

Política social y construcción de ciudadanía en Venezuela

Irey Gómez Sánchez y Luis Alarcón Flores

Escuela de Ciencias Sociales. Universidad de Oriente-Venezuela.

E-mail: ireygomez@cantv.net; sociology@cantv.net

Resumen

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la relación entre construcción de ciudadanía social y políticas sociales en Venezuela durante el período 1999-2008, con el apoyo de fuentes documentales e investigaciones previas realizadas por diferentes autores. El referente principal lo constituyen las misiones sociales desarrolladas durante este período. Entre los hallazgos se tiene la influencia de nuevos actores (Fuerzas Armadas Nacionales, industria petrolera nacional-PDVSA y comunidad organizada-Consejos Comunales). En la política social y su utilización recurrente como mecanismo de legitimidad política por parte de algunas instancias del poder político, aunque el deber ser, orienta dicha política hacia un proceso de intersectorialidad y corresponsabilidad, entre esos nuevos actores, el resto de la institucionalidad pública, y la comunidad en general. En este período, se produjeron importantes reformas políticas, un nuevo marco normativo e institucional y en el año 2000 se propusieron nuevos lineamientos de política social, que valoran en forma positiva, la ciudadanía social, reivindicando los derechos sociales y el deber de Estado en la provisión del bienestar social. Se concluye que se ha avanzado formalmente en la recuperación del modelo universalista de política social pero persiste la disociación entre la normativa y la realidad social. De ahí que en la práctica aún permanece un tipo de relación Estado-sociedad que reproduce la ciudadanía asistida en dicha política. Por tanto, se necesita mayor correspondencia entre el esfuerzo jurídico-legal e institucional y la voluntad político-social que conlleve al fortalecimiento de la ciudadanía social en Venezuela.

Palabras clave: Política social, ciudadanía social, estado de bienestar.

Social Politics and Construction of Citizenship in Venezuela

Abstract

They summarize the aim of this work it is to think over the relation between construction of social citizenship and social policies in Venezuela during the period 1999-2008. We rest on documentary sources and previous investigations realized by diferents authors. The principal modal it is constituted by the social missions developed during this period. Between the finds we have the influence of new actors (National Armed Forces, petroleum national industry-PDVSA and organized community Communal Councils) In the social politics and utility appellant like mechanism of political legitimacy on the part of some instances of the political power, though the duty to be orientates the above mentioned politics towards a process of intersectorialidad and corresponsabilidad, between these new actors and the rest of the public institucionalidad, as well as between them and the community in general. In this period there took place important political reforms, a new normative and institutional frame and in the year 2000 they proposed new limits of social politics, which they value for positive form, the social citizenship, claiming the social rights and the duty of State in the provision of the social well-being. One concludes that it has been advanced formally in the recovery of the model universalista of social politics but the dissociation persists between the regulation and the social reality. Of there that in the practice still permanence a type of relation State- society that reproduces the citizenship represented in the above mentioned politics. Therefore, major correspondence is needed between the juridical - legal and institutional effort and the political - social will that he carries to the strengthening of the social citizenship in Venezuela.

Key words: Social politics, social citizenship, State of the well-being.

Introducción

El objetivo de este trabajo es examinar la relación entre construcción de ciudadanía social y políticas sociales en Venezuela durante el período 1999-2008. La investigación documental, se apoya en investigaciones previas realizadas por autores diversos acerca del tema y en documentos oficiales y académicos relativos a la política social vigente durante este período. El referente principal para el análisis lo constituyen las misiones sociales, las cuales son consideradas una de las más importantes formas de protección social y de política social en Venezuela, entre los años 2003 y 2008.

En el caso venezolano, durante el período estudiado se manejan algunos argumentos u opiniones que justifican o defienden el bajo perfil adoptado por la vieja institucionalidad proveedora de bienestar social y en su lugar la crea-

ción o promoción de estructuras paralelas para el desarrollo de otras formas innovadoras de intervención social. Tales argumentos se refieren principalmente al burocratismo y falta de eficiencia que ha imperado en la gerencia de planes, programas y proyectos sociales en el país. Problemas que según la perspectiva oficial atentan contra las metas de inclusión social y combate efectivo a la pobreza, trazadas por el gobierno nacional del Presidente Hugo Chávez Frías. De ahí, que a partir del año 2003 cobran protagonismo las llamadas Misiones Sociales como una de las estrategias a seguir en materia de protección social y combate a la pobreza, por parte del Estado venezolano.

