

## LOS CONSEJOS COMUNALES EN VENEZUELA: ASPECTOS DE GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN

VALIA PEREIRA ALMAO<sup>1</sup>

MARÍA DEL CARMEN VÁSQUEZ VERA<sup>2</sup>

### Resumen

Este trabajo tiene el propósito de analizar la importancia y significados que adquiere para los miembros de las comunidades la organización en Consejos Comunales; así como aquellos aspectos resaltantes de la gestión que aluden a su efectividad y promoción participativa. La metodología que se utiliza es cualitativa y el análisis se realiza con base en datos primarios y secundarios. Los datos primarios provienen de algunas comunidades de Maracaibo, Aragua y Caracas. Se plantea que las diferencias sociales están jugando papel en la aproximación de las comunidades a los Consejos Comunales, que el modo centralizado bajo el cual estos se han diseñado junto a los problemas técnicos, organizativos y políticos derivan en limitaciones para la gestión efectiva y la participación.

**Palabras claves:** participación social, consejos comunales, gestión pública.

### The communal councils in Venezuela: aspects of management and participation

### Abstract

This paper has the purpose of analyzing the importance and meanings of the organization in Communal Counsels for the members of the communities; just like those outstanding aspects of public management that allude their effectiveness and participating promotion. The methodology used is qualitative and the analysis is realized with primary and secondary data. The primary data comes from some communities of Maracaibo, Aragua and Caracas. The social differences are playing a part in the proximity of the communities to the Communal

---

1 Socióloga. Dra. en Ciencia Política. Investigadora del IEPDP-LUZ. E-mail: vpereira@iamnet.com.

2 Centro de Estudios Socio Antropológicos. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: mvasquez@cantv.net.

Counsels, also the centralized way of their design, and the technical, organizational and political problems, all of which limit an effective public management and participation.

**Key words:** Social Participation, Communal Counsels, Public Management.

## **Les Conseils Communaux au Venezuela: aspects de gestion et participation**

### **Résumé**

Ce document vise à analyser l'importance et la signification que prend, pour les membres des communautés, l'organisation en conseils communaux, ainsi que les aspects remarquables de la gestion qui font référence à leur efficacité et promotion de la participation. La méthodologie utilisée est qualitative et l'analyse a été faite à partir des données primaires et secondaires. Les données primaires proviennent de certaines communautés de Maracaibo, Aragua et Caracas. Nous proposons que les différences sociales jouent un rôle dans l'approche communautaire aux conseils communaux, ainsi que la façon centralisée dans lesquelles les Conseils ont été conçus, avec les problèmes techniques, organisationnels et politiques, ceci dérivent en limitations pour un gestion et participation efficaces.

**Mots clés:** Participation Sociale, Conseils Communaux, Gestion Publique.

Recibido: 01 oct. 2008

Aceptado: 01 jul. 2009

## **1. INTRODUCCIÓN**

Con la promulgación de la Ley de Consejos Comunales en 2006 (AN, 2006) se formalizó un nuevo esquema de organización y participación comunal en el país. El eje central de esa nueva organización es apoyar la gestión pública en las decisiones del conjunto de familias en los ámbitos de sus comunidades organizados en consejos comunales (CCs). Pero existen factores que limitan su gestión independiente y su potencial participativo, tales como su consideración por el gobierno como pilares de la construcción del socialismo, su esquema organizativo centralizado y la polarización política del país.

Este trabajo tiene el propósito de analizar la importancia y significados que adquiere para los miembros de las comunidades la organización en CCs; así como aquellos aspectos resaltantes de la gestión que aluden a su efectividad y promoción participativa.

Como esfuerzo sintético surgen las siguientes preguntas: ¿Cómo se aproximan las comunidades a la conformación del CC? ¿Qué importancia adquiere para la comunidad la conformación del CC? ¿Son los CCs organizaciones efectivas de gestión y participación? Las respuestas no serán conclusivas y extensivas pero se manejarán algunos casos concretos y una gama de datos para distinguir algunos criterios.

El análisis se realiza con base en datos provenientes de entrevistas abiertas realizadas a miembros de comunidades y CCs en Maracaibo, Aragua y Caracas. Así como también se consideran datos provenientes de informantes claves y del registro de datos de medios de comunicación del país que se ha acopiado<sup>3</sup>. El método que se utiliza es analítico-descriptivo con uso narrativo de los datos primarios y secundarios obtenidos.

El artículo se desarrolla en tres partes<sup>4</sup>. Primero, se elaboran algunas referencias teóricas generales implicadas en la relación gestión, participación y comunidad para organizar criterios de análisis para los CCs. En segundo término, se examina parte de la información empírica recopilada a la fecha para relevar los principales rasgos de la relación antes dicha. Finalmente, la síntesis de resultados se recoge en las conclusiones.

## 2. REFERENCIAS TEÓRICO-ANALÍTICAS

Se hace una referencia general a vertientes teóricas y analíticas, sin pretender que sea exhaustiva, para ir organizando un espectro problemático de los CCs en el contexto de algunos campos de estudio de las Ciencias Sociales. Se señalan aportes significativos sobre la participación y la gestión pública y otros tópicos de reflexión para situar algunas dimensiones de razonamiento. Se intenta abrir campo a una elaboración teórica inclusiva que amplíe el espectro de observación, evaluación y perspectivas de los CCs.

### 2.1. LA RELACIÓN GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN

En la Ley de los CCs (LCC) de 2006 quedó establecido que ellos son instancias de participación para ejercer directamente la gestión de las políticas públicas (art. 2). En ese cometido los CCs atienden sus necesidades e intereses, ejercen la gestión de los

---

3 El presente artículo constituye un avance de investigación del proyecto: La institucionalidad política local venezolana: formas de sociabilidad y participación, relaciones institucionales y la decisión política y social, en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia.

4 En el artículo aparecen abreviaturas frecuentes, cuyos significados son los siguientes: CC: consejos comunales, LCC: Ley de Consejos Comunales. MINCI: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, PRBV: Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, AN: Asamblea Nacional; ABN: Agencia Bolivariana de Noticias.

proyectos, la administración de los recursos, la rendición de cuentas, la contraloría social (art 11), la organización de la economía social (art. 22) y, a futuro, los servicios<sup>5</sup>.

Dada la relación participación y gestión pública implicada en los CCs, el entendimiento de la participación en las decisiones públicas (Cunill, 1991; 1997) es un punto de partida conveniente. Puede decirse, siguiendo parcialmente a Guerón (1997), que la participación pública es el acceso y uso de los ciudadanos de diversos mecanismos e instancias para influir en las políticas públicas. Pero, el control ciudadano de la toma de decisiones implica autonomía organizativa y de provisión de recursos (Arnstein, 1969) a efectos de asegurar el empoderamiento ciudadano. Un régimen democrático de participación directa tendría que garantizar la autonomía referida.

Por su parte, la planificación cooperativa o toma de decisiones compartida plantea delegar la responsabilidad de la preparación de planes a los propios beneficiarios (Gunton et al, 2003), lo que lleva a observar las estrategias gerenciales, los procedimientos y el aprendizaje en el contexto interactivo institucional y ciudadano (Day et al, 2003). Es decir, los ciudadanos y el medio institucional se integran en un ambiente compartido de trabajo, aprendizaje y toma de decisiones.

Trevin, Schlichter y Menéndez (2006) amplían esos aportes y distinguen tipos y niveles del proceso de participación, que pueden ser de utilidad para consideraciones teóricas y empíricas sobre los CCs, a saber: grado de participación (influencia del público), interacción y aprendizaje (comunicación e intercambio de conocimientos), procedimientos (funcionamiento del proceso, claridad, normas y referencias) y resultados (calidad y utilidad del proceso participativo).

Tales lineamientos se apoyan también en las propuestas de la nueva gestión pública (Barzelay, 2003; Crozier, 1997; Osborne et al, 1994) que aluden a cooperación y procedimientos: las transformaciones de las relaciones internas, la organización del trabajo, las prácticas organizativas de dirección y la definición de medios operativos para enfrentar los problemas públicos. Aluden a la participación del sector privado y de los empleados para ampliar la comprensión de las necesidades. Pero, los actores privados y de la administración regional y local están excluidos en la LCC, por lo que no se prevé un ambiente amplio de colaboración; la interacción que se dispone para los CCs es con la administración centralizada.

En la vertiente de las políticas públicas (Moore, 1998; Heifetz, 1997; Metcalfe, 1999) resalta el aprendizaje compartido, que incluye capacidades adaptativas y de cambio de los diferentes actores para estimular procesos y decisiones creativas y de beneficio mutuo. Se valora el papel del liderazgo político en las instituciones de representación.

---

5 La Constitución Nacional de 1999 en su artículo 184 establece la posibilidad de transferir los servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados.

Los enfoques de la acción colectiva y de la decisión racional acercan los análisis a la relación entre el suministro de bienes públicos y la racionalidad de los intereses (costos y beneficios) en un contexto de no coacción externa de los actores, pero si dentro de un conjunto de incentivos (Olson, 1985; Taylor, 1987). En efecto, la obtención y manejo directo de recursos han sido incentivos para la conformación de CCs en el país; pero ciertos factores como la politización y las insuficiencias institucionales pueden limitarlos.

En la consideración de los intereses de las comunidades no pueden excluirse las posibilidades de confrontación entre los individuos, funcionarios y representantes políticos, debido a las diferencias de intereses, así como a las relaciones de dominación y autoridad que suelen producirse. Es por ello que la teoría de juegos abre un campo de estudio beneficioso para la toma de decisiones, el de la negociación y el conflicto (Rasmusen, 1989; Luce et al, 1989; Riker, 1992). Este nuevo esquema de participación directa implica aprendizajes en esa dirección para mejorar las interacciones en los CCs.

Los enfoques de políticas públicas se complementan desde el ámbito analítico de la gobernanza o buen gobierno (Prats et al, 2001; Paquet, 2000; Mouffe, 1999; Rorty, 1990; Kooiman, 2005; PNUD, 1999) que también consideran la confluencia cooperativa entre diversos actores, procesos y resultados para mejorar la eficacia y la legitimidad del sistema político democrático. Así como el desarrollo de procesos de *accountability* social (responsabilidad social) ligados a la ampliación de la participación (Brugé et al, 1998; Subirats et al, 2000). Estos planteamientos enlazan con los referidos a la calidad de la democracia, ya que el señalamiento de sus insuficiencias ha generado esfuerzos por crear indicadores que midan su calidad, de lo cual no escapa la participación pública y las relaciones gobernantes-gobernados (Inglehart, 2003; Molina y Levine, 2008).

## 2.2. NUEVA CONCEPCIÓN INSTITUCIONAL

Los CCs pasan a relacionarse directamente con el poder ejecutivo y tienen atribuciones que modifican la organización institucional pública del país. Según el esquema organizativo de los CCs, estos pasan a depender de una estructura jerárquica y de subordinación a la Presidencia de la República mediante la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular (CNPPP)<sup>6</sup> y el Fondo Nacional de los Consejos Comunales (FNCC), siendo los miembros de estos organismos de libre remoción por parte del Presidente de la República (Morales, 2008) . La CNPPP tiene, entre otras funciones, orientar, coordinar y evaluar el desarrollo y desenvolvimiento de los CCs en los diferentes

---

6 El Presidente creó el Consejo Presidencial para el Poder Popular (CPPP) (PRBV, 2007) y le asignó como tarea el estudio de la legislación comunal, pero hasta la fecha no se conocen los resultados de tal empresa.

niveles nacional, regional y local, generar mecanismos de formación y capacitación, recabar los proyectos aprobados por los CCs, tramitar los recursos técnicos, financieros (según disponibilidad de recursos del FNCC) y no financieros para la ejecución de los proyectos, y crear en las comunidades equipos promotores externos para impulsar la conformación de los CCs si fuese necesario (LCC, art. 30).

Se estructura una cadena de comisiones presidenciales que cubren los niveles regionales, locales y especiales (LCC, arts. 31, 32 y 33). En el conjunto de relaciones institucionales de los CCs no le fueron asignadas atribuciones a los poderes regional y local en la LCC, pero quedó abierto un resquicio para que estos se involucraran, ya que el artículo 25 dice que, como parte de los recursos que recibirán los CCs, están los precedentes de los estados y municipios.

Además, la organización prevista para los CCs contiene numerosas instancias intermedias para la aprobación de proyectos y la tramitación y adjudicación de los recursos ante el FNCC, que administra los recursos de FIDES y LAEE (estos fueron reformados para incorporar a las comunidades al reparto de los recursos, reduciéndoselos a estados y municipios); donde, además, operan gestores no contemplados en la ley<sup>7</sup>.

La concepción del nuevo esquema organizativo comunal implica el desplazamiento del régimen descentralizado del Estado para que sean las comunidades de familias organizadas en comunas (MINCI, 2007a), el centro de decisiones y ejecuciones públicas. Esa sería la base de la aspiración gubernamental de modificar el estado nacional por el estado comunal. En razón de la negación de la reforma constitucional en 2007, la creación de la comuna se ha dificultado<sup>8</sup>, por ello el gobierno avanza transitoriamente en la desconcentración del poder hacia los CCs.

---

7 Puede mencionarse el caso de Fundacomún (ahora Fundacomunal), la cual se ha desempeñado como brazo ejecutor del Ministerio del Poder Popular para el Desarrollo Social (MINPADES) para la constitución de los CCs, aunque esa función le corresponde según la LCC a la Comisión Presidencial del Poder Popular. En la actualidad Fundacomunal ha sido integrado al recientemente creado Ministerio de las Comunas. También, respecto del financiamiento de los bancos comunales, ha sido el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI) el que ha venido ejerciendo esa responsabilidad y no, como especifica la LCC, el Fondo Nacional de los Consejos Comunales (FNCC).

8 Aunque no por ello el gobierno ha abandonado la idea de fomentar la comuna, ya que, la considera “la fase superior de organización de los CCs y de la organización popular” (MPPC, 2009) y su impulso se enmarca dentro del denominado tercer ciclo de la revolución socialista. La modificación a la LCC que se discute en la actualidad en la AN gira en torno a esa concepción.

### 2.3. ASPECTOS BUROCRÁTICOS Y MULTIFUNCIONALIDAD DE LOS CCs

La idea gubernamental sobre los CCs en Venezuela trasciende el acercamiento de los organismos públicos a los ciudadanos, constituye un esquema que pone la gestión pública en las manos de las comunidades que, al absorber funciones de instituciones públicas, se convierten en organismos burocráticos. En varios artículos de algunas leyes que el Ejecutivo promulgó en julio 2008 (*Ley Habilitante*), se incrementan las atribuciones de los CCs, mediante transferencias a los mismos de competencias de entes públicos (PRBV, 2008a, art. 20) y especificaciones de funciones sociales y económicas. Se les involucra en el desarrollo turístico (PRBV, 2008 b, art. 5), en actividades de contraloría social (PRBV, 2008 c, Exposición de motivos), la defensa del consumidor (PRBV, 2008 c, art. 91) y la educación para el consumo (PRBV, 2008 c, art. 87); así como también, se establecen sus vinculaciones con la Milicia Nacional Bolivariana (PRBV, 2008 d).

Además, los CCs son considerados unidades de producción social y para ello se dispone el financiamiento del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (PRBV, 2008 e, art. 17). Las posibilidades de ampliación de recursos a los CCs queda expresada con la adjudicación de ingresos por multas y bienes decomisados por la acción fiscalizadora que se prevé hagan los CCs sobre la cadena de distribución, producción y consumo (PRBV, 2008 c, art. 135). Aunque en la LCC-2006 estaban previstas funciones económicas, ahora se amplía y ratifica el carácter multifuncional de los CCs. No obstante los cambios indicados, la LCC no sufrió modificaciones<sup>9</sup>.

La multifuncionalidad de los CCs los convierte en burocracia estatal. Esto desvirtúa la responsabilidad social, porque los CCs se colocan en la línea de mando del poder ejecutivo y todo el proceso de toma de decisiones (incluida la asignación y control de los recursos) se sustrae tanto de los intereses de las comunidades como del escrutinio independiente que se procura al impulsar formas de participación ciudadana.

El cambio comunal que se promueve con la organización de los CCs lleva a considerar los procesos sociales y políticos que inciden en el mismo. Por un lado, se tiene el desarrollo de los movimientos sociales y de la participación social (García-Guadilla, 2007) en el país, que enlazan con la participación promovida por la necesidad de inclusión y búsqueda de la equidad (Maingón, 2005). En este campo las experiencias organizativas de base constituyen aportes para el nuevo esquema de desarrollo de los CCs: aprendizajes, logros y liderazgo que forman un valor agregado para estimular la participación y la gestión comunal.

