giros repentinos entre la adopción de reformas estructurales y la aplicación de prácticas operativas y asistenciales. Los conflictos políticos que se vivieron entre los años 2002 y 2004, produjeron el lanzamiento de las Misiones Sociales, como ya se mencionó anteriormente. Éstas conforman un mecanismo para

ensayar formas extra-institucionales de gobierno, que tuvieron éxito en los primeros años de implantación. Alcanzaron coberturas importantes y penetraron en algunos de los sectores más excluidos del país. Para llevarlas a cabo, las Misiones utilizaron personal militar, personal cubano y al voluntariado comunitario en calidad de gestores. El gasto en las Misiones no se conoce con exactitud, aunque el Presidente ha mencionado montos considerables de recursos extraordinarios que provienen de los fondos de PDVSA.

Como mecanismo al fin, no parece que las Misiones tengan la pretensión de constituirse en una estructura institucional estable. Por el contrario, ellas se convierten en una forma de presionar el cambio hacia lo interno de las estructuras tradicionales para sustituirlas por nuevas estructuras que se orienten por los principios de un Estado "Socialista". Ello se formaliza definitivamente en la propuesta de reforma constitucional presentada por el Presidente, que actualmente se encuentra en discusión, cuando se propone cambiar el artículo 141 estableciendo que las Misiones serán un mecanismo extra-legal, regidas por las normas que dicte directamente el Presidente:

Artículo 141 de la Constitución de 1999: "La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y el derecho".

Artículo 141 de la Reforma Constitucional Presidencial: "Las administraciones públicas son las estructuras organizativas destinadas a servir de instrumento a los poderes públicos, para el ejercicio de sus funciones, y para la prestación de los servicios. Las categorías de administraciones públicas son: las administraciones públicas burocráticas o tradicionales, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta constitución y las leyes; y las "misiones", constituidas por organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales".

Mientras las Misiones constituyen la prioridad del gobierno en materia social, el gasto ordinario destinado a la "burocracia tradicional" sigue siendo insuficiente para producir la universalidad de los sistemas de bienestar, los cuales continúan presentando amplios déficits e inequidades en sus coberturas. Esto ocurre simultáneamente con el aumento de beneficios sociales para el personal del Estado y el personal gestor extra-institucional, dando mayor rigidez al gasto e incrementado el uso centralizado y clientela de los recursos.

5. LOS RETOS FUNDAMENTALES DE LA DEMOCRACIA EN EL MARCO DEL BIENESTAR

La democracia revolucionaria unifica en una sola figura Estado y Pueblo, y requiere edificar un poder supra-institucional no sometido a los controles tradicionales ni a la voluntad ciudadana. No apunta hacia un proceso de fortalecimiento institucional del Estado, sino a crear una estructura de control sobre el propio Estado y la Sociedad con el fin de abrir paso a este poder. El resultado es un proceso radical de desinstitucionalización, prácticas autoritarias, intervención de los canales de comunicación y un alejamiento cada vez mayor entre la agenda gubernamental y las agendas ciudadanas. Estos fines subyacentes a las conductas gubernamentales son ayudados por las características del Estado venezolano, cuya existencia y estructura ha descansado en la disponibilidad de una renta petrolera sobre la cual los

ciudadanos no deciden. En la medida que las posibilidades económicas y los recursos asociativos estén más atadas a la voluntad de este poder, se mantendrán los bajos niveles de bienestar y se debilitará la democracia en su esencia.

La opción por el bienestar genera valiosos aportes a la democracia, pero supone hoy retos mayores que en el pasado. Es necesario hacer valer los compromisos adquiridos por los actores políticos con el bienestar de la población, enfrentando una tendencia hacia el uso del gasto público como instrumento para obtener capital político. El acceso al bienestar constituye un mecanismo de integración de las personas, puesto que potencia su sentido de pertenencia a un colectivo social y permite que los sujetos sociales tengan mayores espacios para el establecimiento de relaciones y vínculos, permitiendo la vivencia de experiencias democráticas. La respuesta de las instituciones a la protección, respeto y satisfacción de los derechos, es otro reto importante. Es necesario crear nuevas reglas a la conducta institucional en el marco de los derechos. La limitada capacidad de respuesta de las instituciones genera la necesidad de canales alternativos -incluso fuera de toda legalidad- para acceder a los medios de bienestar. Un reto de la sociedad venezolana hoy en día es lograr que las organizaciones civiles trabajen por la exigibilidad de los derechos ante el Estado y, por ello mismo, deben hacerlo preservando su autonomía.

Asimismo, debe insistirse en la descentralización del Estado más allá de las gobernaciones de estado como instrumento para una mayor democratización del poder público. Esto supone enfrentar una lógica centralista que opera en función de ejercer control sobre la renta. La descentralización debe trascender lo meramente político-administrativo y dar paso a un financiamiento de carácter progresivo, de tal manera que sean los municipios y las unidades de gestión de las comunidades las que tengan acceso a los mayores recursos. Por otra parte, es necesario generar un proceso en el que la renta pierda su carácter rentístico y se transforme en un instrumento dinamizador de la inversión y la producción económica. El bienestar debe ser uno de los principales destinos de esta inversión, porque tiene efectos en la redistribución del ingreso y transfiere activos sociales a la población.