Al desarrollo de las Misiones, se agregan otros elementos igualmente importantes que caracterizan el funcionamiento de la política social en el período estudiado. Por una parte, las dificultades existentes para que los nuevos programas de protección social del año 2003 en adelante,

guarden correspondencia con los lineamientos de política social propuestos por el gobierno nacional en el año 2000 (Ministerio de Salud Desarrollo Social - MSDS, 2000). Por otra parte, el impacto tanto institucional como político que tiene la incorporación de nuevos actores a la política social, a saber: Fuerzas Armadas Nacionales (FAN), la empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA) y los Consejos Comunales.

Según lo antes expuesto, es oportuno reflexionar el desarrollo de la política social a la luz de los cambios que vienen ocurriendo en nuestro país, especialmente con la relevancia que en los últimos cinco (5) años le ha sido otorgada a la figura de las Misiones. No hay que olvidar que dicha política forma parte de un modelo de desarrollo y de un proyecto político que tiene su expresión en la agenda pública en un ámbito territorial determinado. De ahí que Lahera, citado por Gómez (2007) plantea que dicha agenda se crea y desarrolla en la dinámica de las relaciones de poder y exigencias propias del modo de funcionamiento del sistema político venezolano, la creación y resultados de la política social expresa el tipo de relación existente entre el Estado y la sociedad civil.

En términos de construcción de ciudadanía social por parte de la política social, a pesar de los esfuerzos realizados, se tiene que existen ciertos nudos críticos, entre los que se pueden mencionar los siguientes: el impacto negativo que traen ciertas prácticas políticas, las cuales fomentan una relación asimétrica entre beneficiarios y administradores; la representación social que tienen los usuarios acerca de los beneficios sociales que reciben del Estado, los cuales tienden a concebirse como dádivas o favores y no en la perspectiva de derechos sociales. De igual manera, mediante las Misiones se ha venido fomentando un proceso de participación social que si bien es bastante dinámico y está enfocado a la satisfacción de necesidades sociales de los sectores más desposeídos, prevalece todavía un carácter administrativo y funcional en dicha participación. Cuestión que impide al beneficiario o destinatario de la política social convertirse en sujeto político, con suficiente poder en la toma de decisiones en lo que respecta al diseño, ejecución, seguimiento y control de los cursos de acción relativos al bienestar social. En su conjunto, estos problemas o nudos críticos reproducen un tipo de ciudadanía “asistida” que se aleja de lo establecido en la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en el año 1999, res-

pecto a la protección social y cumplimiento de derechos sociales de la población venezolana.

En este trabajo inicialmente se presenta una breve referencia a elementos de carácter general que van a permitir ubicar la política social en un marco que va más allá de sus meros componentes técnico-organizacionales y resultados de gestión. Específicamente, se refiere el contexto sociopolítico que actualmente rodea la discusión de este tema, así como también la caracterización del proceso político venezolano a partir del año 1999, con el ascenso al poder de Hugo Chávez en su relación con los nuevos rasgos que definen a la política social en este período y sus posibilidades con respecto a la construcción de ciudadanía social. Cabe aclarar que por las características de este trabajo y por la amplitud del tema, se tomarán algunos ejemplos puntuales en el análisis de las Misiones, esperando que la investigación en desarrollo permita más adelante precisar, evaluar y proponer en forma más amplia y rigurosa, nuevos elementos en relación a la experiencia venezolana en esta materia.

1. El caso de Venezuela a partir del año 1999

En el año 1999, el gobierno de Hugo Chávez comenzó la gestión de su primer gobierno, realizándose un conjunto de cambios político-institucionales, entre los que cabe resaltar la aprobación de una nueva Constitución Nacional vigente desde ese mismo año, en sustitución de anterior Carta Magna que había regido todo el período de democracia representativa en Venezuela, desde el año 1961. Entre otros aspectos de importancia, la Constitución de 1999, revaloriza ciertos derechos sociales, entre los que se destacan la gratuidad de los servicios de educación y la salud, creación de nuevos espacios y mecanismos de participación popular, nuevos poderes públicos (Poder Ciudadano, Poder Electoral) el fortalecimiento de los derechos y la autonomía de los pueblos indígenas, la extensión del sufragio a los miembros de las Fuerzas Armadas (FAN), así como las nuevas formas de postulación y elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral, de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, del Contralor General y del Fiscal General de la República, entre otros.

Bajo este marco de cambios económicos y sociales ocurridos en Venezuela a partir del año 1999, los sectores populares mantienen expectativas de ascenso social y de acceso a bienes y servicios que mejoren su calidad de vida.