---

9 El Presidente Chávez (MINCI, 2007b) había dicho que reformularía la LCC para adecuarla a los cambios sociopolíticos como parte de la habilitación legislativa que le fue conferida por la Asamblea Nacional en 2007, pero el período habilitante culminó en julio 2008 y esa reformulación no fue presentada.

El contexto sociopolítico nacional emana condicionantes importantes que inciden en los rasgos y dinámicas de los CCs, porque la tendencia a cambios estructurales se evidencia en el impulso a la centralización, el predominio del liderazgo personalista presidencial y la búsqueda del socialismo, mediante la formación de una nueva hegemonía política con el concurso del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), bajo el planteamiento del partido único (ABN, 2006) y del poder comunal, con el apoyo de los CCs<sup>10</sup>. Esto envuelve grandes desafíos derivados de las características democráticas y capitalistas del país y del nivel, todavía exiguo, en materia de gestión y participación que despliegan los CCs, con los cuales se pretende que el ordenamiento socio-económico sea desplazado.

## 2.4. LA VIDA DE LAS COMUNIDADES

Las formas asociativas, políticas y de sociabilidad que operan en las comunidades repercuten sobre la organización y desarrollo de los CCs. A ello se unen las características multipartidistas y todavía plurales, a pesar de la noción de partido único que prevalece en el gobierno actual, que existen en el país y generan competencia política en el nivel local y en las comunidades. Esto alude a los rasgos de una sociedad democrática y los mismos condicionan el cambio socialista que aspira el gobierno.

En tanto que los CCs se insertan en los contextos de la vida individual, familiar y comunitaria, ellos manifiestan prácticas humanas que pueden ser entendidas bajo una diversidad de ópticas de orden sociológico, político y psicosocial que dan cuenta del comportamiento de los individuos en los grupos, la comunidad, la sociedad y la política. Al respecto pueden mencionarse, la estructuración de las relaciones meso y micro sociales que envuelven los procesos de rutinización, reproducción y cambio, haciendo que las organizaciones particulares, como es el caso de los CCs, lleven consigo varias “historias” y prácticas sociales (Giddens, 2003) producto de la sociabilidad, entendida integralmente (familiar, comunal y social). Esto repercute en las relaciones de los individuos entre sí y con los otros, provocando formas de acercamiento o alejamiento (Gurvitch, 1941). Ese campo se vincula al de la psicología comunitaria (valores, acciones, participación y compromiso) (Montero, 2004). También influyen los procesos de socialización política que, en el caso venezolano, se han expresado en actitudes políticas partidizadas (Torres, 1982; Pereira, 2001). Todo ello expone la complejidad de rasgos de las comunidades capaces de impactar la dinámica de los CCs.

---

10 En su alocución de toma de posesión de su segundo mandato presidencial en enero 2007, Chávez especificó cinco motores para avanzar al socialismo del siglo XXI, el quinto motor sería el poder comunal, del cual forman parte los CCs (MINCI, 2007c).



## 2.5. EXPERIENCIAS CONCRETAS

Entre las referencias a experiencias concretas, se tiene el análisis de Harnecker (2003) sobre los CCs que se desarrollaron en el gobierno de Salvador Allende en Chile, los cuales tenían como propósito el desplazamiento del control partidista tradicional adverso al gobierno, el de la Democracia Cristiana, para instaurar uno nuevo, el de los partidos de la alianza de gobierno, la Unidad Popular. Pero, el campesinado no apoyó la conformación de los CCs y los partidos de la Unidad Popular no contaban con mecanismos locales de decisión para enfrentarlo dado su dirección centralizada.

Sobre ese planteamiento puede decirse que la Democracia Cristiana contaba con lealtades sólidas entre el campesinado chileno, de modo que, desplazarlos iba más allá de la decisión política gubernamental, porque implicaba la conjunción de factores ligados a la integración de intereses, recursos, beneficios y la generación de nuevas lealtades partidistas, todos los cuales dependen del mediano y largo plazo para su consolidación. Esa debilidad reforzaba el conflicto partidista. En esas condiciones, colocar el énfasis en la nueva hegemonía política comprometía los objetivos de creación de una nueva organización social participativa porque acrecentaba la confrontación política y alejaba la posibilidad de que los ciudadanos, aún en situación de diferencias ideológicas, conciliaran sobre necesidades y objetivos comunitarios básicos.

Esto lleva a considerar el control de las élites y entes gubernamentales que se manifiestan en la dinámica social y política, haciendo que, incluso en sistemas democráticos sólidos, operen tendencias hacia la hegemonía política o de manipulación sobre los gobernados (Maravall, 2003; Riker, 1982; Nagel, 1993), que interfieren las actitudes y decisiones de los individuos, lo que lleva a relativizar la autonomía y calidad democrática de las formas organizativas participativas que puedan desarrollar. En estos términos, el propósito gubernamental de buscar insertar el socialismo mediante el poder comunal, el PSUV y el Frente Francisco de Miranda (FFM)<sup>11</sup> colabora a desatar la competencia

---

11 El dirigente Arquímedes Marcano, del punto rojo del Sector 2 de La Puente (Maturín, Edo. Sucre), explica que alquilaron el local *“para la campaña social y política (Referendo Constitucional 2007). Aquí estamos el PSUV y el consejo comunal, somos los mismos, tenemos los mismos ideales”* (El Vocero Hispano, 2007). El dirigente social del municipio Palavecino (Estado Lara) y miembro del Frente de Abogados Bolivarianos, Richard Coroba, afirma que el PSUV nace como una plataforma política necesaria para fortalecer los consejos comunales (El informador, 2008). En una entrevista, Francisco Rivero (Portavoz del Batallón “Armando Reverón” del PSUV en el Estado Vargas), dijo sobre los temas debatidos en su batallón: *“Se manifestó mucha inquietud sobre la necesidad de conformar en líneas revolucionarias los Consejos Comunales y discutimos cómo el PSUV y en concreto nuestro Batallón implementaba los Consejos Comunales y desarrollaba el poder popular en nuestro sector”* (El Militante, 2008). Entre las metas definidas por el Frente Francisco de Miranda para apoyar la revolución bolivariana está la organización y formación del pueblo para la conformación de los CCs, Comités de Alimentación y Bancos Comunales a través de la Escuela Robinsoniana

política por los CCs, no sólo en el nivel partidista sino también entre las instancias regionales y locales de gobierno; todos los cuales pugnan por contrarrestar aquel objetivo que perciben como amenaza a su crecimiento entre la base social<sup>12</sup>, lo que interfiere la fluidez de la participación y sesga los objetivos comunitarios.

Los CCs de Colombia (Presidencia de la República de Colombia, 2002; Uzcátegui, 2006) se conforman para tareas específicas en la búsqueda de soluciones para problemas concretos de la comunidad. Ellos operan como puentes entre las municipalidades y las gobernaciones con las dependencias del ejecutivo nacional en las distintas regiones, para formular problemas y soluciones y para hacer seguimiento de los recursos. Estos CCs colombianos son transitorios y funcionan como herramienta de gestión pública, no buscan cambiar estructuras sociales, no reciben recursos directamente y, una vez que realizan las tareas específicas, se desactivan.

### 3. EXPERIENCIAS DE CONSEJOS COMUNALES EN VENEZUELA

#### 3.1. ACEPTACIÓN Y RESISTENCIA A LA CONFORMACIÓN DE CCs

Se observa receptividad entre los entrevistados a la organización de los CCs porque representan una oportunidad de contar con los recursos para garantizar la ejecución de proyectos que solucionen sus problemas comunitarios; pero las menciones no aluden mayormente a contenidos ideológicos socialistas.

En entrevistas realizadas en el Municipio Maracaibo en octubre 2007 en las comunidades populares El Gaitero, Las Tarabas, Divino Niño, Ramón Uzcátegui, y Fundación Mendoza, de clase media baja, la mayoría de las opiniones favorecían a los CCs por la expectativa de lograr recursos para mejorar sus comunidades<sup>13</sup>. Entre aquellas personas

---

(FFM, 2007). La formación como luchadores sociales que reciben los miembros del FFM, en el Estado Anzoátegui, incluye una parte práctica, consistente en permanecer 15 días en un sector para desarrollar un proyecto que permita crear consejos comunales y otras formas de organización popular (Pinto, 2008).

12 Algunas Alcaldías en manos de los sectores de oposición, entre otras, la de Naguanagua en el Estado Carabobo; del área metropolitana de Caracas, como Chacao y Baruta se han involucrado en la creación de CCs; también Alcaldías gobernadas por seguidores gubernamentales han hecho lo mismo: la de Maracaibo, Dtto Federal, la del Municipio Caroní, entre otras. Así como algunos CC del Municipio San Francisco (Estado Zulia) han recibido recursos del Consejo Legislativo del Estado Zulia (CLEZ).

13 Ese señalamiento concuerda con un estudio cuantitativo nacional, donde se concluye que entre los sectores populares se produce mayor apropiación de los CCs (Machado, 2008, 48).

partidarias del gobierno sus respuestas se vinculan a Chávez “*porque así lo mandó Chávez*” o consignas como “*ahora manda el pueblo*” para referirse a su anuencia a la organización de CCs; lo cual puede considerarse como apoyo político al gobierno, pero no estrictamente una respuesta de contenido ideológico socialista.

La posibilidad de obtener recursos está jugando como un incentivo importante para la aceptación de la organización de las comunidades en CCs. Entre los sectores más pobres, donde existen múltiples necesidades, los incentivos tienden a operar con mayor intensidad. Además, la competencia política ha hecho que los distintos partidos y sectores de diferentes orientaciones ideológicas busquen la promoción y control político de los CCs, generándose un incentivo colateral sobre tales organizaciones políticas; en tanto que, al convertirse en mediadoras de la organización interna de los CC y de la gestión de recursos ante los organismos competentes, se benefician de ello, ya que, pueden obtener una masa de seguidores y de potenciales votantes. Este incentivo colateral sobre las organizaciones políticas pulsa a la conversión clientelar de los CCs en el plano de la competencia política.

Los incentivos mencionados se integran a la racionalización de los intereses de las comunidades (aunque algunos vecinos se interesen más que otros en participar<sup>14</sup>) y, al producirse incentivos políticos colaterales para que las organizaciones políticas penetren los CCs, se desatan limitantes para la participación directa de arreglos comunitarios plurales.

En adición, algunos vecinos han dicho que al intentar gestionar problemas de sus comunidades los organismos competentes les requieren la constitución del CC para acceder a atenderlos. Se ha podido constatar que los organismos públicos de la administración centralizada y descentralizada continúan atendiendo distintas organizaciones de las comunidades. Si la conformación de CCs se hiciera obligatoria, la pluralidad de opciones de organización de la comunidad se vería comprometida, lo cual atenta a la participación democrática directa y niega los aportes de los aprendizajes participativos previos.

---

14 De acuerdo al planteamiento de Olson (1985, 204), las ganancias aplican para todo el grupo, es decir, los recursos que le sean asignados al CC beneficiarán a toda la comunidad, no sólo a los miembros del mismo que se hayan esforzado en las tareas necesarias, sino también a aquellos que dejaron todo en manos de los miembros del CC. Estos últimos pueden haber tenido motivos especiales que los llevaron a participar más que al resto de la comunidad, como son: interés comunitario, prestigio personal, control del grupo, pero también, al agregarse el elemento político, se incorpora otro incentivo, el control político de un determinado partido o grupo.

### 3.1.1. Diferenciaciones sociales

De acuerdo a las observaciones hechas en algunas comunidades de Maracaibo, la preocupación por constituir CCs se produce más entre comunidades de bajos ingresos y deviene de múltiples vías, de organismos del gobierno central como FUNDACOMUNAL, de Alcaldías, CLP, partidos políticos (oficialistas o de oposición) y de miembros de la comunidad o de organizaciones sociales existentes en el sector. En general, aquellas instituciones llegan a la comunidad mediante algún miembro o grupo de la misma.

En comunidades urbanas en el rango de clase media hacia alta del Municipio Maracaibo, Estado Zulia, se perciben resistencias para organizarse en CCs, como son los sectores Zapara 2, Cotorrera y Fuerzas Armadas, donde los vecinos tienen divergencias y desinterés en organizarse en CC. Algunas personas han aludido que sus comunidades tienen menos problemas, que los mismos los resuelven ante las instancias pertinentes con sus modos habituales de organización y movilización (asociaciones de vecinos y Juntas de Condominio); lo que indica percepción de suficiencia organizativa. Otros se oponen a los CCs por considerarlos una imposición del gobierno, mostrando esto una resistencia de tipo político. Esas observaciones son indicadores de la influencia que están ejerciendo las diferenciaciones sociales y políticas en la organización de CCs en esas áreas.

### 3.1.2. La habilidad organizativa de la comunidad

La experiencia organizativa de la comunidad genera confianza en las prácticas de organización desarrolladas, produciéndose comportamientos autónomos que protegen esos alcances frente a influencias políticas e institucionales. Los procesos particulares de vida, cohabitación y vecindad han generado historias de vida comunal que han llevado a los habitantes a compartir metas comunes y, en ese proceso, han ido valorizando sus esfuerzos organizativos a lo largo del tiempo. De las experiencias analizadas hasta ahora, se exponen resumidamente tres casos especiales de respuestas diferentes a la organización comunal entre sectores sociales de clase media con historia organizativa.

#### *3.1.2.2. Aceptación del CC y complicaciones para su funcionamiento*

Breve referencia: El CC de la Urbanización La Boyera en el Municipio El Hatillo del Estado Miranda se organizó para obtener recursos para proyectos deseados y así “evitar que el chavismo llegara al sector”. En la comisión promotora participaron algunos miembros de la Asociación de Vecinos, la cual tiene liderazgo en el área. La comunidad decidió que el parque ecológico debía ser el proyecto fundamental y sobre ello ha venido trabajando el CC. Se han vinculado a la Alcaldía del Hatillo y a las instancias intermedias que prevé la LCC (Comisión Regional, Comisión Local). Los

vecinos profesionales dictaron cursos de proyectos con metodología de Planificación Estratégica para los voceros. En la actualidad esperan por la asignación de los recursos. Uno de los voceros expresó preocupación por la ejecución del proyecto, debido a que no tienen la calificación apropiada para ello y piensa que la Alcaldía debería hacerlo porque tiene personal remunerado con experiencia. Dijo que a los miembros del CC se les hace difícil asistir a las reuniones por sus ocupaciones y los jubilados son quienes más participan.

La organización del CC surgió por el incentivo de contar con los recursos; pero, dentro de una estrategia protectora de la amenaza política externa que percibían los vecinos. Dadas las limitaciones técnicas y de tiempo de los miembros del CC, es previsible que este se active por necesidades concretas y que la organización tradicional de la zona, que no tiene las exigencias que implica la actividad del CC, mantenga preeminencia. Esto haría del CC un apéndice de la organización preexistente.

### *3.1.2.2. Aceptación del CC y contexto inviable para su desenvolvimiento*

Breve referencia: Los residentes de las Urbanizaciones La Punta y Mata Redonda, Parroquia Pedro José Ovalles, Municipio Girardot, Estado Aragua han tenido una larga lucha por obtener soluciones ante el crecimiento de la cota del lago de Valencia que amenaza sus viviendas. Hace más de veinte años crearon la Asociación de Vecinos, que ha tenido buen desempeño y liderazgo. Entre sus logros están haber logrado una decisión favorable del Tribunal Supremo de Justicia para que sus viviendas sean indemnizadas por el gobierno nacional, lo que no se ha concretado todavía. Algunos vecinos manifestaron la intención de conformar un CC para el área de las casas y no hubo objeción por parte de la asociación ni de los vecinos, nombraron una comisión promotora, pero no hubo quórum en reiteradas oportunidades en las asambleas de ciudadanos convocadas y no llegó a formarse el CC. En el área de los apartamentos (Conjunto Residencial Edificios de Mata Redonda) si se produjo la organización del CC, los vecinos aspiraban hacer el asfaltado, la impermeabilización de los edificios y arreglar los problemas de aguas negras. Pero no obtuvieron apoyo de las instituciones porque el área podría ser indemnizada y el CC se estancó.

La comunidad no logró abrir alternativas innovadoras que le dieran sentido a la actividad del CC en el área de los edificios, ni el sector de las casas percibió su utilidad. Al quedar truncada la iniciativa del CC para los habitantes de los edificios, la Asociación de Vecinos ha ratificado su liderazgo. La negativa institucional a la demanda del CC, así como la percepción de suficiencia organizativa y la expectativa de indemnización de las viviendas, truncaron la pertinencia del CC. No hubo interacción creativa entre las instancias públicas, vinculadas normativamente o no con los CCs (incluida la Alcaldía de Girardot), para buscar otras opciones, distintas a la realización de obras de mejoramiento comunal, que le dieran precedencia al CC.

