



Mutaciones político-territoriales y pobreza urbana. Hacia el gobierno del poder diluido-centralizado*

*Mercedes Ferrer***

*Nersa Gómez****

*Ramón Reyes*****

Resumen

En Venezuela el escenario emergente bolivariano y top down de mutaciones múltiples político-territoriales y participativas (Consejos Comunales: CCs) y la transformación de las políticas públicas en misiones impacta el gobierno local, la ciudad y los programas sociales como el Programa Ciudadanía Plena (PCP). El PCP está dirigido a superar la pobreza, construyendo ciudadanía y otorgando créditos para mejorar el hábitat urbano precario y crear-fortalecer microempresas. El artículo presenta los resultados de una investigación que analiza-visiona en el marco de este nuevo escenario el futuro del PCP, la ciudad y el

* Este artículo integra resultados de un proyecto de investigación: "Evaluación del Modelo de Gestión del Programa Ciudadanía Plena" y un programa, "Mutaciones territoriales múltiples, ciudad y sostenibilidad", cofinanciados por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES), de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

** Instituto de Investigaciones. Facultad de Arquitectura y Diseño IFAD. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. www.arq.luz.edu.ve / ferrer.mercedes@gmail.com Arquitecto, Master en Filosofía en Planificación Urbana y Regional, Doctora en Ciencias Políticas, Diploma de Estudios Avanzado. Doctorado en Ciencias Ambientales UPM.

*** Instituto de Investigaciones. Facultad de Arquitectura y Diseño IFAD. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. www.arq.luz.edu.ve / nersag@yahoo.com Arquitecto, Magister en Educación. Tecnología Educativa, Diploma de Estudios Avanzados. Doctorado en Ciencias Ambientales UPM.

**** Instituto de Investigaciones. Facultad de Arquitectura y Diseño IFAD. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. www.arq.luz.edu.ve / rareyesar@yahoo.es Arquitecto, MSc. en Arquitectura. Mención Docencia en Taller de Arquitectura. Diploma de Estudios Avanzados en el Área de Conocimiento Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Valencia España.

gobierno local (¿democracia directa o fin de la ciudad y el gobierno local?). Con este objetivo, primero se realiza una revisión documental y análisis prospectivo del entramado legal relacionado con el tema investigado y describe el escenario emergente; segundo, se caracterizan el PCP, las misiones y los CCs; tercero, se compara la Ley Orgánica del Poder Público Municipal con los CCs y, el PCP con las misiones y CCs; para describir las prácticas urbanas y participativas resultantes y su impacto en el PCP, la ciudad y su gobierno. Se concluye señalando que el PCP permanecerá en agenda si es asumido desde los ciudadanos (CCs); la ciudad y el gobierno local se diluyen en múltiples y desarticulados fragmentos autogestionados -CCs- que dependen de la Comisión Presidencial del Poder Popular para su creación y captación de renta; la re-centralización del poder político pone en cuestión el modelo de Estado Venezolano “federal descentralizado” y la sostenibilidad democrática del país.

Palabras clave: Mutaciones político-territoriales, PCP, CCs, gobierno local, poder diluido.

Political-Territorial Mutations and Urban Poverty. Toward the Diluted-Centralized Governmental Power

Abstract

The emerging and *top down* scenario of multiple mutations –political, territorial, and participatory (Communal Councils, CCs) and the change of the public policies into missions, impacts the local government, the city and the social programs like the one for Full Citizenship Full (FCP) in Venezuela. The FCP aims at overcoming poverty in Maracaibo, building citizenship and offering credit to improve the precarious urban habitat and to create and strengthen micro-enterprises. This article presents the results of an investigation that analyzes and envisions the future of the FCP, the City and Local Government (Direct Democracy or end of the city and local government?) in the context of this new scenario.. For this purpose first, a documentary review and prospective analysis of the legal framework related to the topic is realized and the emerging scenario described; second, the PCP, the missions and CCs are characterized; third, the Municipal Power Organic Law with the CCs, and the PCP with the missions and CCS, are compared to describe urban and participatory practices and their resulting impact on the FCP, the city and its government. The conclusion is that the FCP will remain in agenda if its assumed by the citizens (CCs); the city and the local power are diluted in multiple disarticulated and self managed fragments –CCs– that depend on the Presidential Commission of Popular Power for its creation and financial support; the re-centralization of the political power

questions the “federal, decentralized” Venezuelan State model and the democratic sustainability in the country.

Key words: Political-territorial mutations, FCP, CCs, local government, diluted power.

Introducción e hipótesis

Venezuela, el quinto país exportador de petróleo, con reservas entre los diez primeros del mundo y una ubicación privilegiada en el norte de Sur América, está enfrentado una encrucijada crítica que combina mutaciones-cambios políticos radicales –Revolución Bolivariana– con el viejo modelo económico rentista petrolero, que ha probado en la práctica ser incapaz de resolver los principales problemas de la gente y sentar las bases para un futuro prospero y libre de pobreza. En este sentido, América Latina y Venezuela confrontan 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 digno, para este autor con quien coincidimos, es un objetivo de desarrollo que hay que enfrentar con más pragmatismo y creatividad que ideología. La desigualdad social es una fuente de conflictividad, inestabilidad política y de ausencia de paz social que dificulta la cohesión, deteriora el capital social y la confianza entre personas e instituciones e impide la sostenibilidad del crecimiento económico, porque 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).

Esta realidad justificó la creación en 1997, por iniciativa de un grupo de profesores de la Facultad de Arquitectura de la Universidad del Zulia, del Programa Ciudadanía Plena (PCP) que tiene como propósito fundamental la superación de la pobreza en Maracaibo (capital del estado Zulia, con 1,4 millones de habitantes y ubicada en el extremo occidental del país) promoviendo ciudadanía y el desarrollo local sostenible en sus tres niveles: social, ambiental y económico, mediante la implementación de un modelo de gestión consorciado, multiactoral y autosostenible que integra a diferentes actores en la solución de esta problemática (González, 2003). Para Montagut (2000), 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, que plan-

tea a quien la sufre, según esta autora, además de la falta de recursos monetarios, un problema de marginación y de aislamiento –exclusión social– de ausencia de ciudadanía, que incrementa la desigualdad y potencia los problemas sociales.

El PCP se implanta en un contexto de múltiples mutaciones entendidas como cambios y transformaciones dinámicas en la gestión del territorio (CCs), de déficit democrático y de ciudadanía y confrontación entre dos visiones y prácticas de país, una neautoritaria y excluyente revolución bolivariana –socialismo del siglo XXI–, que para López (*El Nacional*, 2007: A-2) “...no está claro si es democrático...hay rasgos autoritarios y personalistas...” y otra descentralizadora y pluralista, la democracia social. Desde la aprobación de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en 1999, Venezuela ha transitado por diferentes momentos de re-legitimación de los poderes públicos que ha originado la elaboración de un nuevo entramado de leyes y planes, la pérdida de autonomía de los poderes públicos e implantación de arriba abajo (*top down*) de nuevos modelos de organización político-territorial y ciudadana –Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP, 2002) y Consejos Comunales (CCs, 2006)– y la transformación del concepto de política pública en misiones, dirigidas a superar problemas asociados inicialmente a las “metas del milenio” y a las necesidades de los sectores populares. Este escenario emergente o revolución bolivariana –proceso de reformas impulsada desde el gobierno nacional y en desarrollo durante los últimos diez años, caracterizado como socialismo del siglo XXI desde finales de 2006–, tiene fuertes implicaciones porque transforma el modelo de Estado federal descentralizado y de ordenación territorial, la organización social y participativa, la visión de ciudad y el modelo de gestión del gobierno local en Venezuela pautado en la CRBV.