De ahí que redefinan sus necesidades y la manera cómo serán abordadas, no necesariamente en dirección a la construcción inmediata de ciudadanía¹ pero sí de satisfacción de sus demandas más sentidas, especialmente las de orden socio-económico (educación, salud, vivienda, empleo, entre otras). A su vez, la necesidad de reconocimiento, de logro de reivindicaciones e inclusión de los sectores subalternos, conlleva la constitución de nuevas identidades sociales y políticas. Este proceso tiene un componente emocional muy fuerte, lo que para algunos supone la construcción de una “ciudadanía popular” ha ido encaminada a una mayor atención al “necesitado” o “carenciado” en un clima que busca un mayor acercamiento ideopolítico a los grupos más pobres como base de sustentación del nuevo proyecto político revolucionario.

Paralelamente, el gobierno de Hugo Chávez Frías, se caracteriza por la construcción de una agenda pública, fundada en un discurso revolucionario, que promueve la transformación de las estructuras políticas, cuestión que plantea enormes desafíos a la estabilidad del proceso democrático, puesto que se requiere un ejercicio de concertación y negociación de los conflictos, producto de los distintos y contradictorios intereses y saberes que entran en juego en un proceso de esta naturaleza. Tales desafíos según Lahera (1999) se refieren a lo siguiente:

“La calidad de la democracia depende de la calidad de la participación. Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, en cuanto a la participación de los agentes sociales, en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas, en la responsabilidad de las normas de negociación y en la voluntad de colaboración entre las mismas. Para que la concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente ella debe atender a los intereses de todos los ciudadanos”.

Tomando en cuenta, lo anterior, se tiene que el proceso político venezolano a partir del ascenso al poder de Hugo Chávez, en el año 1999, tipificado por sus propios promotores como un proyecto de construcción de la “Revolución

Bolivariana” y más recientemente de “Socialismo del Siglo XXI”, caracterizado en su período inicial por la presencia de un ambiente de turbulencia, inestabilidad y polarización política. Esto fue notable durante el año 2002, momento en el que aparecieron una variedad de conflictos e intereses contradictorios, que dieron lugar a una situación de crisis política en Venezuela. Sin duda, ese ambiente afectó el desarrollo de las políticas públicas -y particularmente las políticas sociales, como se explicará más adelante- aunado al hecho de que los cambios político-institucionales en este período, crearon expectativas favorables en cuanto a la atención efectiva de problemas como la pobreza y la exclusión social. Al respecto, en un trabajo anterior se tiene que:

“Ante esta nueva realidad política es posible también advertir que si bien hay una ruptura con la tradición representada en los viejos partidos y sus liderazgos, existe también la posibilidad de que los líderes y movimientos emergentes siguiendo una orientación mesiánica y neopopulista, reproduzcan la vieja tradición de hacer política por exclusión (Rivas, 2000). Este riesgo se hace más fuerte en la situación de confrontación política que vive Venezuela. La necesidad de legitimar el régimen de gobierno puede llevar a ceder privilegios a ciertos grupos y a “filtrar” los beneficios sociales sólo hacia aquellos que se muestren leales a ese régimen” (Gómez, 2006: 236).

Por otra parte, la inclusión social que supone el desarrollo del marco jurídico-normativo de la Constitución Nacional de 1999 y el cumplimiento de las promesas del proyecto político revolucionario, se vio interferida, en los cuatro primeros años del primer gobierno de Hugo Chávez, por dos (2) situaciones: Primero, en la etapa inicial, el interés central del gobierno en la aprobación de las reformas de carácter político, afectó el desarrollo de la política social ya que entre otros eventos se rompió la continuidad de algunos programas sociales y se mantuvo la parálisis en cuanto a la aprobación definitiva de las reformas del sistema de seguridad social; Segundo, la crisis política que se hizo presente con más fuerza en el año

1 Teóricamente la ciudadanía es un status concedido a aquellos que son miembros integrales de una comunidad. Todos aquellos que poseen el status son iguales en cuanto a derechos y obligaciones pertinentes a él. No existe ningún principio universal que determine cuáles serán los derechos y obligaciones, pero las sociedades en las que la ciudadanía es una institución en desarrollo, crean una imagen de ciudadanía ideal, en relación a la cual puede ser medido el éxito, y hacia la cual puede dirigirse la aspiración (Teixeira, citado por Gómez, 2007).

2002², colocó la sociedad venezolana en una situación de extrema polarización y confrontación entre grupos opositores al gobierno y los que apoyaban al mismo³.

