



La Universidad  
**de postgrado**  
del Estado

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO  
ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**

**Nuevos Paradigmas de Participación Ciudadana en América Latina**  
*Un análisis desde las Misiones Sociales y el Estado Comunal en Venezuela*

(Trabajo Especial de grado presentado para optar al Título de Magister en Gestión Pública)

**Autor: Jhonny A. Castro Trujillo**  
**Directora: Anne-Lise Naizot**

**Quito, Noviembre 2014**

No. 080-2014

## ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los diecinueve días del mes de noviembre, del año dos mil catorce, **JHONNY ALEXANDER CASTRO TRUJILLO**, portador de la cédula de ciudadanía: V-14-484-153, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"NUEVOS PARADIGMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA UN ANÁLISIS DESDE LAS MISIONES SOCIALES Y EL ESTADO COMUNAL EN VENEZUELA"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

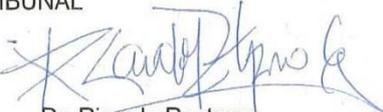
Promedio Académico:	9.22
Tesis Escrita:	9.01
Grado Oral:	9.53
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>9.24</b>

En consecuencia, **JHONNY ALEXANDER CASTRO TRUJILLO**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

  
Mgs. Freddy Simbaña  
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

  
Dra. Meysis Carmenati  
MIEMBRO

  
Dr. Ricardo Restrepo  
MIEMBRO

  
Ab. Lino Valencia Z.  
SECRETARIO GENERAL

  
iaen  
Instituto de Altos  
Estudios Nacionales  
La Universidad  
de Postgrado  
del Estado

Fojas 01

Fecha 4 NOV. 2014

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN, CERTIFICO que la presente es fiel copia del original

  
Secretaria General

## **AUTORÍA**

Yo Jhonny Alexander Castro Trujillo, titular del pasaporte venezolano N° 041352483, en mi condición de candidato a Master en Gestión Pública, doy fe que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo de tesis; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación son de absoluta del responsabilidad del autor de la Tesis de Maestría.

---

**JHONNY A. CASTRO T.**  
**PASAPORTE N° 041352483**

## **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

Yo Jhonny Alexander Castro Trujillo, en mi condición de Egresado de la Maestría de Gestión Pública, de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales, autorizo a dicha universidad la publicación de esta tesis, su bibliografía y anexos, con fines académicos o investigativos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre y cuando esté presente el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

---

**JHONNY A. CASTRO T.  
PASAPORTE N° 041352483**

**Quito, Noviembre, 2014**

**Instituto de Altos Estudios Nacionales**  
**Escuela de Gobierno y Administración Pública (EGAP)**  
**Maestría en Gestión Pública**

**Nuevos Paradigmas de Participación Ciudadana en América Latina:**  
*Un análisis desde las Misiones Sociales y el Estado Comunal en Venezuela*

**Autor: Jhonny A. Castro Trujillo**

**RESUMEN**

En el marco de las transformaciones políticas, sociales, culturales y económicas que han ocurrido entre finales del siglo XX y principios del XXI, que tienen a América Latina como epicentro, en el año 1999 con la aprobación vía referéndum popular, de la nueva Constitución Nacional, comienza en Venezuela la *V República*, teniendo como uno de sus principios rectores la *corresponsabilidad* entre el Estado y la Sociedad en los asuntos públicos, iniciando así, formalmente la llamada *Democracia Participativa y Protagónica*, que rompe con la noción mínima o restringida de democracia caracterizada por su carácter representativo para que, cada vez con más fuerza, los ciudadanos se involucraran en la gestión de lo público. En ese sentido en el año 2003, se pusieron en marcha un primer grupo de iniciativas gubernamentales en forma de planes o programas de corte social, conocidas como las “*Misiones Sociales*,” que representaban una nueva concepción y accionar que el gobierno nacional como administrador de los servicios públicos, que fomentó y potenció la participación ciudadana de tipo comunitario, con el objetivo de reducir las grandes brechas sociales y comenzar a saldar la deuda social acumulada en la atención a la población, basada en la ciudadanía social, todo esto en el marco de un Estado definido como “*Social, Democrático, de Derecho y de Justicia*”. Ya en el año 2006 se comienzan a aprobar un conjunto de instrumentos normativos que amplían, regulan y estandarizan la participación ciudadana en Venezuela y poco a poco va configurando un sistema de participación ciudadana, que tiene a los Consejos Comunales como figura central, caracterizado por el autogobierno o gobierno ciudadano, en donde se le asignan a los ciudadanos organizados, recursos y competencias de gestión, lo que constituye la propuesta del *Estado Comunal*.

El presente trabajo tiene como objetivo general, determinar si las formas de organización y de participación ciudadana presentes desde las *Misiones Sociales* hasta la propuesta de *Estado Comunal* derivaron en un nuevo modelo de participación ciudadana y gestión de lo público en Venezuela, basado en el gobierno ciudadano (autogobierno). En la investigación, se ofrecen aportes teóricos acerca de la caracterización del modelo de participación ciudadana inserto en las Misiones Sociales, así como de las instancias participativas que configuran la propuesta del Estado Comunal, concluyendo que el modelo venezolano de participación ciudadana en la *V República* es una combinación de enfoques y lógicas “*desde arriba*” y “*desde abajo*”, que constituyen un modelo híbrido con práctica de Democracia Participativa y Protagónica y de Democracia Radical.

**Descriptor:** Participación Ciudadana, Misiones Sociales, Estado Comunal,  
Neo-Institucionalismo

*¿Dónde iremos a buscar modelos?*

*La América española es original.*

*Original han de ser sus Instituciones y su Gobierno.*

*Y originales han de ser los medios de fundar unas u otras.*

*O inventamos o erramos.*

*Simón Rodríguez (Samuel Robinson 1828)*

## **DEDICATORIA**

*A mi familia, quienes han sido ejemplo de esfuerzo,  
constancia, trabajo, honestidad, compromiso y  
responsabilidad a lo largo de la vida.*

*A mi país y en especial a las nuevas generaciones  
como Daniel Andrés y Víktor Iván, que sirva de inspiración  
y como aporte de la Ciencia Política al desarrollo de  
Venezuela.*

*A la integración latinoamericana, viejo anhelo que  
sigue pendiente y una de cuyas expresiones me permite  
realizar esta maestría en la República de Ecuador*

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar a mi familia que me apoyo en la realización de este proyecto personal a lo largo de más de dos años.

A los servidores públicos y autoridades de múltiples instituciones del gobierno venezolano, por su disposición y tiempo en el suministro de importantes datos para esta investigación.

A todas las expresiones del Poder Popular, siempre prestas a ser escuchadas sobre sus experiencias, aprendizajes y enseñanzas sobre la participación ciudadana en Venezuela.

A todos los amigos, profesores, y compañeros, tanto de Venezuela como de Ecuador, que de una u otra manera dieron su valioso aporte para que este proyecto sea hoy una realidad.

A todos muchas gracias....

## ÍNDICE GENERAL.

	Pág.
<b>ACTA DE GRADO.....</b>	<b>ii</b>
<b>AUTORIA DE TESIS.....</b>	<b>iii</b>
<b>AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN.....</b>	<b>iv</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>v</b>
<b>DEDICATORIA.....</b>	<b>vi</b>
<b>AGRADECIMIENTO.....</b>	<b>vii</b>
<b>ÍNDICE GENERAL.....</b>	<b>viii</b>
<b>ÌNDICE DE TABLAS.....</b>	<b>xii</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>

### CAPÍTULO I:

#### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA UNA HERRAMIENTA DE INTERACCION ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD.**

1.1 Primer Momento Democratizador: La Construcción de la Democracia política.....	16
1.2 Segundo Momento Democratizador: La Construcción del estado Post-Neoliberal y la Democracia Participativa.....	21
1.3 El fenómeno la participación.....	23
1.4 Participación Ciudadana: Tipos y Modelos.....	24
1.5 Participación Ciudadana en la Gestión Pública.....	32
1.6 Gobernabilidad y Gobernanza: Dos variantes de la relación Estado y Sociedad en la forma de gestionar lo público.....	37
1.7 Neo Institucionalismo y Redes de Política.....	40

1.8 Misiones Sociales y Estado Comunal: Un intento de conceptualización.....	45
1.9 Formas de Participación Ciudadana en América Latina. Experiencias heterogéneas en la región.....	47
1.9.1 Participación Institucional, el caso Mexicano.....	48
1.9.2 Participación como Control Social, el caso colombiano.....	49
1.9.3 Presupuesto Participativo, la experiencia brasileña.....	50
1.9.4 Descentralización Participativa, el caso de Montevideo.....	51
1.9.5 Mecanismo de Democracia Directa en Ecuador.....	52

## **CAPÍTULO II:**

### **LA POLÍTICA SOCIAL COMO EJE FUNDAMENTAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN VENEZUELA: PERÍODO 1999-2006**

2.1 Participación Ciudadana en la “ <i>V República</i> ” (1999 – 2012).....	55
2.2 Contexto Sociopolítico que sirve de marco para el surgimiento de las Misiones Sociales.....	59
2.3 Descripción de las Misiones y Grandes Misiones vigentes: antecedentes, objetivos, fines, alcances, modo de funcionamiento.....	60
2.4 Características comunes de las misiones sociales.....	65
2.5 Formas de Participación en las Misiones del área de salud.....	67
2.6 Algunas limitaciones identificadas en los mecanismos de participación presentes en las Misiones del área de la salud.....	73
2.7 Situación Actual de los Comités de Salud.....	75
2.8 Incidencias de las formas de participación ciudadana en el diseño de la política pública, en la toma de decisiones y en la gestión de la política.....	76
2.9 Modelo de Participación Ciudadana presente en las Misiones del área de Salud.....	78

2.10 Misiones del área Agrícola y Alimentaria.....	79
2.11 Gran Misión Agro Venezuela: La puesta en práctica de una nueva política agraria.....	80
2.12 Antecedentes, orígenes y descripción de la Gran Misión Agro Venezuela.....	81
2.13 Primer momento de la Gran Misión Agro Venezuela: Elaboración y Puesta en marcha.....	83
2.14 Formas de participación durante el año 2011.....	83
2.15 Algunas limitaciones detectadas en los mecanismos de participación de la GMAV.....	92
2.16 Incidencias de las formas de participación ciudadana en el diseño de la política pública, en la toma de decisiones y en la gestión de la política.....	94
2.17 Segundo momento de la Gran Misión Agro Venezuela: La reestructuración.....	98
2.18 Formas de participación durante el año 2012 en adelante.....	103
2.19 Incidencias de las formas de participación ciudadana en la gestión de la política.....	106
2.20 Modelo de participación ciudadana al que pertenecen las prácticas de participación presentes en la Gran Misión Agro Venezuela.....	108

## **CAPÍTULO III:**

### **DE LAS MISIONES SOCIALES AL ESTADO COMUNAL EN VENEZUELA**

3.1 Comités De Base creados o potenciados en el marco de las Misiones Sociales. ....	115
3.2 Aparición y hegemonía de la figura de los Consejos Comunales.....	120
3.3 Reforma de la Ley de Consejos Comunales.....	135
3.4 Aparición de la figura de las comunas.....	137
3.5 Activación del Consejo Federal de Gobierno.....	142
3.6 Modificación del Sistema Nacional de Planificación Popular.....	144
3.7 Ley de Gestión de Transferencia de Competencias a las organizaciones de base.....	147
3.8 Modelo de participación ciudadana presente en la propuesta del Estado Comunal.....	150
3.9 Algunas reflexiones finales en cuanto al modelo de participación en desarrollo desde el año 2006 en adelante.....	151
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>156</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>161</b>
Documentos Legales.....	171
Electrónicas.....	172
<b>ANEXOS.....</b>	<b>175</b>

## ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS.

### CAPÍTULO I.

#### PARTICIPACIÓN CIUDADANA UNA HERRAMIENTA DE INTERACCION ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD.

<b>Tabla N°1.</b> Nociones Contemporáneas de Democracia.....	20
<b>Tabla N°2.</b> Escalera de Participación Ciudadana de Arnstein.....	34
<b>Tabla N°3.</b> Escalera de Participación Ciudadana de Hambleton y Hogget.....	35
<b>Tabla N°4.</b> Continuum de Participación Ciudadana de Brager y Specht.....	36
<b>Tabla N°5.</b> Cruce de categorías según modelos y corrientes expuestas.....	44
<b>Tabla N°6.</b> Comparación entre las Formas y Modelos de Participación Ciudadana implementados en América Latina .....	54

### CAPÍTULO II:

#### LA POLÍTICA SOCIAL COMO EJE FUNDAMENTAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN VENEZUELA: PERÍODO 1999-2006

<b>Tabla N°7.</b> Formas de Participación Ciudadana y Funciones Presentes en las Misiones del sector Salud.....	67
<b>Tabla N°8.</b> Formas de Participación Ciudadana y su incidencia en cada fase de la Misión Barrio Adentro.....	77
<b>Tabla N°9.</b> Formas de Participación Ciudadana y Funciones Presentes en las Misiones del área agrícola y alimentaria.....	80
<b>Figura N° 1.</b> Esquema de escogencia de los delegados agrarios de la Gran Misión Agro Venezuela.....	85
<b>Figura N°2.</b> Esquema de funcionamiento de los delegados parroquiales de la Gran Misión Agro Venezuela.....	88
<b>Tabla N°10.</b> Resumen de las formas de participación ciudadana y su incidencia identificadas en cada fase de la política agraria.....	98
<b>Figura N° 3.</b> Integrantes del Órgano Superior de Agricultura.....	99
<b>Figura N°4.</b> Regiones de trabajo agrícolas de la Gran Misión Agro Venezuela.....	99
<b>Figura N°5.</b> Juntas Administradoras Estadales.....	100
<b>Tabla N°11.</b> Formas de participación ciudadana y su incidencia identificadas en cada fase de la política agraria en su segundo momento.....	107

### CAPÍTULO III:

#### DE LAS MISIONES SOCIALES AL ESTADO COMUNAL EN VENEZUELA

<b>Figura N° 6.</b> Etapas de la participación ciudadana en la <i>V República</i> .....	115
<b>Figura N° 7.</b> Comparación entre instituciones del Estado Liberal y el Estado Comunal.....	133
<b>Figura N°8.</b> Relación entre el Sistema Nacional de Planificación y los niveles de gobierno.....	146

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación está enmarcada dentro de las transformaciones que a lo interno de las sociedades latinoamericanas se han venido produciendo desde la década de los años cincuenta del siglo XX. Ese largo recorrido de avances pero también de retrocesos en los sistemas políticos y las consecuencias que dicho transitar ha traído para las sociedades del continente, es el telón de fondo de la presente investigación. Ahora, al iniciar el siglo XXI, se producen nuevas transformaciones políticas, sociales, culturales y económicas que tienen a América Latina como epicentro, quizás, por el hecho de ser la región más desigual del planeta<sup>1</sup>.

Así un conjunto importante de países, buscan alternativas, ensayos e innovaciones como respuestas a los grandes problemas sociales que aquejan y caracterizan a la región: pobreza extrema, pobreza por ingresos, dificultades en el acceso a servicios como salud, educación, empleo o vivienda, como economías dependientes, en su mayoría de la explotación de recursos naturales. En ese contexto categorías como *democracia*, *participación*, *empoderamiento*, *poder constituyente*, *poder popular* y *soberano*, tienen una re-significación importante que va marcando la pauta de la relación entre el Estado, bajo su forma liberal, y la sociedad, quien parece más comprometida, activa y consciente sobre los hechos que ocurren a su alrededor, es decir siendo cada vez más protagonista de procesos emancipatorios.

La República Bolivariana de Venezuela forma parte de estos procesos de transformación que se vienen adelantando, por esta razón, el presente trabajo está referido al modelo de participación ciudadana vigente en Venezuela a partir del año 1999, denominado *Democracia Participativa y Protagónica*<sup>2</sup> con la aprobación de un nuevo texto constitucional, haciendo énfasis a partir del año 2006 en adelante, en el marco de los procesos democratizadores y contra hegemónicos que diversos países de América Latina han vivido en las últimas dos décadas. Estos procesos democratizadores han buscado establecer una nueva pauta de relación entre el Estado y la sociedad en términos más incluyentes, democráticos, horizontales, deliberativos y abiertos, a través de la inclusión de la variable de la participación en la hechura de políticas públicas y en la gestión pública en

---

<sup>1</sup>Desde la década de 1970, la región es considerada como la más desigual del planeta. Algunas de las cifras que soportan este hecho son: diez de los quince países con mayor desigualdad se encuentran en la región, el 20% de la población más rica posee un ingreso per cápita veinte veces superior a la población más pobre. Los países más desiguales en cuanto a la distribución a la renta son Guatemala, Honduras, Colombia, Brasil, Nicaragua, República Dominicana y Bolivia. Entre los menos desiguales se encuentran Venezuela, Uruguay, Perú y El Salvador. Para ampliar la información al respecto revisar "Informe regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe", PNUD. 2010.

<sup>2</sup>Termino acuñado en el marco de la Revolución Bolivariana para diferenciarse de la democracia representativa de los gobiernos anteriores, del periodo de la IV República, comprendido entre 1958 y 1998, y para denotar el carácter activo e incluyente transversal al nuevo sistema político que comienza con la aprobación de la Constitución del año 1999.

general. Este proceso como se verá, es complejo; pero parece inaugurar una transformación de la acción pública marcada por mecanismos y procesos conocidos en la literatura como “*de abajo hacia arriba*”. Se trata de ver el caso venezolano, para evidenciar nuevos paradigmas de participación ciudadana y de innovación política. Por tanto se realiza una aproximación al escenario actual de participación ciudadana y su influencia en la gestión de lo público en Venezuela, en el contexto de la realidad latinoamericana.

Es importante advertir al lector, que la perspectiva de este estudio es la de realizar un análisis crítico de la participación ciudadana, no desde el punto de vista pasivo o residual, como esa concepción que el *Poder Constituido* a través del gobierno otorga a los ciudadanos organizados para poder legitimar alguna acción pública. Sino más bien, cómo la ciudadanía recupera su papel preponderante de la acción pública, siendo el centro de la misma, y cuál es la incidencia que esas nuevas experiencias de gestionar lo público están generando en el diseño de la política, en la implementación de las mismas, en el control de la acción gubernamental, o incluso asumiéndolo en esquemas de autogobierno, dejando atrás la exclusividad en la responsabilidad de las instituciones gubernamentales y delineando una novedosa forma de relación entre el Estado y la Sociedad organizada.

Significa ahondar el debate en torno a los nuevos postulados presentes en la construcción de política pública y de gestión de lo público, vigentes en varios países América Latina, (en específico el caso de Venezuela), como alternativa para resolver agudos problemas sociales, que han traído como consecuencia la democratización de los espacios de decisión, un mayor involucramiento de los ciudadanos y por ende una nueva cultura política.

En el año 1958, con el derrocamiento del General Marcos Pérez Jiménez, la última dictadura militar del siglo XX, Venezuela vive su *primer momento democratizador*, en el que los partidos políticos vuelven a ser legalizados, se realizan elecciones universales a través de voto universal, directo y secreto, se establece la universalización de la educación, y la construcción de un sistema de seguridad social entre otros elementos, a la vez que se conocen unos derechos básicos en la Constitución del año 1961. El régimen que recién iniciaba y que tuvo una duración de cuarenta años, hasta el año 1998, tenía como principal premisa la consolidación de la democracia y el sistema político naciente, por lo que es famosa la frase de la historia venezolana, “*obsesión por el consenso y aversión por el conflicto*”<sup>3</sup>. Bajo esta premisa el nuevo sistema político intentaría construir consensos políticos y sociales que no afectaran la estabilidad del sistema. En ese sentido se firmaron varios pactos entre las élites políticas y económicas de la época. El más conocido de estos

---

<sup>3</sup>Premisas del sistema político nacido en el año 1958, analizado por el investigador venezolano Diego Bautista Urbaneja. Este punto será tratado en detalle en el capítulo III referido a la evolución de la participación ciudadana en Venezuela durante el siglo XX.

instrumentos fue el *Pacto de Punto Fijo*<sup>4</sup>, por el cual los partidos políticos triunfantes de la lucha contra la dictadura, Acción Democrática (A.D), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y Unión Republicana Democrática (URD), con la exclusión del Partido Comunista de Venezuela (PCV), asumían un compromiso de respaldar al gobierno electo, a la vez que repartirse los cargos públicos por cuotas partidistas. Esta lógica impregnó también a las Fuerzas Armadas, la Iglesia, la Central Patronal y la Central Sindical lo que se puede describir como un sistema clientelar y partidista de negociación que corporativizó a la sociedad venezolana en su conjunto.

Esta situación se agudizó con la salida de U.R.D. de la coalición política, constituyéndose así un bipartidismo entre A.D y C.O.P.E.I que predominó por varias décadas la escena política e institucional en Venezuela. En ese marco la participación ciudadana era nula, pues a través de los sistemas de cooptación, las lógicas clientelares y corporativas se realizaban los arreglos institucionales y políticos del sistema.

La Constitución del año 1961 y que estuvo en vigencia hasta el año 1999, estuvo fuertemente influenciada por el *Pacto de Punto Fijo*, en donde se establecía que el gobierno sería siempre de tipo representativo. Hacia finales de los años 70, la economía venezolana daba muestras claras de agotamiento, situación que se profundizó en la década de los años 80, que coincide a su vez con la revisión y cuestionamientos que en esa década se da en América Latina del *Estado Benefactor*<sup>5</sup>. El modelo de democracia bipartidista, entra en crisis al adoptar estilos utilitarios y de clientelismo político en donde se inicia la etapa del asistencialismo. Aunado a la pérdida de legitimidad y el desgaste del sistema bipartidista, surgieron los primeros procesos de tímidas reformas administrativas y del sistema político, donde aparecen las primeras expresiones de participación ciudadana, circunscritas al ámbito local como fueron las asociaciones de vecinos.

Ya en 1984, se habían realizado esfuerzos con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE),<sup>6</sup> la cual fracasó en su propósito elevando los niveles de descontento y frustración de la población<sup>7</sup>, a lo que se suma la

---

<sup>4</sup>Fue suscrito en el año 1958 por los partidos Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), y la Unión Republicana Democrática (URD), del mismo se excluyó al Partido Comunista de Venezuela quien junto con Acción Democrática tuvieron el papel protagónico en la lucha contra la dictadura. Dentro de las razones para excluir al Partido Comunista se esgrimió que su vinculación ideológica con la Unión Soviética ponía en duda el compromiso para apuntalar una democracia de tipo capitalista, además de los fuertes vínculos existentes entre Venezuela y Estados Unidos para ese momento.

<sup>5</sup>Por Estado Benefactor, Welfare State o también conocido como Estado incluyente, es aquel surgido después de la II Guerra Mundial como un intento de adaptación del Estado tradicional a la sociedad industrial, asegurando la procura existencial (salarios mínimos, pleno empleo, ayuda a discapacitados, etc), es un distribuidor, gestor y planificador. Ver Estado de Bienestar en "Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas". Di Tella et all. 2007.

<sup>6</sup> La COPRE tenía por responsabilidad fundamental identificar las formas como el aparato estatal debía adaptarse a las nuevas circunstancias de competitividad de mercado y, al mismo tiempo, generar cambios necesarios ante la creciente pérdida de legitimidad del sistema político.

<sup>7</sup> Los niveles de descontento y frustración de la población en la década de los 80 son explicados a partir de la crisis del modelo rentista venezolano. Una de sus primeras expresiones la constituye lo que se conoce como el "viernes negro" (febrero de 1983) cuando se produce una importante devaluación de la moneda, que había permanecido estable desde la década de los 20 del siglo

corrupción política y la pérdida de legitimidad. Sin embargo, la falta de atención de las demandas sociales a tiempo por parte del sistema político institucional que operó en Venezuela durante la década de los ochenta y noventa provocó, en el mes de febrero de 1989 una reacción popular espontánea conocida como “*El Caracazo*”<sup>8</sup>, en rechazo a las recientes medidas aplicadas por el gobierno de entonces, de reajuste macroeconómico de corte neoliberal como un intento de reconstruir la relación Estado – Sociedad. Se inició entonces, una era de política social asistencial, de tipo focalizado, caracterizada por la reducción de la cobertura y de la inversión asignada a la misma.<sup>9</sup> El agravamiento de toda la situación contribuyó a que en el año 1992 en los meses de febrero y noviembre se llevaran a cabo dos insurgencias de tipo militar en contra del régimen establecido, y que a la postre conllevo a la destitución del Presidente Carlos Andrés Pérez por actos de corrupción en el año 1993.

A pesar, de la idea común, tomada por buena parte de la literatura de ciencia política en la región, según la cual Venezuela es la democracia más antigua y “estable” del continente, que se desarrolló de forma ininterrumpida a diferencia de otros países de la región, no supo dar respuestas e interpretar las crecientes demandas sociales de las décadas de los 80 y 90, por el contrario el sistema representativo se agoto y entro en crisis definitiva. El modelo de democracia y la forma del Estado y su relación con la sociedad no fueron suficientes, no bastaba con tener democracia formal, procedimental de tipo representativo a través del sufragio, era necesario siguiendo a Boaventura de Sousa Santos “ampliar el canon democrático”.

A partir de la elección de Hugo Chávez, como Presidente de la República en diciembre de 1998, actor no tradicional del sistema bipartidista, proveniente de las filas del ejército, comienzan una serie de cambios institucionales con la intención de llevar a cabo un rediseño del sistema político y social venezolano, siendo una de sus principales ofertas electorales el cambio de la Constitución a través de una Asamblea Nacional Constituyente. Esto con el objetivo de reestructurar el Estado y el establecimiento de nuevas relaciones Estado-Sociedad, incorporando conceptos como “*Democracia participativa y protagónica*”

---

XX. La devaluación derivó en un control de cambio que tuvo como precedente una fuerte caída de los precios del petróleo de alrededor de un 30%.