No hay diversidad de opciones para que los CCs orienten su actividad y dirijan los recursos (no están abiertas en la LCC) de acuerdo a las particulares de las comunidades; como este caso del Mpo. Girardot, donde el CC pudo influir en el desarrollo de conjuntos habitacionales para reubicar a las familias y/o gestionar la indemnización de las viviendas, según las decisiones de los vecinos.

### *3.1.2.3. Negación expresa a la conformación del CC*

Breve referencia: En la Parroquia Olegario Villalobos (Municipio Maracaibo, Estado Zulia), sector Cotorrera, la comunidad cuenta con una Asociación de Vecinos, una Junta Parroquial y dos Asociaciones Civiles. Los vecinos se niegan a formar el CC, alegando que aquellas organizaciones son efectivas y suficientes. Entre sus logros se cuentan: el embaulamiento de la cañada “El ahogao”, la formación de una Brigada Juvenil con la Policía de Maracaibo para mitigar la inseguridad, un servicio de atención psicológica y psiquiátrica en el Colegio Bustamante y la recuperación de las instalaciones deportivas IMCA-Cotorrera para complementar el Complejo Deportivo Cotorrera, entre otros. Han generado relaciones institucionales locales que les han permitido el financiamiento de sus proyectos con distintas organizaciones públicas y privadas. Existe coordinación entre sus organizaciones en las actividades que realizan y la Asociación de Vecinos tiene liderazgo en la zona. Algunos entrevistados aluden al control político a que podrían ser sometidos por el gobierno con la formación de CCs y apelan al derecho a mantenerse organizados como lo han venido haciendo.

El éxito organizativo de este sector radica en haber logrado una interacción cooperativa entre diferentes actores públicos y privados. No manejan recursos directamente pero si deciden y gestionan los proyectos, actividades y la búsqueda de financiamiento. Esa efectividad y continuidad organizativa ha promovido confianza y liderazgo. A pesar de que tienen varias organizaciones en la comunidad y funcionan separadamente, se produce integración para el cumplimiento de metas y actividades, siendo la Asociación de Vecinos la que lidera la coordinación. Se produce un efecto de empoderamiento que protege la organización y sus procedimientos. Tal cosa contrarresta la influencia de los incentivos para organizar el CC. La orientación política opuesta al gobierno nacional, se adiciona como factor de contención para mantenerse sujetos a sus propias prácticas organizativas y de participación.

Con la información que se maneja a la fecha en comunidades con experiencia organizativa y de clase media, se advierte que los incentivos de la provisión de recursos pueden influir para que se conforme el CC, pero se requiere del estímulo adicional de líderes y organizaciones de la comunidad, para orientar su procedencia y funcionamiento, y para atenuar, cuando está presente, la resistencia política antigubernamental. Así como también, la obtención de financiamiento alternativo disminuye la influencia como incentivo del que provee el sector público. En un caso complejo, como La Pun-

ta y Mata Redonda, funcionó el efecto de los incentivos, pero la falta de decisiones imaginativas en torno al papel del CC impidió su procedencia, ya que esta dependía de una confluencia creativa de actores comunitarios e institucionales.

En una comunidad con experiencia y aprendizaje organizativo previo es de esperar que sus organizaciones sean sólidas y tengan liderazgo comunitario. Por ello, la pluralidad ante el desarrollo organizativo de tales comunidades es muy conveniente para estimular la participación directa democrática. La LCC (art. 2) dispone la integración como forma de relación de los CCs con otras organizaciones de la comunidad. Pero, esa integración depende de las fortalezas organizativas y de la legitimidad para dirigir que alcance el CC. Cuando sean otras organizaciones de la comunidad las que cuenten con tales ventajas, el CC debería incorporarse al trabajo mancomunado, no puede erigirse de oficio en coordinador porque se truncaría el aprendizaje previo y acarrearía divergencias y eventuales conflictos. No puede entenderse la integración como disolución o exclusión de otras organizaciones sino como coordinación cooperativa, lo cual implica aprendizaje social, alcanzable en el mediano y largo plazo.

El aprendizaje, experiencia y continuidad organizativa de la comunidad da la pauta para que ocurra empoderamiento, coordinación, integración y avenimiento entre las organizaciones de base para su toma de decisiones y ejecuciones. El potencial de esos comportamientos ha sido visualizado en la producción teórica reciente sobre las políticas públicas y la nueva gestión pública, tal como antes se especificó, en una relación interactiva, plural, de responsabilidades y aprendizajes de distintos actores (comunitarios, públicos y privados). De modo tal que, dentro de una visión plural, deberían estar abiertas las posibilidades de acceder y manejar recursos, para otras organizaciones comunales consolidadas, no sólo los CCs. La responsabilidad social en el manejo y conducción de los recursos necesita precisamente de solidez organizativa y cohesión vecinal como formas de generar compromisos comunitarios.

También, de modo libre, las comunidades deberían poder elegir si sus organizaciones (incluidos los CCs) administran directamente o no los recursos provenientes del sector público, porque ello tiene que ver con las disposiciones de los vecinos y sus destrezas técnicas, las cuales, en algunos casos, son difíciles de obtener y esas limitaciones podrían derivar en prácticas que entorpezcan los resultados y la continuidad. Los entes públicos deberían estar preparados normativa e institucionalmente para manejar las distintas opciones.

## 3.2. FUNCIONAMIENTO Y GESTIÓN

### 3.2.1. Dificultades para concertar objetivos

Se producen diferencias entre los CCs e instancias del gobierno central por la realización de determinados proyectos no requeridos por la comunidad y se ha detectado que, en algunos casos, los organismos públicos no transigen y actúan sin considerar tales exigencias, se traduce ello en la ejecución de obras que la comunidad no desea<sup>15</sup> y en tal contrariedad se hace difícil a las comunidades hacer valer sus decisiones porque no les asignan los recursos para que realicen los proyectos que aspiran. En adición, la politización limita el cumplimiento de objetivos y las divergencias entre los intereses de las comunidades motivan trabas y conflictos, que hacen inmanejable a los CCs lograr mancomunar objetivos, en ciertas ocasiones<sup>16</sup>. Esas situaciones exponen el obstáculo

---

15 Esto se ha hecho evidente en la parroquia Alta Guajira del Municipio Páez del Estado Zulia con la construcción de un centro de sanación chamánico (sanación mediante ritos de los curanderos) en el área de Cojoro por parte del Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas (MINPI); en su lugar la población deseaba un liceo. Las conversaciones no surtieron efecto y el centro chamánico será construido porque el MINPI argumenta que la partida no puede usarse en otra cosa porque forma parte de sus proyectos banderas (construcción de siete centros chamánicos en el país). La comunidad y miembros del CC de Cojoro manifiestan que tienen necesidades múltiples: carencia de agua, electricidad, escuela, vialidad, viviendas, entre otros y que el centro chamánico no se corresponde con sus rituales, sino que es propio de los indígenas del Amazonas. Este punto es interesante porque puede decirse que la administración central está poniendo en práctica el dominio cultural indígena del Amazonas puesto que la ministra de MINPI forma parte de esas comunidades, irrespetándose la cultura de los indígenas de la Guajira. Por otra parte, los miembros de la comunidad piensan que debido a que ese centro no tendrá para ellos ninguna utilidad, con el tiempo podrán convertirlo en un liceo. En algunos barrios de las zonas de Catia y Antímano de Caracas existen diferencias con entes públicos como el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat (MINVIH) y la Alcaldía Libertador respecto de los proyectos a ejecutar y como consecuencia, tales entes no atienden los requerimientos de esas comunidades ni les otorgan los recursos para que realicen sus proyectos. El barrio Federico Quiróz en Catia tiene su CC pero no ha sido reconocido ni tiene recursos, la comunidad desea mejoras pero no liquidar el barrio para mudarse a un proyecto de ciudad, al núcleo endógeno o ciudad Fabricio Ojeda, que es el plan gubernamental. Como resultado, ningún ente gubernamental atiende las exigencias de ese barrio y no tiene acceso a los recursos.

16 Hay once CC constituidos en el desarrollo habitacional Ciudad Lossada (Parroquia Idelfonso Vásquez, Municipio Maracaibo) donde el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat (MINVIH) tiene pautado construir 2.500 casas, de las cuales han concluido 300, pero no tienen servicios públicos (agua, luz, cloacas) y no se ha conectado la red de cloacas porque sus vecinos, los habitantes del barrio Motocross, se niegan a permitirlo en la suposición de que les perjudicaría. Las gestiones de los CCs para solucionar esos aspectos se ve interferida por dos factores, uno ha sido su composición política progubernamental, lo cual



mayor que tienen los CCs, el peso del poder ejecutivo en las decisiones y las interferencias políticas. A lo que se agregan las insuficiencias técnicas que puedan tener los CCs<sup>17</sup> para manejar la negociación.

### 3.2.2. Cabalgamiento de funciones

Se ha conseguido que varias funciones del CC son ejercidas por una misma persona<sup>18</sup>. La disposición de la LCC que limita la multiplicidad de funciones lleva implícito estimular la participación. Un régimen de participación directa requiere que se reconozcan y contrarresten los obstáculos que afecten la fluidez participativa en las comunidades.

---

viene limitando la combatividad para resolver la carencia de servicios y el otro es su inhabilidad para concertar con el barrio Motocross, porque no cuenta con las destrezas necesarias, dejando en manos de las instituciones involucradas su resolución (MINVIH e Hidrologo), a los cuales ese manejo de la realidad local también le complica sus actividades habituales. Las tensiones llevaron a que los integrantes de nueve de los once CC, renunciaran al PSUV y ahora se vinculan con el partido de oposición Un Nuevo Tiempo (UNT), buscando con ello apoyo para mejorar la situación de la zona.

- 17 Se han producido acciones particulares tendientes a buscar integración y coordinación interinstitucional entre los diferentes entes públicos y los CCs pero que no son consistentes, son acciones aisladas, sin seguimiento ni apoyo continuo en el tiempo: la Corporación de Desarrollo de la Región Central (Corpocentro) realizó el evento Consulta Participativa del Plan de Desarrollo Regional 2007-2013 que reunió a los CCs de la región y a organismos públicos de la misma en julio 2007; el Fondo de Desarrollo Microfinanciero adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal (MINEC) y la Escuela Venezolana de Planificación (EVP) han dado cursos de planificación a voceros de CCs del país para “*brindar herramientas a los consejos comunales para que el diseño y desarrollo de sus planes ... esté fundamentado en las líneas estratégicas que emitirá la Comisión Central de Planificación y el Plan Nacional Simón Bolívar*” (Diario Vea, 2007a: 11), (líneas estratégicas que todavía no han sido emitidas) y toda otra serie de acciones de soporte para los CCs, como reuniones de los CCs del Municipio Caroní del Estado Bolívar para coordinar relaciones con los ministerios vinculados a su funcionamiento (Diario Vea, 2007 b, 2); reunión de la Alcaldía de Caracas con los CCs del Municipio libertador para brindarles apoyo (Diario Vea, 2007c, 46), entre otras. Como actividad más consistente, pero referida a las contrataciones, se encuentran los talleres de capacitación a los CCs sobre contrataciones públicas que desarrolla el Servicio Nacional de Contrataciones, siguiendo un mandato contemplado en el artículo 22 (numeral 13) de la Ley de Contrataciones Públicas (PRBV, 2008f).
- 18 En el CC San Javier de la Parroquia Luis Hurtado en el Mpo. Maracaibo, uno de sus voceros principales ejerce responsabilidades simultáneamente en la unidad de gestión financiera, en el comité de seguridad integral y en el banco comunal. En Lomas del Valle, Parroquia Raúl Leoni, Mpo. Maracaibo, el CC llamó a elecciones para sustituir a los miembros de una familia del vecindario que integraban tanto el CC como el banco comunal.

### 3.2.3. Efecto de la exclusión en el reconocimiento de problemas y soluciones

Algunas comunidades ven en los CCs una forma de canalizar sus esfuerzos por lograr el disfrute de beneficios de los cuales se sienten excluidos, como son los habitacionales<sup>19</sup> y los servicios públicos<sup>20</sup>. Al no encontrar soluciones expeditas en tiempo oportuno se producen rivalidades entre vecinos y comunidades y con organismos públicos. La puja por la inclusión social es un factor que exacerba las condiciones de la gestión comunal, e indica que la coordinación interinstitucional e intercomunitaria, así como la confluencia de poderes públicos (centralizados y descentralizados) y de sectores privados es conveniente para generar un ambiente de soluciones compartidas.

### 3.2.4. Tramitación laboriosa e inversión de tiempo personal

Miembros de CCs aluden a las numerosas diligencias que deben realizar y la falta de tiempo para ello, cuando no son las demoras de los organismos públicos los que hacen interminables las gestiones y postergan las soluciones<sup>21</sup>. La multifuncionalidad de los

---

19 Familias que habitan invasiones en Maracaibo se han organizado en CCs y han protestado la adjudicación de viviendas en los desarrollos habitacionales Altos del Sol Amado y San Isidro, que fueron construidos por el gobierno nacional en el Municipio Maracaibo, ya que consideran que fueron excluidos. También este tipo de conflicto se ha observado en otras comunidades de algunas áreas de Caracas y Carabobo.

20 Esto se ha presentado, por ejemplo, con el servicio de agua potable y de aguas servidas en algunas zonas de Maracaibo, en particular en la zona norte, donde el crecimiento habitacional ha sido abundante, acentuándose la carencia de agua y las insuficiencias del sistema de aguas negras en los sectores populares aldeaños, ocasionando quejas contra las urbanizaciones de clase media construidas en el área porque consideran que les reducen la fluidez del agua y se han producido conflictos y paralizaciones de las vías públicas debido al enfado de esas comunidades con dependencias gubernamentales.

21 Los habitantes del barrio San José (sector seis) de la Parroquia Cacique Mara del Municipio Maracaibo, llegaron a convocar hasta seis veces a los responsables del MINPADES a igual número de Asambleas Comunitarias a efectos de conformar el CC y aquellos no asistieron. Es MINPADES el organismo que se ha encargado de dar el visto bueno al proceso de elección de CCs. Los vecinos del barrio Constitución en el Municipio Lagunillas del Estado Zulia manifiestan insatisfacción y desinterés por los incumplimientos de la Alcaldía de Lagunillas con los compromisos adquiridos con los CCs del barrio para acometer obras urgentes (cloacas y vialidad), argumentan estar cansados de hacer diligencias ante esa alcaldía y han hecho protestas con cierres de la Av. Intercomunal. Además, es elocuente respecto de las dilaciones de organismos gubernamentales como de la apatía de los vecinos, este aviso de prensa en un periódico del Estado Aragua (El Siglo, 2008, A-5): “*Se convoca a la comunidad de Guaruto a una asamblea de ciudadanos..... Donde el Comité de Tierras Urbanas deberá rendir cuentas con facturas originales de los recursos asignados por el Ministerio de Vivienda y*

CCs vendría a exacerbar estos aspectos procedimentales. Las gestiones complicadas envueltas en la creación de un CC (González, 2007; Morales, 2008) y en su desenvolvimiento, así como las dilaciones en la ejecución de las soluciones no colaboran a incrementar el voluntariado en las comunidades, poniendo de manifiesto que la novedad organizativa de los CCs no está acompañada de una funcionalidad administrativa fluida con las instituciones competentes.

### 3.3. FACTORES DE PUGNACIDAD Y DISGREGACIÓN

#### 3.3.1. Control personal y político

Se han producido pugnas entre los vecinos para crear el CC por razones de control personal o político<sup>22</sup>. En algunos casos se producen divisiones que llevan a la formación de CCs paralelos<sup>23</sup>.

Un ambiente organizativo comunal conflictivo y dividido entorpece el logro de metas comunales y desestimula el voluntariado. Como efecto perverso, al rutinizarse el personalismo y la politización en esas organizaciones comunales, se crean condiciones para que se extiendan los conflictos y divisiones en el tiempo.