Uno de los aspectos más relevantes de las tensiones derivadas de la referida crisis, es la situación de conflictividad manifiesta entre los grupos políticos enfrentados, cuestión que influyó notablemente en el modo de vida de la sociedad venezolana, al punto que los sectores políticos (tanto del gobierno como de la oposición) y los grupos económicos y militares que los apoyaban, en conjunto con los principales medios de comunicación, fueron paulatinamente sesgando la vida nacional con un discurso maniqueista y excluyente, alejando así las posibilidades de integración social, de las mayorías sociales que inicialmente no tomaron postura en esta confrontación⁴.

En medio de este panorama político, en lo que respecta a la política social, a partir del año 2003 (Plan de Desarrollo Nacional 2001-2007), se observan cambios importantes que marcan ciertas diferencias con respecto a lo que ya se venía desarrollando en esta materia en los primeros años de gobierno. Al respecto, en un trabajo anterior sosteníamos la hipótesis siguiente:

“... la necesidad de mantener el control político por parte de las fuerzas en el gobierno, condujo al reforzamiento de la política social de carácter efectista, con medidas sociales de compensación a corto plazo, bajo la dirección de aquellos sectores políticos y militares con mayores vínculos de lealtad hacia la figura del Presidente de la República. Por otra parte, los efectos de la crisis política reorientaron también la acción social del gobierno hacia la satisfacción de necesidades básicas de la población, espe-

cialmente en el área alimentaria, salud primaria y educación básica, en un contexto de mayor desinstitucionalización. Esto se expresó en la ejecución del llamado Plan Nacional de Abastecimiento Alimentario (PNAA) (mediante los programas CASA, Megamercados y la Misión MERCAL) y de otros programas focalizados hacia las áreas geográficas más pobres del país, entre ellos, la Misión Barrio Adentro y el surgimiento de otras misiones, tales como, Robinson, Ribas, Sucre, Guaicaipuro y Vuelvan Caras, entre otras” (Gómez y Alarcón, 2005).

A su vez, desde el año 2003 hasta 2008, la tendencia ha sido el aumento de las formas de intervención social en materia de protección social y combate a la pobreza, bajo la figura de misiones, a las que se les otorgó en este último año, rango constitucional, junto al reforzamiento de los Consejos Comunales en la gestión de bienes y servicios de primera necesidad para los sectores populares (Ley de los Consejos Comunales).

Resultados y Discusión

En lo que respecta a la intervención del Estado en la cuestión social, desde el punto de vista conceptual pierde importancia el término política social, tal como fue concebido en las décadas anteriores. En su lugar, la mayor parte de los cursos de acción o programas sociales son calificados como misiones sociales (Cuadro 1).

A su vez, el tradicional sistema de bienestar social venezolano, fundado en el suministro de bienes y servicios destinado a reforzar el capital humano, entre otros objetivos, se mantiene de bajo perfil en comparación con el protagonismo adquirido por estas misiones⁵. Desde el punto de vista operati-

- 2 Paralelo al surgimiento de grupos opositores se va creando también la organización de los grupos que defienden el gobierno (inicialmente se crearon Círculos Bolivarianos, Clase Media en Positivo, entre otros), junto a la propia institucionalidad pública y otros sectores sociales asociados bajo la idea de lo “Bolivariano” o socialista.
- 3 Por su propia magnitud y complejidad, esta confrontación no tiene precedentes en la historia política venezolana: protestas sociales, movilizaciones masivas de personas en defensa al gobierno o en oposición al mismo, salida forzosa del Presidente de la República en el mes de Abril del año 2002, su posterior regreso al poder a las pocas horas de haberse producido ese acontecimiento y el Paro Petrolero de Diciembre de ese mismo año. Todo ello trastocó la vida nacional originando nuevos procesos electorales, tales como las consultas de revocatorio del Presidente de la República y de otros miembros del Poder Público, realizada en el mes de Noviembre del año 2003, y luego el referéndum para revocar el Presidente de la República, realizado el 15 de agosto del año 2004 (Gómez, 2005), sin mencionar sucesos más recientes que también han impactado la vida nacional.
- 4 Algunas interpretaciones que se han hecho, respecto a esta crisis, plantean que las movilizaciones sociales realizadas evidencian una marcada división y diferencia de clases, lideradas por los partidos tradicionales y organizaciones de clase media (García Guadilla, 2003). También se afirma que lo sucedido en Venezuela es la prolongación de la caída del sistema de partidos y corresponde a un proceso de activación ciudadana que intenta poner límites a la llamada revolución bolivariana (Sosa,s/f).
- 5 *Hasta el año 2008 se habían creado alrededor de una veintena de programas sociales calificados como misiones.*