La tarea de construir un nuevo orden, el “...hombre nuevo...” del proyecto bolivariano para reemplazar al viejo y defectuoso, siguiendo a Bauman (2007: 11), no forma parte de la agenda actual, al menos de la agenda donde se sitúa la acción política. Sin embargo, en el caso venezolano se ha convertido en el eje central de la actuación-ideología política. La disolución de los sólidos, rasgo permanente de la modernidad, según este autor, ha adquirido nuevo significado y se ha redirigido hacia la disolución de las fuerzas que podrían mantener el tema del orden y del siste-

ma, dentro de la agenda política (característica de la praxis política contemporánea venezolana). Esta intención-propósito de implantar un “hombre nuevo” requiere la “profanación de lo sagrado”, desautorización y negación del pasado y primordialmente de la tradición, es decir, del sedimento del pasado en el presente y, la destrucción de la armadura protectora forjada por los valores y lealtades, que permitía a los “...sólidos...” resistirse a la licuefacción, todo esto con la idea de hacer espacio a nuevos y mejores sólidos (Bauman, 2007: 9). En este nuevo escenario se identifican tres cambios importantes relacionados con el tema investigado:

1. La forma de conceptualizar y gestionar las políticas públicas que mutan a misiones en 2003 (etapa pre-revocatorio presidencial) para afianzar la visión positiva sobre el “proyecto bolivariano” y producir resultados a corto plazo por lo que se desarrollan al margen y con poco control de la administración pública y burocracia formal y se financia a través de subsidios misioneros directos (España, 2006) a simpatizantes del proceso, profundizando el populismo clientelar y la dependencia del Estado (Lacruz, 2006).

2. La organización de la participación de la sociedad, que ha pasado por diferentes etapas, los círculos bolivarianos creados en 1999 dentro y fuera del país para divulgar el proyecto bolivariano y conseguir apoyos y las mesas técnicas de agua o de diálogo, implantadas ese mismo año para gestionar el agua potable en las comunidades, entre otros servicios. En este proceso destacan dos momentos, el primero, coincide con la creación de los CLPP en 2002, que viabiliza la participación social en la planificación local, proceso liderizado por el Alcalde (municipio) y el segundo, la creación de los CCs en 2006, asumidos por el gobierno nacional como instrumento de democracia directa-participación protagónica del pueblo.

3. La nueva geometría del poder y el nuevo mapa territorial o “sistema federado de ciudades socialistas”, planteada por el gobierno nacional en sustitución del actual sistema urbano-regional, que se configura a partir de la asociación mancomunada, federación o confederación de CCs, en ciudades existentes o en otros territorios, que dependen de la Comisión Presidencial de Poder Popular (Estaba, 2007). Esta propuesta formó parte de la Reforma Constitucional que fue rechazada en el referéndum del 2 de diciembre de 2007, a pesar de lo cual ha sido incluida en el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación y Gestión del Territorio (2009).

El objetivo del artículo es presentar los resultados de una investigación que analiza-visiona en el marco de este nuevo escenario el futuro de la ciudad y el gobierno local en Venezuela y del PCP en Maracaibo y se responde la pregunta ¿democracia directa o fin de la ciudad y el gobierno local? Con este propósito se realiza primero una revisión documental y análisis prospectivo del entramado legal vigente relacionado con el tema investigado y se describe el escenario emergente, prácticas urbanas y locales resultantes; segundo, se caracterizan el PCP, las misiones y los CCs; tercero, se compara la Ley Orgánica del Poder Público Municipal con los CCs y, el PCP con las misiones y CCs, para describir las prácticas urbanas y participativas resultantes y su impacto en el PCP, la ciudad y su gobierno.

1. Nuevo escenario político-territorial y pobreza urbana

1.1. Alcance del federalismo descentralizado en la CRBV

El Estado venezolano según el artículo 4 de la Constitución de 1999, es un “Estado federal descentralizado...”. El artículo 158, *ejusdem*, asigna a la descentralización como “...política nacional..” el deber de “...profundizar la democracia...”, que según Rodríguez (2005) se convierte en una proclama absolutamente vacía porque su lectura en profundidad lleva a concluir que estamos en presencia de un proceso regresivo expresado en la proclamación de una falsa federación adjetivada como descentralizada, que se refugia en las particularidades derivadas de la realidad nacional, cuando en realidad, las facultades de los gobiernos autonómicos de estados y municipios frente al Poder Nacional se ven seriamente mermadas, incluyendo el riesgo de la desintegración de los entes públicos locales (¿fin de la ciudad y su gobierno?), bajo el pretexto de una descentralización llevada a límites extremos.

En este sentido y según Rodríguez (2005: 57), el contenido del artículo 184 de la Constitución postula la creación por ley de “...mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados (CCs) los servicios para que estos los gestionen, previa demostración de su capacidad para prestarlos...”. Se coincide con Rodríguez cuando señala que parece ser un dispositivo previsto para alcanzar los más altos niveles de descentralización, el regreso al origen del genuino poder, pero de poner-

se en práctica, conduciría a una indeseable situación de vacío e inseguridad que atentaría contra los supuestos beneficios a la comunidad, a la colectividad, pues conduciría a desintegrar al ente local, por perder sentido y contenido.

Para Brewer (2005: 44-25) "...la democracia participativa está ligada –no a la democracia directa– sino a la descentralización política y a la municipalización; la descentralización como base de la democracia participativa, impulsa la democratización y el control del poder y, en este contexto, participación, democracia y Municipio, son esencialmente contrarios al autoritarismo". El centralismo por el contrario es la base de la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos electos y es motivo del desprestigio de la democracia representativa, por más aditivos de democracia directa o refrendaría que se le implanten (Brewer, 2005). Los dos principios fundamentales de la democracia son para este autor, la representación y la participación; la representación se contrapone a la democracia directa y la participación a la exclusión. Perfeccionar la democracia para Brewer exige hacerla más participativa y representativa y la vía es acercar el poder al ciudadano, descentralizando territorialmente. El Estado Federal o de Autonomías, se caracteriza siguiendo a Rodríguez, por la presencia estable de centros territoriales de poder, de unidades de decisión política, de organización del Poder Público y requiere la aplicación de técnicas descentralizadoras.

La descentralización territorial para Rodríguez (2005: 50) "...vértebra la organización del poder público en el espacio geográfico, cuando se trasvasan potestades, competencias y/o, servicios...", y según el mencionado autor, "tiene dos expresiones, como descentralización administrativa y descentralización política, esta última implica la participación política en la elección de las autoridades gubernamentales correspondientes a cada entidad". En síntesis, la forma de Estado pauta un determinado mapa de distribución territorial del poder público (gobierno multinivel, nacional regional-estadal y local-municipal), con consecuencias evidentes en la administración, en el campo político y en el territorio, en cuanto a la constitución y ejercicio del gobierno y conecta directamente con el tema del soporte real y la práctica efectiva de la democracia en Venezuela (Rodríguez, 2005).

