

ildis

# La Política Social en el Modelo Estado/Gobierno Venezolano

Yolanda D'Elia  
Thais Maingon

Febrero de 2009



ildis

# **La Política Social en el Modelo Estado/Gobierno Venezolano**

**Yolanda D'Elia  
Thais Maingon**

**Caracas, Febrero de 2009**

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad de sus autoras y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y a Convite A.C., como organizaciones que coordinaron su elaboración y promovieron su debate público.

Instituto Latinoamericano de  
Investigaciones Sociales (ILDIS)  
Oficina en Venezuela de la  
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce  
con 2da Transversal de  
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,  
Oficina 4-B.  
Caracas, Venezuela.  
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080  
[www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve)

Director del ILDIS y  
Representante de la  
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:  
Heinrich Sassenfeld.

Coordinador institucional del documento:  
Flavio Carucci T.  
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:  
Verónica Fortunato Rodríguez  
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autoras: Yolanda D'Elia y Thais Maingon

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencionen sus autoras y las instituciones que coordinaron su elaboración.

## INDICE

Introducción	1
El modelo de intervención en lo social	1
• Las reformas democráticas progresistas	3
• La revolución cívico-militar	5
Las prácticas de gobierno en lo social	7
• El centralismo autocrático	7
• Las nuevas formas de asistencialismo	8
• Control social o poder directo sobre las iniciativas sociales	11
Conclusiones	12
• Una inclusión social limitada	12
• La desaparición de las política públicas	12
• La descomposición de la convivencia social	13

## **Introducción**

El objetivo de este trabajo es producir aportes sobre el modelo de Estado/Gobierno que se ha venido proponiendo durante la gestión del Presidente Chávez, a partir de la caracterización de las líneas políticas y las prácticas de su gobierno en materia social. Ante un escenario de extensos y crecientes conflictos durante los años noventa, de alguna manera las diferentes fuerzas activas de la sociedad venezolana confluyeron en un movimiento constituyente que logró avances constitucionales en cuanto al reconocimiento de los derechos y las garantías sociales.

Tales avances hubieran podido fortalecer los desempeños de la democracia venezolana en bienestar y protección social para los/as venezolanos/as. Hoy, pasados casi 10 años de gobierno del presidente Chávez, se puede afirmar que lo dispuesto en la Constitución de 1999 está muy lejos de haberse cumplido. Los últimos años se han caracterizado por un profundo debilitamiento de la integración y la cohesión social y política de los venezolanos, lo que ha impedido llevar a cabo los cambios contenidos en dicha Constitución.

Ha contribuido a ello, los lineamientos de un modelo Estado/Gobierno distinto a las disposiciones constitucionales de 1999, promovido por el ejecutivo nacional a través de diferentes fórmulas estratégicas: la Revolución Cívico-Militar del año 2000, la Revolución Bolivariana entre los años 2001-2002, la Revolución desde Abajo (Las Misiones Sociales) en el 2003, la Revolución dentro de la Revolución (El Salto Adelante o Nuevo Mapa Estratégico) del año 2004 y la Revolución Socialista (o Anti-Capitalista) a partir del año 2006.

En el campo social, este modelo ha podido abrirse paso a través de medidas políticas, financieras y legales en las cuales se afianzan rasgos de un centralismo autocrático, nuevas formas de asistencialismo y el control o poder directo sobre las iniciativas sociales. Sus consecuencias más visibles en materia social son una inclusión limitada, la desaparición de las políticas públicas para atender los problemas sociales estructurales y una creciente descomposición de la convivencia social.

## **El modelo de intervención en lo social**

Durante los años noventa, la sociedad venezolana experimentó diferentes procesos de conflicto, producidos por una constante crisis económica, el crecimiento de la pobreza, el desplome del sistema de partidos y el aumento de las protestas sociales. Desde que aparecieron los primeros signos de estos conflictos, sectores de diferentes tendencias estimaban que era hora de ir hacia un cambio del modelo de Estado/Gobierno en Venezuela. Las mayores demandas estaban dirigidas hacia la inclusión social, la democratización del poder público y la creación de una nueva institucionalidad estatal al servicio de los ciudadanos.

En las elecciones de 1998, diferentes sectores abrazaron la idea de que Hugo Chávez Frías, candidato por el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR 200), ofrecía la

plataforma para llevar adelante estos cambios. Los puntos más importantes de su campaña eran: convocar una asamblea constituyente para la refundación de la República, incluir en la distribución de la riqueza nacional a los sectores más desposeídos y acabar con las prácticas de corrupción en el gobierno. Ganadas las elecciones, el Presidente Chávez impulsó el mecanismo constituyente para modificar la estructura de la Constitución, la cual fue aprobada por referendo popular a finales de 1999.