Cuadro 1. Misiones Sociales. Periodo de Gobierno de Hugo Chavez 2003-2008

Nombre	Objetivos	Tipo de Beneficiario y de Beneficio
Che Guevara	Crear las bases de la economía socialista a través de la formación en cooperativas y núcleos endógenos	Jóvenes en situación de exclusión del sistema productivo. Beneficios: capacitación laboral y formación socio-política y tecnoproductiva.
Mercal	Comercialización y mercadeo de productos alimenticios y de otros bienes de primera necesidad.	Toda la población venezolana. Beneficio: acceso a productos de la cesta básica a precios regulados.
Barrio Adentro	Atención Integral a los sectores desposeídos. Superar el modelo sanitario excluyente.	Toda la población venezolana. Beneficios: Atención primaria en salud y otros servicios de salud especializados.
Sucre	Ampliar la matrícula de la educación superior pública	<u>Bachilleres excluidos del nivel educativo superior.</u> Beneficio: Acceso al sistema de educación superior.
Ribas	Reinsertar en el sistema educativo aquellos estudiantes que no culminaron la tercera etapa de educación básica, media o diversificada.	<u>Personas excluidos del nivel educativo básico, medio o diversificado.</u> Beneficio: Acceso al sistema de educación básica, media o diversificada.
Negra Hipólita	Diseñar y ejecutar planes de atención integral para las personas en situación de calle o abandono social.	<u>Personas en situación de riesgo o abandono social.</u> Beneficio: Atención integral y reinserción social.
Madres del Barrio	Atender las necesidades de las madres solteras en condición de extrema pobreza.	<u>Madres solteras o amas de casas en situación de pobreza extrema.</u> Beneficio: Ayuda monetaria y atención institucional.
Piar	Diseñar y ejecutar un plan de atención integral para las comunidades mineras.	<u>Habitantes de las comunidades mineras.</u> Beneficio: Atención integral a sus habitantes.
Guicaipuro	Restituir los derechos de los pueblos indígenas.	<u>Comunidades indígenas.</u> Beneficio: Restitución de los derechos civiles.
Zamora	Garantizar la protección a los campesinos y el acceso a las tierras productivas.	<u>Población Campesina.</u> Beneficio: Acceso a la titularidad de la tierra y al trabajo productivo en la misma.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Fundación Escuela de Gerencia Social (2004) y del Ministerio del Poder Popular para la Información y Comunicación (2007).

vo se observa la incorporación de nuevos mecanismos de mediación Estado-sociedad en el desarrollo de la política social (sector militar, organizaciones comunitarias, PDVSA y organizaciones políticas), así como también la utilización de otros mecanismos y fuentes de financiamiento (por ejemplo, la creación del llamado FONDEM y los recursos asignados directamente por la principal empresa petrolera estatal venezolana). De igual manera, la participación o involucramiento de los beneficiarios en la provisión de bienes y servicios sociales de las misiones, principalmente a través de los Consejos Comunales (Cuadro 2).

Formalmente, las misiones se caracterizan porque en sus enunciados se proponen elementos propios del modelo universalista de política social que predominó en el período de industrialización nacional. Esto se expresa en los objetivos generales de estos programas, los cuales proponen la inclusión de la población más desposeída,

con necesidades sociales o demandas que hasta ahora no habían sido tomadas en cuenta lo suficiente por el sistema tradicional de bienestar social. Así mismo, en la naturaleza y alcance de las metas proyectadas en algunas misiones, existe similitud con dicho modelo, en cuanto el horizonte de realización de sus objetivos va más allá del corto plazo.

En cuanto a su ejecución, un rasgo importante de las misiones sociales es que éstas en su mayoría han sido aceptadas por una parte importante de la población, dado que ofrecen beneficios tangibles a corto plazo, entre ellos, la inserción rápida de los usuarios (especialmente las de carácter educativo), el funcionamiento efectivo de estas formas de protección social –al menos en su etapa inicial– y el otorgamiento de la ayuda socio-económica, entre otros beneficios, como parte del proceso de nivelación social de la población más pobre o desposeída (Gómez y Alarcón, 2005).