1.2. Mutaciones múltiples: escenario emergente político-territorial y participativo

En el preámbulo de la Constitución de 1999 se encuentran los antecedentes de estas mutaciones-cambios, al plantear "...la necesidad de refundar la República Bolivariana de Venezuela para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica...", en contradicción con los postulados descentralizadores y una práctica política que evade toda intermediación entre líder-pueblo (Estaba, 2007) y suplanta la participación protagónica del pueblo por el pensamiento-decisión del líder-bajo la asunción "el pueblo soy yo". La estrategia de refundación la ha hecho suya Chávez, Morales en Bolivia y Correa en Ecuador. Para Mazzina (2007), América Latina vive una eterna refundación, lo interesante sería para el progreso de la región, siguiendo a esta autora con quien se coincide, fundar algo que perdurará a los intereses de los gobernantes de turno o bien que estos respetarán lo que ya está y fue fundado aunque no les guste o no sea funcional a sus planes y designios.

A partir de la reelección presidencial en diciembre de 2006 y con la aprobación de la Ley Habilitante por la Asamblea Nacional, mediante la cual cede, al Presidente de la República en Consejo de Ministros, la facultad para legislar por 18 meses y, según López (El Nacional, 2007: A-2) "...los espacios para la deliberación, no se sabe cuáles son, ...la Asamblea Nacional ha delegado sus obligaciones...; el gobierno nacional sintetizó su accionar en cinco motores de desarrollo para impulsar el socialismo del siglo XXI", entre estos se anuncia un "nuevo escenario territorial" en proceso de implantación.

Este escenario transforma según Estaba (2007), el mapa de Venezuela, vía decreto-ley habilitante y lo reemplaza por otro, cuya estrategia está dirigida a revertir los logros democratizadores y la reforma política más importante del siglo XX venezolano la descentralización, una vieja aspiración de la provincia que con mucho esfuerzo venía conquistando la sociedad venezolana y, sobre todo luego de la reciente y primera elección directa de gobernadores y alcaldes en 1989. El gobierno ha tomado el control de los poderes del Estado y ha aumentado su injerencia en la actividad privada, valiéndose en principio de los altos precios petroleros, actualmente en descenso y la utilización de la historia, la visión territorial y los conceptos de participación, solidaridad, cooperativismo, colectivismo y cogestión, acomodada al proyecto bolivariano.

En abril de 2006, después de sucesivos triunfos electorales se aprueba la Ley que crea los Consejos Comunales (CCs), presentados como la esencia de la democracia participativa y protagónica y como experimento audaz que pretende democratizar el poder y la economía. Esta ajena modalidad de organización ciudadana y de gobierno (copiada de la constitución cubana) impacta el territorio y la conformación de la ciudad que se transforma en una sumatoria de múltiples fragmentos o “comunidades cerradas” y su gobierno, al depender verticalmente de la presidencia y asumir competencias y recursos financieros de las gobernaciones y alcaldías.

1.2.1. La nueva geometría del poder y el nuevo mapa territorial

La nueva geometría del poder está dirigida al reordenamiento socialista del territorio nacional y soslaya décadas de debate para repetir experiencias fracasadas que parten de la premisa que erradamente concibe al territorio como soporte, como una figura geométrica vacía de contenido histórico, lo que explica la utópica creación e imposición de dos nuevos mapas: el político y el sistema federado de ciudades socialistas (Estaba, 2007). El nuevo mapa político desdeña gentilicios que han madurando en cada una de las entidades federales durante siglos, el gobierno según Estaba con quien se está de acuerdo, actúa en dirección contraria a las nuevas tendencias que señalan que, para revertir el subdesarrollo es primordial considerar la promoción y fructificación del sentimiento de propiedad y pertenencia que se forma en aquellos que nacen, crecen, se desarrollan y mueren en una ciudad –lugarización de la identidad–.

Se aspira, por el contrario, mediante la sumatoria voluntarista de territorios –entidades federales–, inventar ciertas regiones o ejes de desarrollo que serían gobernados por vice-presidentes territoriales subordinados al Ejecutivo y a designar por éste o, en el mejor de los casos, a través de elecciones. Coincidiendo con Estaba, Brewer (2005) señala que es a nivel local donde florece la libertad en medio de la diversidad y donde en un mundo globalizado, el ciudadano común encuentra su refugio e identifica el lugar de pertenencia. El “sistema federado de ciudades socialistas” o nuevo mapa territorial que el gobierno se propone implantar en sustitución del actual sistema urbano-regional, configurado a partir de la asociación, federación y confederación de los CCs, ya sea en ciudades existentes o en otros territorios, no considera la dinámica actual del territorio venezolano, las tendencias mundiales de metropolización y

globalización, ni la búsqueda de gobernabilidad y desarrollo sostenible (Estaba, 2007; Ferrer, *et al*, 2007).

La estrategia territorial del gobierno nacional ha puesto el acento en la tesis centro-periferia y la descentralización desconcentrada como política de Estado. Esta política propone tres ejes de desconcentración –Occidental, Oriental y Orinoco-Apure–, contrario a la ocupación actual del territorio o contrarrevolución territorial según Negrón (1999). La ocupación territorial actual se estructura siguiendo el borde costero, desde Caracas hacia el este y oeste del país integrando los centros urbanos más importantes –capitales de estado y áreas metropolitanas–. Brewer (2005) propone la municipalización del territorio latinoamericano, más descentralización política, democracia más participativa, con más presencia de la sociedad civil y más representativa de las comunidades, a diferencia del socialismo del siglo XXI, que pretende más centralismo de Estado y más concentración de poder, aspectos esencialmente antidemocráticos.

1.3. Pobreza urbana en Venezuela y Maracaibo

La evolución de la pobreza y la exclusión en el país está estrechamente vinculada a los eventos cíclicos de los precios petroleros. La pobreza aumento de un perfil que alcanzaba a menos de 25% de los hogares en 1978, a representar para el 2001 más del 60% y los niveles de pobreza crítica pasaron del 10% en 1978 a más del 30% en 2001 (España, 2006). Sin embargo, en los últimos años las cifras de pobreza han descendido, alcanzando según España para el año 2005 un total de 57.9 % de hogares y 20.4% la pobreza extrema. Para el mismo año, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), la pobreza total era de 38.5% y un 13.3% la pobreza extrema. Por otro lado, según la CEPAL (2008) siguiendo al INE, para el año 2002 la pobreza alcanzaba un total de 48,6% y la pobreza crítica 22, 2%, para el 2006, 30,2 % y 9,9% y para el 2007, 28,5% y 8,5 respectivamente. Las divergencias entre estas cifras se deben básicamente, a diferencias metodológicas referidas a la valoración de la Canasta Normativa de Alimentos y al sistema de reclasificación utilizado (España, 2006).

La situación de la pobreza en el estado Zulia para 2006 alcanzaba 36,7 % de hogares pobres, de los cuales 24,6% están en pobreza y 12,1% en pobreza extrema (INE, 2006). Según estas cifras el estado Zulia ocupa el quinto lugar en el mapa de pobreza nacional. De acuerdo a la Alcaldía

de Maracaibo (2005), el Municipio Maracaibo tenía para ese año 571.520 habitantes en situación de pobreza que equivalen al 39,38% de la población total del municipio. Los mayores valores se ubican en tres parroquias periféricas de la zona oeste, Parroquia Francisco Eugenio Bustamante, Idelfonso Vázquez y Venancio Pulgar.