Otros indicadores que dan cuenta del contexto venezolano de los años 80 y 90 son: El porcentaje de hogares por debajo de la línea de la pobreza se incrementó de 17,73% en 1981 a 34,64% en 1991. Los hogares en situación de pobreza extrema pasaron de 3,67% en 1981 a 11,18% en 1991. Los hogares en situación de pobreza crítica se incrementaron de 14,06% en 1981 a 23,46% en 1991. Para ampliar esta información revisar trabajos de: Kornblith Miriam “La crisis del sistema político venezolano”, Revista Nueva Sociedad N° 134, 1994; y Luis Salamanca “Venezuela: la crisis del rentismo”, Revista Nueva Sociedad N° 131, 1994.

<sup>8</sup>El Caracazo es la forma como se conocen a las protestas ocurridas en Caracas y algunas ciudades del país entre el 27 de febrero y los primeros días de marzo del año 1989, en rechazo a las medidas de corte neo liberal que en el orden fiscal y económico fueron tomadas por el gobierno de entonces.

<sup>9</sup>En este período se conocen dos planes en materia social que tenían por fin compensar los efectos de las medidas de ajuste fiscal que se habían adoptado por parte del Estado: “*Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza*” y “*La Agenda Venezuela*”. El primero, fue un plan en materia de política social compensatoria del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez que inició en el mes de marzo del año 1989. El segundo, puesto en marcha bajo el gobierno del Presidente Rafael Caldera a partir del año 1996.

como parte de la filosofía de gobierno, tomando en cuenta que el Estado venezolano es declarado en el nuevo marco jurídico como un *Estado Democrático, Social, de Derecho y de Justicia*<sup>10</sup>.

Inicia la denominada “*V República*”<sup>11</sup>, se materializa la existencia y concreción de un nuevo proyecto de alcance nacional, que en su devenir se ha revelado como un proceso dirigido hacia la redefinición del modelo político, económico y social, y a la construcción de una nueva institucionalidad. Podemos sugerir que este período representa entonces un *segundo momento de democratización en Venezuela*, dado que temas como la exclusión y las injusticias sociales pasan a ser prioridades de la acción pública.

En materia de participación ciudadana la nueva constitución establece que, “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a participar libremente en los asuntos públicos *directamente* o por medio de sus representantes elegidos o elegidas” (CNRBV, 1999, Art. 62). Este es el artículo que rompe con la hegemonía de la representatividad y del sufragio como única forma de participación en Venezuela y abre las puertas a la democracia directa<sup>12</sup>. Igualmente en su artículo 84 establece que “la comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas”. (CNRBV, 1999, Art. 84). Con lo que la participación, no será pasiva o parcial sino que por el contrario debe estar en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas.

Y es precisamente en el marco de principios como la corresponsabilidad, igualdad, *Poder Popular* y soberanía, con políticas sociales universales, gratuitas, equitativas y participativas que nacen, luego de algunas experiencias en materia de política social en los primeros años del actual gobierno<sup>13</sup>, las “*Misiones*”, que pasan a representar el núcleo de la política social del gobierno en cuestión. De acuerdo con el gobierno, “las Misiones han constituido el más grande esfuerzo público que haya conocido la Nación para enfrentar de manera corresponsable los problemas fundamentales del pueblo venezolano” (MPPCI, 2006: 12).

Los investigadores Lacruz, Tito en (Maingon, 2006: 182) señala que las *Misiones Sociales*, resultan ser, en su mayoría, grandes operativos con miras a solventar algunos

---

<sup>10</sup> Artículo 2, de los Principios Fundamentales, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.453, 24 de marzo, año 2000.

<sup>11</sup> Si bien no hay un consenso absoluto en la historiografía, de Venezuela se pueden identificar cinco formas republicanas de gobierno desde sus orígenes: La I República que desde 1810-1812, la II República de 1813-1814, la III República 1817-1819, la IV República de 1830-1999 y la V República desde 1999 hasta nuestros días. A efectos de este trabajo se entiende por “*V República*” el período que comienza a partir de la aprobación en referéndum nacional de la Constitución del año 1999 y el proceso político, social y económico que se deriva con esa transformación constitucional.

<sup>12</sup> Este concepto es tratado en el Capítulo I de la investigación, “Estado y sociedad en América Latina: una relación en construcción y de-construcción constante”, en el apartado correspondiente a la democracia y su evolución, específicamente en el desarrollo de la noción amplia de democracia.

<sup>13</sup> Entre algunas de las iniciativas se encuentran la creación del Fondo Único Social (FUS) y la aplicación de un plan cívico-militar denominado “*Plan Bolívar 2000*”.

problemas en la prestación de servicios públicos. Por su parte García y Salvato en Maingon (Maingon, 2006: 262) al referirse a las *Misiones* comentan que a partir del año 2003, el Gobierno ha venido adelantando una serie de programas sociales denominados “*Misiones*” que, a la vez de modificar las estrategias de atención buscan incorporar masivamente a la población de menores recursos en distintas áreas. Maingon, D’Elia, Lacruz definen las *Misiones Sociales* como un “mecanismo extra institucional y expedito para poder operar la política social conforme se moviera el escenario político” (Maingon, 2006: 206).

Al ser presentadas y conceptualizadas por el Gobierno de Venezuela, las *Misiones Sociales* y *Grandes Misiones*, como una alternativa de gestión de lo público, para dar respuesta los principales problemas sociales en distintas materias, al representar en la práctica la materialización de ese nuevo accionar del Estado, tanto en legislación, institucionalidad y prácticas, y ser la participación ciudadana un elemento transversal en el discurso gubernamental, marco constitucional, legislación y filosofía de gobierno, necesario se hace entonces conocer el modelo de participación ciudadana inserto en esta etapa de la historia reciente de Venezuela.

Así, las *Misiones Sociales*, son políticas públicas de corte social que formalmente se presentan como una nueva concepción y accionar que, el Gobierno de Venezuela, en tanto administrador de los servicios públicos ha implementado, con el objetivo de reducir las grandes brechas sociales<sup>14</sup> y comenzar a saldar la deuda social acumulada<sup>15</sup> en la atención a la población, que se agudizó a finales de la década de los ochenta y noventa con la crisis del sistema político venezolano y la adopción de políticas de ajuste de corte neoliberal.<sup>16</sup>

Varios de estos programas sociales contaron desde sus inicios con comités de base de participación ciudadana que asumían el nombre según fuese el caso a saber: Comités de Tierras, Comités de Tierras Urbanas, Comités de Salud, Mesas Técnicas de Energía, Mesas Técnicas de Agua, club de abuelos entre otros. A su vez potenciaron algunas expresiones organizativas ya presentes desde finales de los ochenta y noventa, que en el marco del proceso de descentralización, se generaron de forma autónoma en las comunidades para la solución de problemas específicos.

---

<sup>14</sup>Está referido a las condiciones socio-económicas que caracterizaban a la sociedad venezolana para finales de los años noventa en que se produce la victoria electoral del Presidente Hugo Chávez.

<sup>15</sup>La deuda social o deuda social acumulada, es una frase que se acuño en varios países de América Latina durante los años noventa que hace referencia a las necesidades sociales básicas insatisfechas o desatendidas por los gobiernos de turno. Generalmente temas como salud, educación vivienda, empleo, pobreza, seguridad social entre otros sectores. Esta desatención de las necesidades sociales es producto de las crisis fiscales o presupuestarias de los gobiernos o por las lógicas de acción del “Estado mínimo” enmarcadas en la corriente neoliberal.

<sup>16</sup>A partir del año 1989 en Venezuela se aplicaron una serie de medidas y ajustes de corte económico conocidas como “El Gran Viraje” por recomendación del Fondo Monetario Internacional con el objeto de calificar para préstamos de esta institución, estas medidas aunque con distintos matices se prolongaron hasta bien entrada la década de los noventa.

Cabría preguntarse entonces, ¿Esta multiplicidad de comités u organizaciones de base formales o no<sup>17</sup>, crearon un entramado de relaciones o un tejido social de participación?, ¿generó un aprendizaje colectivo?<sup>18</sup> ¿Ha creado o impulsado una nueva cultura del accionar público dirigido a la consolidación de la ciudadanía social?<sup>19</sup> ¿Nos encontramos en los prolegómenos del “*gobierno ciudadano*”? Pudiendo ser entendido este último, como la forma más acabada de democracia participativa y protagónica en la que la sociedad como Poder Constituyente<sup>20</sup> recupera o retoma la capacidad de regir y administrar sus destinos reduciendo al mínimo la intermediación o el rol del Estado.

¿Esa dinámica social multidiversa del fenómeno de la participación asociado a las *Misiones*, pareciera haber sido la principal motivación para que en el año 2006<sup>21</sup>, se apruebe la *Ley de los Consejos Comunales*<sup>22</sup>, en la que define los términos y expresiones organizativas y funciones de las organizaciones sociales y los espacios de participación comunitaria en el poder público y los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas?

Así entonces, las respuestas a estas interrogantes estructuran la problematización de tipo público que gira en torno a la participación ciudadana y su incidencia real en el proceso de transformación de la administración pública y el Estado venezolano. Teniendo como problematización teórica de fondo, la incidencia de la participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas, en la hechura de política en general, y en los procesos de institucionalización de la participación.

En atención a lo anteriormente señalado, esta investigación pretende indagar: ¿Las formas de organización y de participación ciudadana presentes desde las *Misiones Sociales* hasta el Estado Comunal, constituyen un nuevo modelo de gestión de lo público en Venezuela basado en el gobierno ciudadano (autogobierno)?

---

<sup>17</sup>Las organizaciones formales en este contexto pueden ser vista de dos formas, aquellas estructuradas u organizadas bajo figuras establecidas a través de normativas o instituciones o aquellas que no acogiéndose a esas figuras funcionaban con otra que gozaba de reconocimiento de los actores políticos y la institucionalidad oficial.

<sup>18</sup>Ante la pérdida de las capacidades del Estado en el período de políticas neoliberales, la sociedad se vio en la necesidad de organizarse para afrontar asuntos que no le eran propios, de forma de poder interactuar con las autoridades para hacer valer sus derechos o demandar atención de las mismas.

<sup>19</sup>Por ciudadanía social estamos haciendo referencia a lo expresado por Marshall citado en por Guillen, et al (2009), cuando indica que se refiere a los derechos a la salud, educación, seguridad social, y vivienda que debe garantizar el estado al conjunto de la ciudadanía.

<sup>20</sup>Basado las ideas de Sieyès y Rousseau en que la soberanía reside en el pueblo como poder originario y es este capaz de darse por su propia voluntad su propia organización jurídica, política del Estado y su sociedad.

<sup>21</sup>Lo que constituye la segunda temporalidad de la “*V República*” donde el gobierno declara el carácter socialista de la llamada *Revolución Bolivariana*. El término *Revolución Bolivariana* denomina al proyecto político y social que se inicio en Venezuela en 1998, con la elección de Hugo Chávez como presidente, basado en el rescate de las ideas principales y del proyecto político del Libertador Simón Bolívar y plasmado en la Constitución Nacional del año 1999.

<sup>22</sup>En esta ley, se intenta unificar y delinear los mecanismos y formas para la participación ciudadana, la cual se presentaba como atomizada y dispersa a lo interno de cada comunidad, intentando resolver un problema de legitimidad en las comunidades, a la vez que homogenizar un poco las formas de organización. A partir de la creación de la figura de los Consejos Comunales, se estructuró una propuesta del Estado Comunal, en el que a través de un sistema de agregación, los ciudadanos, el *Poder Popular*, asumen funciones de gobierno y gestionan lo público desde la perspectiva del autogobierno, para el cual se le otorgan competencias públicas de gestión y asignación de recursos financieros.

La presente investigación representa la etapa final dentro del desarrollo de la Maestría en Gestión Pública, constituye un esfuerzo teórico-académico que ha intentado abordar las relaciones Estado Sociedad a la luz de los procesos democratizadores vividos por algunos países de América Latina ya desde hace unos años. Es un atrevimiento en el que se intenta ver la real vinculación e incidencia entre, procesos democratizadores, donde la participación ciudadana adquiere nuevas significaciones y representaciones, y la gestión pública, la cual trasciende la esfera exclusiva del Estado para ser re-conceptualizada.

Para el caso venezolano esto no fue tarea fácil, pues desde el año 1999 se esta produciendo una ruptura que implica un fuerte y constante proceso de transformación político, económico, social y cultural que ha tenido etapas y momentos a lo largo de más de una década. Lo que de entrada dificulta el proceso de continuidad, seguimiento, sistematización y rastreo de cualquier aspecto inmaterial en una sociedad. A pesar de la existencia de algunos estudios previos entre los que se pueden señalar en materia de política social, el de la investigadora y docente Irey Gómez, presentado en el año 2006, de nominado *“El papel de las Misiones Sociales en la construcción de identidades políticas en Venezuela”*, en el mismo año destacan otras dos investigaciones en la materia como son las de Tito Lacruz denominada *“Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada”* y *“Balance y perspectivas de una política social en Venezuela”* coordinado por Thais Maingon. En materia de participación ciudadana concretamente del caso venezolano, se pueden destacar cuatro obras de las que mas se asemejan al fenómeno de la participación asociado a la gestión de lo público como son, *“El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela”*, realizado en el año 2007 Edgardo Lander. Del mismo año esta *“Resistencia y Participación”* de Iraidá Vargas. Posteriormente en el año 2011 se encuentran *“Democracia participativa en Venezuela 1999-2010, orígenes, leyes, percepciones y desafíos”* realizado por Margarita López Maya, y *“Los Consejos Comunales ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?”* por Benjamín Goldfrank. Sin embargo, ninguno de los estudios antes señalados aborda el fenómeno de la participación ciudadana en Venezuela en su conjunto, no abarcan la temporalidad de análisis de la presente investigación que va desde 1999 al 2012, muchos son de tipo descriptivo, y en ningún caso se hace el puente o conexión entre participación ciudadana y gestión pública teniendo a las relaciones Estado sociedad y su proceso democratizador de fondo.

Para cubrir deficiencias de información actualizada y procesada se realizaron entrevistas semi-estructuradas. Esto último reviste especial importancia por dos factores. El primero la ausencia de bibliografía y análisis sobre fenómenos tan recientes, en los cuales se han producido variantes en su planteamiento. Y en segundo lugar, si bien las *Misiones*

*Sociales* y los *Consejos Comunales*, en su conjunto ya cuentan con varios años de implementación, aún no hay suficiente bibliográfica comparada desde la perspectiva de un nuevo modelo de gestión pública donde la participación ciudadana pareciera jugar un papel importante.

Por tanto, la importancia del presente trabajo reviste en diversos aspectos, **el primero** de ellos, desde la reconstrucción de la memoria institucional o de tipo bibliográfico bajo parámetros científicos, dada la escasez de documentación acerca de las *Misiones Sociales* venezolanas y su componente de participación ciudadana, aún hoy ha diez años de su inicio.

Como **segundo aspecto**, este trabajo pudiera contribuir, aunque de forma preliminar, a realizar un balance de las *Misiones Sociales* y *del diseño institucional posterior*, en cuanto a su modelo de gestión compartida o participativa y poder identificar algunos errores cometidos en su diseño e implementación que pudieran ser modificados, corregidos, ajustados o suprimidos a futuro, según sea el caso. Pero aún mas allá, las *Misiones Sociales*, *los Consejos Comunales* y *las Comunas* constituyen expresiones genuinas del Nuevo Estado, de sus valores, de la nueva institucionalidad que deriva del nuevo pacto social del año 1999, por lo que constituyen una mirada sobre las nuevas relaciones Estado y sociedad.

**En tercer lugar**, tiene que ver con la no identificación, de forma expresa, de una política de participación ciudadana, sin embargo las prácticas de participación ciudadana surgidas al calor de las *Misiones*, la conformación de un tejido social comunitario y su influencia en la institucionalidad, así como la legislación posterior y la estructuración de un complejo e incipiente sistema de planificación pública y popular, pareciera dar cuenta de la institucionalización de una política o conjunto de políticas vinculadas a la participación ciudadana. Por ende se hace importante ver qué tanto apuntan a materializar el “*Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia*” y la “*Democracia participativa y protagónica*”, como manifestaciones que se circunscriben en el post neoliberalismo<sup>23</sup>, establecidos en la Constitución nacional del año 1999. Por lo que permite un análisis más profundo de las características, interacciones, dinámicas a lo interno de los Estados Post-Neoliberales, como constructo alterno y en respuesta a la concepción de Estado que prevaleció en América Latina durante la década de los 80 y 90.

---

<sup>23</sup>*Post Neo liberalismo* es una categoría de reciente data en las ciencias sociales, aún en construcción, bajo la cual se caracteriza de manera general a los sistemas de gobierno, principalmente latinoamericanos, que han adoptado políticas que implican una ruptura, de distinto grado, con la fase neo liberal de los años 80 y 90 que tenían como sustento ideológico el Consenso de Washington. En forma análoga también es usada la categoría *Anti Neoliberal*. Entre algunos de los principales autores que han conceptualizado esta categoría se encuentra Atilio Borón, Emir Sader, Nahuel Arenas y Franklin Ramírez Sin embargo esto esta reseñado en el Capítulo “Estado y sociedad en América Latina: una relación en construcción y deconstrucción constante”, en el apartado sobre las formas de Estado en América Latina.

**El cuarto aspecto**, está relacionado con la intención que ha existido por parte del ejecutivo nacional de incluir en el texto constitucional, a las *Misiones* como formas no clásicas de administración pública, lo que le otorgaría la constitucionalización y la formalización como política de Estado de una práctica distinta, innovadora y paralela a la hora de implantar políticas públicas, así como de los propios Consejos Comunales y Comunas, cabe destacar que la mayor cantidad de iniciativas gubernamentales durante la administración del presidente Chávez, en especial en el área social, han sido y son bajo el formato de *Misiones*, en este sentido se observa la necesidad de que la investigación trate este aspecto.

**En quinto lugar**, con la presente investigación, se identifican las transformaciones recientes del modelo de gestión pública venezolano y de su componente de participación ciudadana específicamente, dentro de experiencias internacionales y comparar el caso venezolano con las innovaciones y aportes de otros países, así como la influencia que ha podido tener el formato de las *Misiones* en la región, puesto que el mismo ha traspasado las fronteras de Venezuela y comienza a ser implementado en países vecinos con similares problemas, como por ejemplo Nicaragua, Bolivia, Cuba, Ecuador entre otros.

Finalmente, el aporte de trabajos de investigación en esta área de estudio, permitirán generar reflexiones y debates acerca del futuro de la gestión pública y de lo *público* en América Latina, arrojando pistas sobre los nuevos enfoques y modelos que desde planteos contra hegemónicos, haciendo énfasis en el papel que los ciudadanos organizados, se vienen implementando en algunos países como alternativas de gestión.

Es importante mencionar que, la presente investigación tiene como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2007-2013, denominado “Simón Bolívar”, específicamente en sus directrices “*Suprema Felicidad Social*” y la “*Democracia Protagónica y Revolucionaria*”, dado que estos serán los ejes de análisis, a los que se circunscriben como marco de acción política y programática las *Misiones Sociales* y los Consejos Comunales y Comunas como nuevas modalidades de participación ciudadana en Venezuela.

Por lo tanto, los objetivos de la investigación serán, de manera general: Determinar si las formas de organización y de participación ciudadana presentes desde las *Misiones Sociales* hasta la propuesta de *Estado Comunal* derivaron en un nuevo modelo de participación ciudadana y gestión de lo público en Venezuela, basado en el gobierno ciudadano (autogobierno).

De manera específica la investigación tiene como objetivos:

1. Conceptualizar a la participación ciudadana como una herramienta de interacción entre el Estado y la sociedad.
2. Examinar la participación ciudadana en Venezuela durante el siglo XX hasta llegar a la “*V República*”.
3. Analizar los mecanismos de participación ciudadana presentes en la “*V República*” a través de las Misión Barrio Adentro y la Gran Misión Agro Venezuela, y su incidencia en la definición del problema público, la forma de toma de decisiones y la gestión de estas políticas.
4. Analizar las transformaciones de los mecanismos y formas de participación ciudadana y gestión de lo público que se produce con la propuesta del Estado Comunal.

Como hipótesis de trabajo, la presente investigación parte de la suposición que las formas organizativas y de participación ciudadana presentes en el estilo de política pública que representan las *Misiones Sociales*, han derivado en un nuevo modelo de participación ciudadana en Venezuela, materializado, a través de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales<sup>24</sup>, el nuevo Sistema Nacional de Planificación Pública y Popular<sup>25</sup>, la activación del Consejo Federal de Gobierno,<sup>26</sup> la aprobación de las Leyes del Poder Popular<sup>27</sup> y la Ley de Gestión de Transferencia de Competencias<sup>28</sup>. Lo cual estaría indicando la presencia de una nueva praxis de hechura de política, impulsando la ciudadanía social, constituyendo la fase inicial del gobierno ciudadano.

En cuanto a la metodología, la presente investigación tiene como eje transversal de estudio de la participación ciudadana, además de ésta, otras categorías fueron relevantes para el análisis como: gestión pública, participación ciudadana en la gestión pública, gobernanza y ciudadanía. Todas se encuentran dentro del campo de las ciencias sociales, vinculadas o relacionadas a conductas, comportamientos, relaciones e interacciones de seres humanos en su condición de pertenencia a una comunidad política.

Por tanto, es una investigación dentro las ciencias sociales, específicamente dentro de la ciencia política y la gestión pública. Lo que determina el carácter cualitativo de la

---

<sup>24</sup>La ley de los Consejos Comunales fue aprobada inicialmente en el año 2006, sin embargo en diciembre del año 2009 fue reformada otorgándosele el carácter orgánico a dicho instrumento, siendo el que esta vigente hasta la fecha.

<sup>25</sup>Publicada en Gaceta Oficial N°6.011, el 21 de diciembre del año 2010.

<sup>26</sup>La figura del Consejo Federal de Gobierno es una instancia contemplada en la constitución del año 1999, sin embargo esta instancia no se había activado nunca. En febrero del año 2010 se publica la ley que le da vigencia a esta instancia, pero con una vertiente enfocada con mayor prioridad hacia el poder popular o constituyente que hacía las instancias de gobierno establecidas como las Gobernaciones o Alcaldías.

<sup>27</sup>Las Leyes del Poder Popular son: *Ley Orgánica del Poder Popular*; *Ley Orgánica de las Comunas*; *Ley Orgánica de la Contraloría Social*; *Ley Orgánica de Planificación y Popular*; *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal*

<sup>28</sup>Publicada en Gaceta Oficial N° 9.043, el 15 de junio de 2012.

investigación. Pues la participación ciudadana como fenómeno social y político no puede ser enmarcada dentro de métodos cuantitativos o lineales ya que su desempeño depende de múltiples variables.

La profundidad de la investigación, considerando la temática y los objetivos se tipifica como descriptiva, tomando como referencia lo que al respecto dice Fideas Áreas “consiste en la caracterización de un hecho o fenómeno estableciendo su estructura o comportamiento” (2006: 20). En este sentido, la investigación tuvo por fin, determinar si las formas de organización y de participación ciudadana presentes desde las *Misiones Sociales* hasta la propuesta de *Estado Comunal* derivaron en un nuevo modelo de participación ciudadana y gestión de lo público en Venezuela, basado en el gobierno ciudadano (autogobierno).

Partiendo de las características y especificidades del tema se aplicaron las siguientes técnicas o herramientas de tipo cualitativo:

- Arqueo Bibliográfico
- Revisión Documental
- Entrevistas semi estructuradas.
- Observación participante en algunos espacios puntuales.

Por su naturaleza descriptiva el diseño de la investigación tiene dos medios o estrategias: la documental y la investigación de campo. La investigación documental “es aquella que se basa en la obtención y análisis de datos provenientes de materiales impresos u otros tipos de documentos” (Arias F, 2006:21). En el momento inicial ésta fue la estrategia metodológica, pues se realizó la revisión bibliográfica y contrastación de diferentes autores y teorías acerca de la participación ciudadana como fenómeno y herramienta de gestión pública, para posteriormente ir haciendo la aproximación al actual modelo de participación ciudadana y su influencia en la gestión de lo público en Venezuela. A partir de esta revisión, se lograron ubicar los referentes teóricos y epistemológicos que le den sustento a la investigación, identificando los más pertinentes a los objetivos planteados, como es el *enfoque de redes de política*, para el análisis de los comités de base de las Misiones Sociales y *el enfoque de instituciones políticas (Neo institucionalismo político)* para el análisis de los diseños institucionales de Consejos Comunales y Comunas.

En un segundo momento se utilizó la investigación de campo como estrategia, entendiendo por investigación de campo aquella donde se extraen los datos directamente de la realidad, del entorno donde se produce el fenómeno que es objeto de estudio, al respecto Fideas Arias señala lo siguiente “consiste en la recolección de datos directamente de la

realidad, donde ocurren los hechos, sin manipular o alterar las variables” (Fidias A, 2006:22). Esta fase se realizó en Venezuela a través de entrevistas a tres grandes grupos de personas vinculadas a la participación ciudadana: expertos académicos e investigadores en la materia, funcionarios gubernamentales encargados de diseñar o aplicar los dispositivos de participación y ciudadanos/usuarios involucrados en los dispositivos de participación.