---

*Hábitat, por lo que se le agradece a la comunidad asistir masivamente, ya que el CTU alega que no ha rendido cuentas porque el Ministerio no le ha hecho entrega de los documentos que ellos consignaron y porque la comunidad nunca asiste a las asambleas.....“*

- 22 En el barrio Brisas del Zulia de la Parroquia Antonio Borjas Romero del Municipio Maracaibo se produjeron saboteos en las elecciones del CC llevados a cabo en la Asamblea de Ciudadanos por vecinos que se disputaban los cargos directivos. Lo mismo ocurrió en el barrio Chino Julio de la Parroquia Idelfonso Vásquez del mismo municipio, donde incluso fueron suspendidas las elecciones del CC debido a los enfrentamientos, ya que personas ajenas a la comunidad pretendían elegirse bajo engaño
- 23 En el barrio Los Robles del Municipio Maracaibo un grupo pro-oficialista promovió otro CC diferente del formalmente constituido y en funcionamiento. Lo mismo ocurrió en el barrio La Tigra del Municipio Guacara del Estado Carabobo, donde la antigua Fundacomún (ahora Fundacomunal) Carabobo, contribuyó a la creación de un consejo comunal paralelo en ese barrio (Diario El Carabobeño, 2008). Se formaron dos CC en el sector Humberto Celli en el Estado Carabobo y llegaron a querellas judiciales para decidir cual de los dos quedaría sin efecto. En el bloque 36 del 23 de enero de Caracas ocurrió que eligieron un CC y fue ganado por los líderes de esa comunidad y el sector perdedor se retiró del mismo.

### 3.3.2. Efecto perturbador de la corrupción

La corrupción entorpece la ejecución de los proyectos<sup>24</sup> porque, además del dispendio de recursos, colabora a que se posterguen los beneficios para la comunidad<sup>25</sup>. Esto acarrea asperezas y conflictos, pero también estimula la desconfianza, la apatía y las resistencias a participar<sup>26</sup>. También, en el Edo. Zulia la corrupción ha invadido al organismo responsable de apoyar a los CCs, lo cual viene a unirse al control político que desde esa institución se ejerce, obstaculizando ello aún más los correctivos y sanciones<sup>27</sup>. Las irregularidades en el manejo de los recursos se encuentran vinculadas a la precipitada promoción de los CCs dentro de un marco organizativo y normativo incompleto y politizado. La concepción dada a los CCs es de alto impacto debido a los incentivos directos que promueve entre los vecinos y a los incentivos colaterales que concita entre los grupos y partidos políticos. Al ocurrir eso en un ambiente de debilidades técnicas e institucionales, tanto en materia de aprendizajes de las comunidades

---

24 Destacan estos hechos en el Estado Zulia: En Lomas del Valle, Parroquia Raúl Leoni, Municipio Maracaibo, los miembros de una familia del vecindario (integraban tanto el CC como el banco comunal) fueron acusados por los vecinos de apropiarse del dinero para la construcción de una escuela en el sector. Aquí se vinculan el solapamiento de funciones de un mismo grupo familiar con la corrupción. En 17 de diciembre, Parroquia Domitila Flores del Municipio San Francisco, está desaparecido el dinero aportado por Corpozulia y el gobierno nacional para sustituir 16 ranchos por viviendas que no han sido construidas. La coordinadora y el tesorero del CC no rinden cuentas. La coordinadora de control y evaluación del CC renunció al mismo como reacción ante esa irregularidad. Fundacomunal está interviniendo en el caso. En San Benito, Parroquia Fray Bartolomé, Municipio Machiques de Perijá del Estado Zulia, se produjeron denuncias de irregularidades en el manejo de los recursos por parte de un grupo del CC, lo que ha traído conflictos entre los miembros del mismo que ameritaron la intervención de Fundacomunal. Como parte del enfado de los habitantes de Cojoro por la construcción inconsulta del centro de sanación chamánico se encuentra la queja de que el MINPI no realizó licitación para la construcción de ese centro y se la encargó directamente a una empresa cuyos dueños son parte del personal del MINPI en ese municipio. Además, el diputado oficialista José Poyo (Tal Cual, 2007) ha dicho que la corrupción se ha apoderado de los CCs indígenas, a pesar de la orientación colectivista que tienen por naturaleza dichas comunidades.

25 Según informaciones obtenidas, mensualmente hay necesidad de reestructurar un promedio de 30 CC en el Zulia debido a irregularidades administrativas, siendo en el desarrollo del plan de sustitución de ranchos por viviendas donde la mayor parte de las mismas se presentan.

26 Algunos vecinos entrevistados en comunidades de Maracaibo han manifestado que no desean participar en actividades de la comunidad por desconfianza hacia algunos miembros del CC a quienes no habiéndoselos conocido antes prosperidad económica, exhiben consumos suntuosos después de haber manejado dinero del CC.

27 Fueron destituidos 19 promotores sociales de Fundacomunal porque cobraban a los consejos comunales por avalar las asambleas de ciudadanos, por hacerle seguimiento a los proyectos, aprobar los finiquitos y, además, decidían cuales contratistas ejecutarían las obras (Yépez, 2009)

como de las organizaciones públicas, la función del control se dificulta, propiciándose la corrupción.

Además, el interés puesto en el cambio socialista con elevado control político desde el poder ejecutivo (FFM y PSUV como apoyos a veces no diferenciados de las instituciones) sobre las comunidades en busca de afiliaciones ideológicas y beneficios electorales, tampoco favorece la aplicación de controles porque prevalecen los intereses políticos subyacentes; asimismo, sería difícil la adopción de medidas punitivas debido a irregularidades en el manejo de los recursos, si fuese el caso, por la sensibilidad existente hacia los sectores populares (los que más se han organizado en CCs y han desarrollado proyectos financiados) porque son la población objetivo del proyecto social revolucionario<sup>28</sup>; además, los promotores no sólo son funcionarios, son activistas políticos en ese cometido.

Sin embargo, es necesario propiciar aprendizajes para el uso transparente del dinero asignado a los CCs a efectos de potenciar los recursos, garantizar resultados en tiempo oportuno e incentivar la participación.

#### 4. CONCLUSIONES

La organización comunal que prevé la LCC ha generado expectativas positivas entre gran parte de las comunidades observadas, viene a llenar una inquietud de inclusión que es loable resaltar y que ha puesto a muchos vecinos a dedicar esfuerzos a su organización y a realizar los trámites de gestión previstos.

Aunque el propósito gubernamental es impulsar el socialismo con los CCs, no se encontraron alusiones a esa orientación o a principios socialistas entre los entrevistados. La atracción hacia los CCs más común radica en la posibilidad de resolver carencias y necesidades de las comunidades. Los propósitos de los vecinos están en la gestión y participación que prevé la LCC y no en la aspiración socialista gubernamental.

---

28 El Sub-Director de Fundacomunal en el Edo. Zulia ha dado a conocer que está investigando irregularidades en los CCs y un centenar de casos los ha pasado al Ministerio Público; pero, alude que algunas situaciones se deben a *falta de conocimiento*, por lo cual desarrollarán actividades de formación (Ojeda, 2009). La expresión *falta de conocimiento* lleva a la duda en torno a su significación; ¿constituye una forma de moderar las irregularidades ocurridas justificándolas como errores de novatos? Están por verse los resultados que tomarán las investigaciones aludidas en una institución donde impera el secreto sobre cualquier información que se les solicite. Por otra parte, el Director de Fundacomunal en el Edo. Zulia fue cambiado por un miembro del Frente Francisco de Miranda, pero el Sub-Director sólo dijo al respecto que era una acción de mejoramiento de la institución con motivo de su incorporación al Ministerio de las Comunas (Ojeda, 2009). Ese nombramiento refiere la ambigüedad institucional y partidista que la organización comunal venezolana viene experimentando.

Se percibe diferenciación social en la aproximación de algunas comunidades de Maracaibo a los CCs. En las zonas populares la motivación de obtener recursos para resolver problemas de las comunidades es un incentivo común, pero entre los sectores medios no se aprecia esa fuerza y, mas bien, la resistencia a formar CC entre este tipo de comunidades está en la posición política antigubernamental. Esas diferenciaciones concuerdan con el ambiente de polarización política que el país experimenta por los efectos de las condiciones de cambio político que prevalecen. Pero, tal como lo muestran los casos de Cotorrera en Maracaibo y de la Boyera en Caracas, se manifiestan formas distintas de ejercer la resistencia antigubernamental de la clase media en la organización comunal, en el primero se rechaza la constitución del CC y en el segundo se promueve. En ambos casos, ello está relacionado con la experiencia organizativa comunitaria previa.

En las experiencias de clase media consideradas no se observó que haya habido intervención institucional para que los CCs fueran conformados. La influencia institucional ocurre más entre las comunidades más pobres, tanto por sus necesidades y problemas como por la orientación popular del gobierno. A esto se agregan los esfuerzos que hacen el PSUV y el Frente Francisco de Miranda por articularse a los CCs en función de sus objetivos revolucionarios y de movilización para apoyar las políticas oficiales; así como los intereses que también despierta la organización comunal en otros partidos políticos.

Tal cosa presiona hacia la competitividad política porque distintos partidos y sectores, respaldados, en algunos casos, en la administración pública local y regional, buscan también tener influencia en los CCs. El país es multipartidista, no obstante que el partido de gobierno sea predominante, y esto contrarresta la extensión de objetivos políticos hegemónicos sobre los CCs; sin embargo, este factor político constituye también una amenaza para la participación comunal abierta ya que podría distorsionar el reconocimiento y consecución de los intereses comunitarios.

Las comunidades con experiencias organizativas consideradas han logrado efectividad y liderazgo ligado a la confluencia de factores entre los que se encuentran sus vinculaciones institucionales con el medio público y privado y el uso de sus capacidades de acción colectiva y profesionales, con lo cual han transitado aprendizajes que les ha permitido sostener el liderazgo y cumplir sus metas, lo cual afirma los criterios de las propuestas recientes de políticas públicas y de la nueva gestión pública.

Pero, en la concepción gubernamental de los CCs esos aspectos están soslayados; así como su vinculación con las instituciones públicas localmente más cercanas, como son las alcaldías; ya que, la intención es sustituir la organización de la base social preexistente y garantizar el control político del poder ejecutivo sobre los CCs, lo cual incita a extender la competitividad política a la organización comunal, desdibujándose con ello el planteamiento sustantivo de la democracia directa. Además, la multifuncionalidad, coloca a los CC en el plano funcional y operativo de la administración pública,

lo cual requiere diferenciación; ya que, complica las condiciones en que se realiza la organización y gestión de los CCs, donde el elemento político puede traer serios sesgos y distorsiones en los resultados y desempeños, porque sustrae a los CCs del ámbito natural de su pertinencia, legitimidad y responsabilidad social: la comunidad. Esta observación cobra importancia ante el hecho de que los cambios que a la fecha se prevén en la LCC en la Asamblea Nacional amplían la multifuncionalidad.

Entre los aspectos de gestión detectados, se advierten incongruencias con las instituciones públicas, interferencias políticas, problemas técnico-operativos y de negociación, limitaciones de tiempo para dedicar a las actividades, déficit participativo e insuficiente control sobre el manejo de los recursos. Esto señala tanto la existencia de limitaciones técnicas de formación en distintas áreas de la gestión, en particular en la coordinación y negociación de objetivos con las instituciones y con otras comunidades, como lo mucho que queda por hacer para apoyar el aprendizaje colectivo de la organización participativa comunal. En esas condiciones la transferencia de múltiples funciones a los CCs compromete la eficacia y el buen gobierno.

La intención participativa que acompaña a la organización comunal que se ha creado se debilita ante la preeminencia que tiene el poder ejecutivo nacional en la organización comunal. De acuerdo a lo observado, cuando existen diferencias de criterios respecto de los proyectos a ejecutar prevalece la decisión del sector público. Esto indica que la voluntad popular pierde peso y se merma el aporte de la participación comunal a la calidad democrática del país; ya que, a pesar del alto potencial democrático que tienen los CCs, estos se convertirían en organizaciones de participación limitada o tutelada.

La vinculación de los CCs con la construcción del socialismo y la competitividad política que se ha desatado en torno a ellos puede acentuar la omisión, exclusión y cooptación de miembros de la comunidad. Eso desfigura los intereses colectivos comunitarios y trastoca la pluralidad necesaria en un régimen participativo directo.

La experiencia organizativa comunal previa en algunas áreas del país no fue considerada en la LCC; pero no sería desdeñable ampliar el enfoque de la organización comunal para incluir el espectro de posibilidades organizativas existentes, que exhiben logros y continuidad en el tiempo, y pueden aprovechar las nuevas pautas de gestión directa y manejo de recursos para maximizar sus alcances.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARNSTEIN, Sherry R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation"; en *Journal of the American Institute of Planners* (Journal of the American Planning Association), Vol. 35 (4, Julio), pp. 216-224.
- BARZELAY, Michael (2003) *La Nueva Gestión Pública*; México, Fondo de Cultura Económica.

- BRUGUÉ, Quim y Gomá, Ricard (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*; Barcelona, Edit. Ariel.
- CROZIER Michael (1997) “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”; en *Revista del CLAD*, No. 7 enero.
- CUNILL G. Nuria (1997) “Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social”; Caracas. CLAD. Editorial Nueva Sociedad.
- CUNILL G. Nuria (1991) “La participación ciudadana”; Caracas, CLAD.
- DAY, J.C.; Gunton, Thomas I. y Frame, Tanis M. (2003) “Toward environmental sustainability in British Columbia: The Role of Collaborative Planning”; en *Environments*, Vol. 31 (2), pp. 21-38.
- GARCÍA-GUADILLA, María (2007) El poder popular y la democracia participativa en Venezuela: los Consejos Comunales. *Ponencia presentada en el XXVII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*. 5 al 8 de septiembre. Montreal, Canadá.
- GIDDENS, Anthony (1995) *La Constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GONZÁLEZ MARREGOT, Miguel (2007) “Consejos Comunales: ¿Para qué?”; en *Venezuela Analítica*, <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/7483372.asp>
- GUNTON, Thomas I. y Day J.C. (2003) “The theory and practice of collaborative planning in resources and environmental management (1)”; en *Environments*, Vol. 31(2) Pp. 15.
- GURVITCH, George (1941) *Las formas de sociabilidad*; Buenos Aires, Edit. Losada.
- HARNECKER, Martha (2003) “Understanding the Past to Make the Future: Reflections on Allende’s Government”; en *Historical Materialism: Research in Critical Marxist Theory*; Vol.11, No.3, pp. 5-15.
- HEIFETZ, R. (1997) *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*; Barcelona, Edit. Paidós.
- INGLEHART, Ronald (2003) “How solid is mass support for democracy and how can we measure it?”; en *PS Political Science and Politics*, Vol. 36, No. 1-Enero, pp. 51-57. Washington D.C.
- JOSKO de Guerón, Eva (1997) “La inocua unanimidad en torno a la participación ciudadana”; en *Venezuela Analítica*, No. 20, <http://www.analitica.com/archivo/vam1997.10/pint05.htm>
- KOOIMAN, Jan (2005) “Gobernar en Gobernanza”; en *Instituciones y Desarrollo*; No. 16, Vol I, pp. 171-194.
- LUCE, R. Duncan y Raiffa, H. (1989) *Games and Decisions. Introduction and Critical Survey*; New York, Dover.
- MACHADO M., Jesús E. (2008) *Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela*; Caracas, Fundación Centro Gumilla.



- MAINGÓN, Thais (2005) “Los Consejos Locales de Planificación Pública: ¿Nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela?”; en *Venezuela Visión Plural. Una mirada desde el CENDES. Tomo II*; Caracas, bid&co, CENDES UCV, pp. 535-554.
- MARAVALL, José M. (2003) *El control de los políticos*; Madrid, Edit. Taurus.
- METCALFE, Les (1999) “La Gestión Pública: de la imitación a la innovación”; en Marrodán, C. L. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la Administración aplicadas a la administración del Estado*; Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 47-68.
- MOLINA, José Enrique y Levine, Daniel (2008) *Evaluación de la calidad de la democracia: América Latina*; ponencia presentada en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Universidad de Costa Rica. San José, 5 al 7 de agosto.
- MOORE, Mike (1998) *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*; Barcelona, Edit. Paidós.
- MONTERO, Maritza (2004) *Introducción a la Psicología Comunitaria*; Barcelona, Edit. Paidós.
- MORALES, Eduviges (2008) Los Consejos Comunales en el diseño constitucional de la democracia participativa en Venezuela; en *Cuestiones Políticas*, Vol. 24, No. 40 (enero-junio), pp. 91-128.
- MOUFFE, Chantal. (1999) *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*; Barcelona, Edit. Paidós.
- NAGEL, Jack H. (1993) “Populism, Hereesthetics and Political Stability”; en *Brithish Journal of Political Science*, No. 23, pp. 139-175.
- OLSON, Mancur (1985) “La lógica de la acción colectiva”; en Battle, Albert (Edit) *Diez textos básicos de Ciencia Política*; Barcelona, Edit. Ariel, pp. 203-220.
- OSBORNE, David y Gaebler, Ted (1994) *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*; Barcelona, Edit. Paidós.
- PAQUET, Gilles (2000) *The New Governance, Subsidiarity and the Strategic State*; Ottawa, CA, University of Ottawa. Centre of Governance.
- PEREIRA ALMAO, Valia. (2001) “El partidismo en la familia venezolana: de viejas pasiones a nuevas atracciones”; en *Ciencias de Gobierno*, No. 9, pp. 176-202.
- PNUD (1999) *Human Development Report*; Oxford University Press.
- PRATS Y CATALÁ, Joan (2001) “Gobernabilidad democrática y desarrollo humano. Marco analítico y conceptual”; en *Instituciones y Desarrollo*, No. 10; pp. 103-148.
- RASMUSEN, Eric (1989) *Games and Information: An Introduction to Game Theory*; Oxford, Basil Blackwell.
- RIKER, Williams (1982) *Liberalism Populism*. San Francisco: Freeman.