La pobreza en el país tiene un perfil marcado por la condición de productividad de los activos de los hogares, el nivel de escolaridad, el tipo de centro poblado y el lugar de residencia. Muestra mayor proporción en hogares ubicados en centros poblados poco urbanizados; de forma que, en las zonas urbanas la pobreza alcanza un promedio de 54% y en las rurales está por encima del 75%. Pero la variable que más diferencia a los pobres es el grado de escolaridad, en este sentido y para España, la causa principal de desigualdad en Venezuela tiene que ver con el acceso diferencial a la escuela (España, en Equipo Acuerdo Social, 2006).

En el caso de Maracaibo, el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) de 1994 señalaba como uno de los problemas de la ciudad, la segregación de la población y las actividades y la desigualdad de oportunidades, ya que mientras el 55% de la población se concentra en la periferia urbana el 34% del empleo se ubicaba en el macrocentro o sector más consolidado de la ciudad así como los equipamientos metropolitanos. Esta realidad se expresa en fuertes asimetrías en la distribución espacial de la calidad de vida y las finanzas locales. Diez años después el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio Maracaibo de 2005, señala que un alto porcentaje de la población de Maracaibo no está incorporada plenamente a la vida urbana, más del 65% del territorio está ocupado por barrios producto de invasiones y viviendas precarias, sin los servicios básicos que requiere un hábitat sostenible y sin las condiciones socioculturales que propicien una ciudadanía plena (González, 2003; Ferrer, 2003).

2. Caracterización del PCP, Misiones y Consejos Comunales

2.1. Caracterización del caso de estudio:

Programa Ciudadanía Plena (PCP)

El PCP es un programa social implantado en Maracaibo para la superación de la pobreza urbana. En los diez años de gestión del PCP se pueden identificar tres etapas: La primera, se inicia en 1997 con la firma del convenio de cooperación entre diferentes actores nacionales e inter-

nacionales (PGU-PNUD) (González y Rincón, 2005); la segunda, comienza en 2002 a partir de la creación del Servicio Autónomo Fondo de Desarrollo Microfinanciero de Maracaibo –SAMI– que entra en funciones en 2003 cuando recibe del Fondo Intergubernamental para la Descentralización –FIDES– \$ 600.000,00 para crear el fondo de crédito rotativo (con los prestamos recuperados), manejado por la banca privada y administrado por el SAMI: la tercera etapa, se inicia en enero de 2007 con la transformación del SAMI en Fundación Sistema Autosustentable de Desarrollo Microfinanciero y Ciudadano de Maracaibo, propuesta por el consorcio PCP y aprobada por el Alcalde de Maracaibo al finalizar el 2006. Para Avelares (2007), con la Fundación se concluye e inicia una nueva fase en el fomento de espacios de articulación entre gobierno local y la sociedad civil organizada, en procura del desarrollo de procesos que acerque la generación de riqueza material y espiritual, a los beneficiarios y organizaciones involucradas y profundizar las premisas de nuestro accionar: sostenibilidad y ciudadanía.

La primera etapa se inicia con la firma de una carta de intención en Florencia (Italia) entre la Alcaldía de Maracaibo, el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC) adscrito al PNUD, la Universidad del Zulia (LUZ), las ONG Nuevo Amanecer-CESAP y la Escuela de Vecinos de Venezuela, para enfrentar de forma decidida la pobreza urbana en Maracaibo (Tabla 1).

Para el PCP una ciudadanía plena y un contexto urbano sostenible, viabilizan la reducción de la pobreza urbana (tesis básica). Los mecanismos utilizados para lograr estos objetivos son dos: la formación individual y colectiva basada en valores: responsabilidad, solidaridad, participación en la toma de decisión y cogestión, entre otros, fundamentales para fortalecer el capital social y el emponderamiento ciudadano y, el otorgamiento de microcréditos para mejorar el hábitat urbano –viviendas– y crear o fortalecer microempresas.

El subprograma de capacitación psicosocial, en vivienda y microempresas, es medular para lograr el cambio cultural y formar ciudadanos plenos, la generación de espacios de participación, dialogo y negociación con las instancias gubernamentales locales y los microcréditos que actúan como imán e involucran al ciudadano no como el fin del crédito, sino como un sujeto que garantiza el mismo, mediante el respaldo del ahorro familiar y los grupos solidarios o mancomunados, son caracterís-

Tabla 1

Actores Involucrados en el Consorcio PCP y Principios rectores.

Actores	Razón social	Principios rectores
Alcaldía de Maracaibo	Corporación coordinada por el Alcalde elegido por voto directo popular. Poder autónomo que consta de: un cuerpo ejecutivo, representado por la Alcaldía; y, un cuerpo legislativo, representado por la Cámara Municipal.	
Nuevo Amanecer-CESAP (ONG)	Asociación de 27 organizaciones de carácter privado con interés público. Asesora la consecución de microcréditos, capacita y forma a comunidades pobres desde 1974 (CESAP, 2002).	1.- Gobernabilidad democrática.
Fundación Hábitat-LUZ (ONG)	ONG de LUZ capacita y forma a comunidades y da asistencia técnica integral vinculada a la construcción de viviendas y proyectos urbanos. Área de actuación: estados Zulia y Falcón.	2.- Participación efectiva de la pluralidad de actores involucrados e interesados.
IFAD-LUZ Instituto de Investigación FAD-LUZ	Institución académica con larga experiencia en la realización de planes, proyectos urbanos y comunitarios. Realiza monitoreo y sistematización de la experiencia (SIG).	3.- Gestión sustentable.
1a. Etapa PGU 2ª. Etapa CIGU	Programa de las NU* para los asentamientos Humanos cooperación del PNUD con diferentes agencias bilaterales. El objeto del PGU es fortalecer la capacidad de gestión urbana hacia el desarrollo humano sostenible.	4.- Respeto a la legalidad urbana: Planes Urbanos apoyados en el proceso de construcción de ciudadanía plena.
Comunidades locales	Asociaciones de vecinos responsables de las relaciones interactorales en su territorio.	
CECOSEZUL**	Central de Cooperativas del estado Zulia.	

Fuente: Elaboración propia a partir de González (2003: 29-30).

*NU: Naciones Unidas. **CECOSEZUL se incorporará al PCP próximamente.

CIGU: Centro de Investigaciones de Gestión Urbana que sustituye al PGU.

FAD-LUZ. Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad del Zulia.

ticas fundamentales del modelo de gestión del PCP (González, 2003). Los grupos solidarios propician la recuperación de los créditos (del 90% en los primeros años), demostrando la eficacia de la mancomunidad al funcionar como una comunidad de co-deudores con responsabilidades legales compartidas.

2.2. Metamorfosis de la política social: subsidios misioneros

Desde 2003 la política y los programas sociales del gobierno nacional se transforman en *misiones* que para Aponte (2006) son las destinatarias principales del gasto social del gobierno nacional. Entre estas destacan Barrio Adentro en salud, Robinsón, Rivas y Sucre en educación, MercaL (mercados populares) en alimentación y Vuelvan Caras en economía social, entre otras. En opinión del autor, 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 alto de la historia del país, superando los bienios 77-78 y 80-81, que ocupaban hasta ese momento 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; sólo Petróleos de Venezuela (PDVSA) aporta a las misiones el 4% del PIB.