Sin duda, los cambios que trajo la Constitución abrieron nuevas dimensiones de lo social en el país, no sólo asociado con la provisión de subsistencia económica o de bienes y servicios básicos. El artículo 2 del texto constitucional establece que: “Venezuela se constituye en un Estado<sup>1</sup> democrático y social, de derecho y de justicia...”. En este artículo, lo social se convierte en uno de los pilares del ordenamiento jurídico y significa, entre otras cosas:

- Una integración socialmente incluyente, que reconoce a todas las personas en sus identidades como miembros de la sociedad venezolana.
- La protección de las libertades y derechos relacionados con la dignidad humana, en condiciones de igualdad jurídica y política.
- La intervención en factores sociales, económicos, culturales y políticos que producen formas injustas de pobreza, exclusión y desigualdad social.

Como derivación de este artículo, aproximadamente 20% de los artículos de la nueva Constitución están relacionados directa o indirectamente con derechos y garantías sociales. Entre ellos podemos destacar:

- Protección integral de la familia, niños, niñas y adolescentes, artículos 75, 76, 77 y 78.
- Capacitación y empleo para los jóvenes, artículo 79.
- Seguridad social para todas las personas, adultos mayores y amas de casa, artículos 80, 86 y 88.
- Derecho al reconocimiento y a la propiedad de la tierra de los pueblos indígenas, artículo 119
- Vivienda digna, artículo 82.
- Salud garantizada a través de un sistema público, universal y descentralizado, artículos 83, 84 y 85.
- Empleo, salario digno y derechos laborales, artículos 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96 y 97.
- Derecho a la creación cultural, artículos 98, 99, 100 y 101.
- Educación gratuita, democrática, integral, de calidad y permanente, artículos 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110.
- Deporte y recreación para la calidad de vida, artículo 111.
- Protección de la economía popular, artículo 118.
- Derecho a la vida y la seguridad ciudadana, artículos 43 y 55.
- Derecho a la identidad y a la comunicación libre y plural, artículos 56, 57 y 61.

---

<sup>1</sup> El término “Estado” en este artículo, se refiere a la condición con la que se constituye la sociedad venezolana y que rige el ordenamiento jurídico. No se refiere a las características del régimen del poder público.

Por otra parte, lo social se convirtió en un eje transversal de la actividad pública. Con la nueva Constitución, se consolidó el modelo federal de la República y dentro de éste el carácter concurrente y cooperativo de la participación de los poderes nacional, estatal y municipal en los asuntos sociales. Igualmente, se reafirmó el carácter descentralizado de la forma de organización y actuación del Estado y del Gobierno, por lo que la Constitución estableció deberes con la transferencia de servicios sociales desde el poder nacional a los estados y municipios, y de éstos hacia la sociedad organizada; así como creó órganos de coordinación y planificación intergubernamentales en todos los ámbitos territoriales.

Sin embargo, los cambios constitucionales y las medidas que el gobierno adoptó posteriormente para intentar modificar las condiciones institucionales del país no siguieron la misma dirección. En el mismo debate constituyente así como en las líneas de gestión tomadas por el gobierno, coexistieron distintas visiones acerca de las causas de los problemas del país y las vías para solucionarlos. Una de estas visiones fue la de una *Revolución Cívico Militar*, que promovían los partidarios civiles y militares del MBR 200. La otra fue la de *Reformas Democráticas Progresistas* que apoyaban los sectores críticos al sistema político tradicional, pero creyentes de la institucionalidad democrática.

### **Las reformas democráticas progresistas**

En esta visión, se proponía una democracia social y participativa. Ésta tendría lugar a través de la recuperación y fortalecimiento de los sistemas públicos de educación, salud y seguridad social, dándoles características universales y equitativas con lo cual se recuperaría la capacidad protectora del Estado y se reducirían las barreras económicas, geográficas y culturales de acceso.

A su vez, se proponía la participación de los ciudadanos en la planificación, formulación, ejecución y control de las políticas públicas, así como la promoción de redes sociales por territorios para articular la labor de las organizaciones sociales con las llevadas a cabo por el gobierno. Dentro de esta visión, entre los años 1999 y 2001, el gobierno desarrolló planes para:

- La reestructuración de ministerios del sector social, en particular se creó el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS).
- La gratuidad de los servicios de salud y educación, y el diseño de modelos de atención integrales, humanos y participativos.
- La formulación de nuevas leyes sociales, específicamente la Ley del Sistema de Seguridad Social y las Leyes de Salud, Vivienda y Protección de los Trabajadores.