- RIKER, Williams (1992) Teoría de los juegos y las coaliciones políticas; en Battle, Albert (Edit) *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*; Barcelona, Edit. Ariel; pp. 151-169.
- RORTY, Richard (1990) *El giro lingüístico*. Barcelona, Edit. Paidós.
- SUBIRATS, Joan y Gomá, Ricard (2000) *Las Políticas Públicas en España*; Barcelona, Edit. Ariel.
- TAYLOR, Michael (1987) *The Possibility of Co-operation*; Cambridge, Cambridge University Press.
- TORRES, Arístides (1982) “Familia, Fiesta Electoral y Voto: Un Análisis del Origen de las Lealtades Partidistas en Venezuela”; en Estudios Políticos, No. 1; pp. 19-46.
- TREVIN, Jorge; Schlichter, Tomás y Menéndez Jorge (2006): *La participación pública en la planificación y gestión forestal en argentina*. Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano de la Organización de la Unión Internacional para la Investigación Forestal (IUFRO). Chile, Octubre 26-27, [www.iufro.org/uploads/media/t1-trevin-et-al.doc](http://www.iufro.org/uploads/media/t1-trevin-et-al.doc)

## OTRAS FUENTES

- AN (2006): “Ley de los Consejos Comunales”; Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.806; 10 de abril.
- ABN (2006): “Chávez aboga por creación de partido único de gobierno”; 9 de septiembre, <http://www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=2&t=37592>.
- Diario El Carabobeño (2008): “Noticias”; 6 de marzo, dirección: [http://www.el-carabobeno.com/p\\_pag\\_not.aspx?art=a070308c11&id=t070308-c11](http://www.el-carabobeno.com/p_pag_not.aspx?art=a070308c11&id=t070308-c11)
- Diario Vea (2007a): “Formarán en planificación a voceros y voceras de consejos comunales”; 19 de julio, p. 11.
- Diario Vea (2007 b): “Consejos comunales del municipio Caroní realizarán encuentro para coordinar políticas con ministerios”; 21 de julio, p. 2.
- Diario Vea (2007c): “Alcaldía de Caracas realizó encuentro con los consejos comunales”; 15 de julio, p. 46.
- El Siglo (2008): “Llamado del Consejo Comunal de Guaruto”, 23 de febrero, p. A-5.
- El Hispano (2007): “Consejos comunales y batallones oficialistas: clave de la campaña chavista”; 26 de noviembre, <http://www.elvoceromi.com/news.php?nid=20316>
- El informador (2008, marzo 25): “El PSUV nace con fallas y falta de motivación”; 25 de marzo, <http://elinformador.com.ve/nueva/xxview.php?ArtID=49900>
- El Militante (2008): “Entrevista a Francisco Rivero Álvarez, Portavoz del Batallón “Armando Reverón” del PSUV”; *Militante. Corriente Marxista Internacional*; <http://www.elmilitante.org/content/view/4218/74/>

- FFM (2007): Frente Francisco de Miranda define sus estrategias para el 2007; <http://www.frentefranciscodemiranda.org.ve/infos/febrero-13-2007/ffm-estrategias.htm>
- MINCI (2007 a): “Entramos en una nueva era: el Proyecto Nacional Simon Bolivar”; <http://archivos.minci.gob.ve/doc/entramos-web.pdf>
- MINCI (2007b): “Habilitante discutirá nueva estructura de la Ley de los Consejos Comunales”; 15 de febrero, Prensa Presidencial; [http://www.minci.gov.ve/noticias\\_-\\_prensa/28/12254/habilitante\\_discutirnueva\\_estructura.html](http://www.minci.gov.ve/noticias_-_prensa/28/12254/habilitante_discutirnueva_estructura.html)
- MINCI. (2007 c): “Motores Constituyentes”; [http://www.mci.gov.ve/motores\\_constituyentes/62/11852/motoresconstituyenteshtml](http://www.mci.gov.ve/motores_constituyentes/62/11852/motoresconstituyenteshtml).
- MPPC (2009): Comunas Socialistas. Documento para la discusión. Caracas, 13 de abril de 2009
- Ojeda, Yasmín (2009): MP investiga 100 consejos comunales en el Estado Zulia. Diario La Verdad, Maracaibo (05-07-09); <http://laverdad.com/detnotic.php?CodNotic=15707>
- Pinto, Westalia (2008): Frente Francisco de Miranda: equidad social contra la pobreza y el imperialismo. ABN; [http://www.abn.info.ve/reportaje\\_detalle.php?articulo=836](http://www.abn.info.ve/reportaje_detalle.php?articulo=836)
- PRBV (2007): Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela; No. 8.607, Decreto No 5138.
- PRBV (2008a): Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela; No. 5.890, Decreto No. 6.217.
- PRBV (2008 b): Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela; No. 5.889, Decreto No.5.999.
- PRBV (2008c): Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela; No. 5.889, Decreto No. 6.092.
- PRBV (2008d): Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela; No. 5891, Decreto No. 6.239.
- PRBV (2008e): Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela; N° 5.890, Decreto No. 6.215.
- PRBV (2008f): Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela; No. 5877, Decreto No. 5.229.
- Presidencia de la Republica de Colombia (2002). Actas de Consejos Comunales. <http://si-gob.presidencia.gov.co/consejoscomunales/rep/reportecta.asp?codigo=1>
- TalCual (2007): “Corrupción afecta Consejos Comunales Indígenas”; 23 de mayo, p. 2.
- Uzcátegui, Rafel (2006): Consejos comunales, autonomía y movimientos sociales (26-12-2006) [www.nodo50.org/ellibertario](http://www.nodo50.org/ellibertario).
- Yépez, Janette (2009): Miembros de consejos comunales denunciaron corrupción en Fundacomunal; Diario Panorama (14-07-09). <http://www.panorama.com.ve/panodi/551779.html>.

## POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA: UN ACERCAMIENTO AL RESULTADO DE SU DESEMPEÑO 1999-2008

THAIS MAINGON<sup>1</sup>

### Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar el comportamiento del ingreso laboral per cápita en función de un conjunto de variables socioeconómicas y demográficas. Para esto se utiliza el método de desagregar el ingreso laboral per cápita en dos componentes que son el ingreso laboral por ocupado y la relación empleo-población. Adicionalmente, se desagrega la relación empleo-población con la finalidad de incorporar al análisis la tasa de empleo, la tasa de participación y la tasa de dependencia. Este método de desagregación permite verificar cual es el origen de los cambios que experimenta el ingreso laboral per cápita. Por otro lado, para evaluar los efectos distributivos del comportamiento de estas variables, se determina su valor para cada decil de la distribución de ingresos. De esta forma se puede verificar si los cambios en las variables benefician o no a los sectores de más bajos ingresos, es decir, si son pro-pobres o no. Conociendo la contribución que cada variable hace al ingreso laboral per cápita, se puede establecer, a su vez, cual es el aporte que cada una de ellas hace a los cambios que experimenta el nivel de pobreza.

**Palabras claves:** Ingreso laboral, Tasa de Empleo, Tasa de Participación, Tasa de Dependencia, Comportamiento Pro-Pobre.

### Social Policy in Venezuela: An approach to the outcome of their performance 1999-2008

#### Abstract

This study aims to evaluate the public policies of the Venezuelan government from 1999. It intends to present some results of the study of social strategies undertaken by the government, through the modality of the 'Misiones Sociales', from a perspective that includes their overall performance in selected social indicators as well as citizen participation that should have to exist to go ahead with these actions. This will be

---

1 Socióloga, Doctora en Ciencias Políticas. Profesora –investigadora del Área de Desarrollo Sociopolítico del Centros de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, CENDES-UCV. tmaingon@cantv.net. Apartado Postal 47604, Caracas 1041-A.

done through the study of the 'Misiones Sociales' that address health and education issues and having more than five years of existence. These are the Misión Barrio Adentro and the educational missions (Robinson, Ribas, Sucre).

**Key words:** Social Policy, Misiones Sociales, Social Indicators, Social Participation.

### **La politique sociale au Venezuela: Une approche aux résultats de leur performance 1999-2008**

#### **Résumé**

Cette étude vise à évaluer les politiques publiques du gouvernement vénézuélien initié en 1999. On a l'intention de présenter certains résultats de l'étude des stratégies sociales menées au bout par le gouvernement, à travers la modalité de les dites 'Misiones Sociales', dans une perspective qui inclut le performance globale de certains indicateurs sociaux, ainsi que la participation des citoyens qu'il faut avoir pour continuer avec ces actions. Cela se fera à travers l'étude des missions traitant de questions sanitaires et éducatives et qui ont un peu plus de cinq ans en cours. Il s'agit de la Misión Barrio Adentro et les missions éducatives (Robinson, Ribas, Sucre).

**Mots clés:** Politique Sociale, Misiones Sociales, Indicateurs Sociaux, Participation Sociale.

Recibido: 01 oct. 2009

Aceptado: 06 nov. 2009

## 1. INTRODUCCIÓN

En Venezuela se están experimentando nuevas formas de regulación y control político del espacio social que obligan al Estado a construir mecanismos novedosos dirigidos a la inclusión social de los sectores históricamente excluidos. Más precisamente, desde la aprobación de la Constitución de 1999, el Estado, a través del gobierno, ha estado construyendo diferentes estrategias dirigidas a la incorporación de estos sectores. Sin embargo, hasta la fecha son escasos los trabajos que estudien y analicen la eficacia y la eficiencia de estas acciones.

Este trabajo forma parte de una investigación más amplia<sup>2</sup> que tiene como objetivo evaluar las políticas gubernamentales del gobierno venezolano iniciado en 1999. Aquí se propone presentar algunos de los resultados del estudio de las estrategias sociales llevadas a cabo por el gobierno, a través de la modalidad de las misiones sociales, desde una perspectiva que incluya sus resultados generales en indicadores sociales seleccionados, así como también, la participación ciudadana que debe haber para seguir adelante con estas acciones. Ello se realizará a través del estudio de las misiones que atienden los problemas de salud y de educación y que llevan un poco más de 5 años implementándose, estas son: La misión Barrio Adentro y las misiones educativas (Robinson, Ribas, Sucre).

Nos interesa, particularmente, develar algunos de sus resultados generales y analizarlos críticamente. Ello se realizará desde la arista del análisis del desempeño que han tenido estas estrategias o programas sociales, a la luz de los indicadores sociales más significativos para ambos sectores, salud y educación. Posteriormente se tratará de comparar los resultados con una experiencia en concreto.

La idea general que sustenta este trabajo es que se esperaba que estos programas conocidos como misiones sociales, ayudasen a resolver de forma substancial, los principales problemas de salud y de educación, mejorando drásticamente los indicadores sociales más significativos, pero en la práctica estos programas han tendido a cumplir con una variedad de objetivos y funciones que van mucho más allá de lo estrictamente social, al incorporarles un sesgo político electoral e ideológico que tiene consecuencias negativas sobre los resultados de su desempeño social.

---

2 Este artículo se apoya en los resultados del proyecto de investigación, parcialmente financiado por el FONACIT, en donde la autora participa, titulado: "Estudio de la cultura política, el rendimiento gubernamental y el comportamiento electoral del venezolano" que incluye los documentos de trabajo producidos durante 2008 de los investigadores: Carlos Aponte (*Las misiones sociales: relevancia, características y crisis de una innovación*), Jorge Díaz Polanco (*Barrio Adentro: balance de una política de salud*), Lissette González (*Las misiones y los nuevos espacios de participación en localidades rurales*) y Mabel Mundó (*Las misiones educativas: Análisis de una política pública para la inclusión o el clientelismo político*). Fue preparado como ponencia para el IV Congreso de ALACIP, celebrado en San José de Costa Rica, agosto 2008.

En la primera parte se revisa, muy generalmente, el proceso de creación de estas misiones, sus objetivos y orientaciones generales. En la segunda parte, se analiza cómo ha sido el desempeño de estas estrategias a la luz de los indicadores sociales, en educación y salud, más significativos. Se intentará, en la medida de lo posible, ilustrar para cada sector social con evidencias recogidas y sistematizadas a partir de una investigación de campo realizada en localidades rurales durante el año 2007<sup>3</sup>, cuyo objetivo general fue caracterizar la participación de la población entrevistada en las misiones, así como también, en otras organizaciones sociales promovidas por y desde el gobierno. Aunque los resultados del estudio de caso no son representativos a nivel nacional, si expresan la heterogeneidad regional en cuanto al interés en participar de sus habitantes en las diferentes organizaciones y programas sociales implementados por el gobierno.

## 2. ORÍGENES Y CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS MISIONES

Las misiones sociales surgen como iniciativa del gobierno nacional durante el año 2003<sup>4</sup> con un doble propósito: atender a los sectores populares en una serie de problemas sociales prioritarios en las áreas de educación, salud, alimentación, empleo y vivienda; y, como estrategias o mecanismos dirigidos a profundizar y consolidar la democracia social y participativa y el proceso de la revolución bolivariana. Las misiones constituyen la innovación social más importante en política social del actual gobierno. Fueron formuladas desde el ejecutivo, implementadas en paralelo a la institucionalidad convencional, su financiamiento se hace por fuera de los organismos destinados para este fin, cuentan para su funcionamiento con estructuras semi-institucionalizadas desde el poder central. La información acerca de su cobertura, gastos y recursos es poco transparente y difícil de obtener, en su mayoría son dirigidas por personal cubano, especialmente, ello es así para las de salud (Misión Barrio Adentro).

La creación de las primeras misiones se da en medio de un clima de fuerte confrontación, polarización política y de crisis económica que venía ocurriendo en el país a raíz de los sucesos de 2002- 2003, que incluyó el golpe de Estado, los paros cívico-

---

3 Esta investigación se realizó bajo un enfoque etnográfico y fue desarrollada durante el primer semestre del año 2007. Se aplicó una encuesta que recogió el perfil socio-demográfico de la población entrevistada (Aproximadamente 5.700 personas) en 28 localidades mayoritariamente rurales con poblaciones menores a 5.000 habitantes, pertenecientes a diferentes estados del país. La muestra intencional recogió información de los estados centrales, norte-costeros, orientales y andinos. La recolección y sistematización de la información estuvo a cargo de los estudiantes de primer año de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, la unificación de las bases de datos fue responsabilidad Héctor Briceño y la redacción del informe final recayó en Lissette González.

4 Para el año 2004 todos estos programas estaban funcionando a nivel nacional.

empresarial y petrolero. Esta situación se vio acentuada por los efectos negativos de los paros antes mencionados y por el estímulo al llamado a un referendo revocatorio del mandato presidencial por parte de factores de oposición. El propio presidente de la república calificó el lanzamiento de las misiones como parte de una estrategia electoral y reconoce que en buena medida contribuyeron a que ganara este referendo<sup>5</sup>, así como también a que resultara triunfador en la reelección presidencial celebrada el 3 de diciembre de 2006. Las misiones han sido muy convenientes electoralmente hablando, así como también han ayudado a revertir la crisis de la popularidad del gobierno (Molina, 2006; Penfold, 2007).

D'Elia y Cabezas (2008,4) anotan que las misiones que fueron creadas entre 2003-04, alrededor de 13, tuvieron el apoyo de Cuba, *“esta primera generación de misiones respondía a la necesidad de lograr la adhesión de los sectores populares a través de medidas sociales reivindicativas, en momentos de dificultad política y económica para el gobierno. La finalidad de las misiones era entonces demostrar la capacidad de la revolución para reducir la exclusión social, que se hizo aceleradamente extensiva a las áreas de salud, educación, alimentación, producción y vivienda..... Fueron instaladas en los sectores populares de las principales ciudades del país y ejecutadas por efectivos de los cuerpos militares, coordinadores y personal de nacionalidad cubana....”*

Hasta el momento se han registrado cerca de 24 misiones o programas sociales que llevan este nombre, creadas en un corto tiempo por lo que la mayoría de las veces estas figuras carecen de estructuras institucionales que las respalden y de recursos financieros y humanos para su implementación (ver Tabla 1).