Las misiones son el símbolo del gobierno bolivariano por varias razones: comprenden una gran variedad de planes y modalidades de atención social amplia, lo cual permite llegar a amplios sectores; sin embargo para España (2007) el impacto sólo alcanzó al 14% de la población; surgieron en un momento político clave –el referendo– y están ligadas fuertemente a la consolidación del proceso bolivariano, hecho que destaca el documento “El nuevo mapa estratégico”, donde se referencian estos programas como núcleos de organización de base para consolidar el proceso bolivariano (Lacruz, 2006). Este aspecto ha dado mucha notoriedad a las misiones así como su carácter simbólico, al incluir un conjunto de ideales que las personas han colocado en su imaginario con suficiente fuerza para motorizar simpatías y esfuerzos por parte de los usuarios, a pesar que el Estado ha perdido institucionalidad y formas orgánicas de canalizar la participación, las comunidades se “sienten más involucradas” y sus intereses “más to-

mados en cuenta” que en los gobiernos anteriores, resultado del vínculo afectivo con el líder que centraliza todas las decisiones.

Este factor simbólico para Lacruz (2006), tiene que ver con los vínculos culturales que se crea en todo proceso *revolucionario* entre el líder, sus ideales y la población, combinado con factores nacionalistas, soberanistas y reivindicaciones populistas que están, para los autores del artículo, profundamente enraizados en la cultura del venezolano, matricentrada que conduce siguiendo a Hurtado (en Lacruz, 2006) al sobreafecto y sobreprotección de los hijos por falta del padre; razón del atraso de nuestra sociedad, que impide la construcción ciudadana de autoridad y genera un comportamiento “dependiente”, para Lacruz (2006) se está empezando actualmente, a sentir tensión entre resultados-praxis y simbolismo.

2.3. Caracterización de los Consejos Comunales (CCs)

Los Consejos Comunales (CCs) constituyen el quinto motor o poder comunal y según el artículo 2 de la Ley de los Consejos Comunales (2006) son, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, instancias de participación, 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.

Según el Artículo 4 de la Ley de los CCs la Comunidad, es un “... conglomerado...” social de familias que habitan en un área geográfica determinada, que comparten una historia e intereses comunes y necesidades y potencialidades similares; el área geográfica, es el territorio que ocupan las y los habitantes de la comunidad en la que funcionará el Consejo Comunal. La asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, es la instancia para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular. El comité de trabajo del Consejo Comunal, es el colectivo organizado para ejercer funciones específicas, atender necesidades y desarrollar las potencialidades de cada comunidad. Las áreas de trabajo, están constituidas en relación con las particularidades comunitarias. Las organizaciones comunitarias, son organizaciones de las comunidades. La base poblacional de la comunidad, es la agrupación de familias, entre doscientos (200) y cuatrocientos (400) en el área urbana, a partir de veinte (20) familias en el área rural y a partir de diez (10) familias en comunidades indígenas.

Los CCs, de acuerdo al artículo 20, se registran ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular y consignaran ante el CLPP copia del

registro, a los efectos de lograr la articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública (¿de qué forma si no participan en los mismos?). El registro de los CCs ante la Comisión Presidencial del Poder Popular (CPPP), les reviste de personalidad jurídica para todos los efectos relacionados con esta Ley.

Según el artículo 30 de la Ley de los Consejos Comunales, la CPPP, designada por el Presidente de la República, tiene dos objetivos que explicitan claramente su dependencia del poder presidencial y el paso del gobierno multinivel a los tres niveles de gobierno presidencial: Orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local; tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos de acuerdo a los recursos disponibles en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales. Conforme con los artículos 31 y 32 de la Ley de los Consejos Comunales, la Comisión Presidencial designará dos Comisiones una Regional por cada estado (20), y una Comisión Local por cada municipio (337).

En síntesis, los CCs se impulsan y promueven a partir de la fundación aleatoria, desordenada y difusa de unidades conformadas por 200 o 400 familias (en las áreas urbanas) con límites territoriales imprecisos, sin someterse a los lineamientos del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas de las entidades federales y del CLPP (Estaba, 2007). En este contexto, la ciudad venezolana está en vías de mutar hacia un “conjunto-sumatoria” de múltiples e inconexas “comunidades cerradas” - “ciudades privadas” o “archipiélago carcelario” (Davis citado por García, 2004) coordinadas desde la Presidencia, como lo demuestra la estructura de comisiones a nivel estatal y nacional centralizadas y designadas por la Presidencia de la República y implementadas por la Ley de Consejos Comunales.

El poder comunal –CCs– a contracorriente de la concepción bolivariana, parece seguir la lógica de las “comunidades cerradas” que según Garreau (citado por García, 2004) son entidades jurídicas privadas que cuentan con todos los servicios de una ciudad convencional y donde a falta de ayuntamiento las regulan las Asociaciones de Propietarios de las Casas, que para Garreau son “aberrantes gobiernos en la sombra”. Según este autor, estas asociaciones acumulan poderes casi ilimitados, dispensan servicios de salud, construyen calles, organizan el transporte, recogen basura, ofrecen protección policial, abastecen agua y electricidad, determinan las normas estéticas, entre otros aspectos. Su poder no co-

noce límites y los abusos e invasiones de los ámbitos de decisión personal no son extraños. Las asociaciones de propietarios o en este caso los CCs ¿tienen derecho a decidir que se construye y quien puede o no residir en la comunidad?

3. Marco explicativo: análisis comparado y resultados

En análisis comparado y los resultados se presentan a dos niveles: primero, se relacionan y comparan PODER MUNICIPAL-LOCAL y CCs y segundo, PCP-MISIONES-CCs.

3.1. Comparación y resultados: Poder Municipal con CCs

En esta parte se compara la Ley Orgánica del Poder Público Municipal con la Ley de los Consejos Comunales (CCs) considerando las variables: objetivos, valores y principios, estructura organizativa, competencias y recursos asignados (Tabla 2).

En relación con los objetivos, valores y principios analizados, el Poder Municipal Local y los CCs se solapan-yuxtaponen, los CCs asumen competencias del municipio. Las dos instancias a diferente nivel en el ámbito local tienen similares objetivos en cuanto a la participación ciudadana y planificación, diseño, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. El énfasis de la promoción de la participación ciudadana en los asuntos propios de la vida local fundamentada en la democracia participativa, corresponsabilidad social, planificación, descentralización y organización de grupos vecinales reflejan una clara yuxtaposición de competencias y funciones establecidas para municipio. Esto crea expectativas sobre la efectividad de consecución de objetivos de participación, existe una clara competencia sin delimitación y articulación entre ambas instancias.

En cuanto a la estructura, el Poder Municipal funciona con estamentos y responsabilidades asignadas acorde a las funciones que orientan la institución: ejecutiva, deliberante, control y planificación. Los CCs se estructuran atendiendo a la orientación de los comités de trabajo y las comisiones. La integración propuesta de ciudadanos y ciudadanas como responsables de funciones técnicas, económicas y de contraloría de la gestión pública, fiscalización y manejo de recursos.

El Poder Municipal entre sus competencias incluye el ambiente, supervisión de servicios al ciudadano, promoción y participación sin divi-

Tabla 2
Comparativa Poder Municipal y CCs.