En el año 2001, se aprobó el primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 o el Plan de los 5 equilibrios, que contemplaba: i) fomentar el desarrollo productivo; ii) promover un mundo multipolar; iii) desarrollar una democracia participativa y protagónica; iv) alcanzar una mayor justicia social; y v) avanzar en la integración del territorio con fines de seguridad interna y protección de la soberanía nacional. Específicamente en el equilibrio social, los objetivos eran:

- Crear los sistemas para garantizar los derechos sociales en forma universal y equitativa.
- Reducir las desigualdades, mediante una mejor distribución del ingreso y de la riqueza.
- Promover la participación social y fortalecer el poder ciudadano en las decisiones públicas.

Entre las medidas propuestas para lograr estos objetivos, se contemplaron las siguientes:

<b><i>Educación de calidad para todos y todas</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso, permanencia y prosecución</li> <li>• Extender la cobertura educativa</li> <li>• Articular con sistema de producción</li> <li>• Planta física y dotación educativa</li> <li>• Equidad en la educación superior</li> <li>• Atención a no escolarizados</li> <li>• Erradicar el analfabetismo</li> </ul>
<b><i>Promoción de la calidad de vida y la salud</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalizar el derecho a la salud</li> <li>• Promover la calidad de vida</li> <li>• Combatir las inequidades.</li> <li>• Fortalecer las redes de salud</li> <li>• Acceso a la salud según necesidades</li> </ul>
<b><i>Seguridad social universal</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear el Sistema de Seguridad Social</li> <li>• Pensiones universales y solidarias</li> <li>• Empleo y desarrollo laboral</li> <li>• Atención a los riesgos laborales</li> <li>• Vivienda y ambiente seguro y sano</li> </ul>
<b><i>Seguridad ciudadana permanente</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de prevención</li> <li>• Desarrollar la seguridad comunitaria</li> <li>• Aumentar la cobertura y calidad de servicios</li> </ul>
<b><i>Acceso pleno a la cultura</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar el Sistema Nacional de Cultura</li> <li>• Articular las iniciativas de la sociedad</li> <li>• Atención a los problemas culturales</li> </ul>
<b><i>Deporte y recreación para las mayorías</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deporte recreativo para la salud</li> <li>• Deporte de rendimiento</li> </ul>
<b><i>Cerrar los déficit de atención por grupos poblacionales y territorios</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a los servicios básicos</li> <li>• Crear sistema de protección social territorial</li> <li>• Condiciones para la inserción laboral</li> </ul>
<b><i>Fortalecimiento de la economía social</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar la economía social</li> <li>• Desarrollo de redes de economía social</li> </ul>
<b><i>Democratización de la tierra</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regularizar la propiedad de la tierra</li> <li>• Dotar de tierras</li> <li>• Garantizar la permanencia de productores</li> </ul>
<b><i>Generación de empleo productivo</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas activas de empleo</li> <li>• Intermediación y capacitación laboral</li> <li>• Reestructurar el régimen de remuneraciones</li> </ul>
<b><i>Democracia participativa y protagónica</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de redes sociales</li> <li>• Estimular las organizaciones de bases</li> <li>• Crear la figura de las Contralorías Sociales</li> </ul>

Estos planes tuvieron una corta trayectoria. El aumento de la conflictividad política y las dificultades económicas que ello trajo, aplazaron su puesta en práctica. Adicionalmente, intervinieron desacuerdos internos acerca de la dirección y el fondo de las políticas. El intento de golpe de estado en abril de 2002, finalmente derrotó esta visión dentro de

las estrategias desarrolladas por el gobierno y abrió las puertas para continuar con la visión revolucionaria.

## La revolución cívico-militar

En esta visión, el fin es liberar a la sociedad venezolana de la influencia de los sectores económicos capitalistas, a través de la colectivización de los medios económicos, políticos y culturales. En su lugar, es necesario instalar una nueva forma de democracia de mando popular y moral socialista, que se conforma a través de un polo de poder político, militar, económico y social orientado por los valores y la disciplina revolucionaria. Este poder que actúa fuera del orden institucional establecido va desplazando de los espacios estratégicos a los poderes de la democracia tradicional.