Tabla 2. Misiones Sociales: Características de la participación social en su ejecución. Periodo 2003-2008

Tipo de participación social según tipo de misión	Requerimientos de la Misión con respecto a la Participación de sus destinatarios.
Normativa y Funcional: a) Derivada del componente socio-comunitario y de organización socio-productivo de la modalidad educativa allí presente (Misión Ribas).	-Elaboración de Diagnósticos comunitarios; -Elaboración de proyecto y organización de los usuarios en una cooperativa.
Normativa y Funcional: Se espera que los Consejos Comunales participen en la administración de los “Mercialitos Comunales” a través de la creación de una “Unidad de Alimentación”. También los Consejos Comunales deben realizar actividades de contraloría social (Misión MERCAL)	La normativa aprobada en el mes de Agosto de 2008 establece que en materia de alimentación, el Poder Ejecutivo Nacional con los Consejos Comunales en cada región, determinarán los niveles de “consumo comunal” por rubro, e identificarán los sujetos beneficiarios con base a parámetros objetivos, para así dar acceso prioritario a personas en situación de vulnerabilidad socio-económica o exclusión (ver Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria)
Normativa y Funcional: a través de las directivas de los Consejos Comunales y a través de los mismos destinatarios de la Misión (Misión Negra Hipólita).	Los Consejos Comunales deben promover la Misión y captar beneficiarios, así como participar en la continuidad de las actividades de protección social. Igualmente, los beneficiarios una vez insertos en la Misión participan como voluntarios en los operativos de detección y rescate de otras personas en situación de calle, abandono social o indigencia y participan en actividades ocupacionales y operativos de limpieza y saneamiento ambiental.
Normativa y Funcional: a través de las directivas de los Consejos Comunales (Misión Madres del Barrio).	La comunidad organizada en Consejos Comunales debe seleccionar y postular ante el órgano ejecutor responsable a las madres beneficiarias, así como “certificar” su condición socio-económica o la situación de pobreza extrema que la califica para el beneficio de la Misión.

Fuente: Datos recolectados por los autores (cit. en Gómez y Alarcón, 2008).

No obstante, en estas misiones también se han detectado ciertas debilidades, entre ellas, la injerencia de orden político-partidista⁶, la dificultad para funcionar según los lineamientos de la política social (intersectorialidad, corresponsabilidad y participación, ciudadanización, entre otros). Esto a pesar de que normativamente están establecidos los mecanismos destinados al cumplimiento de dichos lineamientos. Es el caso de la creación de los Consejos Comunales y sus respectivas instancias comunitarias, las cuales tienen asignadas ciertas responsabilidades en la gestión, seguimiento y control de las misiones u otros programas de protección social.

Otro de los escollos aún no resueltos es la articulación de estas misiones al resto de las instancias y políticas sociales del sistema de bienestar social venezolano, a fin de cumplir con los principios de progresividad, ciudadanización e integración social de dichas políticas. Al respecto, las misiones se han venido gestionando fuera de los clásicos mecanismos institucionales de la política social, es decir, en forma desinstitucionalizada, para evitar así las tra-

bas burocráticas e institucionales, que otrora han desviado en muchos casos sus objetivos y metas. La tendencia en la agenda pública es el reforzamiento de este tipo de medida social, cuestión que ha sido justificada por el gobierno ante la necesidad de agilizar el proceso de aplicación de las políticas sociales, evitando así las trabas burocráticas e institucionales, que han desviado en muchos casos los objetivos de estas políticas.

A lo anterior, se agrega la aprobación en el año 2006 de la Ley de los Consejos Comunales que marca la participación directa de la comunidad organizada, en la gestión de algunas áreas de política social, tradicionalmente en manos del poder municipal y regional. Anteriormente en el año 2000, la participación de la población, ya aparece como uno de los lineamientos básicos de la política social del gobierno de Hugo Chávez (MSDS, 2000). Reforzado posteriormente, con la aprobación de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP) aprobada en el año 2002, donde se establece la “participación de la comunidad organizada” en la formulación, ejecución,

6 Cuestión que no representa nada nuevo en la gestión de la política social venezolana. Sin embargo, tiende a acentuarse en virtud de que algunos actores políticos en el ejercicio de gobierno o en apoyo al mismo, no marcan la debida distancia entre la institucionalidad pública y las actividades propias de la estructura político-partidista. Por ejemplo, cuando convocan a funcionarios y beneficiarios de las misiones sociales a participar en actividades de naturaleza electoral o proselitista.

control y evaluación de la política social, bajo la figura de los Consejos Parroquiales y Comunales. En tal sentido, la Ley de los Consejos Comunales (LCC), viene a ratificar este tema y a formalizar el funcionamiento de las instancias de participación en la gestión de dicha política, que en este caso son los llamados Consejos Comunales⁷.