	Poder municipal local Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial No. 38435, mayo 2006)	Consejos comunales Ley de los Consejos Comunales (Gaceta Oficial No. 5806, abril 2006)
Objetivos, valores y principios	<p>Espacios primarios para la participación ciudadana en la planificación, diseño, ejecución, control y evaluación de la gestión pública (Art. 3).</p> <p>Objetivos: impulsar y promover la participación ciudadana, en el ejercicio de sus actuaciones en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y transferencia a comunidades y grupos vecinales organizados (artículo 36).</p>	<p>Instancias de participación, 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</p> <p>Principios de corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad social, control social, equidad, justicia e igualdad social y género (artículo 3).</p>
Estructura	<p>El Poder Público Municipal se ejerce a través de (artículo 75): la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde a quien corresponde el gobierno y la administración; la función deliberante por concejales y concejales. La función de control fiscal corresponde a la Contraloría Municipal, y la función de planificación, al CLPP.</p> <p>Los órganos del poder público municipal, incorporarán la participación ciudadana.</p>	<p>Órgano ejecutivo, conformado por 9 Comités; dos Mesas Técnicas y una Comisión de Servicios.</p> <p>Unidad de gestión financiera, ente de ejecución financiera de los consejos comunales.</p> <p>Banco Comunal: forma de organización y gestión económico-financiera de los recursos</p> <p>Unidades de contraloría social, órgano de control de la gestión pública, la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos (artículo 7).</p>

Tabla 2 (Continuación)

	Poder municipal local Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial No. 38435, mayo 2006)	Consejos comunales Ley de los Consejos Comunales (Gaceta Oficial No. 5806, abril 2006)
Competencias	Centro de información, producción y promoción de procesos participativos, Promover principios de corresponsabilidad, protagonismo y participación ciudadana en la gestión pública municipal, Promover procesos comunitarios de contraloría social, Proteger el ambiente y fortalecer las áreas de los parques naturales. Supervisar los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico, Inspeccionar la prestación del servicio de transporte público de pasajeros (artículo 95).	Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Articular las organizaciones sociales de la comunidad y promover nuevas organizaciones comunitarias. Elaborar planes de trabajo. Formalizar su registro l. Promover el ejercicio de la iniciativa legislativa y participar en los procesos de consulta en el marco del participacionismo social. Promover el ejercicio y defensa de la soberanía e integridad territorial de la nación. Elaborar el Plan de Desarrollo de la Comunidad (artículo 6).
Recursos	El presupuesto municipal de cada ejercicio fiscal incorporará los planes, programas, proyectos y actividades encomendados a la parroquia. El Poder Nacional o el Poder Estatal asignará fondos especiales a favor de las mancomunidades a los fines de la descentralización de competencias y actividades de un nivel a otro, de conformidad con la legislación rectora en cada sector (artículo 140).	Provenirán de la República, los estados y los municipios y de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado, generados por su actividad propia y los provenientes de donaciones. El Fondo Nacional de los Consejos Comunales adscrito al Ministerio de Finanzas, financiará los proyectos propuestos por la Comisión Nacional Presidencial (artículo 25).

Fuente: elaboración propia 2007, a partir de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y Ley de los CCs.

siones exhaustivas. Los CCs. centran sus competencias en las decisiones de la asambleas y organizaciones comunitarias, grupos de trabajo y procesos de consulta. Sin embargo la Ley otorga competencias de planificación y hasta defensa de la soberanía territorial. En cuanto a la asignación de recursos el Poder Municipal establece asignación desde el Estado con previsión de créditos presupuestarios, atendiendo los planes, programas y proyectos de cada ejercicio fiscal y acorde a las actividades encomendadas a la respectiva entidad territorial y los resultados esperados en bienes y servicios. La asignación de recursos para los CCs provendrá de la CPPP, el Fondo Nacional adscrito al Ministerio de Finanzas los estados y municipios. La designación de sus representantes y financiamiento de proyectos están sujetos a la aprobación de la CPPP.

3.2. Análisis comparado y resultados: PCP con Misiones y CCS

En esta parte se comparan el Programa Ciudadanía Plena (PCP), las misiones del gobierno nacional y Consejos Comunales, considerando cuatro variables: objetivos, actores involucrados, el modelo de gestión y los valores (Tabla 3).

Tabla 3

Comparativa PCP, Misiones y CCs.

	PCP	Misiones	CCs
Objetivos	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.	Alfabetizar a más de un millón de analfabetos. Atención integral a los niños entre 0 y 6 años. Educación media a población desertora del sistema educativo. Masificación de la educación superior. Dotación de tierras para in-dígenas. Atención de salud a las clases populares. Centros de abastecimiento de alimentos. Adiestramiento y capacitación para el trabajo. Otros.	Permitir a las comunidades organizadas, ejercer dignamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades. Crear mecanismos de intercambio solidario de bienes y servicios en la comunidad.

Tabla 3 (Continuación)

	PCP	Misiones	CCs
Actores	Alcaldía Maracaibo PGU-ALC / PNUD Luz, Nuevo Amanecer-SAP, HÁBITAT LUZ; Comunidades CECOSEZUL*	Ministerios de Educación, Cultura y Deportes y, Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Fondo Único Social (FUS).	Asamblea de Ciudadanos como máxima instancia de decisión, integrada por habitantes de la comunidad, mayores de 15 años.
Modelo de gestión	-Participativo, fomenta la organización social autónoma y la cogestión, la interacción pluriactoral y la operación de instrumentos que faciliten la concertación y la participación en políticas públicas, conducción de los programas y el control del desempeño público. Se fundamenta en el apoyo de la comunidad y articulación de actores en una Red de Comunicación local (RCL). De abajo arriba (<i>bottom up</i>).	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. De arriba abajo (<i>top-down</i>)	Populista, pretende atender a las comunidades responsabilizando de la gestión y concreción en la solución de los problemas que atañen a la comunidad. La organización y apoyo permiten acumular poder político y conducción centralizada. Se establece un estricto control de los actores sociales. De arriba abajo (<i>top-down</i>)
Valores	Ciudadanía, Solidaridad, Corresponsabilidad en la gestión, Fortalecimiento de todas las dimensiones del individuo, la familia y la comunidad; Generación de iniciativas microempresariales creativas; Organización y participación social activa en la búsqueda de soluciones a las necesidades de las comunidades.	Protección a los sectores más vulnerable, asegurar a todos los sectores sociales según la constitución; equidad, la participación, dotar de poder a los ciudadanos para que logren actuar socialmente, ejecución y evaluación de la acción social del Estado y la corresponsabilidad.	Corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad social, control social, equidad, justicia e igualdad social y de género.

Fuente: elaboración propia 2006 a partir de los Documentos del PCP (González, 2003) y Misiones (Lacruz y España) y la Ley de CCs.

CECOSEZUL*= Central de Cooperativas del estado Zulia.

En relación con los objetivos, sólo el PCP explicita como objetivo el fortalecimiento de la ciudadanía plena e institucionaliza un modelo democrático de participación y consulta ciudadana para superar la pobreza. Los objetivos de las misiones y CCs, no están dirigidos explícitamente hacia la construcción de ciudadanía o a la superación de la pobreza. En relación a los actores, en el PCP la participación es pluriactoral y la escala de intervención y la toma de decisión local. En las misiones la participación es uniactoral –el gobierno central– y la escala de intervención nacional y en los CCs biactoral –líder-presidente y comunidades– la escala de intervención y la toma de decisión se determinan desde la presidencia –CPPP– y en paralelo a las políticas de las instituciones responsables de hacer ciudad o prestar servicios.