Las entrevistas, constituyeron otra fuente importante de datos. Estas se diseñaron en forma semi estructuradas, dada que por la naturaleza del estudio y el perfil de las personas entrevistadas, se descartó un cuestionario cerrado o rígido, pues el propósito no era tabular resultados sino el hallazgo de evidencia empírica cualitativa no contenida en las referencias bibliográficas y documentales. En la sección de anexos se encuentran los modelos de cuestionarios utilizados tanto para servidores públicos gubernamentales, ciudadanos que participan a través de algunos de los mecanismos e instancias de participación, así como el de docentes e investigadores que desde la academia desarrollan el tema de la participación ciudadana. Esta fase fue de vital importancia pues permitió reconstruir con más detalle los distintos momentos e iniciativas de la participación ciudadana en Venezuela, que quizás, por la dinámica y ritmo transformador del proceso político que vive Venezuela, no existe una sistematización de las distintas iniciativas gubernamentales y/o sociales, y por ende los análisis tienden a ser fragmentados o limitados.

La observación participante como técnica de recolección de información específica fue relativamente poco utilizada. Aunque si se pudo acceder a reuniones y/o asambleas tanto de los productores agropecuarios y reuniones internas de trabajo de algunos servidores públicos. Sin embargo, esto permitió ver “en caliente” algunas percepciones y comportamiento de los principales actores ante las dinámicas participativas.

El presente informe de investigación está estructurado en tres capítulos, referencias bibliográficas y anexos.

En el primer capítulo denominado, *Participación Ciudadana una herramienta de interacción entre el Estado y la sociedad*, se realiza un recorrido por los momentos democratizadores de la región, Un primer bloque denominado *Primer momento democratizador* o de *baja intensidad*, atendiendo a la categorización utilizada por De Sousa, en donde de manera descriptiva se revisarán las transformaciones del Estado latinoamericano después de la segunda mitad del siglo XX, haciendo mención del modelo burocrático de gestión, el tránsito de las dictaduras a democracias restringidas o limitadas, basadas fundamentalmente, en el sufragio y la representación política como características de la primera democratización en la región y finalizando con la llegada del neoliberalismo a América Latina. El siguiente bloque se denomina *Segundo momento democratizador* o de

*alta intensidad*, en el cual se hará referencia a las más recientes transformaciones del Estado a través de los procesos constituyentes realizados entre la década del 90 y del 2000, mostrando los intentos latinoamericanos de construir la *democracia amplia o sustantiva*, proceso que De Sousa denomina, “*democratizar la democracia*”. Este primer capítulo tiene la intención de servir de contexto para analizar los fenómenos de la participación ciudadana como herramienta de interacción y transformación que representan el centro de la investigación.

Posteriormente se realiza una revisión y conceptualización de las principales categorías y modelos teóricos que forman parte de la investigación, realizando las distinciones de las significaciones que estas categorías asumen en dependencia del modelo de relación por el cual se estructuran a saber: *governabilidad* o *governanza*, como grandes paraguas, todavía en disputa. Igualmente, se desarrollan los dos enfoques teóricos y metodológicos que serán el sustrato del análisis de la investigación, como son el *Neo Institucionalismo en su vertiente política* y las *Redes de Política*, que dan cuenta de modernas, variadas y complejas relaciones entre el Estado y la sociedad, a partir del protagonismo cada vez más presente de los ciudadanos, los actores sociales en esta relación.

Por último, se presenta de manera resumida una breve selección de recientes y novedosas experiencias de participación ciudadana en países de América Latina, específicamente los casos de México, Colombia, Uruguay, Brasil y Ecuador, circunscrito cada uno, a los modelos y tipológicas teóricas que se desarrollan, que sirven para explicar la aplicación de esta herramienta en la región, dando cuenta, de manera muy breve y comparativa de los mecanismos, dispositivos y forma de gestionar lo público que predomina en cada una de ellos.

El capítulo III denominado, ***La política social como eje fundamental de la Participación Ciudadana en Venezuela: período 1999-2006***, el cual resulta medular para la investigación y en donde se muestran las formas, modalidades y variantes de participación ciudadana que se manifestaron en distintos grados y niveles en Venezuela durante el siglo XX. Para ello se realiza una breve introducción de cómo fueron los primeros intentos de estructuración de la participación en este período a través de dos etapas que se denominan “*modernización*” y “*democracia representativa*”, que abarcan fundamentalmente todo el siglo XX. Sin embargo, el núcleo del capítulo estará centrado en la *Participación Ciudadana en la “V República”*, específicamente en el período que va entre los años 1999 al 2006. Con esta revisión se pretende dar cuenta de los distintos momentos democratizadores que ha tenido el Estado Venezolano, en su relación con la sociedad a lo largo del siglo XX e inicios del XXI.

Igualmente, se realiza el análisis del modelo de participación inserto en las *Misiones Sociales* a través de la revisión de dos grupos de Misiones. En primer lugar, la *Misión Barrio Adentro* como representativa de las *Misiones del área de la salud*; en la cual se aplica como enfoque de análisis las *Redes de Política*, para dar cuenta de las interacciones que se producen con los llamados Comités de Salud. En segundo lugar, se revisará la *Gran Misión Agro Venezuela* correspondiente al grupo de las *Misiones del área agrícola y alimentaria* que constituyó un caso de estudio, por ende un nivel más profundo en cuanto a su investigación. Así mismo, se realiza el análisis del modelo de participación ciudadana a partir del *Neo Institucionalismo político*, esto debido a la naturaleza de las instancias de participación que posee y a la propia configuración de la *Gran Misión*.

El último capítulo se denomina ***De las Misiones Sociales al Estado Comunal en Venezuela 2006-2012: la transición al autogobierno*** en donde se analizan las transformaciones de los mecanismos y formas de participación ciudadana y gestión de lo público que se produce con la propuesta del Estado Comunal, a través de una caracterización del *sistema* de participación ciudadana en Venezuela que se deriva del diseño institucional y normativo creado a partir del año 2006 en adelante, en lo que sería la segunda temporalidad de análisis que se adoptó para el estudio de la participación ciudadana en la “*V República*”, ello con la finalidad de dar cuenta de los nuevos mecanismos e instancias de participación desarrollados generados con la creación de la figura de los Consejos Comunales y cómo esto ha impactado en la forma de gestionar lo público, tanto desde lo institucional como desde lo social, en lo organizativo y a nivel de participación. Para ello fue necesario revisar dispositivos normativos<sup>29</sup> desde la perspectiva del *Neo Institucionalismo político*.

Finalmente, se plantean un grupo de conclusiones basadas en las evidencias empíricas y los hallazgos encontrados tanto en la investigación de campo, como en las distintas revisiones documentales y bibliográficas, que intentan caracterizar escenario actual de participación ciudadana y su influencia en la gestión de lo público en Venezuela.

---

<sup>29</sup>Los Consejos Comunales, las Comunas, el Consejo Federal de Gobierno, las *Leyes del Poder Popular*, hasta el más reciente instrumento en materia de transferencia de competencias del año 2012 como es la Ley de Gestión de Transferencia de Competencias.

## CAPÍTULO I.

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA UNA HERRAMIENTA DE INTERACCION ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD.**

En el capítulo, se desarrollan en detalle las principales categorías y modelos teóricos que revisten de importancia de acuerdo con el objeto de la investigación. Iniciando con una descripción acerca de los dos grandes momentos democratizadores del Estado en América Latina; *Primer momento democratizador: la construcción de la democracia política*, en donde de manera descriptiva se revisarán el tránsito de las dictaduras a democracias restringidas o limitadas, basadas fundamentalmente en el sufragio y la representación política como características de la primera democratización en la región y finalizando con la llegada del neoliberalismo a América Latina. El *Segundo momento democratizador: la construcción del estado Post Neoliberal y la democracia participativa en América Latina*, en el cual se hará referencia a las más recientes transformaciones del Estado a través de los procesos constituyentes realizados entre la década del 90 y del 2000, mostrando las expresiones latinoamericanas de *democracia amplia o sustantiva*, en lo que se conoce como “*democratizando la democracia*.” En ese sentido categorías como *Participación Ciudadana*, *Gestión Pública*, Misiones Sociales y Estado Comunal entre otras, asumen significaciones distintas, según el modelo de relación por el cual se estructuran a saber: *governabilidad (políticas públicas)* o *gobernanza (acción pública)*, ambas todavía en disputa y que atienden a los momentos democratizadores tanto del Estado como de la sociedad.

Igualmente, se desarrollan los dos enfoques teóricos y metodológicos que serán el sustrato del análisis de la investigación, como son el *Neo Institucionalismo* y las *Redes de Política*, que dan cuenta de modernas, variadas y complejas relaciones entre el Estado y la sociedad, a partir del protagonismo cada vez más presente de los ciudadanos, los actores sociales en esta relación. Por último, de manera breve se da cuenta de los mecanismos, dispositivos y formas de participación ciudadana a través de una selección de experiencias recientes en países de América Latina, circunscrito cada uno, a los modelos y tipológicas teóricas que se desarrollan, que sirven para explicar la aplicación de esta herramienta en la región.

#### **1.1. Primer Momento Democratizador: *La construcción de la democracia política.***

Las expresiones latinoamericanas dentro del primer momento democratizador pueden ser apreciadas a partir de los inicios del siglo XX, con las influencias derivadas de

grandes acontecimientos internacionales como la Revolución Rusa y la Primera Guerra Mundial, pues en los primeros cien años de vida republicana no hubo mayores transformaciones en este sentido<sup>30</sup>.

Sin embargo, el inicio de los procesos que dieron origen a las democracias *realmente existentes*, categoría usada por Ana Méndez, puede ubicarse a finales de la década de 1930 y con mayor énfasis a partir de 1945. Es de esta manera, que se introdujeron una serie de reformas en los sistemas de gobierno latinoamericanos, "...junto a una mayor intervención del Estado en la economía, introduce la idea de democracia social, como nivelación general de las normas, estatus, redistribución de riquezas, y nivel de oportunidades. En este sentido se distinguen en la Argentina, el Peronismo, el Varguismo en Brasil, el Partido Acción Democrática en Venezuela, la Confederación del Frente Popular en Ecuador, etc." (Di Tella *et al*, 2007: 164), que si bien representaban un avance sustancial del modelo democrático, no dejaban de estar circunscritos dentro de la noción de democracia mínima<sup>31</sup> caracterizada por la representatividad y el componente electoral como forma de legitimidad fundamental.

Para Edgardo Lander, el proceso democratizador en América Latina puede ser agrupado en tres variantes: la primera países con continuidad democrática durante décadas como Costa Rica, México, Venezuela y Colombia, en donde "lo que esta en juego (...) no es la conquista de la democracia formal, sino la democratización de regímenes con un alto grado de autoritarismo y la recuperación y/o logro de la legitimidad democrática cuando ésta es precaria y hay una limitada institucionalidad democrática" (Lander citado por Méndez, 2006:36). El segundo grupo, esta conformado por países que después de un período de autoritarismo militar retornar a un régimen civil, contando con tradición y cultura democrática para esa transición, este es el caso de Chile, Argentina, Bolivia y Ecuador. El tercer grupo como variante del proceso democratizador en América Latina, esta conformado por Guatemala, El Salvador, Honduras y Haití, "en estos casos no se trata de

---

<sup>30</sup>Para la consolidación de la figura del Estado nacional en América Latina, fue necesario suprimir o dejar en segundo orden ciertos derechos políticos y de participación, en pro de lograr la imposición del orden, la autoridad y la paz nacional en un contexto de constante inestabilidad post independencia, que además afectaba el funcionamiento de las economías de estos países. A lo que se le sumaba el rol, de las elites oligárquicas beneficiarias del modelo agro exportador de ese momento. Para Alain Rouquié el modelo de democracia de los países latinoamericanos durante sus primeros cien años de vida independiente es "la democracia restringida de las repúblicas elitistas, está sostenida por la ilusión de un progreso indefinido. Pero la coincidencia entre la ampliación de la participación política y la gran depresión de 1929 va a poner fin a esta bella época democrática" (Rouquié, 2011: 91).

<sup>31</sup>La concepción *mínima* de democracia es aquella que refleja la importancia de las reglas y procedimientos, las formas, siendo conocida también como democracia formal. En ella están contenidas otras denominaciones como democracia liberal, capitalista, pluralista, electoral, formal y poliarquía (Méndez ,2006: 15).En esta concepción se inscriben autores como Schumpeter, Dahl, Huntington, Schmitter, entre otros. El ejemplo más característico de esta noción lo constituye la *democracia representativa*, como "la forma de gobierno por la cual los ciudadanos ejercen el derecho a tomar decisiones políticas pero no directamente sino a través de representantes elegidos, los cuales son responsables ante sus representados;..." (Méndez, 2006: 12). También se le conoce como *democracia de autorización* que "resuelve el conflicto en ausencia de una base independiente encomendándolo a una élite representativa ejecutiva que aplica la autoridad (poder mas conocimientos) en la consecución de intereses agregados de su circunscripción electoral" (Barber, 2007: 283).

democratizar el Estado ni de volver a instituciones políticas democráticas, ya que las relaciones sociales, a través de toda la sociedad son de carácter autoritario” (Méndez, 2006: 37).

Es necesario hacer mención que, efectivamente, este proceso de democratización en América Latina no fue lineal, tuvo avances y retrocesos, existiendo interrupciones, en algunos casos bastante extendidas, donde se producía un retorno a dictaduras militares, este es el caso de los países del cono sur como Chile, Argentina, Uruguay fundamentalmente y que también aplica para Brasil y Ecuador<sup>32</sup>.

Rouquié haciendo un recorrido por las transformaciones políticas en América Latina durante gran parte del siglo XX se aventura a afirmar, “Que se nos permita solamente recordar que la preocupación por las apariencias testimonia el peso de la cultura representativa, porque las elecciones legitiman incluso a aquellos que las ganaron sin competencia y por medios liberticidas” (2011: 90). Con lo que se plasma el peso de la impronta de la noción mínima de la democracia en la región. Este proceso continuó en la década de los 90, según Sader, en donde se presencié un deterioro de los sistemas políticos a través de la pérdida de legitimidad de los gobiernos, de los legisladores y de la justicia, la corrupción de las ideologías y de los partidos, así como el desinterés electoral y político general, es decir una ausencia de debates políticos como parte de la continuidad del modelo liberal de democracia. En este sentido menciona a los gobiernos de Menen en Argentina y Fujimori en Perú como ejemplos de deterioro en esa década (De Sousa Santos, 2004:567).

Otro grupo de autores y pensadores que describen y caracterizan a la democracia desde una visión más sustantiva, la noción *amplia*, entre ellos se destacan Sartori, Touraine, Barber, Mouffe, De Souza entre otros. Como planteamiento central esta noción se inscribe en la perspectiva de la teoría de la democracia participativa, en donde la relación entre individuos (Poder Constituyente) e instituciones (Poder Constituido) supera sin obviarlos, los tradicionales mecanismos de representación.

Desde esta perspectiva, la democracia trasciende las reglas y procedimientos, incluso supera la sola visión política de la democracia. Se clasifica la democracia en democracia política, social, industrial y económica, basado en la idea de ver a la democracia como proceso, es decir como visión en permanente construcción y evolución, como esa forma inacabada que se va adaptando a los ideales y necesidades de la sociedad (Sartori 1987: 26 y 27). Es una nueva “gramática de organización de la sociedad y de la relación entre el Estado y la sociedad” (Sousa Santos, 204:45).

---

<sup>32</sup>Para el caso de Venezuela, dentro de este primer momento democratizador, conto con un sistema democrático de forma continua y sin interrupciones desde el año 1958, siendo uno de los países con mayor tradición democrática en cuanto al modelo representativo en la región. Aunque una democracia deficitaria, caracterizada por pactos de elites políticas, económicas y sociales y un sistema corporativista de distribución de la renta, consolidó una importante cultura del sufragio y una aversión a regímenes dictatoriales.

El papel de la ciudadanía en esta noción de democracia, “es el resultado de las prácticas, discurso e instituciones previas que el modo en que se defina la ciudadanía está íntimamente vinculado al tipo de sociedad y comunidad política a la que se aspire” (Méndez, 2006: 27). La democracia apunta a “trascender las formas de poder ascendente que el ciudadano había ocupado, del campo de la sociedad política al de la sociedad civil, en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica” (Bobbio, 1997: 222). En este mismo orden de ideas Wallerstein afirma sobre esta democratización como “el acceso a las verdaderas decisiones políticas y a un nivel de vida y seguridad social razonables” (1995: 7). La democracia amplia o sustantiva, trasciende lo político y comporta otras áreas de lo público como lo social, lo económico y lo cultural, que constituye una ampliación de los derechos, así, el modelo de democracia no es sólo una fórmula general que debe aplicarse de forma homogénea a cada sistema de gobierno y en el funcionamiento de sus instituciones, sino por el contrario que esta asociado a demandas, necesidades, patrones culturales, simbólicos particulares.

Esto es importante resaltar para el caso de las sociedades latinoamericanas, que en su conjunto constituyen el continente más desigual económica y socialmente, lo que limita el ejercicio pleno de los derechos políticos, lo que muestra lo inapropiado de una forma de democracia basada fundamentalmente en procedimientos y representación para estas sociedades. “En los países subdesarrollados y especialmente en los latinoamericanos se requieren entonces, además de la democracia política, substancial o sustantiva, aquella que atiende a los resultados, los cuales se miden en la dimensión económico-social” (Méndez, 2006: 27)<sup>33</sup>.

Otra nomenclatura inserta dentro de la noción amplia de democracia es la conocida como *democracia radical*, la cual reviste de especial importancia para los fines de la presente investigación. La democracia “radical o fuerte” es literalmente el autogobierno de los ciudadanos más que el gobierno representativo de los ciudadanos, a través de la figura del autogobierno. “El autogobierno se pone en práctica mediante instituciones diseñadas para facilitar una continua participación cívica en la fijación de la agenda, la deliberación, la legislación y la ejecución de políticas, en forma de trabajo común” (Barber, 2007: 290). Es decir en todo el ciclo de lo público. La *democracia radical*, representa el ejercicio directo y participación en las decisiones políticas a través de la figura del autogobierno, es posible que esta noción vaya un poco más allá que la propia democracia sustantiva, pues si bien esta última le da un papel preponderante al ciudadano dentro de los asuntos públicos y combina

---

<sup>33</sup>La sub categoría denominada *democracia sustantiva*, que forma parte de la noción de democracia amplia, de la misma forma que la democracia procedimental forma parte de la noción mínima “tiene que ver con la finalidad del gobierno, con la justicia social como prioridad, donde las libertades políticas son secundarias” (Méndez, 2006: 28).

formas de representación con prácticas de democracia directa, la democracia fuerte parece plantearse una nueva institucionalidad a partir del propio autogobierno.

El rol del ciudadano en esta forma de democracia se puede resumir en la siguiente cita, “La democracia radical propugna la soberanía popular y la participación directa, en la que cada ciudadano se representa a sí mismo: el ideal común que comparten Rousseau- quien llamo a la voluntad popular, voluntad general- y Marx. Es la soberanía popular sin mediaciones, una idea que horroriza a los campeones de la democracia representativa, quienes temen los instintos controlables de la *masa* irrumpiendo en la política” (Goodwin, 1988: 252) Subrayado propio.

A manera de graficar estos estadios en las nociones de democracia, puede usarse el símil de un continuo de la democracia, en donde un extremo sería la *noción mínima (representatividad)*, en el medio del continuo la *noción amplia (participativa)* y un poco más hacia el otro extremo la *democracia radical (autogobierno)*, que se muestran en la siguiente tabla

**Tabla N° 1. Nociones Contemporáneas de democracia.**

	REPRESENTATIVA	PARTICIPATIVA	RADICAL
<b>Valores Clave</b>	Libertad (Forma liberal) o Igualdad (Forma socialista)	Libertad y participación (Institucional) Igualdad (formal)	Libertad, igualdad compleja y participación plenas desde la diversidad.
<b>Visión Democrática</b>	Orden según una sociedad utilitarista	Procedimientos Institucionales	Procesos horizontales y globales de decisión y cooperación.
<b>Papel Participación</b>	"Mal menor" en aras desde una mejor gestión desde las élites.	Gestión "desde arriba" que debe contentar y complementarse con las de abajo.	Bien personal y bien social.
<b>Dimensión Humana</b>	Ser autónomo.	Ser Social	Ser biopolítico
<b>Bienes Comunes</b>	Negación o gestión por actores privados.	Igualdad de oportunidades en un marco global.	Imposibilidad de monopolios sobre recursos y espacios de socialización.
<b>Dinámica de Decisiones</b>	De arriba abajo.	"Desde arriba" con inputs "desde abajo".	De abajo hacia arriba.
<b>El Gobierno es...</b>	Votado por el pueblo.	Participación por el pueblo.	Ejercido por la gente (ciudadanía, comunidades, pueblos)
<b>Paradigma de Desarrollo</b>	Concentración financiera o productivista.	Desarrollo económico con atención a lo micro.	Sustentabilidad extensa, social y medioambiental.

Fuente: Ángel Calle Collado (2011)

Esta noción es más profunda al abarcar otras dimensiones de la democracia como la social, la económica, que se conjuga con la política, en donde el ciudadano tiene un rol

preponderante, que trasciende la elección de autoridades, la posibilidad de ser electo o la toma de decisiones, puede llegar incluso a la autogestión parcial o total de temas públicos y comunitarios, idea que se relaciona directamente con la categoría de *Poder Popular*.

## **1.2 Segundo Momento Democratizador: la construcción del Estado Post-Neoliberal y la Democracia Participativa.**

La *noción amplia* de democracia es la esencia de lo que puede ser denominado como el segundo momento democratizador dentro del Estado. Las manifestaciones latinoamericanas puede apreciarse a partir de los procesos constituyentes de finales de la década de los noventa y ya entrado en el siglo XXI, en lo que sería la conformación de un nuevo modelo de Estado denominado Post-Neoliberal<sup>34</sup>.

El tránsito hacia la redemocratización, del modelo político de la región se da por vía de procesos Constituyentes, que en cada país respondieron a demandas sociales impostergables de los sistemas políticos y económicos para dar paso a una nueva pauta de relación entre el Estado y la sociedad, “Gastados los mecanismos de intermediación típicos de la democracia representativa, con los índices del rechazo y de valoración negativa más elevados, los políticos, los partidos, las asambleas ocupan los últimos lugares de la opinión pública. Sin ser repudiadas las elecciones totalmente, ya que su rechazo recordaría las épocas del autoritarismo se demandan mecanismos alternativos a la gestión representativa” (Alcántara, 2010: 37).

No sería suficiente, entonces, una reforma, sino más bien una reconstrucción del pacto social, que cambiara todas las reglas del juego del sistema y por ende, derivaría en unas nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, dando como resultado nuevas Constituciones Nacionales<sup>35</sup> en diversos países. La construcción de mecanismos alternativos para solucionar distintos problemas de la región, se da por medio de una reingeniería institucional, acompañada de una necesaria reconstrucción de la figura del soberano, del sujeto político, ya no como actor pasivo, sino en ejercicio pleno de sus derechos y productor de políticas, para lo cual también se crearon mecanismos y estructuras de facilitación de estos procesos, algunos de los cuales son descritos por Manuel Alcántara:

---

<sup>34</sup>Desarrollado por autores como: Atilio Borón, Emir Sader y Franklin Ramírez entre otros, la categoría Post-Neoliberal, es de reciente data y se encuentra aún en construcción, es usada para describir a los nuevos tipos de Estado y sus formas de gobierno, en forma análoga, en la literatura es usado el término anti-neoliberal. Así el Post-Neoliberalismo representa, “...una categoría descriptiva que designa diferentes grados de negación del modelo, sin llegar a configurar un nuevo modelo, al mismo tiempo en que un conjunto híbrido de las fuerzas compone las alianzas que están en la base de los nuevos proyectos” (Sader, 2008:85). Esta forma de Estado tiene como principal antecedente, “el fracaso del neoliberalismo el que genera en la región una identidad popular, que se alza frente a la crisis de representación política. La *nación* es por su parte, el sujeto colectivo que surge como contraste al concepto liberal e individualista del ciudadano” (Vilas citado por Arenas, 2012:34). Se caracteriza por un nuevo orden político y pacto social con mayor participación social en la redistribución de los poderes, para revertir las exclusiones sociales y generar una mejor distribución de las riquezas, bienestar social y calidad de vida (Vargas Hernández 2006: 29).

<sup>35</sup>Este fenómeno es conocido en el mundo jurídico como Neo-Constitucionalismo latinoamericano y que da cuenta de un nuevo tipo de constituciones con amplios derechos fundamentales y garantías, esta categoría es una variante del Neo Constitucionalismo europeo que hacía referencia a las constituciones de las post guerra mundial.

“... aparece una ristra de dispositivos institucionales no excesivamente novedosos, como la iniciativa legislativa popular, los plebiscitos (consultivos y abrogatorios), las revocatorias de mandato y cabildos abiertos. Pero también se ven acompañados de los presupuestos participativos y otras formas de actuación comunal vertebradas en torno a movimientos sociales difusos, pero que tiene fuertes componentes simbólicos fundamentalmente en torno a aspectos identitarios (étnicos), sin dejar de lado las cuestiones de clase (los sin tierra, cocaleros, piqueteros) ligadas con expresiones de exclusión y de marginalidad social” (2010: 37).

Así se tiene el caso de Colombia con la Constitución de año 1991, donde se describe al Estado como “Social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus unidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”<sup>36</sup>, en donde se amplían los espacios de participación, aumentan los derechos políticos, en especial para sectores de la población que no estaban reconocidos o incorporados políticamente y se define al Estado como participativo<sup>37</sup>.