El primer paso del gobierno en esta dirección, fue el lanzamiento de la Alianza Cívico Militar y el Plan Bolívar 2000. Mediante estas dos estrategias, el gobierno trazaba las principales líneas de lo que sería el plan para atender necesidades urgentes y de manera inmediata a los venezolanos/as con apoyo de las fuerzas militares. Dentro de esta alianza se llevaron a cabo hasta el año 2002, entre otros: Plan de las Rutas Sociales, Plan Pescar 2000, Plan Casiquiare 2000 (población indígena), Plan de Asistencia Alimentaria Popular, Plan de Educación Nacional de Redes Educativas, Programa Todas las Manos a la Siembra, Plan Avispa y Plan Hormiga para la auto-construcción de viviendas.

Ante la amenaza de un posible referendo revocatorio del mandato presidencial y para defender la revolución, en el año 2003 se crean las Misiones Sociales. Esta estrategia fue denominada por el Presidente como la “Revolución desde Abajo”, entendiendo que había llegado el momento de derrotar a los sectores de oposición a través de una operación dirigida a masificar y hacer penetrar programas educativos, alimentarios y de salud en el tejido de los sectores populares, utilizando el Convenio Cuba-Venezuela firmado en el año 2000. De esta estrategia surgieron cerca de 14 misiones, apoyadas por contingentes militares, personal cubano y voluntarios comunitarios que lograron llegar a un porcentaje significativo de las zonas populares hasta finales del año 2004.

Misiones	Fecha oficial de creación	Ámbitos de acción
Misión Barrio Adentro I	Abril 2003	Atención médica básica y medicamentos
Misión Robinson	Julio 2003	Alfabetización
Misión Robinson II	Octubre 2003	Escolarización hasta 6to grado
Misión Ribas	Noviembre 2003	Escolarización hasta educación media
Misión Cristo	Noviembre 2003	Combate del hambre y la pobreza (es la conjunción de todas las misiones)
Misión Sucre	Julio 2003	Apertura de nuevos cupos para estudios universitarios
Misión Miranda	Octubre 2003	Organización de cuerpos de reservistas militares
Misión Milagro	Enero 2004	Atención oftalmológica a pacientes venezolanos en clínicas cubanas
Misión Mercal	Enero 2004	Seguridad de acceso a cesta de alimentos básicos
Misión Vuelvan Caras	Marzo 2004	Cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno
Misión Hábitat	Agosto 2004	Acceso a tierras, viviendas y espacios de mayor calidad de vida
Misión Identidad	Febrero 2004	Cedulación de toda la población
Misión Guaicaipuro	Octubre 2004	Seguridad agroalimentaria, salud, educación, vivienda y agua para comunidades indígenas
Misión Piar	Octubre 2004	Apoyo a trabajadores de la pequeña minería

Pasado el referendo revocatorio, con resultados favorables al Presidente, y ante un nuevo escenario electoral de alcaldes y gobernadores en diciembre del año 2004, el Presidente llamó a todos sus aliados a una reunión de alto nivel en el mes de noviembre.

En esta reunión se presentaron los objetivos que debían lograrse para profundizar la dirección tomada con el lema “La Revolución dentro de la Revolución” (El Salto Adelante o Nuevo Mapa Estratégico). Allí se planteó avanzar hacia una nueva estructura social, territorial y militar, el desarrollo de un modelo económico no capitalista y de democracia popular, así como la necesidad de estrategias comunicacionales y electorales para los nuevos comicios y medidas para acabar con la corrupción interna.

Desde el año 2005, el Presidente Chávez había anunciado que el rumbo definitivo de la revolución era el “Socialismo del Siglo XXI”. En tal dirección, se conformaron nuevas misiones sociales para arrancar este proceso. Surgieron entonces las misiones Che Guevara, Alma Mater y 13 de abril, entre otras, con el fin de formar en la ideología socialista y ensayar la construcción de “ciudades socialistas”. Asimismo, en el 2005 se hace el lanzamiento del concepto de Poder Popular, con el cual se renombran todos los ministerios, se introdujo el socialismo como doctrina y conducta de la institución militar, y aparecieron los Consejos Comunales, que constituyen hasta el presente instancias de micro organización comunitaria para la gestión de proyectos, financiados con recursos públicos, que dependen directamente de los lineamientos y directrices del poder nacional.

En palabras del propio Presidente, la realización del socialismo pasaba por modificaciones a la Constitución de 1999. Y en efecto, inmediatamente después de ganar las elecciones en diciembre de 2006, éste anunció la conformación de varios comités para estudiar una propuesta de reforma constitucional orientada por el Proyecto Simón Bolívar o Proyecto de los 5 motores. Dicha propuesta fue presentada en agosto del mismo año, pero mientras transcurrían los trámites para someterla a referendo consultivo, la Asamblea Nacional (con mayoría casi absoluta de diputados partidarios del Presidente) aprobó el nuevo Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, cuyas directrices son:

- La nueva ética socialista.
- La suprema felicidad social.
- La democracia protagónica y revolucionaria.
- El modelo productivo socialista.
- La nueva geopolítica nacional e internacional.