---

5 En el Taller de Alto Nivel, celebrado los días 12 y 13 de noviembre del año 2004, el Presidente Chávez dijo lo siguiente: *“Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: “Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería. Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello, porque ustedes saben que mucha gente no le dice a uno las cosas, sino que se la matizan. Ese es muy malo. “No, estamos bien, estamos sobrados. Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel”* (pág. 31).



**Tabla 1. Venezuela. Misiones Sociales. Cronología aproximada de creación:  
Marzo 2003-septiembre 2008**

Misiones Sociales	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mercal/Alimentación						
Barrio Adentro 1 (BA)						
Robinson 1						
Robinson 2						
Ribas						
Sucre						
Guaicaipuro						
Cristo						
Vuelvan Caras/Ché Guevara						
Barrio Adentro Deportivo (BA)						
Milagro (BA)						
Hábitat						
Piar						
Zamora						
Barrio Adentro 2 y 3 (BA)						
Cultura						
Negra Hipólita						
Ciencia						
Madres del Barrio						
Madre						
Sonrisa (BA)						
Villanueva (programación inicial)						
Alma Mater (anunciada)						
Barrio Adentro 4 (2007: sin inversión)						
Moral y Luces (anunciada)						
Música						
José Gregorio Hernández (Censo)						
13 de Abril (por iniciarse)						
Cultura Corazón Adentro						
Niños y niñas del Barrio (anunciada)						

Fuente:

Aponte, 2008.

La Constitución de 1999, abrió nuevos espacios destinados a la construcción de una democracia inclusiva, en donde se contraponen, abiertamente, el gobierno popular al de las élites, la economía solidaria a la economía de acumulación capitalista. El objetivo supremo de estos programas sociales es lograr la recuperación de la soberanía sobre los recursos venezolanos para apoyar el desarrollo social y humano sustentable.

Lacruz (2006,56) señala que “las misiones bolivarianas se han convertido en el símbolo de los programas de acción y ayuda social del Gobierno Bolivariano...” por dos razones fundamentales, la primera, tiene que ver con sus características propias. Son programas de atención masivos, por lo tanto abarcan grandes sectores de la población más pobre; y la segunda, viene atada al momento sociopolítico en que surgieron lo que hace que estos programas se encuentren fuertemente identificados y asociados con la consolidación del proyecto bolivariano.

Las misiones tienen una especial significación. Su misma denominación evoca, al menos dos perspectivas ideológicas vinculadas entre sí. Por una parte, refiere a los temas inconclusos de la soberanía nacional, especialmente, a los que hacen referencia a su significación desde el punto de vista militar. La segunda perspectiva, las vincula a algo que no puede dejar de ejecutarse, que es absolutamente necesario realizar, como son las órdenes -militares. Estos elementos son importantes, sobre todo si se toma en cuenta la forma en que surgen, directamente, del discurso del Presidente, como inspiraciones del momento, como ideas que es necesario desarrollar, como imperiosas para la salvación del pueblo, por lo tanto impregnadas de un cierto sentido mágico-religioso.

El contenido programático de las misiones puede rastrearse en programas y planes que el propio gobierno había puesto en marcha en años anteriores, tal es el caso de la Misión Barrio Adentro (MBA). Incluso, algunas misiones retoman programas conocidos en otros períodos de gobierno, como por ejemplo, los programas de alfabetización o la promoción de cooperativas y microempresas. De esta manera, lo que hace particular a las misiones es su carácter político, masivo y de alineación con los objetivos y estrategias del proyecto de revolución bolivariana. De hecho, el éxito atribuido por el gobierno a las misiones, ha ampliado paulatinamente sus campos de acción y las ha convertido en espacios para el desarrollo de otras iniciativas articuladas a la consolidación del proyecto bolivariano.

## 2.1. ORIENTACIONES, OBJETIVOS Y COBERTURA DE LAS MISIONES

El gobierno identifica (MINCI, 2005) en las misiones, múltiples orientaciones articuladas alrededor de dos grandes ejes. En ambos ejes se contempla la incorporación activa de la Fuerza Armada:

- *El eje orientado hacia la promoción de la participación y desarrollo de la ciudadanía que incluye la articulación de las misiones con la vida comunitaria a través de:* i)

la lucha contra las causas que producen la exclusión social; ii) la promoción de la organización social, política y económica de las comunidades, y iii) el desarrollo de las condiciones y servicios integrales necesarios para garantizar la vida en colectivo y el ejercicio de la ciudadanía plena.

- *El eje orientado hacia el rescate de la soberanía y la construcción del desarrollo sustentable* incluye el despliegue de diferentes mecanismos para alcanzar una sociedad de libres e iguales con capacidad para defender la soberanía nacional al mismo tiempo que crea el compromiso de las comunidades con la consolidación del proyecto bolivariano.

Asimismo, como se puede observar en la tabla 2, las misiones tienen múltiples objetivos:

**Tabla 2. Objetivos de las Misiones**

1.- Eliminar las causas y consecuencias de la pobreza y la exclusión de todo tipo, pero especialmente la social.
2.- Reducir el déficit de atención social en las zonas populares y hacer cumplir los derechos sociales (salud, educación, alimentación, vivienda, empleo).
3.- Penetrar las zonas populares de difícil acceso para hacer llegar bienes y servicios a sus poblaciones con la participación de la propia comunidad organizada.
4.- Convocar e inducir a que un número mayor de personas se incorpore al proyecto político promovido desde el Estado-gobierno-movimiento político.
5.- Reconocer el protagonismo de las poblaciones excluidas haciéndolas visibles en las prioridades y asignaciones de los recursos del Estado, sobre la base de una mayor igualdad política y social.
6.- Prefigurar un nuevo Estado des-burocratizado en cuanto a sus funciones sociales y proceder a desmontar todas las resistencias que haya en sus estructuras.
7.- Sustentar la expansión extranacional del proyecto bolivariano en un probable intento de hegemonía regional

Fuente:

MINCI, 2005

Las misiones fueron organizadas a través de instancias que fueron creadas intencionalmente *ad hoc* de la institucionalidad vigente y tradicional. Todas y cada una de las misiones deben su nombre y nacimiento al presidente de la república, quién es el responsable de la organización de una estructura para-institucional que le diera una cierta legalidad a las misiones, de esta forma garantiza, la mayoría de las veces, la asignación de los recursos requeridos para su puesta en funcionamiento de manera casi inmediata a su anuncio. Estos recursos son asignados y distribuidos, casi en su totalidad, extrapresupuestariamente, provienen de los ingresos petroleros administrados por Petróleos de Venezuela (PDVSA), de la figura de créditos adicionales y de los recursos aportados por el Sistema de Recaudación Nacional de Impuestos (SENIAT).

La información sobre recursos presupuestados, ejecutados y beneficiarios de las misiones es escasa, imprecisa, fragmentada y poco confiable. Tal como lo reporta Aponte (2008), basándose en información oficial destaca, que las misiones sociales pasaron de manejar, entre los años 2004-2005, presupuestos que representaban alrededor del 2,5% del PIB a 5,5% del PIB. En términos reales el gasto de las misiones sociales para los años 2006-2007, casi triplica el gasto habido durante el período anterior (v. cuadro 1).

**Cuadro 1. Venezuela: Misiones (2004-2007): Gasto total real (año-base 97) y como % del PIB**

Año	Misiones: Gasto total (en billones de Bs. Corrientes)	Misiones: Gasto total real (billones de Bs. Año-base 97)	PIB Total (en billones de Bs. Corrientes)	Misiones: Gasto total como % del PIB
2004	5,38	1,07	212,68	2,5%
2005	6,99	1,07	304,09	2,3%
2006	21,76	2,82	396,14	5,5%
2007	26,13	2,97	489,67	5,3%

Fuentes:

Ministerio de Finanzas, para 2004-2005.

El Nacional, 24-09-2006; y, para 2006-2007.

El Universal, 25-03-2008.

PIB en [www.bcv.org.ve](http://www.bcv.org.ve).

(Cálculos: Aponte 2008)

El gasto en las misiones sociales entre los años 2004 y 2005 fue un poco más alto que el gasto social en salud para ese mismo período y el gasto destinado a las misiones para el período 2006-2007 fue similar al gasto social en educación, que es el gasto social más importante y mayor del Estado venezolano. Por otro lado, el gasto por sectores sociales como porcentaje del PIB ha venido creciendo paulatinamente hasta el 2007. Presenta desde 1999 hasta 2008, un incremento de 6 puntos porcentuales. Se puede apreciar que luego de presentar un aumento sostenido durante dos años, 2006 y 2007, éste baja casi 3 puntos porcentuales para el año 2008 (v. cuadro 2).

**Cuadro 2. Gasto por sectores sociales como porcentaje del PIB, Venezuela 1980-2008**

Años	Sector Social	Educación	Cultura y Comunicación Social	Ciencia y Tecnología	Vivienda, Desarrollo Urbano y Servicios conexos	Salud	Desarrollo Social y Participación	Seguridad Social
1998	11,23	4,20	0,30	0,13	1,90	1,89	1,11	1,70
1999	12,78	4,87	0,20	0,15	1,62	2,53	1,13	2,28
2000	14,93	5,38	0,30	0,23	2,64	2,63	1,06	2,69
2001	16,68	5,68	0,25	0,38	2,38	2,97	1,23	3,79
2002	16,31	5,74	0,20	0,29	2,38	3,37	1,13	3,20
2003	16,67	5,73	0,36	0,14	2,09	2,48	1,69	4,18
2004	18,13	6,02	0,32	0,34	2,46	3,19	1,84	3,96
2005	17,63	5,76	0,35	0,28	3,00	2,64	1,81	3,79
2006	21,75	6,33	0,39	0,22	3,79	3,64	2,47	4,91
2007	21,19	5,79	0,41	0,29	2,88	4,4	2,53	4,89
2008	18,61	6,09	0,41	0,29	2,33	2,91	2,07	4,51

Fuente:

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación ([www.sisov.mpd.gov.ve](http://www.sisov.mpd.gov.ve)).

Si se compara el gasto de las misiones sociales con el de los programas sociales compensatorios habidos en la década de los noventa, tenemos que en el período 1989-1998, estuvo entre el 15% y el 20% del Gasto social del Gobierno Central y rondó cerca del 1,5% del PIB, porcentaje que es superado en casi tres veces más por las misiones durante los años 2006-2007. El gasto social como porcentaje del gasto público total ha venido aumentando, paulatinamente, desde 1999 (52%), hasta 2008 (57%). En diez años, este gasto creció 5 puntos porcentuales siendo el valor más alto el presentado en el año 2004, año del despliegue nacional de las misiones sociales (v. cuadro 3).

**Cuadro 3. Gasto público social como % del gasto público total. Venezuela, 1998-2008**

Años	%
1999	52,13
2000	50,53
2001	52,81
2002	55,43
2003	53,29
2004	61,40
2005	57,67
2006	54,87
2007	60,64
2008	57,11

Fuente:

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación ([www.sisov.mpd.gov.ve](http://www.sisov.mpd.gov.ve)).

Para la puesta en funcionamiento de las misiones, especialmente las sociales, la alianza con Cuba tuvo una importancia crucial. Con la activación del Convenio de Cooperación Cuba-Venezuela, la estrategia de las misiones tuvo a mano el personal necesario para diseñar la organización interna, coordinar y ejecutar las acciones necesarias para acelerar su puesta en marcha, al mismo tiempo que se las presentaban a las comunidades. Como señala D'Elia (2006), la MBA fue el primer ensayo de esta estrategia y por su capacidad de penetración en zonas de difícil acceso se convirtió en el modelo privilegiado por el gobierno permitiendo, de esta forma, abrir el camino para las otras misiones.

Dos aspectos importantes a destacar en el lanzamiento de las misiones fueron, por un lado, la participación comprometida de los miembros y organizaciones de las mismas comunidades a beneficiar por los diferentes servicios que ofrecerían estos programas; y por el otro lado, la participación activa de la Fuerza Armada en el marco de lo que

se conoce como la alianza cívico-militar, lo que permitió expandir, en poco tiempo, a nivel nacional, la logística necesaria para ampliar la cobertura de estos programas.

El impacto de las misiones está atado, por una parte, a la necesidad que tiene el gobierno de capitalizar los deseos de una gran parte de la población excluida de experimentar cambios profundos en aspectos fundamentales de su calidad de vida, como son, el reconocimiento y la reivindicación de los derechos sociales, y por la otra parte, a construir nuevas formas de relación entre esta población en específico y el Estado, a través de los cambios que generan estas misiones en los campos político, ideológico e institucional (D'Elia, 2006).

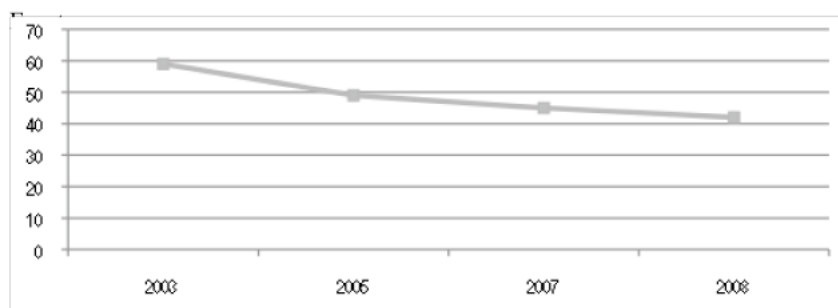
El gobierno espera que las misiones también sirvan de correas de transmisión que interconecten la ideología del proyecto bolivariano y el ejercicio del gobierno con los sectores excluidos, principales beneficiarios de estos programas. En este sentido, estos programas sociales no tienen como fin último entregar sólo bienes y servicios a grandes sectores de la población, así como tampoco mejorar la situación social (salud, educación, alimentación) de estos sectores, sino más bien generar, a través de un poderoso componente simbólico y valorativo, nuevas reglas de interacción y organización de la sociedad con el Estado/gobierno

Por otro lado, la expansión que ha tenido el gasto en general y social en particular, ha estado favorecida por el aumento de los ingresos petroleros, lo que ha permitido al gobierno mantener la administración paralela originada a partir de la implementación de las misiones y, por ende, ampliar la penetración de cada una de ellas en los sectores excluidos. La sustentabilidad de estos programas sociales especiales está sujeta al comportamiento de los precios del petróleo.

Ya para finales del año 2005 se puede apreciar desde un punto de vista general y a través de la información reportada por los beneficiarios, un declive significativo en los niveles de cobertura de todas las misiones y de las sociales en particular (Informe Provea, 2008). Entre los años 2004 y 2007 la aceptación, desempeño, satisfacción y uso de las principales misiones sociales ha venido bajando, incluso hasta situarse por debajo del 50% según los datos de dos de las encuestadoras más serias del país. Ello podría estar indicándole al gobierno la necesidad de efectuar cambios en estos rubros, que hay problemas en la eficiencia y eficacia de estas acciones y también alertando sobre cambios en la valoración de la popularidad del presidente Chávez (v. gráfico 1).

### **Gráfico 1. Porcentaje de aceptación de algunas misiones sociales (Barrio Aden-**

**tro, Mercal, Sucre. Ribas y Robinson) por parte de los usuarios.  
Venezuela, 2003, 2005, 2007 y 2008**



Datanálisis, noviembre 2003; Datos, 2005, 2007 y febrero 2008.

Asimismo, la encuestadora Datanálisis (Encuesta Nacional Ómnibus, varios años) reportó una tendencia hacia la baja en la cobertura de la MBA. Según estos datos, esta misión bajó su cobertura en 8 puntos. En el año 2004 se reportó una aceptación del 30% y en el 2007 baja a 22%. La misma tendencia hacia la baja se registró en la misión Robinson 1 y Ribas durante estos mismos años: de 2,3% a 2% en la primera y de 6.1% a 4,6% en la segunda.

Por otro lado, los resultados del estudio de campo reportaron que de la población mayor de 15 años entrevistada, el 76% respondió que nunca había asistido a una misión educativa. Este valor es aún más alto entre los hombres y el sector de la población que está más interesado en participar en algunas de las misiones educativas es el comprendido entre 25 y 34 años, como puede observarse en el siguiente cuadro.