Formalmente, estas organizaciones comunitarias representan:

“... mecanismos de mediación en la relación Estado-sociedad, en el área de formulación y gestión de las políticas públicas, orientadas por un ideario de política social basado en la igualdad y justicia social. Esta metafinalidad de los Consejos Comunales respecto a la “construcción de una sociedad de equidad y justicia social” coloca a este tipo de organización en una dimensión política que trasciende el mero acto de satisfacción oportuna de demandas, problemas o necesidades sociales. Esto implica que los Consejos Comunales en sentido formal van más allá de lo que regularmente ha sido, en las últimas décadas, el radio de acción de otras organizaciones comunitarias en Venezuela, promovidas desde la esfera estatal, históricamente limitadas a la esfera de reproducción de necesidades materiales y destinadas a llenar los vacíos o déficits generados por la ineficiencia del aparato público “(Gómez y Semidey, 2007).

Desde esta perspectiva, en su conjunto estos cambios traen consigo un redimensionamiento de la política social, en sus aspectos conceptuales, operativos e institucionales. Incluso pudiera afirmarse que se tienen más interrogantes que certezas, dado que la dinámica gubernamental se ha caracterizado por la continua inclusión de aspectos jurídico-normativos, cambios institucionales y nuevas estrategias en la agenda pública, cuestiones que por su reciente conocimiento y aplicación hacen difícil una definición más certera de lo que en Venezuela constituye el rumbo de la política social. No obstante, se puede afirmar que en materia de construcción de ciudadanía, en el caso de Venezuela, persisten ciertos nudos críticos que ya estaban presentes en la década de los noventa. De ahí que se mantiene la tensión entre los viejos problemas de la política social y la puesta en práctica de las actuales reformas institucionales

y jurídico-políticas. Formalmente, éstas últimas potencian los derechos sociales y por ende, la posibilidad de reforzar la ciudadanía social en términos democráticos

De forma general, se ha puesto de manifiesto la tendencia histórica –no sólo de Venezuela sino del resto de países latinoamericanos– de una disociación entre la normativa y la realidad: mucho esfuerzo jurídico-legal e institucional en comparación con una menor voluntad política y participación social para poner en práctica, las reformas o cambios sociales que suponen una transformación cualitativa del Estado, mayor democratización del sistema político y principalmente la erradicación o disminución de la pobreza y exclusión social. Estas cuestiones, sin duda constituyen desafíos que colocan a la política social en una dimensión política que exige mayor participación de la ciudadanía en el control social y en la gestión de las políticas públicas en su conjunto.

Consideraciones Finales

La política social en Venezuela no ha estado desligada de las contradicciones que han rodeado la intervención del Estado en lo social y las variaciones en las relaciones de poder que han marcado cambios en el modelo de desarrollo y en el sistema político nacional. En la década de los noventa, al reducirse la política social a la aplicación de transferencias que compensan los grupos más pobres, se debilitaron los procesos de construcción de ciudadanía social en sentido democrático, reforzándose la exclusión social ya presente en el país.

A partir del año 2003, de un esquema en el que tradicionalmente el usuario se presentaba como un receptor pasivo de bienes y servicios provenientes del Estado se intenta pasar a otro que le da mayor importancia a las misiones sociales y a la creación de nuevas identidades sociales, que refuerzan los vínculos de lealtad política entre los gobernantes y el usuario. Conexo a esto, aún sigue predominando la visión de la política social como una dádiva o favor del líder político o del funcionario público que directa o indirectamente controla la toma de decisiones en cuanto al destino de la inversión social nacional. La relación tutelar

7 Al respecto el propio Presidente de la República de Venezuela ha expresado lo siguiente: “ ... los Consejos Comunales van a trascender lo local... crear una Confederación de Consejos Comunales dado que la República es Federal ... (Artículo 4 de la Constitución Nacional) ... al hacer la Federación, los Consejos Comunales específicamente en los barrios ya no estarán limitados a un pequeño proyecto de poca dimensión... Incorporar a ese esquema del Estado, el Poder Comunal y darle rango ... estatus al Poder Comunal, así ellos podrían ejercerlo en un ámbito mayor...” (Discurso del Presidente Hugo Chávez, 2007).

y clientelar que se genera entre administradores y destinatarios de la política social, interfiere en la constitución de los usuarios en sujetos políticos que defiendan su condición de ciudadanos.