La propuesta de reforma constitucional, el plan de desarrollo de la nación, un conjunto de decretos presidenciales referidos fundamentalmente a las empresas básicas del Estado, los convenios internacionales con países aliados y la facultad habilitante, nuevamente otorgada por la Asamblea al Presidente, para dictar las leyes que permitirían implementar la reforma una vez aprobada, fueron los instrumentos utilizados desde ese momento para poner en marcha la Revolución Socialista. Esta consistiría en lo siguiente:

- La conformación de un poder político cívico-militar centralizado y con facultades para convertir a la sociedad venezolana en socialista. En este poder se funden los líderes revolucionarios, los poderes del Estado y las organizaciones económicas, políticas, militares y comunitarias.

- El desarrollo de un sistema económico estatizado, en el cual la propiedad colectiva tenga mayor peso que la propiedad privada; cerrado dentro del mercado interno y abierto hacia otros mercados, en el marco de la integración económica con países aliados.
- La integración de una nueva estructura socio-territorial, con autoridades regionales, militares, económicas y comunales, las cuales estarían subordinadas al poder central y serían evaluadas según la disciplina y los valores socialistas.

Esta propuesta fue rechazada en diciembre del año pasado, pero quedaron en pie el plan de desarrollo y un conjunto de 66 leyes habilitantes presentadas por el Presidente a la Asamblea Nacional, algunas ya aprobadas y otras a la espera de serlo. Dentro de estas leyes, se ratifican algunas de las propuestas de la reforma, específicamente en cuanto a la creación de una instancia de planificación centralizada con fines de llevar adelante el socialismo, el uso de la expropiación o confiscación de propiedades privadas con fines de utilidad pública, la potestad del Presidente para crear nuevos territorios militares, económicos y administrativos, designando a sus autoridades, y la intervención de agentes estatales y militares en la actividad de los Consejos Comunales.

## **Las prácticas de gobierno en lo social**

### **El centralismo autocrático**

El cambio de un proceso de profundización democrática y social a otro de revolución socialista, ha dejado visible la presencia de rasgos autocráticos en el manejo de las funciones del Presidente como Jefe de Estado. En lo social, los programas puestos en marcha se han hecho desde el Ejecutivo, con poca participación de los órganos públicos nacionales. El Ejecutivo cumple funciones de diseño, financiamiento, implementación, supervisión y esporádicamente evaluación, la mayoría de las veces de carácter político-electoral y no técnico o social. Si bien se ha nombrado más de una comisión para evaluar estos programas, hasta ahora no se conocen sus resultados. Asimismo, la información es muy fragmentada y escasa, lo que imposibilita hacerles seguimiento.

Dentro de la relación Estado-sociedad, el gobierno no utiliza mecanismos de diálogo y deliberación con los actores económicos, sociales y políticos de la sociedad venezolana ni con las entidades de los poderes territoriales. La tendencia es a desconocer la existencia de una sociedad autónoma y propositiva, prefiriendo relaciones verticales y de mando sobre individuos y no el trato con ciudadanos o con miembros de la sociedad. Las decisiones públicas son entendidas como campo exclusivo del Presidente y son implementadas en forma personalista y, por lo tanto excluyente, buscando fortalecer liderazgos políticos. En estas condiciones la participación solo puede entenderse como apoyo político incondicional.

El manejo directo de los programas, había sido posible mediante una estructura organizativa y financiera paralela a las instituciones de la administración pública nacional. Esta estructura permitía hacer un uso discrecional de los recursos públicos y dejar a las instituciones al margen de las decisiones, utilizando como excusa el excesivo

burocratismo. Con la propuesta de reforma y las leyes habilitantes, esta práctica parece cambiar hacia una administración pública centralizada. A partir de ella, todos los órganos del poder nacional pierden cualquier tipo de autonomía administrativa y se crea la figura de la Comisión Central de Planificación, presidida por el Vicepresidente de la República de la cual emanan todas las directrices de funcionamiento de las instituciones públicas nacionales.