**Cuadro 4. Población de 15 años y más por asistencia a las misiones educativas según edad y sexo, 2008**

Sexo y edad	Asistencia a las Misiones Educativas			Total
	Sí	Nunca asistió	Asistía, ya no	
<b>Masculino</b>	10,3	83,2	6,6	2.730
15-24	10,1	85,2	4,7	751
25-34	17,7	77,4	5,8	634
35-44	9,7	80,6	9,7	444
45-54	6,9	86,2	6,9	378
55-64	7,7	85,8	6,5	260
65 y más	3,4	88,2	8,4	263
<b>Femenino</b>	20,5	70,0	9,5	2.973
15-24	20,3	74,0	5,7	788
25-34	28,0	61,9	10,1	656
35-44	19,5	68,4	12,1	488
45-54	21,9	69,8	8,3	447
55-64	17,1	68,2	14,7	286
65 y más	7,5	81,8	10,7	308
<b>Total</b>	15,6	76,3	8,1	5.703
15-24	15,3	79,5	5,2	1.539
25-34	22,5	69,5	8,0	1.290
35-44	14,8	74,2	10,9	932
45-54	15,0	77,3	7,6	825
55-64	12,6	76,6	10,8	546
65 y más	5,6	84,8	9,6	571

Fuente:

González, 2008.

Como veremos, el desempeño de estas estrategias no arroja los resultados que se esperaban, y ello a pesar de los cuantiosos recursos que el gobierno nacional ha estado invirtiendo en estas misiones. Ha aumentado la precariedad de la calidad de la educación, la desintegración social, el sentimiento de malestar y de inseguridad ciudadana. Veamos a continuación cómo ha sido el desempeño de las misiones de salud y educativas a través de sus indicadores más significativos.

### 3. ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DE LAS MISIONES DE SALUD Y EDUCATIVAS

#### 3.1. LA MISIÓN BARRIO ADENTRO

En diciembre de 2003, mediante decreto presidencial, el Plan Barrio Adentro se transformó en la misión Barrio Adentro (MBA)<sup>6</sup> y desde el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) se conformó un esquema de sistema salud paralelo y diferente al institucional, constituido por consultorios populares que se ocuparían de la atención primaria, clínicas populares, encargadas del segundo nivel de atención especializada y los llamados hospitales del pueblo para el tercer nivel de atención y de emergencias. La gestión y control de esta nueva red de salud está en manos de la misión cubana y la información epidemiológica es hoy por hoy, una información cuasisecreta que no está a la disposición del público e interesados en estudiar esta materia.

Esta misión se expandió, muy rápidamente, por todo el territorio nacional. El objetivo fue el de llevar la salud a las zonas y sectores más deprimidos del país. Para mayo de 2004, se reportó que había, aproximadamente, 14.345 coordinadores y médicos cubanos, 361 coordinadores de zona de nacionalidad cubana y una treintena de médicos venezolanos que hacían las funciones de enlace entre los diferentes niveles de atención dentro del sistema de salud convencional. Para el año 2008 este personal se había reducido a 8.500.

El gobierno en el año 2004 anunció que tenía planificado la construcción de 6.500 módulos de atención en salud para el funcionamiento de la red de la MBA. Sin embargo, para el año 2006 se reportó la construcción de 1.133 consultorios populares lo que representa el 32,8% de la construcción estimada y una cobertura real de aproximadamente 10,8% de la población. Lo fundamental es que para ese año se logró construir casi un tercio de los módulos proyectados y la MBA alcanzó, en todo el territorio nacional, al 18% del total de la demanda. Mientras que la red convencional tuvo una demanda de casi el 60% (Informe Provea, 2008; Díaz Polanco, 2008a). En términos generales estos datos se corresponden con los obtenidos en nuestro trabajo de campo. Las comunidades siguen asistiendo mayoritariamente a la red de salud pública convencional para resolver sus problemas de salud. En el siguiente cuadro puede verse que del grupo de personas que declaró haber presentado algún problema de salud, el 24% respondió haber acudido a centros de salud pertenecientes a la red MBA y el 51,5% a otros centros de salud públicos para resolver su problema de salud.

#### **Cuadro 5. Servicio de salud consultado por la población que reporta problemas**

6 En un principio constaba de un médico integral comunitario cubano por cada 250 familias pertenecientes a barrios populares. Véanse los interesantes trabajos de Díaz Polanco, 2006, 2008 y 2008a; D'Elia, 2006, D'Elia/Cabezas, 2008 y Aponte, 2006.

### de salud en el último mes por sexo, 2008

A quién consultó	Hombres	Mujeres	Total
Misión Barrio Adentro	24	21,3	22,5
Otros centros públicos	49	53,4	51,5
Centro de salud privado	14,2	14,2	14,2
Otros	8,6	7,1	7,7
Ninguno	4,4	3,9	4,1
Total	572	773	1.345

Fuente:

González, 2008.

Para el año 2008, el gobierno sólo se había terminado de construir 3.240 (49%) del total de módulos planificados en el 2004, y de éstos el 30% todavía no estaba equipado. Provea (2008) señala que en el año 2007, aproximadamente el 30% de los módulos construidos estaban cerrados o sin uso definido, otros presentaban problemas de falta de insumos y de médicos, deficiencias físicas e inseguridad. Muchos de estos espacios siguen funcionando como consultorios populares provisionales en casas de familias lo que significa que no cuentan con el equipamiento necesario para la atención médica (Díaz Polanco, 2008; Provea 2008).

Durante el año 2005 y como complemento a la MBA, se creó Barrio Adentro 2 (Centros de diagnóstico integral y ambulatorios), MBA 3 (recuperación de la infraestructura y dotación de recursos y equipos para la red hospitalaria) y MBA 4 (construcción de nuevos hospitales). También esta misión guarda relación con otros programas que la complementan como son: Barrio Adentro Deportivo, Madres del Barrio y Misión Milagro (esta misión se internacionalizó y ofrecía sus servicios médicos oftalmológicos en varios países latinoamericanos entre los que destacan Argentina, República Dominicana, Ecuador y Bolivia).

Inicialmente el gobierno había ofrecido a través de la MBA, un servicio de atención primaria en salud de 24 horas con el objetivo de disminuir el uso de los hospitales públicos, pero hoy día esta misión sólo está dando atención “4 horas de consulta y cubre básicamente una atención de medicina simplificada que no tiene las condiciones para constituirse en una red completa de atención primaria” (D’Elia/Cabezas, 2008:11).

Se esperaba que por la situación de inserción de los módulos y demás consultorios populares de la red de la MBA en las comunidades, sus niveles de acceso y los horarios de atención, incidieran en la mejoría de los principales problemas de salud de las comunidades. Es decir en la mejoría de los principales indicadores de salud. Este programa no ha logrado mejorar significativamente los indicadores principales de salud. En el cuadro 6 se puede observar cómo ha sido el comportamiento de algunos de estos

indicadores entre 1999 a 2006 – últimas cifras oficiales- como lo son las tasas de mortalidad infantil y materna. Esta última tasa muestra, durante el período 1999-2006 un comportamiento ascendente. La mortalidad infantil ha decrecido muy moderadamente y es la tasa de mortalidad postneonatal la que más ha descendido<sup>7</sup>.

**Cuadro 6. Mortalidad infantil y materna, Venezuela 1998-2006**

Años	Mortalidad infantil (a)	Mortalidad neonatal	Mortalidad post-neonatal	Mortalidad materna (b)
1998	21,4	12,4	9,0	51,0
1999	19,0	11,9	7,1	59,3
2000	17,7	11,5	6,2	60,1
2001	17,7	11,0	6,6	67,2
2002	18,2	11,9	6,2	68,0
2003	18,5	11,2	7,3	57,8
2004	17,5	11,7	5,9	58,5
2005	15,6	10,8	4,7	59,9
2006	14,2	10,0	4,2	60,5

Nota:

(a) Tasa x 1.000 n.v.r.

(b) tasa x 100.000 n.v.r.

Fuente:

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación ([www.sisov.mpd.gov.ve](http://www.sisov.mpd.gov.ve)).

La MBA tiene el mismo financiamiento de las otras misiones. La inversión mayor proviene de PDVSA, estos gastos no se contabilizan ni forman parte del presupuesto ordinario del Ministerio de Salud por lo que se agudiza la percepción de poca o ninguna transparencia de los presupuestos y del gasto de ésta y del resto de las misiones asociadas a ella.

La MBA tiene varios componentes, aquí sólo estamos haciendo referencia a los impactos de lo que se conoce como MBA 1 que fue el primer programa diseñado de esta serie, dirigido a la atención primaria en salud, con énfasis en la madre y el niño. También este programa despliega otras actividades como las deportivas y el fomento

<sup>7</sup> Es interesante mencionar que en el mensaje anual presentado ante la Asamblea Nacional, febrero de 2009, el presidente de la república dio a conocer que la tasa de mortalidad infantil, correspondiente al año 2008, fue de 13,4 por 1.000 n.v.r, cifra que hasta ahora no ha sido publicada por los sistemas de estadísticas oficiales. Asimismo, respecto a la tasa de mortalidad materna señaló que ésta “disminuyó de 67,2 en el 2000 a 47,4 en el 2007, estos son datos del 2007 aún no tenemos datos consolidados datos del 2008”. Sin embargo, SISOV reporta, para el año 2000, una tasa de mortalidad materna de 60,1 por 100.000 n.v.r.

de organizaciones de las comunidades, como lo son los clubes de abuelos, los comités de salud entre otras.

Tomando en cuenta el volumen de la inversión realizada por el gobierno central en la MBA y el bajo desempeño que ha tenido ésta en cuanto a los compromisos de cobertura de los servicios, así como en la efectividad de los programas preventivos, se podría concluir que este programa no ha contribuido lo esperado en el mejoramiento de las condiciones de salud. Como señala Díaz Polanco (2008:25): “El caso de la MBA es, pues, sólo un indicador moderado de la situación de la crisis total en que se encuentra el sector salud. Es claro que la salud no está sólo en función de los servicios médicos, pero éstos expresan de manera incuestionable, el efecto real de las políticas que se aplican por parte del Estado”.

Para mediados del año 2008 Venezuela presentó un repunte significativo de enfermedades infecto-contagiosas altamente prevenibles, propias de la niñez y expresa el abandono por parte del Estado de las campañas de inmunizaciones. Este nivel de salud corresponde a la atención primaria, es decir que es función de la MBA. El Ministerio de Salud contabilizó, para el mes de julio de 2008, 164.733 casos de parotiditis, cifra que representa un crecimiento de 3.764% en relación con la cantidad de casos acumulados hasta el mismo período del año 2007 (4.377 casos) y que supera cuatro veces el total de pacientes de todo el continente americano (37.426). La cifra acumulada de casos de Varicela o Lechía en el año fue de 82.990 lo que casi duplica a la registrada por el Ministerio de Salud hasta mediados de julio de 2007 (49.550). Se registró 851 casos de Hepatitis B durante este mismo período, 34% más que el total acumulado hasta la misma semana de 2007, cuando se contabilizaron 634. La Hepatitis C también registró un crecimiento de 88% en el acumulado a julio, 164 casos, con respecto a los 87 que se contaron en el mismo período de 2007. La Tosferina tuvo un aumento del 44%, el número de personas con tosferina contabilizados hasta el 12 de julio fue de 250 casos en relación con las reportadas a mediados del año anterior (173). Se presentaron 105 casos más de Tuberculosis a los registrados en 2007 (Boletín Epidemiológico del Ministerio de Salud, semana 06 al 12 de julio de 2008).

Este programa no ha logrado, en 5 años de funcionamiento mejorar significativamente, las condiciones de salud de la población excluida y pobre en general ello, a nuestro juicio, se ha debido a que esta misión ha sido usada, principalmente, como arma ideológico-política para ganar elecciones y referendos por parte del oficialismo así como también ha sido usada como canal de distribución de dádivas a los afectados al oficialismo. No ha sido posible definir criterios y orientaciones claros para con el sector salud, el ministerio cada día ejerce menos contraloría y regulación sobre estos asuntos y está más lejos de cumplir con el mandato constitucional de crear e implementar un sistema público nacional de salud, equitativo y universal, al mismo tiempo que aumenta la fuga de médicos venezolanos hacia otros países que les ofrecen mejores condiciones de trabajo y salarios. El escenario para la salud no luce nada sano.

### 3.2. LAS MISIONES EDUCATIVAS

Las misiones educativas están conformadas principalmente, por las misiones Robinson 1 (programa de alfabetización) y Robinson 2 (destinado a la población mayor de 15 años para continuar estudios de educación básica), Ribas (educación media profesional y diversificada para los que no pudieron finalizar estos estudios) y Sucre (permite la incorporación de los bachilleres a la educación superior, especialmente de la llamada población de bachilleres “flotantes”, que no lograron insertarse en el sistema formal de educación superior).

Fue durante el mes de mayo de 2003 cuando el presidente Chávez anunció, en su programa dominical *Aló Presidente*, un plan masivo para reducir los índices de analfabetismo presentes en la sociedad venezolana. Entre los meses de mayo y octubre el gobierno crea las cuatro misiones educativas mencionadas, mediante decretos, expandiendo al mismo tiempo los objetivos para alcanzar la formación completa media y diversificada así como también ampliar la posibilidad de dar educación superior a todos aquellos que así lo deseen.

Como señala Mundó (2008:15), esta decisión presidencial representó un cambio drástico en las prácticas y políticas públicas de educación que se venían implementando por décadas en Venezuela. Ello representó principalmente: a) un rompimiento con la integración y la universalidad de la acción educativa, desde ahora el Estado se responsabilizará nada más por los escolares excluidos, b) una duplicación de las acciones públicas y la creación de una institucionalidad educativa paralela y c) se convirtió a la educación en un mecanismo claramente de clientelismo político.

Las misiones educativas fueron definidas en sus inicios como planes extraordinarios, algunas de ellas (Ribas y Sucre), son entendidas, específicamente, como programas de carácter experimental. Sólo la misión Robinson fue considerada para ser ejecutada mediante la alianza cívico-militar. Las misiones Ribas y Sucre se definen como programas propios de participación de las comunidades.

A estas misiones se les asigna un presupuesto por estudiante de los diferentes programas que muestra, cuando menos, una falta de equidad para con lo que se le asigna y presupuesta al sistema institucional educativo formal. Al comparar las asignaciones presupuestarias por estudiante se constata que el costo unitario mensual del sistema educativo formal de un escolar de preescolar fue para el año 2003-2004 de aproximadamente 10 US\$, asimismo, el costo unitario de un estudiante de educación básica llegó a 7 US\$ y en media y diversificada a 46 US\$. Ello fue así, mientras que el costo unitario mensual de un estudiante de las misiones alfabetizadoras (Robinson 1 y 2) llegó a casi el 63 US\$ y a 100 US\$, el de los estudiantes que ingresaron a los programas de estudio de educación media (Misión Ribas). Ello se puede observar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 7. Costos unitarios de la educación formal y las misiones educativas. Venezuela 2003**

Programa Educativo	Nivel	Asignación Presupuestaria en \$ del 2003	
		Anual	Mensual
Educación Formal *	Preescolar	118,01	9,84
	Básica	84,41	7,03
	Media	552,42	46,04
Misiones **	Robinson I y II	750	62,50
	Ribas	1.200,00	100,00

Notas:

\* Mayo 2003 [www.sisov.gov.ve](http://www.sisov.gov.ve)

\*\*Junio 2004 [www.misionrobinson.gov.ve](http://www.misionrobinson.gov.ve) y [www.misionribas.gov.ve](http://www.misionribas.gov.ve)

Fuente:

Mundó (2004): Los programas educativos del ejecutivo nacional (1999-2004)

Se esperaba que la dinámica de las misiones educativas generara puntos de encuentros con los diferentes ámbitos del trabajo, con el objetivo explícito de incorporar a las personas egresadas de estas misiones en el mercado laboral y de esta forma generar capacidades para la superación de las limitaciones económicas y un apoyo para su actualización posterior. Pero como afirma Mundó (2008:17-18) “...en la intención política de los gerentes de estos programas nunca hubo indicios para pensar en esta evolución de las misiones educativas. Paralelamente, el conocimiento de que era un programa intencionalmente propuesto y formulado para asegurar la participación y el voto favorable al gobierno, obliga pensar en el tema de la ética en el desarrollo del derecho humano a la educación y el uso del poder a través de las políticas públicas”. Sin embargo, el gobierno tenía otro objetivo para los estudiantes de estas misiones y era el de seguir dentro de este sistema colaborando y/o trabajando para y por la revolución, organizando las comunidades y el sector estudiantil popular.

Un punto que merece un comentario especial es el referido a la calidad de la educación impartida por estos programas. Al respecto Mundó (2008) señala que existe una falta de formación docente, estas misiones imparten los conocimientos a través de un voluntariado que en la mayoría de las veces no cumple con los requisitos pedagógicos necesarios para el desempeño pleno que estas tareas requieren. Por otro lado, el despliegue, en cuanto al uso de las tecnologías y estrategias cubanas, refuerza los patrones de dependencia y colonialismo cultural<sup>8</sup> por último, menciona que los contenidos

8 Mundó (2008) analiza el currículo educativo de estos programas y concluye que se evidencia una unidad de pensamiento en el diseño y formulación curricular, una influencia marcada de la experiencia cubana en el contenido programático y un sesgo hacia los aspectos cualitativos en detrimento de los cuantitativos.

programáticos se imparten incompletos y sin identificar los criterios y los objetivos de los mismos. A lo anterior se le añade las condiciones físicas de la infraestructura educativa y de otros espacios usados que en su mayoría no cumplen con los requisitos mínimos establecidos para este tipo de edificaciones.