En el año de 1999, después de un proceso constituyente, es aprobada por referéndum popular la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. A partir de allí el Estado es definido como “*Democrático, social de derecho y de justicia*”, y dentro de los principios rectores del nuevo sistema de gobierno se establece la *corresponsabilidad*, a la vez que se introducen amplios mecanismos de participación ciudadana dentro de los que se encuentran mecanismos de democracia directa, iniciándose una etapa caracterizada por lo que se ha denominado como “*Democracia Participativa y Protagónica*”.

El caso ecuatoriano, en el año 2008 se aprueba la nueva Constitución Nacional, en su artículo primero relacionado con los principios fundamentales el Estado es conceptualizado como, “...Estado Constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario e intercultural plurinacional y laico...”<sup>38</sup>. Con este nuevo texto, se amplían derechos individuales a la vez que se insertan los derechos colectivos, igualmente se hace un reconocimiento de las diversidad social que compone la nación ecuatoriana, dándole reconocimiento y participación a estos sectores e incluso garantizando el uso de estos derechos a través de medidas como las acciones afirmativas.

Por su parte Bolivia país que también a través de un proceso constituyente, creo un nuevo texto constitucional, que dio paso al primer Estado Plurinacional y multicultural en la región, lo cual se constituye en un hecho inédito en materia de reconocimiento de derechos

---

<sup>36</sup>Definición del tipo de Estado y del sistema de gobierno en Colombia estipulado en el artículo 1, de los principios fundamentales. Constitución de la República de Colombia, 1991

<sup>37</sup>La Constitución del año 1991, “incorporó las fuerzas excluidas y oprimidas, como representantes de grupos guerrilleros desmovilizados, indígenas y minorías religiosas, relativizando así la influencia de dos partidos, que hasta entonces, habían dominado la escena política colombiana, partidos liberal y conservador...” (De Sousa Santos, 2004:56).

<sup>38</sup>Artículo 1, Título Primero de los Principios Fundamentales, Título I de los elementos constitutivos del Estado. Constitución de la República del Ecuador, 2008.

e inclusión política, de poblaciones indígenas y campesinos que representa, vale decir, el grueso de la población boliviana. En su artículo N° 1<sup>39</sup>, se describe la esencia del nuevo Estado, “...Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, Libre, independiente, soberanos, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías...”<sup>40</sup>

Finalmente, se destaca la experiencia de Brasil, a través de la herramienta de los presupuestos participativos, que no es fruto de procesos Constituyentes, por el contrario es descrito por Boaventura de Sousa como una variante de los recientes procesos de democratización en donde esta presente el elemento institucionalizador de la participación. “En el caso de Brasil, durante el proceso de democratización los movimientos comunitarios reivindicaron en diversas regiones del país, en particular en la ciudad de Porto Alegre, el derecho a participar en las decisiones en el nivel local...”<sup>41</sup> (De Sousa Santos, 2004: 52)

### 1.3 El fenómeno la participación.

Para entender la participación ciudadana, se revisará desde las nociones más generales hasta las más particulares, a través de los siguientes autores y fuentes: Bernardo Klisberg, José de Souza Silva, Mario Espinosa, el PNUD, entre otros.

#### a) *La Participación como la acción de participar en sí mismo.*

Klisberg, indica que la participación ciudadana tiene que ver con la propia naturaleza del ser humano, “el involucramiento es una exigencia interna de la naturaleza misma del ser humano” (Kliksberg, 1999:28). “Es un elemento esencial del desarrollo humano -y que la gente- desea avances permanentes hacia una participación total” (PNUD, 1993)<sup>42</sup>. Kliksberg, refuerza la idea anterior, al citar el informe del PNUD sobre participación donde expresa “Una participación mayor de la población no es más una vaga ideología basada en los buenos deseos de unos pocos idealistas. Se ha convertido en un imperativo -una condición de supervivencia-” (1999: 28).

Una idea más elaborada de participación como “...una acción racional e intencional en busca de objetivos específicos, como pueden ser tomar parte en una decisión,

---

<sup>39</sup> Artículo 1, Capítulo I sobre Modelo de Estado, Sección: Bases Fundamentales del Estado. Constitución de la República de Bolivia, 2009.

<sup>40</sup> Tanto el caso ecuatoriano como el boliviano, son ejemplos de países de la región que estuvieron sumidos en una grave crisis de gobernabilidad y de legitimidad durante varios años, teniendo muy poca estabilidad política y una sucesión rápida y continua de presidentes que no terminaban sus períodos.

<sup>41</sup> Este proceso que inició de manera local y poco a poco se fue convirtiendo en una realidad de carácter nacional, que trascendió incluso a otros países, se destacan tres características principales: en primer lugar, la participación abierta de los ciudadanos sin ningún tipo de estatus especial, en segundo lugar, la combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de reglas internas, y por último, la colocación de los recursos para inversiones basada en combinación de criterios técnicos y sociales (De Sousa Santos, 2004: 59).

<sup>42</sup> Informe sobre desarrollo humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1993. [Documento en línea]. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1993/> [Consulta: 2013, jun 17]

involucrarse en alguna discusión, integrarse, o simplemente beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico” (Espinosa, 2009: 74). Esta noción destaca lo “intencional” y organizada de la acción y la existencia de objetivos que motiven o impulsen la misma, participar puede ser un proceso más pasivo como el hecho de beneficiarse de la ejecución y/o solución de un problema, pudiéndose entender que al beneficiarse de una respuesta, sin haber participado en la misma, ya es una forma de “participar” de ese resultado.

*b) Participación en los asuntos públicos e intereses colectivos.*

Existen visiones de la participación más vinculadas a asuntos públicos e intereses colectivos, que implica “...incidir para transformar, cambiar, afectar, decidir en la realización de un proceso y con el propósito de desarrollar nuestros puntos de vista en los espacios de la vida colectiva, entendiendo por política la preocupación por los asuntos públicos” (CESAP, s/f: 3)<sup>43</sup>. “Participar es una forma de ejercer nuestros derechos y de cumplir nuestros deberes como ciudadanos. Es una forma de apropiarnos del espacio público, a la vez que hacemos ese espacio. Es también un “tipo de rebeldía” en el sentido que supone introducir cambios en situaciones de desigualdad y exclusión, vista como el modo natural de hacer las cosas. Al participar nos hacemos responsables del presente que construimos con nuestra acción” (Alvarado, 1998: 71).

Para José de Souza Silva “Participar es el poder de influenciar, políticas, prioridades, decisiones, presupuestos... si se organiza un proceso participativo y no hubo la posibilidad de influenciar entonces no hubo participación” (<ENT01 > 28 de septiembre de 2012, Quito). Para los efectos de la presente investigación este será el concepto que se tomará para el análisis.

#### **1.4. Participación Ciudadana: Tipos y Modelos.**

La participación ciudadana es una de las categorías centrales para la presente investigación, de acuerdo a sus propósitos. En términos generales se puede hablar de su carácter polisémico al que se le atribuyen un sin fin de significaciones en dependencia del contexto para el que es utilizado. Se enfatiza en el rol “activo” que desempeñan en los asuntos públicos, los distintos actores que forman parte de la sociedad, sea en su carácter individual o colectivo. Diversos mecanismos e instancias que posee o construye la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. Se afirma que posee o “construye”, porque la participación ciudadana se puede realizar por mecanismos e

---

<sup>43</sup>CESAP, son las siglas del Centro de Servicios de Acción Popular. Una organización sin fines de lucro, que en Venezuela trabaja el tema de la participación de los sectores populares desde la perspectiva como actores y autores de la transformación social.

instituciones existentes, que permitan el ejercicio de derechos, la expresión de ideas concretas, proposición de proyectos, realizar denuncias entre otras; pero igualmente, cuando estos mecanismos, no existen o son insuficientes, se “crean” formas de participación “informal”<sup>44</sup>. Se da entonces por dos vías para ejercerla, los mecanismos existentes, a la que se puede denominar *institucional*, y la segunda, cuando a través de prácticas “informales”, se crean o se producen mecanismos de participación, denominada *participación autónoma*. Esto es lo que Daniel Espinoza denomina lógicas de la participación ciudadana, teniendo dos claramente diferenciadas, la lógica estatal y la lógica social.

Se puede apreciar la participación ciudadana como proceso, “de intervención de personas y grupos en cuanto a sujetos y actores en cuanto a las decisiones y acciones que los afectan a ellos o a su entorno. Participar supone una opción y convicción personal” (Sanhueza, 2004: 2). Dicha acción puede realizarse sin la articulación con los entes del Estado, en función de los intereses de una comunidad “... un tipo de organización con reales posibilidades de llevar a cabo la acción social concertada y autónoma, que pueda incidir sobre (y cogestionar con) las agencias gubernamentales de cualquier nivel de poder, para convertir las necesidades socializadas e incluso individuales en políticas tendientes a la satisfacción de las mismas” (Cilano *et al*, 2009: 3). Lo cual deja ver, que lo público no necesariamente está limitado a lo estatal.

La participación ciudadana como proceso donde los ciudadanos pueden intervenir en distintas esferas, que tiene impacto y modifica a los actores que en ella participan, “...cambia a sus mismos actores. Potencia a los grupos desfavorecidos, hace crecer su confianza en sus propias capacidades y contribuye a su articulación. Todos estos elementos los colocan en mejor situación para luchar por sus derechos e influir de modo efectivo” (Kliksberg, 1999:15). Esta referencia introduce el empoderamiento como expresión en la que los ciudadanos mejoran su condición de poder relativo, sus capacidades, frente a un problema, situación o autoridad a través del ejercicio consciente de sus derechos.

#### *Ciudadanía y Sociedad Civil.*

Conviene entonces en esta sección, para hablar de participación ciudadana, definir ciudadanía y diferenciarla de conceptos análogos como el de sociedad civil<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup>Entendiendo como informal que no están tipificadas, normadas o escritas expresamente, y que de igual manera le sirven para la canalización de demandas, ejercicio de derechos, en resumen como forma de articulación con el Estado. Sobre la dinámica entre lógicas formales e informales, “...gran parte de nuestra vida política se ha caracterizado por una especie de desdoblamiento entre, un orden ideal, puramente proclamado, que sólo existe en la constitución escrita y en la retórica oficial, y un orden empírico o fáctico, caracterizado por una práctica política que poco tiene que ver con el orden ideal y que más bien representa su negación sistemática. Y de aquí se deriva la razón principal de rechazar al formalismo, pues se pretende reducir la realidad política a ese orden ideal, desconociendo o menospreciando la importancia del orden fáctico” (Rey, 1990: 349).

<sup>45</sup>Para la investigadora Iraida Vargas, las nociones de ciudadanía y sociedad civil han estado vinculadas directamente con las llamadas democracias formales, limitadas, tuteladas, representativas y burguesas. Ver “Hacia la construcción del Estado Popular Comunal: una lectura geohistórica” (2012)

El “...ser ciudadano nos remite a una actitud consciente y responsable para intervenir en la vida pública y el buen funcionamiento de las instituciones que amparan dicha membresía” Ramírez Sáiz en (Espinosa, 2009: 100). “Las masas hacen ruido, los ciudadanos deliberan; las masas se comportan, los ciudadano actúan; las masas colisionan y se cruzan, los ciudadanos se comprometen, comparten y distribuyen. Cuando las masas comienzan a deliberar, actuar, compartir y contribuir, dejan de ser masas y se convierten en ciudadanos” (Barber, 2007: 293). El concepto de ciudadanía no es estático, por el contrario representa una “*construcción social*” permanente de prácticas cotidianas en el ámbito socio-estatal, teniendo tres componentes que son: identidad; Estado-Sociedad civil; derechos y participación (Espinosa, 2009: 100). La sociedad civil en cambio “...se refiere a las estructuras de socialización, asociación y formas organizadas del mundo de la vida, en la medida en que estas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo” Arato y Cohen citados por (Falleti 2004: 2). La diferencia entre ambas categorías se halla en la institucionalización externa que representa la noción de sociedad civil para designar a un conglomerado de personas y quienes forman parte de ese conglomerado, mientras que la de ciudadanía reviste una condición de acción, de ejercicio consciente de los derechos.<sup>46</sup>

*Sociedad civil y ciudadanía* se diferencian, según Falleti, en que la noción de sociedad civil prevalece un sentido normativo e institucional donde se inscribe y ejerce una particular lógica de inclusión y exclusión (Falleti, 2004:1), quien pertenece y quien no a la sociedad civil, o más aún que es civil y que no lo es.<sup>47</sup> Iraida Vargas, destaca que tanto Negri como Cocco y Paolo del Vino, afirman que el concepto de *multitud*, no es equivalente al de *Pueblo*<sup>48</sup>, ya que esta última noción “está estrechamente asociada a la existencia del Estado, mientras que la *multitud*, es aquello que no ha aceptado devenir pueblo, en tanto contradice virtualmente al monopolio estatal de la decisión política” (Vargas, 2007:286) Subrayado propio.

Los últimos dos argumentos, re-significan la condición de ciudadanía, en ese proceso de construcción social permanente, que no viene ya, a través del necesario reconocimiento

---

<sup>46</sup>Existen otras categorías análogas desde la postura de sociedad, ajenas en principio a la dinámica estatal, es el caso del concepto de *Multitud*, del pensador italiano Toni Negri, vinculado a la toma de consciencia y del accionar de determinados grupos sociales, “Multitud supone la emergencia de una nueva subjetividad política en las condiciones históricas actuales, por lo cual el término que la designa intenta aprehender la dinámica por la que las singularidades convergen hacia una producción del ser común, es un concepto que intenta entender todas las subjetividades que participan en los procesos políticos”. Negri citado por (Vargas, 2007: 280).

<sup>47</sup> El investigador Mexicano Manuel Canto Chac señala con respecto a la teorización sobre la sociedad civil que para algunos hay que verla como el correlato del discurso neoliberal tendiente a la minimización del Estado y a su sustitución por el mercado. Ver “La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico” 2004.

<sup>48</sup> El concepto de *Pueblo*, como expresión usada en términos políticos para referirse a las personas que forman parte de la sociedad, a las personas en nombre de las cuales se realizan actos, obras e incluso gestiones de gobierno. Sin embargo, el autor Amalio Fiallo en “Hacia una Democracia Participativa”, destaca la importancia de diferenciar *Pueblo* de *Masa*. Para Fiallo, el *Pueblo*, es “una realidad que le viene dada en la relación, en la interacción que se establece entre los seres humanos que lo componen, con la común intención de lograr un objetivo determinado” (1996: 86). Mientras que por *Masa*, el mismo autor refiere lo siguiente “Los seres humanos masificados actúan como diluidos en lo colectivo-al modo de animales en una manada-, como si renunciaran a lo racional y volitivo, para darle rienda suelta a los impulsos alojados bajo ese estrato de la personalidad” (1996:77). En las *masas*, no hay una conciencia y claridad en un objetivo, si no un comportamiento más emocional que racional.

del Estado o a través de mecanismos legales e institucionales, si no como espacio de construcción propia que incide incluso en la conformación institucional del Estado, "...para nosotras la redefinición del concepto de ciudadanía que Nuestra América reclama no se referiría tan solo a un estatuto legal que se subsuma en el conjunto de derechos que relacionan al individuo con el Estado, sino fundamentalmente al derecho a la participación política plena y directa de los colectivos, definida ésta por la igualdad en la posesión de derechos y obligaciones" (Vargas, 2008:5). Por tanto, la ciudadanía alude a una condición de conciencia, del carácter activo de los ciudadanos en los asuntos públicos y no necesariamente depende de los mecanismos y estructuras creadas por el Estado, sino también de dinámicas y procesos políticos particulares por parte de los grupos sociales.

*Actores Sociales, Sujetos Sociopolíticos y Poder Popular.*

El concepto de participación ciudadana, se distancia de la categoría "*beneficiario*", usada generalmente para denotar el carácter pasivo, receptivo o consumidor de sociedad de los miembros de una comunidad determinada, y se acerca al de actores sociales, categoría entendida como productoras de sociedad<sup>49</sup>, que describe la naturaleza y alcance que se ejerce en el proceso de participación.

Desde la perspectiva sociológica, todo actor, tiene un objetivo de acción, y está definido "por su lugar en las relaciones de poder cuyo objeto es el control de los patrones culturales a través de los cuales una colectividad modela sus relaciones con su entorno" (Touraine, 1979: 1305). Los actores sociales son individuos que "...de modo alternativo a las estructuras tradicionales a los fines de intervenir con la lucha en la vida social y conseguir determinados objetivos particulares, sectoriales o propios, sin que ello suponga necesariamente una continuidad permanente de su actuar como actor social..." (E.F.O.C.<sup>50</sup>, 2009: 14). Contiene las formas de organización ciudadana, de carácter intermitente o *ad hoc*, en cualquiera de sus modalidades que buscan solventar problemas puntuales atinentes a su condición particular, como pudieran ser reivindicaciones salariales, de salud, de tierras, problemas vecinales, etc. No necesariamente están politizados, desde el punto de vista partidista.

Como ejemplos de "actores sociales" se mencionan a movimientos, grupos e individuos que comenzaron a articularse y ejercer acciones de resistencia y defensa a las medidas de ajuste macroeconómico de corte neoliberal que se produjeron en diversos países de América Latina durante la década de los noventa, que tenían como correlato la pérdida

---

<sup>49</sup>En términos de Alain Touraine la producción de sociedad significa las acciones definidas por su participación en las relaciones sociales cuyo objetivo es producir los fines y normas sociales por la vía de consecuencia las categorías de la práctica social. La Voz y la Mirada (1979).

<sup>50</sup>La Escuela de Formación para la Organización Comunitaria es una iniciativa del Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias de Venezuela. En ella se produjeron una serie de publicaciones y manuales sobre distintas temáticas referidas a temas sociopolíticos.

de legitimidad tanto de las instituciones del Estado como de las instituciones políticas tales como partidos políticos, sindicatos y gremios (E.F.O.C, 2009: 18). El actor social está comprometido “...en relaciones sociales concretas, profesionales, económicas y también ligadas a la nacionalidad y al género, busca aumentar su autonomía, controlar el tiempo y las condiciones de trabajo o de vida en las que vive” (Touraine, 1999: 64).

De manera complementaria, se encuentra la categoría de “sujetos sociopolíticos”<sup>51</sup>, representa la evolución de la categoría “actores sociales”, donde estos adquieren capacidad y consciencia como colectivo, lo que se traduce en entenderse a sí mismos como *Poder*<sup>52</sup>. “En las sociedades complejas la participación persigue hacer que los habitantes de un lugar sean, cada vez mas sujetos sociales con capacidad para transformar el medio en que viven y con capacidad de control sobre los órganos políticos y administrativos” Alberich citado por (Gillen *et al*, 2009: 186).El “*sujeto sociopolítico*”, termina siendo “el resultado de la propia actividad practica reflexiva de los actores sociales sobre su quehacer en la vida social. Los actores sociales se van constituyendo como *sujetos sociopolíticos* en el mismo proceso de lucha y transformación social, a partir de este proceso se genera de manera dialéctica otra situación real posible-horizonte histórico” (E.F.O.C, 2009:40).

Este recorrido, nos lleva necesariamente a la noción de *Poder Popular*, categoría que tendrá que ver en el desarrollo del modelo de participación ciudadana vigente en Venezuela. Visto como la, “Facultad del pueblo de ir gestionando, consciente y libremente, la sociedad para alcanzar los fines que el propio pueblo se propone...un poder aplicado a la gestión de la sociedad” (Fiallo, 1996: 83,84), a lo que podría agregarse en correspondencia con lo señalado en párrafos anteriores, que esta gestión es independiente de que existan o no, los mecanismos para tal fin, es decir independiente de la dinámica del Estado. Entendido como ese estadio de máxima organización y consciencia que como sociedad adquieren en función de sus realidades y necesidades, siendo parte de una nueva gramática o léxico político, en el caso de Venezuela a partir del año 2006.

#### *Participación Ciudadana vs Participación Comunitaria.*

Nuevamente conviene diferenciar nuestra categoría central, participación ciudadana, de otras como participación comunitaria. En la primera, se realiza una distribución del poder de decisión o de democratización en las relaciones entre los actores políticos, mientras que en la segunda, se habla de un contrapeso a la dirección de los entes públicos. Mientras que “...participación comunitaria es un proceso de integración y articulación social, que asume conocer: quiénes participan, dónde se participa, qué se quiere o qué se

---

<sup>51</sup>Esta noción no difiere de los planteamientos de la perspectiva sociológica, por el contrario esta contenido en ella.

<sup>52</sup>Amalio Fiallo desarrolla como concepto de *Poder*, “Facultad de mover consciente y libremente la realidad para alcanzar determinados fines” (1996: 83).

busca y hacia dónde se dirige” (Dávalos, 1997: 19). La comunitaria, se circunscribe y nace solamente de la esfera social, mientras que la ciudadana, es una acción colectiva que se origina de forma simultánea en el plano social y estatal (Espinosa, 2010:75).

Curnill Grau, también ahonda en esta diferenciación, que tiene que ver con la transformación en el tiempo de la categoría “participación”,

“... cobra sentido una nueva acepción que se perfila desde fines de la década de los sesenta: la noción de participación ciudadana. Ella, más específica que la relativa a participación popular e incluso deslindada de la noción de participación comunitaria, refiere a la participación política pero se aleja de esta en al menos dos sentidos: abstrae tanto la participación mediada por partidos políticos, como la que el ciudadano ejerce cuando elige a autoridades políticas. Expresa en cambio, aunque con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas” (Curnill Grau, 1997:74).

#### *Participación Ciudadana vs. Participación Política.*

Es necesario establecer la diferencia existente entre *participación ciudadana* y *participación política*, términos que comúnmente son confundidos. Si participación ciudadana supone el involucramiento de individuos, grupos o movimientos en pro de alcanzar objetivos concretos, particulares o colectivos, en el espacio público y que estas acciones puedan o no realizarse con articulación con agencias estatales, la participación política es aquella que se refiere expresamente a la acción que ejercen los ciudadanos para la elección de sus autoridades y por ende la constitución de su poder político. “... se diferencian sustancialmente de las actividades políticas porque el conjunto de acciones, desplegadas desde éste ámbito ciudadano, no pretenden ser ni constituirse en poder político, ni busca rivalizar con éste” (Espinosa, 2009: 76).

#### *Participación Institucional vs Participación autónoma.*

La participación institucional es aquella que surge de la esfera estatal, “nos remite a una serie de instituciones o mecanismos formal o informalmente reglamentados a través de los cuales discurre la relación que se establece entre el Estado y sus ciudadanos (...) se acota como un proceso de inclusión política. Es una medida estratégica para la atención y sobre todo, para el control de las demandas sociales que apelan al funcionamiento del Estado” (Espinosa, 2009: 82). El Estado, es el que tiene el rol preponderante en esta lógica, en la cual como actor del sistema, abre e institucionaliza mecanismos de participación en asuntos del Estado. Esta lógica, tiene de argumento de fondo, que el Estado es algo separado de la sociedad, en donde los asuntos son un coto cerrado del Estado, y es éste quien “permite” a la sociedad tener algún tipo de participación en los asuntos estatales.

Como la participación ciudadana necesariamente se vincula y relaciona con el tema de la democracia, la de tipo institucional es una expresión de la democracia procedimental o mínima. Y es que a través del enfoque llamado descriptivo o realista<sup>53</sup>, la democracia es vista como forma y método institucional para la toma de decisiones políticas, se denota su carácter de procedimiento instrumental, "... la participación ciudadana, al igual que cualquier otro tipo de participación, es una actividad que queda circunscrita a los procesos de elección y decisión delimitados por el propio mercado e instituciones políticas, pues en el modelo de las democracias representativas el *demos* no se auto-gobierna, sino que elige representantes que lo gobiernan" Sartori, Pitkin, Crespo y García citados por (Espinosa, 2009: 91).

Algunas de las críticas a este enfoque tienen que ver con que el establecimiento de la agenda responda a los intereses del Estado, a intereses particulares, en sentido restringido del término, y no a intereses sociales. Los sujetos de participación son construidos desde el Estado ya que es éste el que dota de legitimidad a la categoría de participación, igualmente, la institucionalización de la participación deriva en la multiplicación de "sujetos" ya que existirán tantos tipos de participación ciudadana como sujetos, y por último, los ámbitos y modalidades de la participación están prefigurados por el Estado (Curnill, 1997:78). La construcción de los sujetos sociales desde el Estado, pudiera a la postre tener consecuencias clientelares puesto que se abren oportunidades discrecionales para la atención de intereses particulares y despolitización de ciertos temas dado que la discrecionalidad en la forma de participación es determinado por uno sólo de los actores de la relación (2009: 83). Las iniciativas institucionales que en materia de participación surgen del Estado son apreciadas como "...poderosas estrategias gubernamentales para contener el descontento y/o fomentar la integración social con esquemas exclusivamente corporativos, en los que el beneficiario es sólo agente pasivo de los programas y beneficios sociales ofertados por instituciones públicas" Velázquez y González citado por Espinosa (2009:83).