En general, trascender hacia el fortalecimiento de la ciudadanía social en Venezuela requiere colocar en el debate algunos puntos clave, entre ellos se mencionan las siguientes:

a) La promoción de cambios cualitativos en la naturaleza de la participación social, de tal modo que los usuarios no sólo participen activamente en el aspecto administrativo-funcional de estas políticas, sino también se conviertan en sujetos políticos con poder de decisión en la construcción de ciudadanía, en la realización de la agenda pública y por supuesto en la formulación, ejecución, evaluación y control de la política social.

b) La combinación de políticas sectoriales focalizadas hacia los sectores más pobres con políticas sociales estructurales, principalmente dirigidas a reforzar el capital humano y a la creación de empleo productivo.

c) El cumplimiento cabal de los lineamientos de la política social presentados por el gobierno nacional en el año 2000. Esta política debe cumplir con los principios de corresponsabilidad, intersectorialidad, participación social, progresividad, ciudadanía, cohesión social y desarrollo humano integral.

d) La promoción de cambios en la cultura política nacional, de forma tal que pueda transformarse la relación Estado-sociedad. En materia de política social debe darse una relación democrática e igualitaria entre funcionarios y destinatarios, a fin que dicha política sea percibida como un derecho social y no como dádiva o favor. De igual modo, los usuarios deben ser tratados como sujetos de derechos y no como carenciados o asistidos sociales.

Referencias

- CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5453 de la República Bolivariana de Venezuela, en fecha 24 de marzo de 2000.
- FLEURY, Sonia (1997). **Estado sin ciudadanos**. Seguridad Social en América Latina. Lugar Editorial. Argentina.
- FUNDACIÓN ESCUELA DE GERENCIA SOCIAL. **Seminario de Gerencia y Capital Social**. Caracas, Mayo de 2004.
- GARCÍA G., María (2003). **Sociedad civil: institucionalización, fragmentación, autonomía**. En Ellner, Steve y Hellinger Daniel (Edit)
- La política venezolana en la época de Chávez: Clases, polarización y conflictos. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- GÓMEZ, Irey y ALARCÓN, Luis (2008). De la retracción al intervencionismo desinstitucionalizado: Variaciones del papel del estado en la política social venezolana (1990-2008). No publicado.
- GÓMEZ, Irey (2006). *¿Ajuste Económico con Ajuste Social? Perspectiva de la política social venezolana en el marco de la globalización: Un análisis de los programas sociales de la Agenda Venezuela*. Tesis Doctoral. Doctorado en Ciencias Sociales-FACES-Universidad Central de Venezuela.
- GÓMEZ, Irey y ALARCÓN, Luis (2005). **Formas de control social y legitimación política en Venezuela: el papel de las misiones sociales**. Ponencia presentada en el XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. 2 al 26 de Agosto del 2005. Porto Alegre-Brasil.
- GÓMEZ, Irey y ALARCÓN, Luis (2003). "Los nudos críticos de la política social venezolana de 1989 a 2001" En: **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. FACES-UCV. N° 2. Caracas-Venezuela.
- GÓMEZ, Irey y SEMIDEY Adargelis (2007). "De las ONG'S a los consejos comunales: variaciones de la participación ciudadana en las políticas públicas". Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Estudiantes de Sociología. Universidad de Oriente Núcleo de Sucre. Cumaná-Venezuela.
- GÓMEZ, Luis (1997). Ciudadanía, política social y sociedad civil en América Latina. En **Revista Cuadernos del CENDES**. N° 36. UCV, Caracas-Venezuela.
- LAHERA, Eugenio, cit. por: GÓMEZ, Irey (2006). *¿Ajuste económico con desajuste social? Perspectivas de la política social venezolana en el marco de la globalización: un análisis de los programas sociales de la Agenda Venezuela*. Tesis Doctoral. FACES: Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Ley de los Consejos Comunales. Publicada según Gaceta Oficial N° 5806. Extraordinario del 10 de abril.
- MAGALLANES, Rodolfo (2007). El debate político en Venezuela a inicios del siglo XXI. En POLITEIA. **Revista de Ciencias Políticas** N° 38. Instituto de estudios políticos. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
- MAINGON, Thais (2001). **Ciudadanía, derechos y salud: remontando la exclusión**. Ponencia presentada en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales y Salud. Lima. Perú.
- MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL (MSDS) (2000). *La Revolución Social en la V República. La Política Social en Venezuela*. Caracas. Venezuela.
- RIVAS, José (2000). Los cambios en las estrategias de acción política y la desarticulación de los actores políticos. En **Revista Venezolana de Ciencias Políticas**. N° 17. Universidad de los Andes. Mérida.
- TORRES, Irene (2007). Modelo para la construcción cultural del derecho en tiempos de cambio social. El caso venezolano. En POLITEIA. **Revista Venezolana de Ciencias Políticas** N° 38. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.