Esta tendencia puede agravarse con la idea de crear nuevas autoridades administrativas regionales designadas por el Presidente, que ejercerán funciones de planificación, ejecución, seguimiento y control de las actividades de ordenación y desarrollo del territorio aprobadas por la planificación centralizada. La práctica centralista, puede violentar los ámbitos de autoridad de Alcaldes y Gobernadores sobre los territorios de estados y municipios, debilitando el carácter descentralizado del Estado venezolano. Se suma a ello, la posibilidad de crear zonas o territorios estratégicos para la soberanía nacional o la seguridad alimentaria interna, que también contarán con sus respectivas autoridades designadas por el ejecutivo.

Uno de los elementos más difíciles de esta situación, es la impunidad con la que puede actuar el Estado cuando los que le gobiernan se comportan de manera autocrática, dejando a un lado la opinión de los ciudadanos y lo contemplado en la Constitución de 1999. Cuando la aplicación de estos modelos se hace de manera sistemática y permanente, también puede hacer olvidar a los mismos ciudadanos y a las instituciones la existencia y validez de una Constitución. Llega a no separarse la ley del que manda y a preferir el mando antes que la ley, para resolver el mismo desorden que la falta de ley genera.

### **Las nuevas formas de asistencialismo**

Hasta el presente, tampoco se ha logrado diseñar y formular una concepción de política pública sobre lo que debería ser la materia social. Lo que abundan son lineamientos generales apegados de manera dogmática a la invocación de un nuevo socialismo o a la revolución, y la oferta de nuevos planes, programas o medidas de carácter operativo para atender necesidades urgentes de la población. Cada acción gubernamental, no importa su alcance o tamaño en términos operativos, ha llevado el apelativo de algún símbolo militar o patriótico, y en su mayoría ha sido incluida dentro del mecanismo de las misiones o de los consejos comunales. El crecimiento desregulado de estos mecanismos ha generado problemas de ingobernabilidad en la gestión pública.

Entre los años 2001 y 2004, los operativos sociales militares y las primeras misiones ciertamente fueron un mecanismo directo para ensayar nuevos métodos y procesos dirigidos a luchar contra el analfabetismo, capacitar para el trabajo y crear cooperativas que absorbieran a trabajadores informales, aumentar nominalmente los salarios y las pensiones, lograr la inclusión educativa, el acceso a una atención médica básica y a ciertos rubros de alimentos a bajos precios. Pero el hecho de constituir un mecanismo de gestión pensado para intervenir en el tejido social con fines de carácter asistencial y político, y al margen de los controles ordinarios de las instituciones públicas, fueron agotando en el tiempo sus capacidades de cobertura e incidencia.

Mientras esto estaba pasando, en las propias instituciones públicas sucedía una parálisis institucional que debilitó las capacidades para emprender políticas públicas de largo alcance dirigidas a los asuntos estructurales en el campo social. Las prioridades de gobierno fijadas en los operativos asistenciales, han absorbido gran parte de los esfuerzos de los órganos públicos, incluyendo los nacionales, estatales y municipales, y con ello han ido desapareciendo actividades de planificación, gestión e información que alimentaban las políticas públicas. A esto se añade la desatención a las inversiones que ha traído como resultado retrocesos en materia de infraestructura, abastecimiento y funcionamiento de los servicios.

Los nuevos mecanismos asistenciales han absorbido parte de las disponibilidades financieras del Estado. Su entrada llevó a crear un brazo financiero alterno que consistió en: abrirles espacio dentro de los presupuestos ordinarios de los organismos nacionales, estatales y municipales; construirles un circuito financiero propio, a través de nuevas entidades (bancos y fundaciones) y fondos especiales alimentados con recursos del excedente petrolero; y cubrir parte de su dotación a través de la compra o intercambio de personal, tecnología y bienes a países aliados dentro de los convenios de integración económica. La misma debilidad institucional de estos mecanismos, han creado problemas de baja ejecución, desviación de recursos y costos operativamente altos, en comparación con los gastos ordinarios de los sistemas existentes.

Ante la preeminencia de los operativos militares, las misiones sociales y la gestión comunal, a partir del año 2005 los organismos públicos comenzaron a idear un cierto orden institucional de carácter asistencial/voluntarista. Dentro de las propuestas, las misiones se utilizaron muchas veces como el nuevo modelo de atención social revolucionario, autosuficiente y separado del modelo público que tenían los sistemas constituidos. Este proceso llevó a la reestructuración de programas y a la creación de nuevos órganos ministeriales, de los cuales el más representativo es el Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social (MPS), donde se condensó la estructura de este modelo<sup>2</sup>. Entre las funciones de este ministerio destacan:

- Promoción, asistencia y desarrollo social integral y participativo, dirigido a los grupos sociales vulnerables o excluidos socialmente, así como también a la familia y a la juventud; incluyendo mejoras de las condiciones básicas e inmediatas de habitabilidad y convivencia en los sectores populares.
- Organización y puesta en funcionamiento de redes operativas integradas a un sistema de información social, el cual contará con el registro de las familias e individuos beneficiarios de programas sociales.
- Progresiva cogestión de responsabilidades sociales desde el Estado hacia las comunidades o grupos organizados, y la organización del voluntariado social que apoye a los órganos y entes de administración pública.
- Fortalecimiento de los movimientos populares que se organicen en los espacios locales y fomentar la organización de consejos comunales, asambleas de ciudadanos y otras formas de participación comunitaria en los asuntos públicos.