En cuanto al modelo de gestión, el PCP es un modelo consorciado, institucionalizado (ha permanecido diez años en agenda), autosostenible y de abajo arriba, la gestión se planifica, controla y monitorea. Las misiones no están institucionalizadas y por sus características no hay posibilidades de controlar y darle seguimiento a los procesos, son inaudita- bles (Lacruz, 2006). La praxis de los CCs, por ser de reciente creación no está clara y menos aún los procesos de control y seguimiento. La toma de decisión en misiones y CCs es de *arriba abajo* porque se toman en la cúspide. De los tres modelos, tecnocrático, participativo y populista, el que caracteriza la práctica política en Venezuela es el *rentista-populista-clientelar* basado en la construcción de relaciones que permiten acumular poder político centralizado, potencia la dependencia y control del ciudadano, inviabilizando la construcción de ciudadanos plenos y la democracia participativa y protagónica del pueblo-ciudadanos. En cuanto a los valores, el PCP se apoya en el cambio actitudinal y de la cultura cívica. En los otros dos casos son utilitaristas y de concentración-recentralización de poder, contrario a lo establecido en la CRBV.

4. Conclusiones y reflexiones finales: en defensa de la ciudad y el gobierno local

4.1. PCP y Misiones

De la investigación realizada se concluye que el PCP y las misiones coinciden parcialmente en el diagnóstico de problemas y difieren en los objetivos, modelos de gestión aplicados, actores involucrados y valores

asumidos. El PCP está dirigido a superar la pobreza, construyendo ciudadanía desde la formación y práctica de valores como la solidaridad, corresponsabilidad en la gestión, sostenibilidad y fortalecimiento de capital social. El objetivo de las misiones no es explícitamente la superación de la pobreza (como tampoco de los cinco motores) sino cubrir el déficit de servicios y acercarlos al ciudadano, para fortalecer el capital político, utilizando el mecanismo del subsidio que refuerza la dependencia en el Estado. España (2006) coincide con el planteamiento anterior al señalar que las misiones no forman parte de un plan integral de superación de la pobreza. La ausencia de rectoría, la multiplicidad de instituciones 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).

En síntesis, la gestión de la política social mediante las misiones según Lacruz (2006), ha empezado a evidenciar las improvisaciones propias de una administración pre-burocrática y el voluntarismo de su implantación, paralela al sistema institucional venezolano y sin control de la administración formal. El gobierno no publica resultados o lo hace a través del 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, es difícil de creer, sobretodo, porque no se ha actuado sobre las variables causales del problema sino sobre sus consecuencias (España, 2006). Desde el punto de vista político, económico y humano según Lacruz (2006), la relación “más democracia = más derechos sociales = más políticas sociales” no es sostenible en Venezuela y para España, los logros de la política social no serán sustentables y volverá a ser cierto que la pobreza en Venezuela es atroz e injustificable, en el quinto país exportador de petróleo del mundo.

4.2. ¿Democracia directa o fin de la ciudad y el gobierno local?

Para responder la pregunta y validar la hipótesis, se asumen los planteamientos de cuatro expertos con quienes coincidimos y las respuestas a dos entrevistas por considerar que sintetizan las claves del nuevo escenario.

Para Sánchez (en La Verdad, 2007), con el nuevo poder comunal o popular, se pretende instaurar una nueva forma de democracia directa,

en oposición a la representativa, ejercida mediante cuerpos sin autonomía y dependientes del poder presidencial que convertiría la federación venezolana en una verdadera entelequia, es un mecanismo de control total del poder. Según Brewer (2005: 44-25), "...la democracia participativa está ligada –no a la democracia directa– sino a la descentralización política y la municipalización; la descentralización como la base de la democracia participativa, impulsa la democratización y el control del poder y, en este contexto, participación, democracia y Municipio, son esencialmente contrarios al autoritarismo". Para Rodríguez (2005), el esquema planteado conlleva a la desintegración de los entes públicos locales, bajo el pretexto de una descentralización llevada a límites extremos, se "privatizan" (¿comunidades cerradas?) los asuntos públicos y se pervierte la relación administrador-administrado, porque se exige de responsabilidad al administrador que recae en los ciudadanos. Según López (entrevista en *El Universal*, 2007), "el concepto de poder comunal, sigue siendo muy vago. El asambleísmo garantiza, se supone, el ejercicio de una democracia directa. Por ley, en este momento, los CCs no pasan de 400 familias. Son unidades muy pequeñas, tomando en cuenta el tamaño de una barriada popular. Instancias que pueden tomar decisiones en problemas puntuales, pero que, desde el punto de vista político, para ejercer el autogobierno en términos absolutos, tienen una misión y una utilidad al menos discutible. Los dirigentes populares a los que he consultado sobre la idoneidad de un instrumento como ese para gobernar me terminan respondiendo que eso no sirve para nada".

En síntesis, estamos frente a una situación contradictoria y paradójica, se pretende una "descentralización sin límites" vía disolución del poder local y la ciudad y simultáneamente se re-centraliza-concentra el poder en la presidencia, poniendo en cuestión el modelo de Estado venezolano federal descentralizado y la sostenibilidad democrática del nuevo escenario político-territorial.

Para Ecarri (entrevista, 2007), los CCs son la mejor vía para encontrar caminos que nos ayuden a la gobernabilidad y la gobernanza democrática. "Claro que no creemos, al menos nosotros en Valencia, en los CCs establecidos conforme a la Ley centralista vigente. Los CCs en esta ciudad están inscritos en el Plan Estratégico 2020, como piezas para la incorporación de la ciudadanía a los procesos de elaboración del plan y su control social". "El problema, desde mi punto de vista, es la incapacidad

del Estado, a través de cualquiera de sus instituciones, de resolver los retos y las exigencias de la vida actual. Las necesidades son altas y crecientes mientras que los recursos financieros del Estado son limitados y competitivos. La cuenta sólo se puede equilibrar con la aparición de otras fuentes de financiamiento, otros mecanismos para costear la satisfacción de tales necesidades. Ellos solo están en manos de la sociedad y de las empresas privadas. Y sólo compartiendo la carga podremos encaminarnos a las soluciones”.

“El Gobierno central ha levantado una ilusión y es que los CCs manejando los recursos públicos, podrán satisfacer las necesidades resolviendo algunos de los problemas que la gente supone reales: la corrupción, la incompetencia, la ineficacia, la discrecionalidad, la ausencia de respuesta en todos los niveles del gobierno, pero particularmente en los gobiernos locales. Lo que no se analiza es que la tradicional distribución de los fondos públicos -80% nacionales, 16% estatales y solo 4% locales, es imposible realizar ninguna gestión-. Pero la matriz de opinión existe y la inmensa mayoría de los venezolanos atribuimos a la corrupción de los alcaldes y concejales, buena parte de nuestros males. Así que la gente, que no tiene idea de cuantos son los fondos, cómo se reparten y cómo se administran, cree en la fantasía de los CCs”.

“Los CCs son atomizantes, fragmentantes, parroquializantes de la vida pública. Sin embargo pueden entenderse y asumirse como una estrategia para la democracia, la ciudad y la societalización de la vida y no para el centralismo autoritario estatizante. Dialogar con esa inmensa mayoría de líderes locales, requiere comprender sus categorías, sus conceptos y sus expectativas, para presentar visiones más orgánicas, más completas, más sustentables, como señala Marco Negrón en su artículo-investigación: ¿Ciudad socialista o ciudad inclusiva y sustentable?”