En conclusión, estos programas educativos si bien constituyen una opción válida para la inclusión, la otra cara de la moneda es que la debilidad que presentan en cuanto a la calidad de la enseñanza, no garantiza a los egresados una inserción exitosa y activa en la sociedad. Por el contrario, se corre el riesgo de profundizar la brecha social, complejizar y ampliar el rezago educativo existente.

En cuanto a la cobertura de las misiones educativas es necesario señalar que los datos sobre este aspecto son reportados de manera muy irregular por las autoridades oficiales y en la mayoría de los casos no son datos sistemáticos, más bien son datos poco confiables. Debido a lo anterior se hace muy difícil hacerles seguimiento y mucho menos conocer cuál ha sido su verdadero impacto y eficacia.

Mundó (2008: 37) señala que “Si se suman todos los usuarios, en el transcurso de los cuatro años de programas, la cobertura sería un número superior a los trece millones, cifra, absolutamente descabellada si se recuerda que la población de analfabetas era de 1.570.000 personas, y al sumarse con los que no tenían nivel educativo y los que no quisieron declarar, la cifra ascendió a 1.750.000”.

Lo que pudo haber pasado con las magnitudes de las cifras de inscritos o usuarios de estos programas educativos es que en su discurso político, el gobierno, declaró un promedio cercano al total anual de los inscritos durante los cuatro primeros años de funcionamiento de las misiones educativas. Produciendo de esta forma un sobre registro de beneficiarios. En el cuadro 8 se puede apreciar el número de inscritos que reporta el gobierno en las misiones educativas por años escolares.

**Cuadro 8. Dinámica anual de nuevos inscritos en las misiones educativas. Venezuela 2003-2006**

Años	Nuevos Inscritos			
	Robinson I	Robinson II	Ribas	Sucre
2003	1.371.595	1.261.793	672.405	
2004	121.616	190.749	90.772	
2005	55.300	90.389	277.937	362.787
2006	69.748	69.749	69.750	154.388
Total	1.618.259	1.612.680	1.110.864	517.175

Fuente:

Mundó (2008)/Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Educación y Ministerio del PP para la Educación Superior. Años 2003-2006.



Como se evidencia en los datos del cuadro 8, estas misiones educativas han tenido una merma importante en cuanto al número total de inscritos, que presenta una baja de más del 55% menos de inscritos. Durante los tres primeros años de funcionamiento de estos programas “los crecimientos anuales fueron de 11 y 17 % respectivamente. Dinámica matricular que es cónsona con los eventos electorales” (Mundó, 2008:38).

**Cuadro 9. Dinámica anual de los egresados de las misiones educativas. Venezuela. 2003-2005**

Años	Egresados			
	Robinson I	Robinson II	Ribas	Sucre
2003	1.314.790	NI	NA	NA
2004	1.482.543	NI	NA	NA
2005	1.534.267	327.390	1.134	NA
2006	28.360	64.299	56.348	45.325
2008				5.503
<b>Tasa Promedio de Egresos</b>	84	30	2,4	6,8

Fuente:

Mundó (2008) / Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Educación y Ministerio del PP para la Educación Superior.

El número de los egresados de estos programas educativos fue calculado como tasa promedio de promoción. Según estos datos, el mayor número de egresados lo tuvo la misión Robinson 1 (84%), le sigue la misión Robinson 2, (30%). En cuanto a las misiones Ribas y Sucre, éstas comienzan a tener egresados durante el año 2005 ya que el currículo tiene dos años de duración para la misión Ribas y cuatro años para la misión Sucre. Los promedios de egresados, tanto de la misión Ribas como de la Sucre, son muy bajos: 2,4% para la primera y 6,8 para la segunda, como puede verse en el siguiente cuadro. (Mundó, 2008).

Es necesario aclarar que las cifras del cuadro 9 son incompatibles con las presentadas en el cuadro 8, aún cuando la fuente de información para ambos en la misma y además es la oficial. Una explicación podría ser la sobre estimación que se hizo del registro de inscritos. Una segunda explicación viene dada por la posibilidad de que el gobierno no conozca con exactitud las cifras de los inscritos y egresados de las misiones educativas. Las razones posiblemente tengan que ver con la improvisación y desorganización que tienen estas misiones, por la cantidad de funcionarios que son incorporados a las mismas y que cambian muy rápidamente de adscripción, por los diferentes entes creados especialmente para cumplir con estas tareas que manejan cifras distintas y a veces incompatibles.

Aún cuando estos programas gozan, en general, de una mediana aceptación y sus usuarios manifiestan satisfacción con los mismos, es significativo que manifiestan también mucha desorganización en cuanto a su funcionamiento e improvisación, al mismo tiempo se quejan de no poder adquirir de manera completa los conocimientos, de sufrir irrupciones violentas de los programas y de cambios constantes de los contenidos programáticos del currículo. Sin embargo, estas estrategias educativas ofrecen a sectores de la población empobrecidos, acceso fácil a los diferentes niveles educativos.

Pareciera que las misiones educativas tuvieron una cobertura significativamente alta desde su creación en el año 2003 hasta el 2005. Desde el año 2006 estos programas vienen experimentando una baja en su cobertura y ello podría ser explicado por el poco éxito que el aspecto educativo tiene en los sectores de más bajos recursos de la población, así como también podría estar expresando un rechazo a la formación crecientemente militar que tienen los facilitadores y docentes de estos programas que de alguna forma se trasmite a los beneficiarios.

Los resultados del estudio de caso arrojan que la misión que cuenta con mayor asistencia durante el año en que se recogieron los datos, 2007, fue la misión Robinson 2, a través de la cual los beneficiarios pueden completar su educación básica. En segundo lugar, está la misión Ribas. González (2008) señala que “Al comparar estos hallazgos con otros estudios a nivel nacional, encontramos una importante diferencia, ya que es la Misión Sucre la que reporta el mayor número de beneficiarios (DATOS, 2008, citado por El Nacional, 21-3-2008), la diferencia que se presenta podría ser producto de las características propias de la población urbana y rural del país que tienden a ser diferentes. En el siguiente cuadro se puede observar la asistencia de la población encuestada mayor de 15 años por sexo, a las diferentes misiones educativas.

**Cuadro 10. Asistencia a las misiones educativas por sexo**

Misión	Sexo		Total
	Masculino	Femenino	
<b>Robinson I</b>	12,5	15,9	14,8
<b>Robinson II</b>	32,2	32,7	32,6
<b>Ribas</b>	28,6	23,3	24,9
<b>Sucre</b>	16,5	18,8	18,1
<b>Vuelvan Caras</b>	9,9	8,8	9,1
<b>Otras</b>	0,4	0,5	0,5
<b>Total</b>	273	605	878

Fuente:  
González, 2008.

Finalmente, demos una mirada al comportamiento del Índice Mundial de Desarrollo Humano para Venezuela. Este, desde 1975 hasta el año 2002, registró leves aumentos progresivos, pasando de 0,730 en el año 1980 a 0,792 en 2005, ello fue debido, principalmente, al incremento en la esperanza de vida al nacer, al mantenimiento relativo de la tasa de matrícula combinada de educación primaria y a las mejoras en la tasa de alfabetización. Sin embargo, del puesto 68 entre 177 países que ocupaba Venezuela hasta el año 2001, bajó, para el año 2005, al puesto 72 y para el año 2006, último año de registro, descendió dos puestos más para ubicarse en el número 74. Continúa estando ubicado entre los países de desarrollo humano medio. Venezuela llegó a ocupar, hasta el año 2001, la posición 69 entre 175 países (Informe Mundial de Desarrollo Humano, 2007-2008).

El comportamiento del porcentajes de hogares en situación de pobreza medida por línea de ingreso ha mostrado una tendencia hacia el descenso durante el período que va desde 1999 (42,4%) a 2007 (28,7%), lo que representa aproximadamente 14 puntos porcentuales de diferencia. Las cifras de la pobreza extrema también han seguido una tendencia similar, descendiendo en casi la mitad, al pasar de 16,8% en 1999 a 7,9 en 2007 (INE, 2008). Por otro lado, el comportamiento de las cifras de los hogares pobres, medido por necesidades básicas insatisfechas, entre 1999-primer semestre (29,3%) y el año 2007 (23,3%), ha tenido una variación hacia la baja de 6 puntos porcentuales. La tendencia del comportamiento de las cifras de pobres extremos también ha ido bajando pero a un ritmo más lento, de 9,9 % en 1998-primer semestre a 8,4 % en 2007, es decir que ha tenido una variación hacia la baja de 1,5 puntos porcentuales; sin ser descensos extraordinarios, no dejan de ser significativos.

En cuanto al coeficiente de Gini, según el Instituto Nacional de Estadísticas, éste ha venido mejorando desde 1999 (0,47%) hasta 2007 (0,42%). Aún, a pesar de estar mejorías puntuales, creemos que no son suficientes ni aceptables para un país que recibió durante los años 2006-2008 millones de ingresos petroleros.

#### 4. COMENTARIOS FINALES

Durante estos, los años de gobierno chavista, en la práctica, no ha realizado ningún esfuerzo por formular una política social acorde con los preceptos constitucionales lo que incluye, resolver los problemas de su ejecución, instrumentación de monitoreo institucional para posibilitar su evaluación y procesos contraloría social, por el contrario, la cuestión social ha venido siendo entendida como un conjunto desorganizado e improvisado de estrategias dirigidas, separadamente, a diversos ámbitos de lo social: las misiones. Estas son definidas como programas sociales de carácter masivo, compensatorios, asistencialistas, transitorios y directos en la forma de canalizar los recursos de una forma rápida hacia los sectores de mayor pobreza. Muestran muchas debilidades en sus diseños

programáticos, así como también, develan mucha improvisación y desorganización finalmente, la sostenibilidad de estas acciones depende, casi exclusivamente, de los ingresos petroleros.

Por otro lado, no hay un interés para integrar estas acciones a los mecanismos institucionales del Estado, cuestión que parcialmente se intentó hacer desde el proyecto de reforma constitucional pero cometiendo la equivocación de mantener la concepción de transitoriedad y asistencialismo que caracteriza estos programas. El error está en entender a la estrategia de las misiones sociales como la política social. Es necesario desarrollar acciones sociales sistemáticas que involucren y fortalezcan a las instituciones del Estado de manera global, conjuntamente con el concurso de todas las instancias de gobierno (nacional, estatal y local), sólo de esta forma se podrá afrontar los problemas de pobreza y exclusión que todavía aquejan a la sociedad venezolana.

El principio que animó a este estudio fue el de destacar como indispensable el punto de vista sociopolítico para comprender las misiones. Éstas nacieron de una estrategia político-electoral para llegar rápidamente a los sectores de mayor respaldo al gobierno, estrategia que se diseñó en un momento crítico cuando el gobierno percibió como posible una amenaza a su continuidad y permanencia en el poder. Además, a través de ellas se canalizan abiertamente los objetivos del proyecto político-ideológico de la élite gobernante por lo que, en el tiempo transcurrido, las misiones se han convertido en uno de los medios y mecanismos más importantes para sostener las líneas de acción del gobierno, al margen de una institucionalidad que ha sido muy debilitada y no tiene capacidad para conducir tales acciones.

Estos mecanismos sociales adoptan un enfoque selectivo, donde se atiende, casi exclusivamente, el problema de las personas en situación de pobreza y a los excluidos. Por lo tanto no hay otras acciones orientadas hacia lo social que las desplegadas por las misiones y ello impide construir una política social integral de carácter universal. La actual política social tiene un carácter compensatorio y transitorio.

En general, se podría decir que la tendencia del gobierno en esta materia ha sido “poco pluralista” sobre la participación de la sociedad civil organizada en el diseño y ejecución de estos programas, por el contrario, tendió a descartarse la participación de organizaciones sociales que tenían experiencia en la ejecución de programas sociales por no estar explícitamente alineadas e identificadas al proyecto de la revolución bolivariana.

Las misiones sociales del gobierno de Chávez se confunden con el resto de las diversas y variadas prácticas clientelistas al estilo latinoamericano. El problema no está ciertamente en la práctica del clientelismo *per se*, sino en conocer a ciencia cierta qué es lo que se quiere y se persigue con estas prácticas. ¿El objetivo es el de redistribuir el ingreso y los servicios entre la población más necesitada a cambio de obtener sus votos y con ello eventualmente alinearlos con el proyecto de la revolución

bolivariana? O más bien, ¿redistribuir bienes y servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida de grandes sectores de la población e insertar a los excluidos en la sociedad como ciudadanos con derechos y deberes institucionalmente garantizados?. El desempeño de estos programas sociales, como vimos, no ha sido lo suficientemente eficiente ni eficaz en cuanto a la distribución de servicios públicos dirigidos a mejorar significativamente las necesidades básicas de salud y educación de los sectores más pobres de la población, pero si lo ha sido para que el líder del proceso revolucionario gane elecciones y referendos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aponte, Carlos 2006: “Redefiniciones recientes de la política social venezolana: marco de referencia para su análisis”, informe final de investigación del proyecto: “*Redefinición de la democracia y la ciudadanía en Venezuela: nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil*”, parcialmente financiado por el FONACIT, Caracas, mimeo.
- Aponte, Carlos 2008 “Las misiones sociales: relevancia, características y crisis de una innovación”, Informe final de investigación del proyecto titulado: *Estudio de la cultura política, el rendimiento gubernamental y el comportamiento político del venezolano*, parcialmente financiada por el FONACIT, Caracas, mimeo.
- D’Elia, Yolanda (Coord.) 2006: *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, ILDIS, Caracas.
- D’Elia, Yolanda y Cabezas, Luis F. 2008: *Las misiones sociales en Venezuela*, ILDIS, Caracas.
- Díaz Polanco, Jorge 2006: “Salud y hegemonía regional. Las relaciones Cuba-Venezuela 1999-2006”, en: *Foreign Affairs en español*, 4:95-105, ITAM, México.
- Díaz Polanco, Jorge 2008: “Barrio Adentro: balance de una política de salud”, Informe final de investigación del proyecto titulado: *Estudio de la cultura política, el rendimiento gubernamental y el comportamiento político del venezolano*, parcialmente financiado por el FONACIT, Caracas, mimeo.
- Díaz Polanco, Jorge 2008a: *Salud y hegemonía en Venezuela: Barrio Adentro Continente afuera*, CENDES-UCV, Caracas.
- González, Lissette 2008: “Las misiones y los nuevos espacios de participación en localidades rurales”, Informe final de investigación del proyecto titulado: *Estudio de la cultura política, el rendimiento gubernamental y el comportamiento político del venezolano*, parcialmente financiado por el FONACIT, Caracas, mimeo. -Instituto Nacional de Estadísticas junio 2008: Resumen de indicadores sociales 1998-mayo 2008, Caracas.

- Lacruz, Tito 2006: "Misiones y participación popular", en: *Revista SIC*, 682:56-60.
- Ministerio de Comunicación e Información 2005: *Las misiones bolivarianas*, Colección Temas de Hoy, Caracas.
- Ministerio de Comunicación e Información 2005: *Intervenciones del presidente de la república, Huga Chávez Frías. Taller de Alto Nivel: El nuevo mapa estratégico*, 12 y 13 de noviembre de 2004. Texto editado por Martha Harnecker, Caracas.
- Molina, José Enrique 2006: "Ideología, clientelismo y voto en las elecciones presidenciales de 2006", informe final de investigación del proyecto titulado: *Estudio de la cultura política, el rendimiento gubernamental y el comportamiento político del venezolano*, parcialmente financiado por el FONACIT, Caracas, mimeo.
- Mundó, Mabel 2008: "Las misiones educativas. Análisis de una política pública: ¿para la inclusión o para el clientelismo político?, Informe final de investigación del proyecto titulado: *Estudio de la cultura política, el rendimiento gubernamental y el comportamiento político del venezolano*, parcialmente financiado por el FONACIT, Caracas, mimeo.
- Penfold, Michael 2007: "Clientelism and Social Funds: empirical evidence from Chávez's Mission Programs", en: *Latin American Politics and Society*, vol. 49/4, pp.63-84.
- Provea 2008: *Situación de los derechos humanos en Venezuela*. Informe anual, Octubre 2007-septiembre -2008, Caracas, Venezuela.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación ([www.sisov.mpd.gov.ve](http://www.sisov.mpd.gov.ve)). Última visita: abril 2008.