Desde la otra perspectiva, la lógica social de la participación ciudadana representa una ampliación o re-significación de lo que tradicionalmente se ha conocido como esfera pública, en donde los asuntos públicos eran considerados espacio exclusivo del Estado a través del gobierno y sus instituciones, "es una nueva forma de acción social desplegada por los ciudadanos para hacer frente por los vacíos dejados por el achicamiento del Estado, así como para defender un conjunto de posiciones, derechos e intereses de diversos sectores sociales e intervenir decididamente en el diseño, planeación y desarrollo de la política pública" (2009: 86). Espinosa, Álvarez, Olvera, coinciden en que esta forma de

---

<sup>53</sup>Son los enfoques que caracterizan la discusión sobre la Teoría Democrática.

participación está estrechamente relacionada con la crisis del Estado de Bienestar o incluso con su esquema ejecutor (Gillen *et al*, 2009), dado por un lado el carácter pasivo que se asignaba a los ciudadanos como receptores o beneficiarios de políticas, pero también, con la satisfacción de ciertas necesidades básicas ante la adopción de lógicas de mercado en las decisiones políticas. Esta forma más que responder a una modernización o adaptación de las estructuras del Estado, representa la organización autónoma y colectiva de sectores de la sociedad para incidir en la toma de decisiones políticas, de la esfera pública, o la defensa de sus intereses expresados en necesidades básicas.

La participación ciudadana de tipo social, constituye un correlato de democracia, de la noción amplia de democracia o *sustantiva*. Concebida como un proyecto político de autogobierno, de forma de vida a través de la incidencia directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, “la participación ciudadana, antes que como mero dispositivo jurídico o un procedimiento instrumental para constitución de la autoridad(...)es un mecanismo cívico-activo privilegiado mediante el cual se pueden fijar los escenarios deliberativos, la agenda, la legislación y la ejecución de las políticas públicas” Barber, Habermas, Giddens y Máiz citados por Espinosa (2009:90).

Entre algunas críticas a la lógica social de la participación ciudadana se destacan: la sobrecarga de demandas al sistema político fruto de esa participación y deliberación de asuntos públicos, que a juicio de Espinosa, pueden incluso poner en riesgo la gobernabilidad y estabilidad del sistema. Por otro lado, el hecho de que haya participación autónoma no la excluye del posible control y subordinación política con lo que se pudiera caer en esquemas clientelares. Igualmente, pudiera fortalecerse los procesos de fragmentación social en contraposición de intereses más colectivos o referentes comunes.

Ambos planteos, muestran una forma de relación, de interacción entre el Estado y la sociedad, siguiendo a Espinosa, una relación que da cuenta de la presencia tanto de *sujetos sociales* como de *sujetos estatales*. La participación ciudadana como proceso es “entendida como una relación operante y operada, como lo diría Herman Heller, entre la sociedad y el gobierno: entre los individuos de cada nación y las instituciones que le dan forma al Estado”-de esta relación, se desprenden dos significados de participación ciudadana- , “...tanto un componente para el buen gobierno, gobernabilidad como un espacio social para expresión, organización y ejercicio de aquel conjunto de derechos y deberes que nos definen como ciudadanos” (Espinosa, 2009: 102).

### 1.5. Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Para entender, la participación ciudadana en la gestión pública, es decir, en los procesos y espacios donde se gestiona lo público se hace necesario partir de una definición de lo *público*, de la gestión pública y de la política pública.

En la esfera de “*lo público*” no existe un consenso claro, pues lo público en sí mismo, es un concepto que adquiere distintas acepciones según el enfoque con el cual sea analizado. No obstante, se puede afirmar que existen dos grandes bloques o acepciones que resumen las posturas en torno a “*lo público*”. Nuria Curnill Grau da cuenta de este debate. Una primera noción de “*lo público*” esta asociada con la idea de la política como concepción horizontal del poder, “la interacción discursiva y práctica de los individuos libres e iguales interesados en el bien común, concepción ésta que conduce a rechazar como no político todo lo que una estructura vertical de poder, organizada a partir del nexo mando-obediencia e institucionalizada en el gobierno como forma de organización de los poderes públicos” Portibnaro citado por (Curnill, 1997: 25). Esta visión percibe “*lo público*”, como el espacio horizontal y natural de deliberación entre ciudadanos con similitud de condiciones, descarta las jerarquías y las relaciones de obediencia que de ella se derivan, generalmente representadas en el Estado. “El espacio público es un lugar accesible, compartido e incluyente, por lo que ninguna instancia de decisiones puede apropiarse de él (...) condensa la intervención de actores gubernamentales y no gubernamentales en la definición de los problemas y soluciones públicas, lo cual obliga a modificar el patrón de la conducción social en auxilio de las políticas públicas” (Uvalle, 2001: 172).

La segunda noción de “*lo público*”, puede ser considerada como la postura hegemónica en torno a esta categoría, “el Estado es asumido como la esfera de realización de lo público y, por oposición lo privado es lo no concebido como lo no político” (Curnill, 1997: 25). De esta noción se deriva que “*lo público*” es asociado con lo estatal y lo privado con lo social y económico.

Por tanto, así como hay dos formas de asumir la participación ciudadana pues esta puede ser autónoma o institucional en función de donde tenga mayor énfasis, a partir de qué concepto de lo público se este utilizando, se puede hablar entonces de una *gestión de lo público*, que hace énfasis en los procesos deliberativos y una *gestión pública institucional*, que tiene el acento en la realización de lo público desde el espacio estatal, con una diferenciación importante entre Estado y Sociedad. A continuación se definen.

Por *gestión pública institucional*, se entiende, “el conjunto de procesos, actividades y herramientas interrelacionadas en un sistema de gestión organizacional, para hacer más

eficientes y eficaces los servicios a la ciudadanía...” (SNAP: 2011)<sup>54</sup>. Por su parte la *gestión de lo público* puede ser entendida, a través del concepto de lo “público no estatal” “Son organizaciones o formas de control públicas porque están volcadas al interés general; son no-estatales porque no hace parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales” (Curnill y Bresser Pereira, 1998:2), se denota una noción más amplia, que no se restringe a la planificación o iniciativas emanadas de las estructuras institucionales del Estado, pero que a la vez no implica la exclusión del Estado en el proceso. La gestión pública, implica romper la clásica dicotomía entre Estado y Sociedad planteando nuevas formas de relación donde pueden encontrarse nuevas potencialidades, se trata de “...abrir la problematización sobre la institucionalidad que puede favorecer la satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad...” (Curnill y Bresser Pereira 1998: 5).<sup>55</sup>

En el marco de las teorías de la democracia participativa y de la ampliación del espacio público; la sociedad y sus expresiones de participación en la gestión pública, adquieren una nueva dimensión a través de una categoría clave en ese proceso de reconstrucción de las relaciones Estado y Sociedad, la corresponsabilidad, “...principio sugerente y novedoso que incorpora en su seno el texto constitucional. Parte del rompimiento de la clásica dicotomía liberal Estado-Sociedad civil. La esfera pública no se circunscribe exclusivamente a la burocracia del Estado, pues allí se involucra directamente la sociedad organizada” (Combellas, 2002: 2). Por su parte, para el CLAD la corresponsabilidad social es un principio sobre el cual deba estar basado la gestión pública, y es descrita como un elemento común tanto para los poderes públicos como para los ciudadanos en cuanto a participación (CLAD, 2009: 5).

La participación ciudadana como expresión de una democracia activa inclusiva y protagónica implica un cambio de paradigma de la gestión de lo público, un cambio con la forma de ver, hacer e interpretar la política. Este cambio se materializa en el campo de la gestión de lo público a través de la corresponsabilidad.

#### *Herramientas de medición de la participación ciudadana.*

A lo largo de la literatura se pueden identificar distintas tipologías de participación vinculada a los niveles, ámbitos y esferas de incidencia de esta. En 1969 Arnstein

---

<sup>54</sup> Norma Técnica del Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional. Secretaría Nacional de Administración Pública, Quito, Ecuador.

<sup>55</sup> Se pueden identificar algunas conceptualizaciones sobre participación ciudadana en la gestión pública que se inscriben en la lógica del modelo post-burocrático o también conocido como la nueva gerencia pública ya revisado en las secciones precedentes. Ese es el caso de la definición realizada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en el documento denominado *Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas” (CLAD, 2009: 3 y 4).

desarrollo la “escalera de participación ciudadana”. Compuesta por ocho peldaños a lo largo de tres niveles, que van desde la *No Participación* en un extremo hasta el *Poder Ciudadano* en el otro, que se muestra a continuación.

**Tabla N°2. Escalera de Participación Ciudadana (Arnestein, 1969)**

8	CONTROL CIUDADANO	PODER CIUDADANO
7	PODER DELEGADO	
6	CO-PARTICIPACIÓN	
5	APACIGUAMIENTO	PARTICIPACIÓN SIMBÓLICA
4	CONSULTA	
3	INFORMACIÓN	
2	TERAPIA	NO PARTICIPACIÓN
1	MANIPULACIÓN	

Fuente: Gillen, Sáenz, Badii y Castillo. 2009

En el año de 1973, Brager y Specht diseñan un “continuum bi-direccional”, donde a través de seis (06) etapas se evidencia el nivel de involucramiento y participación entre el Estado y la sociedad. Posteriormente en el año 1994, Hambleton y Hogget, desarrollaron una nueva versión de la escalera de Arstein, la cual se muestra a continuación. Esta escalera amplía el número de peldaños internos dentro de cada nivel de participación, estando compuesta por doce peldaños y niveles de participación tipificados en tres secciones: *No Participación*; *Participación Ciudadana*; y *Control Ciudadano*.

El primer nivel de participación es *No participación*, que se compone de los peldaños *Decepción Ciudadana*, *Consulta Cínica*, *Información Pobre*, *Cuidado Ciudadanía*. Los cuatro estadios de este primer nivel representan procesos de información unidireccional desde las instituciones hacia el ciudadano. Para los autores, en esta área las autoridades pretenden legitimar su actuación con el establecimiento de mecanismo de pseudo participación. Un ejemplo de participación de este tipo, lo representaba la forma tradicional en América Latina, aún vigente en muchos países, donde la participación se entendía como residual o pasiva, solo a título informativa.

**Tabla N°3. Escalera de Niveles de Participación. (Hambleton y Hogget, 1994)**

12	CONTROL INDEPENDIENTE	CONTROL CIUDADANO
11	CONTROL BASADO EN LA CONFIANZA	
10	CONTROL DELEGADO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA
9	CO-PARTICIPACIÓN	
8	DESCENTRALIZACIÓN LIMITADA	
7	CONSEJOS DE ASESORÍA EFECTIVA	
6	CONSULTA GENUINA	
5	INFORMACIÓN DE ALTA CALIDAD	
4	CUIDADO CIUDADANÍA	NO PARTICIPACIÓN CIUDADANA
3	INFORMACIÓN POBRE	
2	CONSULTA CÍNICA	
1	DECEPCIÓN CIUDADANA	

Fuente: Gillen, Sáenz, Badii y Castillo. 2009

En el segundo nivel, identificado como *Participación Ciudadana*, el más amplio de toda la escalera, conformado por seis peldaños: Información de *Alta Calidad*, *Consulta Genuina*, *Consejos de Asesoría Efectiva*, *Descentralización Limitada*, *Co-Participación*, *Control Delegado*. En esta zona a partir de una buena información de parte de las autoridades se producen niveles de discusión y de intercambio que propician una buena participación ciudadana. Ejemplo de esto pueden ser instancias *ad hoc* creadas de manera temporal u otras de manera permanente que permitan intercambiar con las autoridades e instituciones en donde incluso un parte de el plan, programa o proyecto lo gestione los ciudadanos.

Por último se encuentra el *Control Ciudadano*, como tercer nivel de la escalera, que contempla los peldaños de *Control Independiente* y *Control Basado en la Confianza*. La participación en este nivel es autónoma teniendo control y poder de decisión, generalmente es realizada por las diversas formas de organización de la sociedad. Un ejemplo de este nivel son las organizaciones de bases suficientemente empoderadas y con un nivel de legitimidad importante que pueda ejecutar y negociar ante las autoridades sobre temas concretos.

Los mencionados modelos, juntos con tantos otros que han conceptualizado de la década del sesenta en adelante, intentan tipificar y caracterizar las modalidades de participación ciudadana y su incidencia en el funcionamiento de la democracia. Teniendo en cuenta que el aumento de la participación implica una redistribución del poder hacia los sujetos sociales. Lo común en estos modelos, es que se aprecia a la participación ciudadana como un proceso o un continuo, dividido por fases que se va desde los estadios de escasa o

nula participación hasta el de control ciudadano como máxima expresión de la verdadera participación.

**Tabla N° 4. Continuum de Participación Ciudadana según Brager y Specht (1973)**

GRADO/NIVEL	ROL (ACTIVIDAD PARTICIPATIVA)	DESCRIPCIÓN
Elevado	Ejerce Control	La organización se dirige a la comunidad para identificar un problema y para que tome las decisiones sobre objetivos y medios por sí misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar los objetivos.
	Ejerce Control por Delegación	La organización identifica y presenta el problema a la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan (de acción) aceptable para todos.
	Planificación Conjunta	La organización presenta un plan, sujeto a cambio y a la modificación para adaptarse a las necesidades de las partes afectadas. Está dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que los justifican.
	Asesor	La organización presenta un plan e invita al público a aportar propuestas/consejos. Modificará el plan únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifican.
Bajo	Es Objeto de Consulta	La organización intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación para asegurar el cumplimiento administrativo.
Nulo	Es receptor de Información	La organización elabora un plan y lo presenta al público. La comunidad está convocada por razones informativas y para alcanzar su cumplimiento.

Fuente: Gillen, Sáenz, Badii y Castillo. 2009

Para los efectos de la presente investigación, se utilizará como herramienta, el modelo de *Escalera de Participación Ciudadana* de Hogget y Hambleton de 1994, para determinar el modelo de participación ciudadana en los dispositivos identificados en Venezuela durante los períodos 1999-2006 y 2006-2012.

## **1.6 Gobernabilidad y Gobernanza: Dos variantes de la relación Estado y Sociedad en la forma de gestionar lo público.**

Con la evolución y complejización de las sociedades el sólo concepto de democracia<sup>56</sup> se hizo insuficiente, así en la década del 70 con la crisis del Estado de Bienestar aparecen nuevos marcos analíticos, el concepto de gobernabilidad, y más adelante el de gobernanza, para explicar y caracterizar las relaciones Estado-Sociedad.

La gobernabilidad "...denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir su sociedad" (Aguilar, 2007: 4). Desde esta mirada, está referida a la capacidad del gobierno, responsable de los asuntos públicos del cual deben emanar las iniciativas y debe ser éste quien se reacondicione para seguir teniendo esa capacidad, lo cual de suyo, invisibiliza que otros actores sociales participen. La plataforma para alcanzar esto lo representan las políticas públicas que "...son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Una política puede también consistir en lo que no se está haciendo" (Pallares, 1998: 141).

En cambio la gobernanza es vista como "... proceso en el que la definición del sentido de la dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el único actor dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta—interacción-interdependencia-coproducción corresponsabilidad -asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales" (Aguilar , 2007: 8). Implica unas relaciones más dinámicas entre el Estado y la Sociedad donde ambos tienen un papel protagónico, sin la supremacía del uno sobre el otro. No implica la desaparición de la figura del Estado si no como complemento en la gestión de lo público. El concepto central aquí es la acción pública que se caracteriza "como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento

---

<sup>56</sup>Noberto Bobbio cuando nos refiere la idea de democracia la considera como aquella "caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos." (2007, p.4)

se pone sobre la sociedad en general, no sólo sobre la esfera institucional del Estado” (Thoenig, 1997: 27)<sup>57</sup>. Así entonces, “la distinción entre política pública y acción pública está en el centro de la transformaciones de la relación gobierno-sociedad” (Canto Chac, 2008: 14). En la sección de anexos se incluye un cuadro comparativo de las formas de participación ciudadana en políticas públicas, ver anexo N°1.

Existen tres enfoques de aplicación de políticas públicas que han sido agrupados en concepciones del ejercicio de la acción pública y que sintetizan el debate anterior, la “*matriz estadocéntrica*” también conocida como enfoque “*top down*”, la “*matriz sociocéntrica*” o enfoque “*bottom up*” y el “*enfoque relacional*”.

La primera, hace referencia a que las iniciativas de acción pública, corresponden a la concepción tradicional del trabajo administrativo, son realizadas principalmente, si no completamente desde el Estado hacia la Sociedad, a través por supuesto del gobierno y de la administración pública como instrumento de gobierno (Roth, 2007:109). “La concepción desde arriba de las políticas públicas asume a éstas como programas de acción gubernamental dirigida a un sector de la sociedad o hacia un espacio geográfico determinado” (Canto Chac, 2008: 14).<sup>58</sup>

La segunda corriente, surge como alternativas a los problemas del enfoque “top down”. Hace alusión al énfasis de la acción pública desde la bases, desde la propia sociedad quien contribuye a la gestión desde sus capacidades y alcances construyendo la política poco a poco a través de la adaptación y el aprendizaje (Roth, 2007: 10). En ese sentido, el punto de partida o de origen de las políticas públicas en esta perspectivas proviene de los propios actores, “...la concepción desde debajo de las políticas públicas se origina en la constelación de las demandas sociales, y más propiamente en el corazón del conflicto de intereses de diversos actores” (Canto Chac, 2008: 14)<sup>59</sup>.

Por último, el enfoque *relacional desarrollado* por Michell en el año 1991 rebate la separación artificial entre Estado y sociedad, en palabras de Jordana “...niega que Estado y

---

<sup>57</sup>La acción pública “responde al esquema de la gobernanza democrática, dado que su comportamiento se enlaza con las capacidades estructuradas que se forman en la sociedad y que es factible institucionalizar con fines de la agenda de gobierno (...) es el modo en el que lo diverso se articula para incursionar en lo público pero con el fin de asumir una responsabilidad activa...” (Uvalle, 2011: 179). Conceptualizada para dar cuenta de un fenómeno, propiamente en el campo de las políticas públicas, dado que esta última no agota, no es suficiente para explicar lo que en la realidad ocurre. Y es, la participación, involucramiento, rol y peso que la sociedad tiene y va adquiriendo en los procesos de gestión de lo público, ante un Estado que con diferentes vaivenes y momentos, ha necesitado reinventarse para solventar problemas.

<sup>58</sup>En el caso de América Latina, la matriz “*estado-céntrica*” puede ser ubicada posterior a los año 1930 y con énfasis hasta 1970, en el marco del paradigma de desarrollo y ejercicio de gobierno vigente para la región como era la sustitución de importaciones, Ramírez Broudchoud citando a Cavarozzi indica “...relación Estado-sociedad presentada en la mayoría de los países latinoamericanos en el período 1930-1970. El denominado Estado social traza una particular relación con la sociedad en términos del modelo de acumulación (industrial sustitutivo), de legitimación (movimientista), de articulación de intereses (neocorporativo), de acción colectiva (movilización de masas), y cultural (igualitario o estatalista)” (Ramírez B, 2009: 118).

<sup>59</sup>La evidencia de este enfoque de política en América Latina aparece entre la década de los ochenta y noventa, como consecuencia de las medidas de ajuste macroeconómico de la etapa neoliberal bajo la premisa del *Estado mínimo*. En la que los ciudadanos tuvieron que organizarse y articularse para la defensa del ejercicio de sus derechos. Esto trajo como consecuencia las llamadas *reformas de segunda generación*, en las administraciones públicas latinoamericanas, que buscaban una democratización y eficiencia del Estado y una forma de relacionamiento distinto con la sociedad.

Sociedad sean unidades o espacios separables, argumentando que ambos son representaciones complejas de los “social”, donde se construyen discursivamente el Estado como una estructura o como un agente intencional” (Jordana, 2007: 518).

Paradójicamente la construcción de la gobernanza se hace a partir de la “búsqueda de gobernabilidad”, desde la adaptación del gobierno para la recuperación de capacidades efectivas de la acción pública en la sociedad, o quizás incluso por la presión de la propia sociedad hacia ese proceso. “La nueva gobernanza es el resultado de lo que los gobiernos emprendieron para reconstruir su capacidad directiva y lo que numerosos grupos ciudadanos, con el ímpetu de la democracia, emprendieron para tener voz y participar en la deliberación de los asuntos de la realidad pública y tener control social sobre su condición” (Aguilar, 2007: 11). “La dirección pública es ahora el atributo más conspicuo de una forma de vida que tiende hacia la autonomía y hacia la autogestión, lo cual implica que los arreglos institucionales no son cupulares, ni restringidos, sino abiertos y por consenso” (Uvalle, 2011:184). En donde subyace la idea de gobierno colectivo.

Para efectos de la presente investigación es necesario hacer mención a la clasificación que Kooiman realiza sobre *modos de gobernanza* en función de las interacciones realizadas y que dan cuenta de cuatro tipos de gobierno a saber: el autogobierno; el cogobierno; el gobierno jerárquico y la gobernanza mixta.

El *autogobierno* evoca al significado más radical de democracia, inscribiéndose en la noción amplia o sustantiva. Desde la gobernanza, el autogobierno es analizado a través de “*autopoiesis*<sup>60</sup>”. Kooiman, realiza un paralelismo entre las formas biológicas de auto regenerarse y mantenerse vivas con “autogobierno” pertenecientes a las ciencias sociales, “Los sistemas autopiéticos sólo pueden ser gobernados por sus modelos internos y auto referenciados de organización y operación” (Kooiman, 2005: 66). En este modo de gobernanza, el tipo de gobierno, es entendido como endógeno. En donde los propios miembros de una comunidad administran y crean su propia forma de organización y gobierno.

El *cogobierno o cogobernanza*, visto como “...formas claves de gobierno horizontal: los actores cooperan, se coordinan, sin un actor de gobierno central o dominante” (Kooiman, 2005: 66). En dependencia del nivel de organización y las interacciones sociales se identifican tres estadios, la *cogobernanza micro*, predomina la colaboración entre los actores individuales o en acuerdo formal; la *cogobernanza meso*, donde predomina la coordinación en donde los actores son organizaciones en donde se ejecutan las cosas de manera conjunta; y la *cogobernanza macro*, en este caso predomina la

---

<sup>60</sup> Es un concepto propuesto por biólogos chilenos en el año de 1972 para caracterizar el proceso químico de auto-mantenimiento de las células viva. Para mayor información ver los estudios de Humberto Maturana y Francisco Varela.

coordinación y también la negociación entre las instituciones sociales y los gobiernos (Kooiman, 2005: 67).

La *gobernanza jerárquica*, la cual no es más que la forma burocrática de gobierno clásica que se conoce, basada en las ideas de Weber. Consiste en un proceso donde se diferencia entre líderes y dirigidos o entre distribuidores y receptores, “Aquí la jerarquía está especialmente posicionada en términos de mecanismos institucionales de redistribución. La jerarquía se conceptualiza en términos de transacciones redistributivas (transferencias en una dirección), desequilibrios a corto plazo legalizados de beneficios y obligaciones, asimetría social de “distribuidores” y receptores, y la exposición de un conjunto común de normas definidas y de obligaciones” (Kooiman, 2005: 70)<sup>61</sup>.

Por último, *esta la gobernanza mixta*, que hace referencia a que en las sociedades modernas, complejas por demás, pasa por la creación de soluciones y oportunidades colectivas tanto del sector público como del sector privado, donde cualquiera de los dos puede tomar la iniciativa. “La penetración en la diversidad, dinamismo y complejidad en las cuestiones sociopolíticas y de las condiciones en la que estas surgen es indispensable para solventar problemas sociopolíticos y crear oportunidades sociopolíticas (preferentemente) una acción meticulosa y combinada público-privada” (Kooiman, 2005: 70).

### **1.7 Neo Institucionalismo y Redes de Política.**

En la misma línea argumentativa de la gobernanza, y de manera complementaria, existe una perspectiva de análisis que ha querido superar la incapacidad de los modelos tradicionales de intermediación de intereses, de manera de poder abordar la diversidad de formas de relación existente entre el Estado y la sociedad y este es el caso del *Neo Institucionalismo* o *Nuevo Institucionalismo*, que surge a partir de finales de la década de los años 70.

El Neo Institucionalismo, busca explicar el comportamiento y desarrollo de las instituciones, entendiendo a las mismas como espacio de interacción entre los distintos actores públicos y privados de una sociedad. Surgió para “...establecer los balances propios entre actor y estructura. La síntesis feliz entre los extremos del formalismo e individualismo” (Schelder, 1998: 473)<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Aunque Kooiman, inserta como un modo de gobernanza la jerárquica, esta modalidad bien representa los esquemas de gobernabilidad en donde desde la gestión pública institucional se buscar ordenar y delimitar roles.

<sup>62</sup> Existen al menos tres grandes corrientes del *Neo Institucionalismo* a saber el *sociológico* desarrollado por R. Scott, J. Meyer, P. Dimaggio, L. Zucker y W. Powell entre otros, el cual “...investiga las organizaciones como un conjunto de prácticas sociales que han evolucionado hasta establecerse como estructuras y rutinas organizacionales. Así, una organización no es producto del diseño de sus creadores, sino el resultado de un complejo e impredecible proceso histórico que tiene lugar sobre un período amplio” (Vergara, 1993:133). El *Neo Institucionalismo* es el *económico*, cuyo máximo exponente es Douglas North, basado en los mecanismos de regulación de las instituciones, en esta corriente las instituciones son vistas como “... conjunto de reglas formales o informales, por medio de las cuales es posible reducir la incertidumbre en la actividad básica de la sociedad: el intercambio. Las instituciones no sólo proveen un conjunto de reglas que deben seguir los participantes en el intercambio sino que vigilan que todos los participantes las obedezcan y, en caso necesario, cuentan con mecanismos coercitivos para castigar a quien las rompe”. North citado por Vergara

El *Neo Institucionalismo* en su *versión política*, o también conocido como la política desde la perspectiva institucional. Desarrollado fundamentalmente por March y Olsen, se ocupa de explicar el comportamiento decisorio en las instituciones políticas. Para esta corriente del Neo Institucionalismo, el proceso de institucionalización consiste en "...en la transformación paulatina de las prácticas organizacionales en reglas institucionales que se expresan en forma de procedimientos, códigos de comportamiento, leyendas, convenciones, mitos, etcétera" March y Olsen citado por Vergara (1993: 138). Siendo esta corriente del *Neo Institucionalismo*, la que se ajusta de mejor forma para explicar los fenómenos derivados del ejercicio democrático del poder desde el punto de vista institucional.