Para Ferrer (2007) “...los CCs implican la fragmentación –guetización– ad infinitum de la ciudad, la pérdida de visión de conjunto y el fin de la ciudad y del gobierno local (descentralización política-administrativa). Los CCs dependen del centro –CPPP–, en la Ley no se menciona la ciudad ni su gobierno, solo los CLPP para informar su registro Es la recentralización del poder político y la pérdida de los gobiernos subnacionales”. “La participación ciudadana es fundamental en la formulación de políticas públicas pero no es lo que está planteado. Los CCs asumen competencias claramente públicas, de los gobiernos locales que tienen que

responder a los ciudadanos, gestionar las políticas eficientemente y transparentemente en un marco de pluralidad e inclusión, ya que se eligen con ese propósito, entre otros. Según la Ley de los CCs la gestión de las políticas y “construir ciudad” pasa a ser responsabilidad de los CCs-ciudadanos ¿A quien reclamarán el no cumplimiento? ¿A la asamblea de ciudadanos formada por ellos mismos?

De acuerdo a los planteamientos anteriores, se considera validada la hipótesis. Sin embargo, es importante destacar que en la práctica existen espacios de encuentro y gestión compartida donde cooperan CCs-Alcaldía en temas como capacitación e incorporación de proyectos en los planes locales y algunos líderes comunitarios demandan el restablecimiento de la relación con el CLPP. Un nuevo escenario podría emerger donde los ciudadanos deciden, en un contexto de democracia participativa, coparticipar en la construcción de la ciudad dentro del marco y apoyo del municipio, poniendo en cuestión la viabilidad del socialismo del siglo XXI, impuesto y sobredeterminado por el poder presidencial.

4.3. Reflexiones finales: el futuro del PCP

Para superar la pobreza, crear capital social y formar ciudadanos plenos hay que romper el círculo vicioso de la dependencia en el Estado, ahora reforzada por las misiones y otros programas sociales. Es necesario pasar del subsidio a una economía productiva e inclusiva del sector privado, que viabilice para todos los venezolanos empleo digno y una vida con calidad. La política pública social puede aprender de la praxis exitosa del PCP en la formación de capital social, emponderamiento ciudadano y asunción de valores como el ahorro y la corresponsabilidad, claves para la superación de la pobreza 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.

El gran desafío es, siguiendo a Ziccardi (2001), construir la democracia social en la cotidianeidad, a través de nuevas relaciones entre gobierno y ciudadanía, requisito fundamental para crear nuevas formas de participación ciudadana que garanticen la inclusión de los intereses de la sociedad en los procesos decisorios de las instituciones gubernamentales, en la formación de políticas. Esto es, restituir el carácter público a la acción gubernamental creando nuevas formas de gestión en las ciudades, porque es allí donde se instalan las principales bases para la cons-

trucción de una gobernabilidad democrática que sustente un nuevo estilo de gobierno y de gestión en las ciudades latinoamericanas.

El PCP asumido como proyecto de vida (*ética pública*) de los actores-instituciones implicadas, sustentado en un acuerdo social amplio y con un mayor involucramiento-participación ciudadana (CCs) en la toma de decisión, garantiza gobernabilidad, legitimidad por resultados y su permanencia en la agenda local.

Referencias bibliográficas

- ALCALDÍA DE MARACAIBO. 2005. Informe Dirección de Planes y Proyectos Porcentajes de Pobreza en Parroquias del Municipio Maracaibo.
- APONTE, Carlos. 2006. "Balance Social 2005". En: SIC. No. 683. Abril. Fundación Centro Gumilla. Caracas, Venezuela.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 2000. Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Nº 5.453 Extraordinaria. 24 de marzo de 2000. Caracas, Venezuela.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2007. Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con rango, valor y fuerza de ley en las materias que se delegan. Gaceta Oficial Nº 38.617. 1 de febrero de 2007.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2006. Ley de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial Nº 5.806 Extraordinaria. 10 de abril del 2006.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2006. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.435. 12 de Mayo de 2006.
- AVELARES. 2007. Notas Discurso con motivo de la creación de la Fundación Sistema de Desarrollo Microfinanciero y Ciudadano de Maracaibo. 18 de Mayo 2007.
- BAUMAN, Zygmunt. 2007. Modernidad Líquida. Fondo de Cultura Económica. Octava impresión. Buenos Aires, Argentina.
- BREWER-CARÍAS, Allan. 2005. "Democracia Participativa, Descentralización Política y Régimen Municipal". Revista Urbana. Volumen 10, Nº 36. Enero-junio. Pp. 33-48.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CEPAL. 2008. Panorama Social en América Latina 2008. En: <http://www.cepal.org/lgi>. Fecha de consulta: 7 de mayo de 2009.

- ESPAÑA, Luis Pedro. 2006. "Las cifras de la pobreza en Venezuela. De las medias verdades a la utilidad verdadera". En: SIC. No. 682. Marzo. Fundación Centro Gumilla. Caracas, Venezuela.
- ESPAÑA, Luis Pedro-Equipo Acuerdo Social. 2006. Venezuela: Un acuerdo para alcanzar el desarrollo. Publicaciones UCAB. Caracas.
- ESTABA, Rosa. 2007. El sacudón territorial en Venezuela. Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XII, nº 716, 10 de abril de 2007. [Documento en línea] Disponible: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-716.htm>. [ISSN 1138-9796]. Fecha de consulta: 5 de julio de 2007.
- FERRER, Mercedes. 2003. Políticas Urbanas en el Gobierno Local. Del plan al gobierno por políticas. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- FERRER, Mercedes; QUINTERO, Carolina, GÓMEZ, Nersa; REYES, Ramón. 2007. Diluted-betrayed city. Venezuela's city future. Ponencia presentada en la Congreso IFHP 2007. Copenhague, Dinamarca.
- GARCÍA VÁZQUEZ, Carlos, 2004. Ciudad Hojaldré. Visiones Urbanas del siglo XXI. Editorial GG. 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". Mimeografiado. Pp: 18.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA INE. 2006. Mapa de la Pobreza 2006. En: http://noticias.eluniversal.com.2006/11/22/cifras_pobreza-ine.jpg. Fecha de consulta: 8 de mayo de 2009.
- LACRUZ, Tito. 2006. Misiones y Participación Popular. Revista SIC Nº 682. Marzo Fundación Centro Gumilla. Pp. 56-60. Caracas.
- LÓPEZ MAYA, Margarita. 2007. Entrevista Domingo 21/01: A-2. En. www.elnacional.com. www.venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/01/21/ Fecha de consulta: 20 de Mayo de 2007.
- MAZZINA, Constanza. 2007. Un nuevo año en América Latina. Instituto Ecuatoriano de Economía Política.22/01. En: <http://www.ieep.org.ec/index.php?option=com>. Fecha de consulta: Junio 2007.
- MONTAGUT, Teresa. 2000. Política Social. Una introducción. Editorial Ariel Sociología. Barcelona, España.

NEGRÓN, Marcos. 1999. Una contrarrevolución territorial. Revista URBANA. Volumen 4, No. 24. Enero-junio 1999.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando. 2005. Anotaciones sobre el Régimen Constitucional de la Descentralización Territorial en Venezuela. Urbana No. 36. Enero-junio. Pp 58-56. Caracas.

SÁNCHEZ MELEÁN, Jorge. 2007. Del Estado federal al Estado comunal. En: La Verdad. Opinión. Pagina A-4. 30 de Marzo.

ZICCARDI, Alicia. 2001. Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.

Entrevistas

Ecarri, Carmelo. 2007. Alcaldía de Valencia, estado Carabobo, Venezuela.

España, Luis Pedro. 2007. Investigador Pobreza Urbana. Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Caracas.

Ferrer, Mercedes. 2007. Instituto de Investigaciones. IFAD-LUZ.