---

<sup>2</sup> A este ministerio se han adscrito nuevas misiones de concepción asistencialista: Negra Hipólita, Madres del Barrio, Niños de la Patria y José Gregorio Hernández.

Este modelo se afianzaría en el proyecto de reforma constitucional, cuando por primera vez las misiones aparecen como el mecanismo de gestión del Ejecutivo manejado de manera discrecional (fuera de la constitución y las leyes) y, por esta razón, con un funcionamiento separado de las actividades de la administración pública nacional. En vista de que la reforma fue rechazada en referendo, las misiones se retomaron dentro del poder nacional, pero bajo el concepto de administración pública centralizada, que establece la nueva Ley de la Administración Pública reformada por Ley Habilitante. De esta manera se les adopta como modelo de gestión y administración de los planes y programas sociales.

### Concepto de las Misiones en la Administración Pública

<p>Proyecto de Reforma Constitucional, 2007 (rechazada por referendo consultivo)</p>	<p>Artículo 141. 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, <u>que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta constitución y las leyes</u>; 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 <u>serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales</u>.</p>
<p>Reforma a la Ley de la Administración Pública, 2008 (aprobada por ley habilitante)</p>	<p>Artículo 131. La Presidenta o Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten, podrá crear misiones destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, <u>las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada</u>. El instrumento jurídico de creación de la respectiva misión determinará el órgano o ente de adscripción o dependencia, formas de financiamiento, funciones y conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas.</p>

Igual destino se prevé para los Consejos Comunales. De instancias autónomas para facilitar la vocería comunitaria y la participación de las comunidades en los asuntos públicos, han pasado a transformarse en brazos ejecutores y financieros del modelo asistencial/voluntarista de la administración central. Progresivamente, se les ha ido transfiriendo funciones de gestión social y económica, así como de control sobre la vida comunitaria. De hecho, en las propuestas de reforma a la Ley que los creó, se plantea: transformarlos en el mecanismo de representación de la sociedad organizada, someterlos a las directrices y regulación del Ministerio de Protección y Participación Social (MPS) con responsabilidades de intermediación financiera en el manejo de fondos públicos y organizarlos territorialmente en federaciones.

## Concepto de los Consejos Comunales en la Administración Pública

<i>Ley de los Consejos Comunales (aprobada en 2006)</i>	Artículo 2. Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son <u>instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas</u> , que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social.
<i>Proyecto de Reforma a la Ley de los Consejos Comunales (en discusión 2008)</i>	Artículo 2. Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, <u>constituyen la representación de la sociedad organizada para llevar a cabo la participación, integración y articulación entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas y los órganos del Estado</u> , a objeto de permitir al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos, orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social.

### Control social o poder directo sobre las iniciativas sociales

El modelo de intervención asistencial del actual gobierno en los problemas que afectan a la ciudadanía, hace especial hincapié en la participación. Pero la forma en que el gobierno la entiende y practica pareciera no estar dirigida a fortalecer la voz o expresión de ciudadanos y ciudadanas en las decisiones públicas. Por el contrario, la intención política se orienta a desafiar la legitimidad de las instancias democráticas representativas o de las asociaciones sociales, políticas, religiosas, educativas, gremiales o sindicales, a través de nuevas figuras socio-estatales. Dentro de éstas, se debilita la autonomía de las organizaciones y pierde sentido el principio de subordinación del Estado a la voluntad popular, así como el principio de protección a las libertades y derechos civiles, políticos y sociales.

De esta manera, la participación se convierte en una estrategia de control social lo que significa el ejercicio directo del poder sobre las iniciativas sociales. Edificar un poder moral revolucionario para construir un modo de vida socialista, fuera del marco constitucional y las leyes, así como al margen de los controles jurisdiccionales, puede llevar a prácticas discriminatorias, opresivas y excluyentes. De estas prácticas puede ocurrir que las personas y los movimientos sociales críticos u opuestos a los propósitos del gobierno sean criminalizados y reprimidos, inclusive los que hacen vida dentro del propio proceso revolucionario.