Para Andreas Schelder, el Neo Institucionalismo en ciencia política representa lo siguiente, "A diferencia de los conceptos sociológicos de institución, parte de una idea más concreta, más empírica, más cercana al lenguaje cotidiano. Básicamente, identifica la noción de la institución con reglas y organizaciones formales" (1998: 474). Subrayado propio. En ese sentido, el poder, ejercido de manera democrática, sea por actores estatales o sociales desde la perspectiva institucional, "...implica moldear la vida social y política: dar forma a la historia, hacer una interpretación de ésta y tener la disposición para aceptarla" (March y Olsen, 1997: 63).

Esta argumentación, trae de fondo que las instituciones, formales o informales, tienen la capacidad de producir, crear, modificar o re-significar identidades entre sus miembros, como espacio de interacción que son, y estas identidades o preferencias determinan acciones, "...la identidad política, como la del ciudadano o el funcionario público, también evoluciona endógenamente en el marco de un proceso político que incluye conflicto, el discurso público, la educación cívica y la socialización. El individuo no es una premisa política, sino una de sus principales creaciones" (March y Olsen, 1997: 61).

Sobre las implicaciones del ejercicio de poder en la construcción de identidades y actores March y Olsen apuntan lo siguiente: "Los procesos de creación y cambio de actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenas al ejercicio del poder, sino parte medular de él. Así una importante tarea de ejercicio del poder no solo es crear un marco para que los ciudadanos con intereses propios persigan intercambios voluntarios deseables sino administrar también el proceso por el que una democracia afecta las concepciones de lo bueno y construye el medio ambiente al que responde" (March y Olsen, 1997: 64).

---

(1993: 136). Para autores como José María Ghio se pueden identificar siete tipos diferentes de Neo Institucionalismo como son: normativo, de elección racional, histórico, empírico, internacional, sociológico y de mediación.

El ejercicio del poder desde la perspectiva del Neo Institucionalismo político se desarrolla a través de un concepto de *institución democrática*, “son lugares donde los ciudadanos se reúnen para encargarse de su bienestar y abordar los problemas de vivir juntos. Los ciudadanos y gobernantes razonables que buscan el bienestar general en un contexto de valores sociales compartidos descubren la voluntad del pueblo a través de la deliberación” (March y Olsen, 1997: 64).

Por tanto el Neo Institucionalismo político “...estudia, de alguna manera, lo que la ciencia política siempre ha estudiado: las reglas básicas de la política (constituciones, regímenes políticos, formas de gobierno, sistemas electorales), los actores colectivos de la política (partidos y organizaciones de interés), los subsistemas del Estado (gobiernos, parlamentos, burocracias, cortes, cortes, fuerzas armadas) y las reglas obligatorias que emite el estado (leyes y reglamentos)” (Schelder, 1998: 474).

Para el desarrollo de instituciones políticas, los autores resaltan la importancia de la distribución de recursos y capacidades, además de la trayectoria, con lo que se aprecia que desde esta perspectiva *Neo Institucional* una institución política no necesariamente son solamente, por ejemplo la Asamblea Nacional, un partido político, un ministerio, sino que también lo pueden ser una asamblea de ciudadanos, un comité vecinal o alguna forma de organización ciudadana que con una identidad propia cuente con recursos y capacidades.

“... la capacidad individual y colectiva para la acción depende de una distribución endógena de los recursos y la capacidad; en que la acción humana se basa sustancialmente en una concepción de la identidad y en una lógica de lo apropiado; en el que el significado, incluida una interpretación de la historia y del individuo, se elabora a través de un proceso político y social; y en el que la historia adapta las instituciones, comportamientos y contextos mediante un proceso que toma tiempo y posee equilibrios múltiples que depende de la trayectoria” (March y Olsen, 1997: 70).

La significación particular que ha tenido el *Neo Institucionalismo* político en América Latina, “...se define en contraposición a variantes de una sociología política que hicieron desaparecer a la política misma. Se impone contra enfoques establecidos (llámense teorías de modernización, dependencia, cultura política o autoritarismo burocrático) que trataron la política como mero epifenómeno de fuerzas económicas, sociales o culturales (sean internos o externos). En el continente, el nuevo institucionalismo indica y promueve el regreso de la política. Forma parte de una tendencia más general: la revalorización de la política” (Schelder, 1998: 476). En esencia implica el retorno del debate político, del discurso y conflicto que lo contienen, y la constitución de organizaciones formales con reglas que determinan su identidad, incorporación de actores, capacidades y recursos.

Otro enfoque disciplinario de reciente data, enmarcado dentro de la idea de gobernanza, es el de “*redes de política*”, que surge como un nuevo modelo interpretativo que supera los enfoques pluralistas o corporativistas, como un intento de realizar un mejor análisis de los cambios de las realidades políticas de las sociedades modernas. A diferencia del enfoque *Neo Institucional*, que ponía el énfasis en las instituciones de diverso tipo, las redes de política, pone el énfasis en los actores y las relaciones entre estos.

Por *redes de política*<sup>63</sup>, se destaca una noción, que a los efectos de la presente investigación parece muy pertinente: “Arreglos estructurales específicos en el diseño de políticas; formas nuevas de organización que reflejan un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad; (...) pueden ser vistas como estructuras de poder híbridas, que forman complejos relativamente autónomos para cada campo de acción; que manejan a través de la negociación y los pactos, más que con lógicas de confrontación,” (...) conjunto de las relaciones formales e informales que se tejen entre miembros (...) pertenecientes a los sectores público y privado como también el llamado tercer sector” Kenis y Schneider citados por (Martínez Escamilla, 1996: 45 y 46)<sup>64</sup>.

Para Jacint Jordana existen dos perspectivas para el análisis de redes de políticas que son, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas y desde la perspectiva de las organizaciones de intereses. La primera toma a las redes de política como “...una forma de reconocer que éstas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la Administración ya no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que mantenga un destacado papel” (2007: 05). Por su parte, desde la perspectiva de las organizaciones de intereses las redes de políticas en cambio sirve para “...reconocer la existencia de dependencias mutuas entre lo privado y lo público, que afecta tanto a la dinámica interna de las organizaciones, como a sus mecanismos de actuación.” (Jordana, 2007: 505). Sin embargo, ambas perspectivas de análisis de las redes de políticas coinciden en entender que las decisiones políticas “surgen en redes de actores, públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles regionales, nacionales o internacionales” (Jordana 2007: 505).

Sobre el ejercicio del gobierno desde el enfoque de redes de política, son en general mecanismos de participación social y de distribución horizontal de poder e influencia.

---

<sup>63</sup>La investigadora Crsitina Zurbriggen destaca dos nociones no del todo diferenciadas de redes de política o policy networks. En la literatura americana y británica es concebido el término como un modelo de intermediación de intereses, el cual es superior al pluralista y al corporativista entre cuyos autores se encuentran Marsh, Rhodes y Smith. En cambio en la literatura de la Europa continental, el termino es concebido como una forma de “governance”, una forma de interacción entre actores públicos y privados en política pública basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y al mercado. Entre sus principales autores se encuentran Mayntz, Scharpf y Rhodes.

<sup>64</sup>Börzel citado por Jordana conceptualiza a estas redes como “...una estructura institucional informal, no organizadas de forma jerárquica, que coordina horizontalmente a los actores públicos y privados relativamente permanentes que buscan alcanzar objetivos comunes” (Zurbriggen, 2003: 10).

Puede ser visto como una combinación de la *lógica desde arriba* con la *lógica desde abajo* en el ejercicio del gobierno “...la dirección de la sociedad combina la eficacia de las relaciones verticales que caracterizan al gobierno, con el diseño de espacios institucionales para que las relaciones horizontales-actores y redes de la sociedad civil-participen en la atención de los problemas de la agenda institucional” (Uvalle, 2011: 186). En este proceso, un aspecto importante tiene que ver con la producción de valor público que “...es ahora más intensa y evidente dado que el comportamiento horizontal de la sociedad civil refleja una diversidad de actores y organismos que tienen interés de intervenir en la producción y ejecución de las políticas públicas” Hintze citado por (Uvalle, 2011: 177). Este valor público, no es otra cosa que la capacidad de respuesta pública, denominada en algunas ocasiones capital institucional, capital social o tejido social.<sup>65</sup>

Sin embargo a todo lo expuesto, la gobernanza no está exenta de fallas o dilemas por resolver. Zurbriggen nos menciona al menos dos; los problemas de representatividad de los organismos que hagan parte de la red, así como las derivaciones clientelares que se pueden ir creando (2003:11).

A continuación se presenta un cuadro en el que se establece relación entre las categorías según los modelos y enfoques desarrollados

**Tabla N° 5. Cruce de categorías según modelos o corrientes expuestos.**

<b>NOCIÓN DE LO PÚBLICO</b>	RESERVADA EXCLUSIVAMENTE AL ESTADO	TRASCIENDE A LA ESFERA DEL ESTADO (MÚLTIPLES ACTORES)
<b>RELACIÓN ESTADO/SOCIEDAD</b>	GOBERNABILIDAD	GOBERNANZA
<b>PARADIGMA DE GESTIÓN</b>	GESTIÓN PÚBLICA INSTITUCIONAL (TOP-DAWN) BUROCRÁTICO	GESTIÓN PÚBLICA (BOTTOM UP O RELACIONAL) POST-BUROCRÁTICO
<b>MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL (MECANISMOS Y DISPOSITIVOS)	PARTICIPACIÓN AUTÓNOMA (REDES/ACTORES/NEOINSTITUCIONES)
<b>NOCIÓN DE DEMOCRACIA</b>	MÍNIMA (FORMAL)	AMPLIA (SUSTANTIVA)

Fuente: Construcción propia.

<sup>65</sup> Con respecto a capital social se encuentran los estudios de Robert Putnam quien es considerado uno de los pioneros en el tema. El cual lo define como el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que la caracteriza. Estos elementos son evidenciadores de la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad. Ver: “Para hacer que la democracia funcione” 1994. Igualmente se encuentran los aportes de Stephan Baas, para quien el capital social tiene que ver con la cohesión social, con identificación de las formas de gobierno, con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen a la sociedad más cohesiva y más que una suma de individuos. Considera que los arreglos institucionales horizontales tienen un impacto positivo en la generación de redes de confianza, buen gobierno y equidad social. Para más detalle revisar: “Participatory institutional development”. Conference on Sustainable Agriculture and Sand Control in Gansu Desert Area, 1997 en “Capital Social y Cultura: claves olvidadas del desarrollo”, de Bernardo Klisberg (2000)

## 1.8 Misiones Sociales y Estado Comunal: Un intento de conceptualización.

En la actualidad se viene desarrollando en Venezuela un formato distinto y novedoso de política social, las denominadas “*Misiones Sociales*”, que de acuerdo con el gobierno, representan un gran esfuerzo dirigido a la cancelación de la deuda social de la población venezolana, por décadas olvidada y postergada<sup>66</sup>. Maingon, Lacruz y D’Elia en (Maingon, 2006: 206), definen las Misiones Sociales como un “mecanismo extra institucional y expedito para poder operar la política social conforme se moviera el escenario político”<sup>67</sup>.

En función de las conceptualizaciones de *Misión* revisadas (en el pie de página), las características de Misión son: la asignación, poder, autoridad o deber que se le da a alguien para ir a realizar un cometido de diverso tipo. En segundo lugar, que se realizan en zonas de difícil acceso o inhóspitas; y en tercero, como marco de referencia que orienta las acciones. Estos elementos comunes, se asemejan bastante al contexto en el que el presente gobierno ha desarrollado las denominadas “*Misiones Sociales*.”

En una publicación conjunta entre el Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud, se define a las *Misiones Sociales* de la siguiente manera,

“...estrategias suprasectoriales que cuentan con recursos extraordinarios y en las que participan las instituciones de todos los niveles del Estado de manera articulada con el fin de acelerar la inclusión social, destinadas a garantizar los derechos humanos universales que garantiza la constitución en las áreas de salud, educación, trabajo, alimentación, vivienda y tierra, así como otros derechos sociales, económicos, culturales, políticos y civiles que conforman la democracia participativa en el proceso de transformación de Venezuela.” (OPS, 2006:30).

Esta definición, además de reafirmar aspectos de las *Misiones* ya planteados, destaca la transversalidad de las mismas en todos los niveles del Estado, entendiéndose, nivel nacional, estatal, municipal y parroquial. Así como, el carácter extraordinario de los recursos asignados a las *Misiones*.

---

<sup>66</sup> *Las Misiones Bolivarianas*. Publicación del Ministerio de Comunicación e Información del año 2006.

<sup>67</sup> Sin embargo, cabe preguntarse, ¿Por qué ese nombre? ¿De donde viene? ¿A qué responde esa categorización? Parece necesario para comprender su accionar, yendo desde lo general hasta lo específico de estas políticas, una primera aproximación partiendo desde definiciones como la de *Misión*, entendida como “Acción de enviar. Poder, facultad que se da a alguien de ir a desempeñar algún cometido. Salida o peregrinación que hacen los religiosos y varones apostólicos de pueblo en pueblo o de provincia en provincia, o a otras naciones, predicando el evangelio. Esta primera noción general está muy relacionada con la de Misión Religiosa, en la que “misioneros”, generalmente de la Iglesia Católica se establecían en zonas poco asequibles e inhóspitas para profesar su fe. Para ver más: Diccionario de la Real Academia Española: [Documento en línea]. Disponible en [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=Mision](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=Mision) [Consulta: 2010, enero 15].

Sin embargo conviene precisar la significación que el término *Misión* tiene en el ámbito militar, en tal sentido el Diccionario de Términos Militares y Asociados del Ejército de Venezuela (1997) define Misión de la siguiente manera: “1.- La tarea, junto con el propósito, que claramente indica la acción a ser tomada y la razón de la misma. 2.- En el uso común, especialmente cuando se aplica a las unidades militares inferiores, un deber asignado a un individuo o unidad; una tarea...”. La misma fuente define el concepto de *Misión Estratégica*: “Una misión dirigida contra uno o más de una serie de blancos enemigos con el propósito de destruir y desintegrar progresivamente la capacidad del enemigo de hacer una guerra y de su voluntad para hacer la guerra...”. Por último, se consideró pertinente incorporar lo que el citado Diccionario de Términos Militares y Asociados del Ejército Venezuela conceptualiza como *Misión Tipo Orden*: 1.- Una orden emitida a una unidad inferior que incluye el cumplimiento de la misión total asignada al comando superior. 2.- Una orden a una unidad para ejecutar una misión sin especificar como va a ser llevada a cabo.

Lacruz, Tito en Maingon, señala que las *Misiones Sociales*, resultan ser, en su mayoría, grandes operativos con miras a solventar algunos problemas en la prestación de servicios públicos. (2006: 82). Por su parte García y Salvato en (Maingon,2006: 262), señalan que a partir del año 2003, el Gobierno ha venido adelantando una serie de programas sociales denominados “*Misiones*” que, a la vez de modificar las estrategias de atención buscan incorporar masivamente a la población de menores recursos en distintas áreas. Por último, en un trabajo conjunto Maingon, D’Elia, Lacruz definen las *Misiones Sociales* como un mecanismo extra institucional y expedito para poder operar la política social conforme se moviera el escenario político (Maingon, 2006: 206).

No obstante, en este esfuerzo de conceptualización, y dado que no existe propiamente una definición única de carácter oficial de las *Misiones*, en el estilo de política pública que representan, parecería inadecuado dejar por fuera de este esbozo la conceptualización que realizará sobre el término el propio creador de estas políticas,

“Las Misiones son componentes fundamentales del nuevo Estado social de derecho y de justicia. Los que estaban excluidos ahora están incluidos, junto a todos: estudiando, capacitándose, organizándose, trabajando con una nueva cultura, con una nueva conciencia. Porque las misiones están generando una nueva realidad, incluso en el orden cultural, en el orden psicológico, en el orden ideológico y en el orden filosófico, además de la realidad concreta y práctica que están generando: en lo social, en lo económico, en lo educativo.” Chávez, Hugo (2006)

En la actualidad, aparece la categoría de *Gran Misión* o *Grandes Misiones Sociales*<sup>68</sup>, este concepto o expresión, al igual que con el de *Misiones*, no ha sido definido por los organismos oficiales o proponentes. Denota una evolución de las *Misiones Sociales*, como forma inacabada y en constante adaptación o reinvencción de esa forma de gestionar lo público y en particular lo social, además de consolidar esta iniciativa como la forma institucional o predominante de gestionar lo público.

Por otro lado se tiene al Estado Comunal, categoría bajo la cual se insertan las formas de participación ciudadana (consejos comunales y comunas) creadas a partir del año 2006 en Venezuela. No existe una definición única o de consenso sobre esta forma de Estado. Su definición se hace más bien a partir de lo que no es, de lo que no pretende ser. Siendo un tipo de Estado que combina formas de participación directa y participativa, superando estructuras del Estado liberal.

Lander da cuenta de este debate al referirse a la construcción del Estado Comunal impulsada desde el gobierno<sup>69</sup>, “De acuerdo a otras formulaciones, al plantearse la creación

---

<sup>68</sup>Las Grandes Misiones Sociales es una categoría propuesta a principios del año 2011 por el Pte. Hugo Chávez.

<sup>69</sup>Para Iraida Vargas, Construir un Estado popular comunal en Venezuela implica refundar el actual Estado nacional liberal burgués que comenzó a instituirse en 1830, transformándolo. (Vargas, 2012: 125)

del Estado Comunal, se estaría concibiendo un proceso de reconstitución global del conjunto del Estado, desde abajo, desde los consejos comunales” (Lander, 2007:79) Subrayado propio.

Una de las primeras referencias oficiales que se pudieron obtener en la investigación, sobre el Estado Comunal, data de enero del año 2007<sup>70</sup>, se ha considerado importante incluirla aquí, para luego evidenciar los rasgos que de esta noción esta presentes en el proceso de institucionalización del año 2010 a través de las Leyes del Poder Popular,

“Con los Consejos Comunales debemos ahora trascender lo local, y debemos crear, ir creando por ley en primer lugar, una especie de confederación regional, local, nacional de Consejos Comunales. Tenemos que ir marchando hacia la conformación de un Estado Comunal, y el viejo estado burgués, que todavía vive, que está vivito y coleando, tenemos que irlo desmontando progresivamente mientras vamos levantando al Estado Comunal, el Estado socialista, el Estado bolivariano; un Estado que esté en condiciones y capacidad de conducir una revolución” (Lander, 2007:79)

Sin embargo, esta categoría se puede afirmar que aún esta en construcción y que incluso dentro del sector oficial existen matices interpretativos en torno a los contenidos de la misma.

### **1.9 Formas de Participación Ciudadana en América Latina. Experiencias heterogéneas en la región.**

La participación ciudadana fue un replanteamiento de la relación del Estado con la sociedad, que ha podido implicar un proceso de re democratización de esas sociedades, donde empezaron a surgir iniciativas de distinto signo y modalidad en la región en este campo, “Frente a lo avasallador del autoritarismo político y de la absolutización del mercado, surgieron múltiples intentos de diversos actores sociales para modificar estas tendencias, lo cual condujo a la versión latinoamericana de sociedad civil(...)” -y- “La participación ciudadana tuvo que irse abriendo espacio por los intersticios de las rígidas puertas del autoritarismo, añadiendo a las demandas de democracia y desarrollo, la de derechos para la ciudadanía, no sólo en una lógica de racionalización de las políticas públicas, sino de obligaciones para el Estado” (Canto Chac, 2008: 24 y 25).

En América Latina se internalizo la importancia de la participación, y de que ésta da resultados superiores a los esquemas tradicionales de “*arriba hacia abajo*”. Algunas características comunes de lo que fue el proceso de participación en la región. En primer lugar, se intentaron poner en marcha formas de participación real y no de simulación de la participación, no fueron procesos coyunturales o puntuales, sino modalidades

---

<sup>70</sup> Apenas meses después de haber entrado en vigencia la Ley de los Consejos Comunales, un discurso del Presidente Chávez, en el marco de la juramentación del gabinete de Ministros para el nuevo período presidencial que recién comenzaba

organizacionales que estimularon participación continua y activa. En segundo lugar, en todos los casos se ha mantenido un respeto por elementos como la historia, la cultura y la idiosincrasia de la población, el autor refiere, que más que formulas de laboratorio se intentaron construir modalidades adaptadas a los contextos. Y finalmente, en tercer lugar, todas las experiencias puestas en práctica tuvieron como marco un proyecto en términos de valores y de perfil de la sociedad (Kliksberg, 1999: 12).

El desarrollo de los mecanismos institucionalizados de participación en América Latina, son según Canto Chac, muy recientes y restringidos a algunos países. “Sobresalen las experiencias de Brasil, con el presupuesto participativo,(...); menos conocidos son los Consejos Gestores de Políticas Públicas, las Veedurías Sociales, entre otros” (Canto Chac, 2008: 28 y 29). Por su parte Brum, al hablar de los procesos de participación en América Latina, realiza el siguiente diagnóstico. “En la mayoría de los casos, la participación social en América Latina ha respondido a iniciativas gubernamentales vinculadas a procesos de descentralización” (2008: 142). Por lo cual los procesos de transformación y modernización del Estado, parecen ser los que han determinado la nueva interacción entre el Estado y la sociedad.

A continuación se muestra de manera muy resumida el contexto general de la región, a través de algunos casos de países latinoamericanos que han adoptado uno u otro modo de concebir y ejercer la participación ciudadana en la gestión pública.

### **1.9.1. Participación Institucional, el caso Mexicano.**

Se destaca por ser uno de los países con mayor legislación en materia de participación ciudadana, teniendo antecedentes desde el año 1980. En 1984, se realizó una modificación constitucional que puso en marcha el Sistema Nacional de Planeación Democrática, donde se contemplaba la consulta popular en las etapas de formulación, control y evaluación. Posteriormente, en el año 2003 fue aprobada la Ley General de Desarrollo Social, y en el 2006 su reglamento. Esta Ley tiene por fin promover la participación de los beneficiarios en los programas sociales a través de figuras como las contralorías sociales. En ese sentido, se establece la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad en algunos asuntos públicos como el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.

A pesar de todos los ejemplos aquí mencionados, la participación ciudadana en México, evidencia que la misma esta circunscrita solamente a la política social, “México solo reporta avances en la consideración de la participación social y ciudadana en sus

normas jurídicas y en su planeación, pero en la práctica no hay evidencias de gestión ni de evaluación participativas” (Cardozo Brum, 2008: 148).

El aspecto cultural de la sociedad mexicana determina sus niveles de participación ciudadana en los asuntos públicos, pues la cultura política y las actitudes culturales básicas de la sociedad mexicana estarán siempre en retraso con respecto a las reformas institucionales, dado que dichas pautas que se adquieren en la familia, el trabajo, la comunidad sólo se modifican gradualmente (Norris, 2002: 17). México representa *participación ciudadana de tipo institucional*, donde a partir de reformas legales y la creación de nuevos marcos jurídicos de acción el Estado le asigna nuevos espacios, mecanismos y roles a la sociedad dentro de lo público.

### **1.9.2. Participación como Control Social, el caso colombiano.**

Otras de las modalidades de participación ciudadana es el control social, también conocido como “*accountability*”<sup>71</sup>, modelo adoptado por Colombia a través de un proceso constituyente realizado en el año 1991, en el que se aprueba un nuevo texto constitucional, donde se describe al Estado como “Social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus unidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”<sup>72</sup>. Se amplían los espacios de participación, aumentan los derechos políticos, en especial para sectores de la población que no estaban reconocidos o incorporados políticamente y de entrada se define al Estado como participativo. “Se busca involucrar a los ciudadanos en la gestión pública, trascendiendo la elección de gobernantes, es decir, pasar de una democracia representativa a una democracia participativa” (Mosquera *et al*, 2009: 96). En el artículo 270 señala “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública, que se cumplan en los diversos niveles administrativos y sus resultados” Art.270 CRC. Esto implica que puede ejercerse estas funciones tanto en ámbitos o niveles en los que se usen financiamiento público, por tanto pueden ser tanto actores públicos como privados (Curnill, 2003: 30).

Curnill Grau define al modelo colombiano de control social, como un *modelo abierto* con algunas imprecisiones, “no obstante de tener un marco legal, no se predefinen en aquel la composición y las atribuciones de los órganos de control social, ni de sus relaciones con otras instancias de control” (Curnill, 2003:31). En 1998 se aprueba la Ley

---

<sup>71</sup>Por el cual se exige la rendición de cuenta de parte de la ciudadanía en la toma de decisiones y las acciones en el marco de la gestión de lo público

<sup>72</sup>Definición del tipo de Estado y del sistema de gobierno en Colombia estipulado en el artículo 1, de los principios fundamentales. Constitución de la República de Colombia, 1991

489<sup>73</sup>, en la misma se precisan como la administración debe colaborar en las funciones de control social por parte de los ciudadanos con la administración pública, “cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a prestar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control.” Art. 34.

Sin embargo, el modelo de control social en Colombia no es homogéneo en su implementación, quizás por su misma condición de flexibilidad o abierto, así puede encontrarse por ejemplo la figuras de las *audiencias de veedurías*, o los *comités de veedurías*, “las veedurías ciudadanas son concebidas expresamente en una relación de autonomía tanto respecto a las entidades del Estado como de sus órganos de control e, incluso, se admite que su ejercicio es independiente de cualquier iniciativa institucional. De hecho ni siquiera se les reconoce personería jurídica y sólo poseen un carácter transitorio” (Curnill, 2003: 32). Algunas consideraciones que sobre el caso colombiano realizan Mosquera *et al*, “existe una discordancia entre los avances en el plano legal y la práctica real de participación, que tiene que ver con la particularidad de los contextos donde las políticas de participación se implementan, así como las opiniones y actitudes de los sujetos sociales involucrados. Es decir, que al parecer las condiciones objetivas para la participación no son suficientes para generar fuertes procesos participativos con las comunidades” (Mosquera *et al*, 2009: 100).

### **1.9.3 Presupuesto Participativo, la experiencia brasileña.**

Los presupuestos participativos puestos en prácticas en Brasil, originalmente en la ciudad de Porto Alegre a finales de la década de los 80, tuvieron gran éxito siendo modelo inspirador para otras ciudades de Brasil y de Latinoamérica. Esta experiencia se desarrolla en el ámbito municipal y local, sus implicaciones como modelo participativo de la gestión pública fueron de carácter nacional que comenzó, tras el triunfo electoral esa ciudad del Partido de los Trabajadores<sup>74</sup>. Para ese momento estaba vigente la nueva Constitución de 1988<sup>75</sup>, la cual reglamenta tres maneras de elaboración del presupuesto público (Plan Plurianual, la Ley de Normalización Presupuestaria y la Ley Presupuestaria Anual). Lo que “...permitió que el gobierno de Porto Alegre incluyese a las asambleas de ciudadanos en el presupuesto participativo como la forma de reglamentar y de deliberar sobre una parte del presupuesta municipal” (Gugliano 2006:14).

---

<sup>73</sup>Publicada en el Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998. Y que regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

<sup>74</sup>Partido político de izquierda en el Brasil, que surge a finales de los años 70, con destacado papel de oposición en los años 80 a los gobiernos posteriores a la restauración de la democracia. Llega a la Presidencia del país en el año 2003 con el triunfo de Luis Ignacio Lula Da Silva.

<sup>75</sup>Constitución Federal aprobada en 1988, con la cual se produce el retorno a la democracia, suspendido desde el año 1964. En el texto se establece la República Federativa del Brasil y se define al Estado como Democrático de Derecho,

El presupuesto participativo fue, “...un programa gubernamental que pretende democratizar la gestión pública, a partir de la participación de los ciudadanos en la deliberación de una parte del presupuesto público municipal, que en el caso de Porto Alegre, osciló desde sus orígenes entre el 2% y el 5% del presupuesto total de la ciudad” (Gugliano, 2006:14). Tuvo dos grandes criterios, el regional; que consistía en la reorganización de la ciudad en regiones de presupuesto participativo en función de las actividades barriales, y en segundo lugar, por el criterio temático, como circulación y transporte; sanidad y trabajo social; educación, deportes y ocio; cultura; desarrollo económico, tributación y turismo; y organización de la ciudad, desarrollo urbanos y medio ambiente. Además de las asambleas de ciudadanos, existía otra instancia de articulación entre el gobierno local y la sociedad y era el Consejo del Presupuesto Participativo, conformada por delegados del presupuesto participativo electo por las asambleas de ciudadanos y que junto al gobierno local fiscalizaba la ejecución del presupuesto. Con todo este andamiaje, se lograba “...por medio de estos mecanismos, los ciudadanos evaluaban, sugerían y deliberaban sobre el presupuesto público” (Gugliano 2006: 19).

Algunas de las críticas que ha tenido este modelo en la práctica son: por un lado las limitaciones que tienen los ciudadanos para ejercer control sobre sus propios representantes vecinales escogidos, así como el contenido de las discusiones que sobre el presupuesto estos realicen. Y en segundo lugar, el hecho de que aunque es un modelo participativo que incorpora a los ciudadanos, la última palabra en relación a la prioridad de tareas deliberadas en las asambleas la tiene la prefectura (Gugliano 2006: 25).

#### **1.9.4. Descentralización Participativa, el caso de Montevideo.**

La descentralización participativa es una modalidad de participación que se pone en marcha, tras el triunfo del Frente Amplio<sup>76</sup>, como corriente progresista, en la ciudad de Montevideo en el año de 1989, puesto en marcha por la Intendencia de la ciudad de Montevideo “el modelo participativo de Montevideo está centrado en la construcción de una red de unidades de descentralización, responsables de la administración de un conjunto de políticas en las regiones del cono urbano y rural” (Gugliano, 2006: 13). Estaba formulada en torno a un espacio común, los Centros Comunales Zonales (CCZ), donde se articulaban dos instancias, la Junta Local y el Consejo de Vecinos. En grandes rasgos, que una de estas instancias representa al gobierno local y la otra a los vecinos de la comunidad.

Las principales funciones de los CCZ, están “elaborar y proponer acciones a nivel local; asesorar a los órganos departamentales y colaborar con la gestión...” (Gugliano

---

<sup>76</sup>Partido Político de Izquierda formado en 1971 fruto de la coalición de varios partidos políticos. Llega a la Presidencia por primera vez en el año 2005 a través de Tabaré Vázquez, quien fuera primero intendente de la ciudad de Montevideo.

2006:13). Esta no fue la única instancia o iniciativa participativa en el proceso de gestión de la sociedad, lo siguieron el Presupuesto Participativo, el Plan Estratégico de Desarrollo Zonal, asambleas municipales, zonales, barriales, las plenarias de organizaciones sociales y las instancias de cogestión de las políticas sociales. El núcleo del modelo de descentralización participativa de la ciudad de Montevideo, esta fundamentado en la gestión de las políticas sociales. Ya que en la mayoría de los casos se crean estructuras para la inclusión de ciudadanos en la administración del día a día de estos programas<sup>77</sup>.

Dentro de las reflexiones de este modelo, esta el hecho de que la participación se encuentra restringida a la elección de los Consejos Vecinales o a la representación por medio de organizaciones sociales en los Centros Comunales. Quizás por esto es que Gugliano se aventura a decir que la experiencia uruguaya representa “una caracterización de reforma de Estado de nuevo tipo no cimentada en los movimientos sociales (...) sino en la articulación de la participación ciudadana como una esfera” (2006:26).

### **1.9.5 Mecanismo de Democracia Directa en Ecuador.**

Otra forma de participación ciudadana, que se ha adoptado en América Latina en los últimos años, es a través de la democracia directa que consiste en la existencia “...de una ciudadanía activa decidiendo sin mediaciones políticas sobre los asuntos públicos. Los pronunciamientos del pueblo se traducen, directamente, en decisiones políticas vinculantes” (Cañas y Birck 2011: 15). En el 2008, es aprobado un nuevo texto constitucional, que emana de la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi<sup>78</sup>. En ella se hacen diversos cambios sustanciales en referencia a la última Constitución vigente la del año 1998<sup>79</sup>.

Dentro de los principales cambios esta la adopción de múltiples mecanismos de democracia directa y la inserción de la participación ciudadana como principio rector de la constitución y del actuar de la administración pública, en todas las fases del ciclo de políticas públicas. “Los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano...” (C.R.E, art 95). Se le confiere el mismo estatus a la democracia representativa que a la

---

<sup>77</sup> Al igual que en el caso de Porto Alegre, el modelo de gestión implementado en Montevideo tu repercusiones nacionales, pues motivo e inspiro reformas de texto constitucional a partir de esta experiencia en lo que se conoce como la “mini reforma” que “representó la reglamentación de nuevos poderes administrativos, a nivel local, y un importante paso para la expansión de un programa de descentralización en las ciudades uruguayas” (Gugliano 2006: 16).

<sup>78</sup> La Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, es la asamblea que se conformó para la redacción de la nueva Constitución de Ecuador y que fue aprobada definitivamente en el año 2008. Realizando las sesiones en Ciudad Alfaro, Montecristi, Provincia de Manabí.

<sup>79</sup> La Constitución del año 1998 represento la decimo novena de Ecuador. Durante el gobierno Interino de Fabián Alarcón y posterior al golpe de Estado a Abdala Bucaram, también presidente constitucional.

democracia directa, en formula de combinación de ambos tipos de herramientas, en ese sentido Cañas y Birck nos refieren “Desde el primer artículo del nuevo texto se observa, de hecho, que se ha conferido igual estatus a las autoridades y actos derivados de las instituciones de la democracia representativa y aquellos que provienen de la participación directa de la ciudadanía (Cañas y Birck, 2011: 43). Siendo concebida a través de tres dimensiones, la democracia representativa, directa y comunitaria. “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (C.R.E, art 95).

En el año 2010, se aprobó una Ley de participación Ciudadana, la cual buscaba desarrollar los preceptos constitucionales en materia de participación ciudadana.<sup>80</sup> Algunos de los mecanismos de participación que pueden ser incluidos dentro de la categoría de democracia directa: Iniciativa Popular, Reforma Constitucional por iniciativa popular, Consulta Popular, Revocatoria del mandato, Presupuestos Participativos. Igualmente se crearon otros de participación, pero esta vez, para incidir en la Gestión Pública, entre ellos se encuentran: Las Audiencias Públicas, los Cabildos Populares, la Silla Vacía, los Consejos Consultivos y la Consulta previa, libre e informada. A diferencia de los mecanismos de democracia directa, los de participación en la gestión pública en su mayoría están contemplados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

En el marco de las experiencias no homogéneas ni lineales de democratización del Estado y de ampliación de espacios de participación, que se han venido desarrollando en los últimos años en América Latina, esta inserto el caso venezolano, que con la aprobación del texto constitucional del año 1999 entra en la etapa denominada como *Democracia Participativa y Protagónica*, que se desarrollará con suficiente detalle en el siguiente capítulo.

A continuación se presenta un cuadro síntesis, que da cuenta del contexto general de la región en cuanto a los modelos de participación ciudadana que pueden ser ubicados en el segundo momento democratizador del Estado.

---

<sup>80</sup> “La presente ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas y comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva y autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía, instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuenta y control social.” Ley Orgánica de Participación Ciudadana, aprobada en el año 2010.

**Tabla N° 6. Comparación entre las formas y modelos de participación ciudadana implementados en América Latina.**

COMPARATIVO DE LAS EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA			
PAÍS	AÑO DE IMPLEMENTACIÓN	FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE GESTIÓN DE LO PÚBLICO
MÉXICO	FINALES DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA CON ÉNFASIS A PARTIR DE 2003	INSTITUCIONAL	<p>.-CONSULTA POPULAR</p> <p>.-DISPOSITIVOS LEGALES EN LA MATERIA GENERALMENTE CIRCUNSCRITOS A POLÍTICA SOCIAL: CONTRALORIA SOCIAL, COMITÉS DE SOLIDARIDAD.</p> <p>.-LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, PROGRASECTORIAL DE DESARROLLO SOCIAL.</p>
COLOMBIA	A PARTIR DEL 1991	CONTROL SOCIAL	<p>.-PLESBICITO, REFERENDUM APROBATORIO Y DEROGATORIO, LA CONSULTA POPULAR, EL CABILDO ABIERTO, LA INICIATIVA POPULAR, LA REVOCATORIA DEL MANDATO, LA TUTELA JUDICIAL.</p> <p>.-DISPOSITIVOS LEGALES COMO LAS LEYES 100, 134, 489 EN LOS QUE SE DESARROLLAN FUNCIONES DE CONTROL SOCIAL DE PARTE DE LOS CIUDADANOS HACIA LA ADMINISTRACIÓN A TRAVÉS DE LA FIGURA DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS.</p>
BRASIL*	A PARTIR DE 1988	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	<p>.-INTANCIAS DE ARTICULACIÓN ENTRE EL GOBIERNO LOCAL Y LOS CIUDADANOS. ASAMBLEA DE CIUDADANOS, CONSEJO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.</p> <p>.-DISPOSITIVOS LEGALES POSTERIORES QUE FORMALIZARON LAS PRÁCTICAS: LEY DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.</p>
URUGUAY*	A PARTIR DE 1990	DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA	<p>INSTANCIAS DE ARTICULACIÓN ENTRE EL GOBIERNO LOCAL Y LOS CIUDADANOS: CENTROS COMUNALES ZONALES, JUNTA LOCAL, CONSEJO DE VECINOS, ASAMBLEAS MUNICIPALES, ZONALES Y BARRIALES</p> <p>.- DISPOSITIVOS LEGALES COMO: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO ZONAL.</p>
ECUADOR	EN 1998 CON MAYOR ÉNFASIS A PARTIR DEL 2008	DEMOCRACIA DIRECTA	<p>.-INICIATIVA POPULAR, CONSULTA POPULAR, REVOCATORIA DEL MANDATO, PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.</p> <p>.-AUDIENCIAS PÚBLICAS, CABILDOS POPULARES, SI LLA VACÍA, CONSEJOS CONSULTIVOS, CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA.</p>
VENEZUELA	A PARTIR DE 1999	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PROTAGÓNICA	<p>.-ELECCIÓN DE CARGOS PÚBLICOS; EL REFERENDUM; LA CONSULTA POPULAR; LA REVOCATORIA DEL MANDATO; LA INICIATIVA LEGISLATIVAS, CONSTITUCIONAL Y CONSTITUYENTE; EL CABILDO ABIERTO; LA ASAMBLEA DE CIUDADANOS;.</p> <p>.-INSTANCIAS DE ATENCIÓN CIUDADANA; LA AUTOGESTIÓN; LA COGESTIÓN; LAS COOPERATIVAS EN TODAS SUS FORMAS; LAS CAJAS DE AHORRO; LAS EMPRESAS COMUNITARIAS Y DEMAS FORMAS ASOCIATIVAS.</p> <p>.-DISPOSITIVOS LEGALES IMPLEMENTADOS A PARTIR DEL AÑO 2006 QUE TRANSFIEREN A LAS COMUNIDADES ORGANIZADAS RECURSOS ECONÓMICOS Y COMPETENCIAS PARA LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO EN LO LOCAL</p>

Fuente: Elaboración Propia.

## CAPÍTULO II.

### LA POLÍTICA SOCIAL COMO EJE FUNDAMENTAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN VENEZUELA: PERÍODO 1999-2006

El siguiente Capítulo está centrado en la *Participación Ciudadana en la “V República”*, específicamente en el período 1999 al 2006, realizando el análisis del modelo de participación inserto en las *Misiones Sociales* a través de la revisión de dos grupos de Misiones: la *Misión Barrio Adentro* como representativa *del área de la salud*; en la cual se aplica como enfoque de análisis las *Redes de Política*<sup>81</sup>, para dar cuenta de las interacciones que se producen con los denominados Comités de Salud; y la *Gran Misión Agro Venezuela*, correspondiente al grupo *del área agrícola y alimentaria*, que constituyó el caso de estudio y por ende un nivel más profundo en cuanto a su investigación debido a la naturaleza de las instancias de participación que posee la propia configuración de la *Gran Misión*.

#### 2.1 Participación Ciudadana en la “V República”. (1999 – 2012).

Con la elección de Hugo Chávez como Presidente de la República en 1998 comienzan una serie de cambios institucionales y un rediseño del sistema político a través de una Asamblea Nacional Constituyente y la aprobación de una nueva Constitución en referéndum popular en 1999. Con la definición del Estado venezolano como *Democrático, Social, de Derecho y de Justicia* se inicia una etapa política y social que deja atrás la lógica bipartidista de AD y COPEI, partidos hegemónicos que dominaron la escena política los últimos cuarenta años de historia republicana.

Dentro de los principios que caracterizan al nuevo Estado, se encuentra la “*corresponsabilidad*”<sup>82</sup>, que deberá regir la actuación del gobierno y el ritmo de las políticas públicas que éste diseñe. Adicionalmente, se contempla la participación ciudadana y comunitaria en los asuntos del Estado y en la ejecución de los recursos públicos. Por tanto ese *Nuevo Estado* requiere una *Nueva Institucionalidad*, un *Nuevo Ciudadano* y una *Nueva Comunidad* donde deben existir espacios de concertación y debate colectivo y público<sup>83</sup>.

En ese sentido, la Constitución del año 1999 es innovadora al incorporar a la participación ciudadana como un derecho político que impacta a la gestión pública por

---

<sup>81</sup> Entendiendo por *Redes de Política* como se vio en el apartado teórica de la investigación a “...una estructura institucional informal, no organizadas de forma jerárquica, que coordina horizontalmente a los actores públicos y privados relativamente permanentes que buscan alcanzar objetivos comunes” (Zurbriggen, 2003: 10).

<sup>82</sup> Recordemos que, “la corresponsabilidad es un principio sugerente y novedoso que incorpora en su seno el texto constitucional. Parte del rompimiento de la clásica dicotomía liberal Estado-Sociedad civil. La esfera pública no se circunscribe exclusivamente a la burocracia del Estado, pues allí se involucra directamente la sociedad organizada” (Combellas, 2002: 2).

<sup>83</sup> Una expresión de esta corresponsabilidad se denota en las 642 propuestas entregadas a la Asamblea Nacional Constituyente “más de la mitad de las cuales fueron incorporadas a la nueva Constitución” (Ellner, 2006:76). Para la investigadora Iraidá Vargas, en el marco de la revolución Bolivariana, el pueblo ha comenzado a construir nuevos escenarios para la participación política, nuevos espacios que han surgido de la construcción de diversas estrategias de lucha con el propósito de transformar la concepción hegemónica, simplificada y reduccionista de la democracia burguesa-planteada en su validez universal-basada en el concepto unidimensional y elitista acuñado por Joseph Shumpeter (1942)”. (Vargas, 2012: 127).

considerar a la sociedad organizada en la toma de decisiones, es decir en la transformación del rol del ciudadano en un sujeto político y no como beneficiario del tal o cual política. Sobre este respecto, el Art. 62 establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar de manera directa<sup>84</sup>, ya no para elegir autoridades ni con el sufragio como único elemento legitimador del sistema político, sino en el marco de una Democracia Directa, otras formas de democracia y de mediación distintas a los partidos políticos como intermediarios entre el Estado y la sociedad.

El mismo texto constitucional precisa los medios para hacer efectiva esa participación, entre los cuales destacan figuras como la Asamblea de Ciudadanos y sus decisiones de carácter vinculante<sup>85</sup>. De igual forma se detallan nuevos mecanismos también constitucionales que servirán de conexión permanente entre el Estado y la Sociedad bajo las fórmulas combinadas o no de Democracia Directa, Democracia Representativa y Democracia Participativa, mientras que en su Art. 84 establece el derecho y el deber de los ciudadanos organizados a participar en todas las fases de la política, incluyendo la de planificación<sup>86</sup>.

Estos tres artículos dan forma al principio de *corresponsabilidad*. Si bien el Estado es el responsable de ciertas áreas como proveer servicios públicos (vivienda, salud, educación, seguridad), el individuo en su condición de ciudadano se activa para controlar que el Estado esté desempeñando efectivamente sus funciones y de acuerdo a las necesidades sociales de los distintos sectores organizados y no de manera impuesta en el marco de planes homogeneizados o estandarizados.

Con estos principios como premisa y como expresión de ese *Estado Democrático, Social de Derecho y de Justicia*, es que el gobierno de Hugo Chávez, rechaza la ejecución, concepción y filosofía de los planes sociales de tipo compensatorio y focalizados<sup>87</sup> creados en el marco de las políticas de ajuste macroeconómico y que tenían por fin mitigar su efecto en los sectores más vulnerables de la población<sup>88</sup>. Por tanto, a partir de este momento las

---

<sup>84</sup> “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a participar libremente en los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas” (CNRBV, 1999, Art. 62).

<sup>85</sup> “... en lo político: la elección de cargos públicos, el referéndum, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones serán de carácter vinculante...” (CNRBV, 1999, Art. 70). La Asamblea de Ciudadanos es una figura de participación que es constitucionalizada en el año 1999 e incorporada en varias leyes de alcance nacional posteriormente. Consiste en reuniones de personas, realizadas generalmente en las propias comunidades para tratar temas de interés que los afectan o que desean solucionar. En donde recogen planteamientos o decisiones que le realizan a las instituciones públicas.

<sup>86</sup> “la comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas”. (CNRBV, 1999, Art. 84).

<sup>87</sup> Este es el caso de los programas sociales del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, presentados bajo el “Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza (PEP)” en 1989, como respuesta a los sucesos del Caracazo. Igualmente, durante el segundo período presidencial de Rafael Caldera se pone en marcha la llamada “Agenda Venezuela” en 1996, como componente social que buscaba distribuir las cargas sociales del programa de ajuste.

<sup>88</sup> Cabe destacar, que durante los dos primeros años de gobierno del Presidente Chávez se mantuvieron los programas sociales de tipo compensatorios heredados de la administración anterior, esto motivado, fundamentalmente a que la agenda gubernamental se concentró en el llamado a una Asamblea Nacional Constituyente, el diseño y aprobación de un nuevo texto constitucional y el rediseño inicial de las instituciones. “...el MSDS asumió aquellos programas sociales compensatorios que se venían ejecutando para

políticas públicas y en especial la política social responderían a cuatro mandatos de gobierno (D'Elia, 2006:201):

- La refundación del Estado, bajo los principios del bien común, igualdad de derechos, rescate de lo público, corresponsabilidad ciudadana y justicia social.
- Una ciudadanía social que se fundamenta en los derechos sociales y el reconocimiento expreso de los sujetos de estos derechos, a diferencia de una ciudadanía de carácter únicamente política y fundamentalmente electoral.
- Un modelo participativo y protagónico de democracia, en contra posición al modelo representativo y alternativo que se instauró en décadas anteriores.
- Un sistema económico justo, orientado a recuperar las riquezas internas del país como instrumento de cambio de la estructura productiva, soberanía política y seguridad nacional.

Los lineamientos en materia de política social de la “*V República*” se basan en: “la participación de la población en la formulación, ejecución y seguimiento de la política social, la participación social orientada, la ciudadanización, la intersectorialidad en la participación de los órganos públicos<sup>89</sup>. Por tanto, el rediseño institucional, normativo y del gobierno afectan la ejecución de las políticas sociales de carácter compensatorio y de las instituciones que las desarrollaban dentro de la estructura del Ejecutivo<sup>90</sup>.”

Si bien el gobierno del Presidente Chávez toma posesión el 02 de febrero del año 1999<sup>91</sup>, ese mismo mes se da inicio al primer programa social de la “*V República*” denominado el “*Plan Bolívar 2000*”, fecha en que se conmemoraba el décimo aniversario de los sucesos de febrero y marzo de 1989 conocido como “*El Caracazo*” como primer ensayo en esta nueva forma de gestionar lo público, teniendo por objetivo atender las emergencias sociales de la población pobre de Venezuela. Para su ejecución éste

---

el enfrentamiento de la pobreza, mientras el nuevo gobierno, luego de los cambios institucionales, pusiera en marcha su nueva política social” La Cruz, Tito, en, (Maingon, 2006:167).

<sup>89</sup> Gómez y Alarcón citado por La Cruz, Tito en (Maingon, 2006: 170), nos precisa los lineamientos de las políticas sociales en la “*V República*”: “La integración social a través de la participación de la población en la formulación, ejecución y seguimiento de la política social; la corresponsabilidad como una nueva forma de descentralización para desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios; la cohesión social de una pluralidad de actores e interlocutores para generar una política compartida; la participación social orientada hacia la consolidación de espacios de intercambio y transferencia de decisiones; la ciudadanización que supone la legitimación de la persona a través del ejercicio de sus derechos; la progresividad en la implantación de las políticas sociales; la intersectorialidad en la participación de los órganos públicos; la familia como objeto de estos procesos sociales y el desarrollo humano integral como la pauta filosófica del desarrollo social.” (Subrayado propio)

<sup>90</sup> Un ejemplo es la eliminación del Ministerio de la Familia y se une al Ministerio de la Salud, para crear el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS). Un enfoque más integral, visto desde la perspectiva del ser humano y no necesariamente asistencialista. “Lo social atraviesa como una línea de acción todos los sectores del Ejecutivo de tal manera, que no existe propiamente un ministerio de lo social pues esto es un asunto de la acción pública de todos los órganos del Estado,...desde el Ministerio de la Defensa hasta el de Minas presentan estas líneas de acción” La Cruz, Tito, en (Maingon, 2006: 167).

<sup>91</sup> El grueso de las políticas públicas en el área social empezaron después del año 2002, el cambio del sistema político, el rediseño institucional y el cambio de ordenamiento jurídico abarcó los dos primeros años de la gestión en donde se realizó un referéndum consultivo de llamado a la Asamblea Nacional Constituyente, posteriormente se realizó la elección de los miembros de dicha Asamblea Constituyente. Igualmente se realizó un referéndum aprobatorio de la Nueva Constitución Nacional, lo que derivó en elecciones nacionales a todos los niveles para la legitimación de los Poderes Públicos.

contemplaba tres etapas: el Proyecto País (Propaís), el Proyecto Patria (Propatria), el Proyecto Nación (Pronación).<sup>92</sup>

Entre los signos característicos de este plan se destaca la participación del estamento militar en el mismo, dentro de lo que se ha denominado la *unión cívico – militar*<sup>93</sup>, que implica la participación de efectivos militares en tareas nacionales no tradicionales para este sector, establecidas en el texto constitucional del año 1999. Igualmente, este plan respondía al carácter intersectorial de las políticas sociales en esta etapa, pues participaban un importante número de ministerios de diversas carteras del Ejecutivo Nacional, lo que transformaba el esquema sectorial de los períodos anteriores.