Así como este poder moral es contra-normativo, los controles sociales para ejercerlo pueden venir de ámbitos y organizaciones que actúan también fuera de las normas y que se protegen dentro del manto revolucionario o de las propias instituciones. Es el caso que durante los últimos años, han surgido numerosas organizaciones cuyo propósito es el de la vigilancia y defensa de la revolución, en algunos casos a través de métodos militares o policiales. Otra manera de ejercer control sobre las iniciativas sociales son las prácticas de polarización, las cuales dividen, desmovilizan a los propios ciudadanos y crean discursos antipolíticos. La polarización evita las posibilidades de

diálogo, deliberación y articulación de intereses y objetivos, así como desmotiva cualquier acción que pueda ser vista como amenazante para quienes ejercen el poder.

## **Conclusiones**

La aprobación de una nueva Constitución en 1999, abrió expectativas positivas para grandes sectores de la población. Esta Constitución prometía una sociedad más justa, más igualitaria, humana y democrática. Pero, el gobierno fue alejándose de sus postulados hasta sostener la necesidad de modificarlos para darle legitimidad legal y política a la instalación de un modo de vida socialista.

Las prácticas de centralismo autocrático en el ejercicio del poder público, las de atención a necesidades sociales cuando éstas se vuelven urgentes a través de un modelo asistencial/voluntarista y las de control ideológico sobre las iniciativas sociales, no solamente parecen formar parte de una etapa necesaria para disfrutar después de las bondades que ofrece una sociedad socialista, sino que constituyen finalmente el modo en que se entiende el socialismo. Los resultados que están dejando estas prácticas en el país son: una inclusión social limitada, la desaparición progresiva de las políticas públicas y una creciente descomposición de la convivencia social.

### **Una inclusión social limitada**

Si bien el discurso de la revolución ha puesto en primera instancia el reconocimiento social y la incorporación de los sectores postergados y excluidos de la sociedad venezolana a los procesos de decisión pública, en la práctica la respuesta que se les ha dado no logra resolver los problemas que más les afectan. Por el contrario, son estos sectores los más desfavorecidos por el agravamiento de los problemas sociales estructurales, ante la falta de políticas públicas que los atiendan.

Por otra parte, el enorme esfuerzo desplegado por estos sectores para apoyar las acciones gubernamentales en los operativos militares, las misiones sociales y los consejos comunales no ha cambiado tampoco el poder que éstos tienen para hacerse escuchar por las instituciones públicas. El modelo asistencial/voluntarista ha transferido a estos sectores recursos para la auto-provisión y responsabilidades públicas de las cuales deben dar cuenta ante las propias comunidades. En estas responsabilidades no tienen poder de decisión y dentro de ellas terminan siendo clientelizados, terciarizados o utilizados políticamente.

### **La desaparición de las políticas públicas**

Aunque es posible valorar esfuerzos gubernamentales parciales, dirigidos hacia una ampliación de las coberturas de protección social de los sectores populares en materias como educación, salud, alimentación y trabajo, a través de las misiones sociales, las debilidades del modelo asistencial/voluntarista no han permitido sostener estos esfuerzos ni han provocado cambios significativos en la situación social de estos sectores.

Por el contrario, lo que se observa es el abandono paulatino de los planes y programas y su renovación constante por otros, el colapso de los sistemas de protección que antes existían y el desplazamiento de los grupos que tienen mayores recursos hacia el sector privado. La sensación es de “desgobierno”, de ausencia de responsables y de mecanismos para hacer valer los derechos.

### **La descomposición de la convivencia social**

En los últimos años, la violencia ha cobrado la vida de miles de venezolanos/as y hasta el momento las autoridades nacionales lucen indiferentes ante el problema. En su lugar, se centralizan más las decisiones, se implementan operativos puntuales y se ha llegado al punto de proponer que las propias comunidades asuman su propia vigilancia y defensa.

La creciente descomposición de la convivencia, no es solamente producto de vacíos en las políticas públicas en materia de seguridad, lo cual evidentemente contribuye a ello. Es también el resultado de quitar voz a la ciudadanía, de abusos de poder y vacíos de autoridad que respeten y hagan respetar las leyes y la finalidad de las instituciones. También es producto del uso de la confrontación entre los ciudadanos y ciudadanas para separarlos y crear una cultura de desconfianza, así como de cerrar oportunidades para que la propia ciudadanía pueda alcanzar una vida más productiva y satisfactoria.