Con la intención de mejorar la captación y utilización de los recursos de las políticas, planes y programas sociales en septiembre de ese mismo año se crea el **Fondo Único Social (FUS)** que debía “...garantizar la movilidad de los recursos financieros para los programas sociales, aumentando así la eficiencia de la ejecución...” (La Cruz en Maingon, 2006: 171). Esto tenía como antecedente algunas iniciativas que intentaron implementarse durante el gobierno de Rafael Caldera<sup>94</sup> con el fin de evitar la dispersión de los recursos de los programas sociales así como los trámites administrativos de tipo burocrático<sup>95</sup>.

En el año 2002, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) impulsó el **Pensamiento Estratégico de la Salud (P.E.S)** un esfuerzo por adaptar las políticas sociales compensatorias heredadas de la fase neoliberal, al Plan Nacional de Desarrollo Económico 2001-2007<sup>96</sup> y la nueva visión del Estado con fundamento en la calidad de vida y salud. Su objetivo estratégico consistía en la construcción de un sistema de salud con participación y controles sociales<sup>97</sup>.

---

<sup>92</sup> El Proyecto País (Propaís) que tenía por fin atender de manera urgente a la población más necesitada y en máxima exclusión social, el Proyecto Patria (Propatria), que consistía en la incorporación de empleados públicos y desempleados a la atención de la sociedad, así como organizar a las comunidades para el trabajo productivo, el Proyecto Nación (Pronación), tenía por objetivo desarrollar proyectos estructurales tales como los de la industria petroquímica, gasífera, agrícola y en materia de educación. Este plan fue relanzado en el año 2001 como una forma de coadyuvar en la respuesta a la tragedia presentada a finales del año 1999 en algunos estados del país a raíz de las lluvias.

<sup>93</sup> Representa la nueva concepción que se esboza a partir de la llegada al poder del presidente Chávez, en la que tanto la Fuerza Armada Nacional y la Sociedad Civil participan y actúan de manera conjunta en la superación de los problemas sociales de los venezolanos. Hace alusión al rol activo de la Fuerza Armada Nacional y de que sus miembros son pueblo vestido de uniforme.

<sup>94</sup> Presidente de la República durante los períodos 1969-1974 y 1993-1999. Además de fundador del partido social cristiano COPEL.

<sup>95</sup> En principio este Fondo estuvo adscrito al Ministerio de Salud y Desarrollo Social, sin embargo luego de la Tragedia de Vargas (Expresión con la que comúnmente se le denomina al fenómeno natural ocurrido en los días previos al 15 de diciembre del año 1999 y que dejaron a un importante número de venezolanos damnificados y otros fallecidos a causa de las fuertes lluvias) asume un nuevo rol basado en la atención de los refugiados, sus traslados a nivel nacional, siempre con el objetivo de coordinar eficientemente la administración de recursos destinados a favorecer el desarrollo social, por lo que es adscrito al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia.

<sup>96</sup> Fue el Primer Plan de la Nación con la nueva arquitectura institucional y bajo los preceptos del nuevo marco constitucional. Dicho plan contaba de cinco ejes de acción denominados equilibrios y son Económico, social, político, territorial e internacional.

<sup>97</sup> La OPS señala que “... construir el Sistema Bolivariano de Salud de acceso universal, en base a la atención primaria y a través de la Salud Familiar y Comunitaria, el Escudo Epidemiológico, el Seguro Básico, el Seguro Social a corto plazo y la promoción de Municipios Saludables, con participación y controles sociales, que en un proceso de reforma del sector, implemente la Ley de la Salud, convirtiendo las políticas de gobierno del sector en políticas de Estado, para la lucha contra la pobreza y la universalización de la Salud.” [Documento en línea]. Disponible en <http://www.ops.org.bo/chagas/politicassalud.htm> [Consulta: 2010, diciembre 15] El Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) había definido una red de servicios de atención primaria y de especialidades ambulatorias que partía de un concepto de salud entendido como calidad de vida y a tales se propuso la siguiente estructura: Núcleos

Hasta este momento, en los primeros ensayos parece estar presente una nueva forma de gestionar lo público, específicamente en el campo de lo social donde las políticas públicas pasan a tener un enfoque más integral o intersectorial, lo que implicaba una mayor y mejor integración de los equipos y agencias gubernamentales. Igualmente se denota la participación de efectivos militares en asuntos que hasta ese momento eran de competencia civil. Por último, la priorización de las políticas universales para los sectores más pobres y excluidos de los sistemas de intervención gubernamental. Por estas razones puede afirmarse que la participación ciudadana en la *V República* comienza a través de la política social en sentido amplio teniendo como telón de fondo la *democracia social* en el marco de la *democracia participativa y protagónica*.

Así, a finales del año 2003, se inician una serie de iniciativas gubernamentales en el área social conocidas como *Misiones* y que a los pocos meses de su implementación se denominarían *Misiones Sociales* dada las áreas que abordaban.

## 2.2 Contexto Sociopolítico en el que surgen las Misiones Sociales

Como hemos observado, la aprobación del nuevo texto constitucional en el año 1999, implicó una ruptura con el sistema político, económico, social y cultural. Para desarrollar los distintos postulados constitucionales en los sectores respectivos, se aprobó a finales de 2001 por la vía habilitante al Presidente de la República, un paquete de leyes orgánicas<sup>98</sup>. Algunas de estas leyes como la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, La Ley de Hidrocarburos, entre otras, daban al traste con el sistema de conciliación de élites y con el sistema económico. Como consecuencia de la pugna de dos proyectos políticos se produjo en el año 2002 un *Paro Nacional* a cargo de la principal central sindical y de la principal

---

de Atención Primaria en Salud (NAPIS), Centros de Atención Primaria Integral (CAPRI) y los Centros de Especialidades Ambulatorias (CESPA). “La instalación de esta red debía hacerse con diferente tipología, clasificación, ordenamiento, operatividad y concepción de los centros de salud que venían funcionando como ambulatorios en el sistema tradicional. Pero sobre todo, suponía diseñar y aplicar un modelo de salud integral dentro de una visión pública...” (D’Elia, Yolanda, 2006:22).

<sup>98</sup>En el mes de noviembre del año 2001 fueron aprobadas cuarenta y nueve (49) leyes que a continuación se mencionan: Ley de Tierras y Desarrollo Rural; Ley Orgánica de Espacios Acuáticos e Insulares; Ley General de Puertos; Ley Especial de Asociaciones Cooperativas; Ley Orgánica de Hidrocarburos; Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero; Ley de Aviación Civil; Ley de Transformación del Sector Bancario; Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas; Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación; Ley de Transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela; Reforma de la Ley de Función Pública de la Estadística; Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES); Ley del Sistema de Transporte Ferroviario Nacional; Ley de Reforma Parcial de la Ley de FONDAFA; Ley Orgánica de Identificación; Ley de Coordinación de la Seguridad Ciudadana; Ley de Reforma Parcial a la Ley del Banco de Comercio Exterior; Ley de Zonas Costeras; Ley de Fondos y Sociedades de Capital de Riesgo; Ley de Armonización y Coordinación de competencias de los Poderes Públicos Municipal y Nacional para la prestación de los servicios de distribución de gas con fines domésticos y de electricidad; Ley de Reforma de la Ley de Créditos para el Sector Agrícola; Ley de Comercio Marítimo; Ley General de Marina y Actividades Conexas; Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro; Ley del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas; Ley de Contrato de Seguros; Ley del Fondo Único Social; Ley de Seguros y Reaseguros; Ley de Tránsito y Transporte Terrestre; Ley para la promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria; Ley de Fortalecimiento del Sector Asegurador; Ley Orgánica del Turismo; Ley Orgánica de Planificación; Ley de Pesca y Acuicultura; Ley de la Procuraduría General de la República; Ley de Reforma Parcial de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras; Ley de Bomberos y Bomberas; Ley del Fondo de Crédito Industrial; Ley de Reforma Parcial a la Ley del Impuesto Sobre la Renta; Ley de Registro Público y del Notariado; Ley del Estatuto de la Función Pública; Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres; Ley que crea el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica; Reforma Parcial del Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana; Ley de Procedimiento Marítimo; Ley de Licitaciones; Reforma a la Ley sobre Adscripción de Institutos Autónomos, Fundaciones y Asociaciones a los Órganos de la Administración Central; Ley Estímulo para el Fortalecimiento Patrimonial y la Racionalización de los Gastos de Transformación en el Sector Bancario.

central patronal; un *Golpe de Estado*<sup>99</sup> que sacó de la presidencia por cuarenta y ocho horas a Hugo Chávez; y por último un *Paro y Sabotaje Petrolero*<sup>100</sup> con una duración de más de dos meses. Todos estos hechos produjeron ingobernabilidad política, una crisis social y económica que tuvo solución parcial en el año 2004 con el referéndum revocatorio solicitado para la figura del presidente de la República, del cual salió victorioso Hugo Chávez<sup>101</sup>.

Por tanto, en medio de esa crisis, las *Misiones Sociales* fueron las primeras acciones de gobierno en el área de política y social. Cabe destacar que, para ese entonces la sociedad venezolana se encontraba fuertemente polarizada entre las dos opciones políticas, representantes cada uno de un proyecto político y una visión de país, que puede ser sintetizada entre los afectos al proceso liderado por Hugo Chávez y en oposición, las elites políticas y económicas desplazadas.

### **2.3 Descripción de las Misiones y Grandes Misiones vigentes: antecedentes, objetivos, fines, alcances, modo de funcionamiento.**

A efectos de facilitar la caracterización de las *Misiones* y *Grandes Misiones Sociales* creadas hasta este momento debido a su gran número, se ha realizado un listado de las cuarenta y siete (47) *Misiones* y *Grandes Misiones* identificadas, destacando su propósito presentado en la sección de los anexos (ver anexo N° 2). A pesar que el surgimiento de las *Misiones Sociales* se produce en el año 2003, con mayor fuerza hasta el año 2006. Con posteriores relanzamientos y re-impulsos, en la actualidad se mantienen vigentes y aún en el año 2013 han sido incorporadas nuevas<sup>102</sup>. Por esa razón, a continuación se han identificado ocho grandes áreas para el análisis en función de su especificidad y los objetivos para la que fueron creadas.

---

<sup>99</sup> En el mes de abril del año 2002 se dio un intento de Golpe de estado contra el Presidente de la República Hugo Chávez. Logrando desplazarlo del poder por 48 horas. Durante ese lapso de tiempo, asumió la presidencia de facto Pedro Carmona Estanga, quien era presidente de la principal Central Patronal de país. En su primer y único decreto de gobierno, disolvió poderes electos por el voto popular como la Asamblea Nacional, además de los miembros del Tribunal Supremo, del Consejo Nacional Electoral, Contraloría General de la República y Fiscalía General de la República y Defensoría del Pueblo.

<sup>100</sup> El paro petrolero se inicia formalmente el 2 de diciembre del año 2002 y estuvo vigente hasta el mes de febrero del año 2003 de forma continua. Consistió en la paralización de todas las actividades de la industria petrolera venezolana y sus filiales. Incluida la venta de crudo y sus derivados a otros países. Esto con el objetivo de asfixiar económicamente al gobierno para provocar su renuncia. Las estimaciones de las pérdidas que el paro petrolero generó a la república están alrededor del 17 mil 800 millones de dólares. Según declaraciones del Ministro de Petróleo y Minería, Rafael Ramírez. Para detalle de la cifra ver: <http://noticiaaldia.com/2012/04/ramirez-paro-petrolero-de-2002-genero-perdidas-de-17-mil-800-millones/>

<sup>101</sup> Se afirma que tuvo una solución parcial, pues si bien el resultado del referéndum revocatorio fue positivo para el Presidente Chávez, confirmando el mandato para el cual fue electo hasta el año 2006, posterior a dicho referéndum continuaron hechos de desestabilización, desconocimiento de resultados, retiro de candidaturas para elecciones legislativas, entre otros hechos que contribuyeron a crear un clima de zozobra.

<sup>102</sup> En su mayoría han estado, basadas en las Líneas políticas del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001 -2007 y han conseguido continuidad en el Plan de la Nación Simón Bolívar o Primer Plan Socialista para el período 2007-2013.

**Misiones del área de salud:** el formato de *Misiones* empieza en el año 2003 con la *Misión Barrio Adentro*<sup>103</sup>, que tiene por fin brindar atención primaria integral a los residentes de las zonas urbanas excluidas en las grandes ciudades a nivel nacional. Las *Misiones* del área de la salud, como muchas otras fueron evolucionando, y fueron incorporando otros campos no atendidos inicialmente como fue el odontológico, la salud visual y la atención a personas con discapacidad. Dentro del área de la salud y ciencias médicas se identifican al menos ocho (8) *Misiones*, a saber<sup>104</sup>: *Barrio Adentro I, Barrio Adentro II, Barrio Adentro III, Barrio Adentro IV, Sonrisa, Milagro, José Gregorio Hernández*.

**Misiones del área agrícola y alimentaria:** estas tienen dos ejes de acción, la búsqueda de la seguridad alimentaria a través del acceso oportuno y a precios solidarios de alimentos de primera necesidad para la población venezolana y en segundo lugar, las *Misiones* destinadas a fomentar la recuperación y distribución de tierras ociosas para su producción agrícola, así como incentivos para el retorno de población urbana a los campos con la debida capacitación para dicha actividad. Dentro de esta área se ubican desde el año 2003 al menos cinco (5) *Misiones* como son: *Mercal, Che Guevara, Zamora, Vuelta al Campo y Agro Venezuela*.

**Misiones del área educativa:** Las *Misiones* en el área educativa, conjuntamente con las del área de salud, pertenecen a la primera generación de *Misiones*. Los objetivos de todas estas *Misiones* en general giran en torno a incorporar al sistema de educación formal a población que no pudo cursar estudios, que desertó de manera temprana, así como garantizar la continuidad de los que no pudieron culminar. Este grupo tuvo gran aceptación por parte de la población y uno de sus objetivos fue la erradicación del analfabetismo del territorio venezolano. Posteriormente, a través de la *Misión Alma Mater* comenzó el proceso de la municipalización de la educación por medio de la creación de universidades territoriales. Dentro del área educativa se identifican desde sus orígenes al menos siete (7) *Misiones*<sup>105</sup>, a saber: *Robinson I, Robinson II, Robinson Internacional, Ribas, Sucre, Ciencia y Ala Mater*.

**Misiones del área cultural y deporte:** En esta sección se han querido agrupar dos áreas de intervención de las *Misiones*, como son, el área del deporte y de la cultura. La primera en surgir fue *Barrio Adentro Deportivo*, como complemento de *Barrio Adentro* en salud, y contempla la mejora de los niveles de vida y salud a través del fomento de

---

<sup>103</sup> Cabe destacar, que los nombres de dichas Misiones y Grandes Misiones en mucho de los casos sintetizan el objetivo para el que fueron creadas, o reivindican la figuras históricas de algún prócer o personaje importante de la historia de Venezuela. Además de poseer toda una carga simbólica desde la perspectiva de la inclusión social.

<sup>104</sup> Es posible que otras Misiones tengan un componente médico dentro de un abordaje integral, pero no forma parte de su esencia o del objetivo para el que fueron creadas, por lo que en esta clasificación sólo se encuentran aquellas cuyo propósito es totalmente dirigido a la atención de la salud.

<sup>105</sup> Al igual que en caso anteriores, otras Misiones tienen a lo interno de su ejecución programas educativos y de capacitación, sin embargo responden a una formación al área específica de esa Misión, por lo cual en esta sección son contabilizadas solo las Misiones propiamente educativas, desde la educación básica hasta la universitaria.

actividades deportivas con énfasis en grupos prioritarios como tercera edad, mujeres embarazadas, etc. Posteriormente se fueron creando otras *Misiones* en materia de cultura como la Misión Música, que busca consolidar el Sistema Nacional de Orquestas y Coros Juveniles e Infantiles de Venezuela<sup>106</sup>. Dentro de esta sección pueden ser identificadas cuatro (4) *Misiones* a saber: *Música, Cultura; Cultura, Corazón Adentro; Barrio Adentro Deportivo*.

**Misiones para grupos vulnerables:** Si bien, atender a población excluida y en vulnerabilidad es una condición general de todas las *Misiones*, algunas de ellas fueron creadas para atender puntualmente las necesidades de sectores que destacan por su condición. Así existen *Misiones* que se encargan de la atención de las poblaciones indígenas, de la tercera edad, de las madres amas de casa en condición de pobreza, lo jóvenes o las personas en situación de calle o indigencia por citar algunas. Bajo esta categorización de grupos vulnerables se pueden identificar al menos nueve (9) *Misiones* cuyos nombres son: *Niño Jesús; Niños y Niñas del Barrio; Madres del Barrio; Negra Hipólita, Piar, Guaicaipuro, Hijos de Venezuela, Amor Mayor y Jóvenes de la Patria*.

**Misiones en el área de Vivienda:** Otro problema fundamental que desde el gobierno fue priorizado es el que tiene que ver con el acceso a la vivienda y un hábitat digno<sup>107</sup>. El tema de la vivienda también puede tener dos ejes de acción, el primero, que enfoca el problema de la vivienda como acceso a una vivienda principal por parte del núcleo familiar ante lo cual se han creado *Misiones* para la construcción masiva de viviendas, y el segundo, que trata la adecuación o consolidación de viviendas familiares populares de sectores marginados en pro de mejora del hábitat. De forma implícita también esta *Misiones* tienen que ver con la democratización del acceso a las tierras urbanas y de las carteras crediticias sean de la banca pública o privada. Dentro del área de vivienda pueden ser identificadas tres (3) *Misiones* cuyos nombres son: *Villanueva; Barrio Nuevo, Barrio Tricolor; Vivienda Venezuela*.

**Misiones para el área militar:** El sector militar como integrante de la sociedad no quedó ajeno a la aplicación de las *Misiones Sociales*. Los objetivos de las *Misiones* en este caso han estado dirigidos a mejorar los beneficios de seguridad social tanto de los miembros de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana como de sus familiares, a la vez que organizar

---

<sup>106</sup> El Sistema Nacional de Orquestas Juveniles e Infantiles de Venezuela esta compuesto por 120 orquestas juveniles y unas 60 infantiles con un aproximado de 350.000 jóvenes que lo integran a nivel nacional. Ha sido ejemplo de formación cultural masificada en varios países del mundo y ha obtenido múltiples reconocimientos. Dentro de algunos de los objetivos de esta Misión esta el formar a los jóvenes en áreas musicales y artísticas alejándolos del ocio y de situaciones generadoras de criminalidad y violencia.

<sup>107</sup> Según cifras del registro de la Misión Vivienda Venezuela, de manera voluntaria y declarativa el déficit de unidades habitacionales es de aproximadamente 3.676.339, lo que representa un total de 10.860.913 venezolanos y venezolanas, esto tomando en cuenta que la población actual de Venezuela es de alrededor de 30 millones de habitantes. Disponible en: <http://www.mcti.gob.ve/Noticias/1091>

cuerpos de reserva dentro de las fuerzas armadas<sup>108</sup>. Se identifican dos (2) Misiones como son: *Miranda* y *Negro Primero*.

**Otras Misiones Sociales:** Además de las *Misiones* vistas anteriormente, existen otras que por su contenido y objetivos no es posible incorporarlas en la clasificación antes realizada, ya que abarcan diversos temas y en número por sector no son lo suficiente para crear otra categorización. Dentro de este grupo denominado *Otras Misiones*, se pueden encontrar por ejemplo *Misiones* creadas para el tema ambiental y de reforestación, de ahorro energético a través de la reducción del consumo eléctrico, igualmente en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito, así como la lucha contra la corrupción y contra el burocratismo en la administración pública. Estas *Misiones* representan al menos nueve (9) que pueden ser identificadas y cuyos nombres son: *Identidad*; *13 de abril*; *Árbol*; *Revolución Energética*; *Justicia Socialista*; *Cristo*; *Saber y Trabajo*; *A toda Vida Venezuela*, *Eficiencia o Nada*.

Un elemento que es reseñado como parte del éxito de la implementación de las Misiones Sociales (adicional a la gran cobertura nacional, la incorporación de zonas difícil acceso y la inclusión de los sectores deprimidos) fue el de la participación de las comunidades y las organizaciones sociales de apoyo a programas del gobierno, como el “descomunal esfuerzo realizado por voluntarios, familias y comunidades enteras dedicados primero a ubicar los lugares, organizar comisiones, dotar de recursos mínimos y acompañar la labor personal y, segundo la gestión misma de los programas a través de Comités”<sup>109</sup>

El estilo de políticas públicas, principalmente en lo social, que representan las *Misiones Sociales*, y la forma de gestionar lo público que estas encierran, se ha consolidado como modelo en Venezuela pero como se observó, trascienden la esfera de lo social.

Desde el punto de vista de los enfoques de políticas públicas que fueron revisados en el apartado teórico, las Misiones Sociales, no se enmarcan totalmente en la “*matriz estado-céntrica*” o “*top down*”, donde la iniciativa de intervención, la concepción de la política y el trabajo administrativo son dirigidos por el Estado (Roth, 2007; Canto Chac 2008), pues en varios casos el surgimiento de algunas Misiones e incluso la conceptualización de las mismas parte del trabajo de base realizado por las comunidades, de

---

<sup>108</sup>En el caso de la Misión Miranda que surge en el año 2003, año posterior al Golpe de Estado y al sabotaje petrolero, la Misión tiene el objetivo de estructurar el Sistema de la Reserva de la Fuerza Armada Nacional (FAN) mediante la organización, el control, la captación, el registro y el reentrenamiento de la misma. Posteriormente en el año 2005 se crea el Comando General de la Reserva Nacional y Movilización Militar, como un quinto componente de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana además de la Aviación, la Marina, el Ejército y la Guardia Nacional.

<sup>109</sup> “...Los Círculos Bolivarianos y los Comités de Tierra Urbana jugaron un papel muy importante. Luego de las primeras pruebas de aceptación por parte de las comunidades, la instalación de las Misiones descansó en un descomunal esfuerzo realizado por voluntarios, familias y comunidades enteras dedicados primero a ubicar los lugares, organizar comisiones, dotar de recursos mínimos y acompañar la labor personal y, segundo la gestión misma de los programas a través de Comités de Salud, facilitadores o estudiantes de misiones educativas, integrantes de los equipos de las Casas de Alimentación y aspirantes para la formación de cooperativas” (D’ Elia, 2006: 209).

diagnóstico de las realidades del territorio y de las propuestas a entes gubernamentales. Esto se acerca más bien, a la “*matriz socio-céntrica*” o “*bottom up*”, que tiene que ver con la acción pública desde las bases en donde la sociedad contribuye a la gestión desde su capacidades construyendo política con adaptación y aprendizaje, algunas de cuyas demandas se originan de las demandas sociales y del conflicto de intereses entre los actores (Thoening, 1997; Uvalle, 2001; Roth, 2007; Canto Chac, 2008).

Existen evidencias del enfoque “*bottom up*”, “Muchos aspectos de las orientaciones de este nuevo gobierno, tales como el foco en la comunidad y la participación de los trabajadores en la toma de decisiones, se amoldan al paradigma desde abajo (...) los ambiciosos programas sociales y económicos de Chávez tienen una marcada orientación a la comunidad y están destinados a incorporar áreas de los barrios marginales a la vida nacional” (Ellner, 2006:87). Sin embargo, este análisis no es definitivo, pues aunque los ciudadanos participan en la implementación y en algunos casos en el diseño y concepción de las *Misiones*, su influencia no trasciende lo local, la participación se circunscribe a la comunidad, el territorio, la parroquia y aunque esta dinámica se repite a nivel nacional, se da de forma desarticulada, lo cual limita su impacto en políticas públicas sociales de carácter nacional. También como se verá, muchos de los espacios de participación están diseñados y determinados por el Estado. Por lo que las *Misiones Sociales* como políticas públicas representan un estilo mixto entre los enfoque “*top down*” y “*bottom up*”, representado en el “*enfoque relacional*”, en donde Estado y sociedad como entes inseparables construyen relaciones complejas de lo social (Jordana, 2007).

No se puede concluir esta sección, sin señalar la intención que ha existido por parte del Ejecutivo Nacional de incluir en el texto constitucional a las *Misiones* como formas no clásicas de administración pública, lo que le otorgaría la formalización “normativa” como política de Estado de una práctica distinta, innovadora y paralela a la hora de implantar políticas públicas. Así en el año 2007, a cuatro años de implementación de las primeras *Misiones Sociales*, el presidente Hugo Chávez en su propuesta al país de reforma constitucional que contemplaba la modificación de cincuenta y ocho (58) artículos, propuso constitucionalizar las *Misiones*, como alternativa a la administración burocrática.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup>A continuación se presentan el artículo 141 de la Constitución Nacional y la propuesta de modificación de éste artículo, realizada en el año 2007:

“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho” (CNRBV, 1999, artículo 141)

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

Este hecho no debe pasar inadvertido, pues desde el *Neo Institucionalismo* político, el proceso de institucionalización se concreta cuando de manera paulatina las prácticas organizacionales se transforman en reglas institucionales tales como procedimientos, códigos, convenciones (Vergara, 1993). Por lo que el intento de incluirlo en la Constitución Nacional, representa por la vía normativa la institucionalización política las Misiones. Aunque este artículo finalmente no fue aprobado, el *Neo Institucionalismo político*, también se desarrolla a través de un concepto de *institución democrática*, donde se hace énfasis en la deliberación y el carácter activo de los ciudadanos, que para el caso de las Misiones son los comités de base que se fueron constituyendo en el seno de las mismas, “Las instituciones democráticas son lugares donde los ciudadanos se reúnen para encargarse de su bienestar y abordar los problemas de vivir juntos. Los ciudadanos y gobernantes razonables que buscan el bienestar general en un contexto de valores sociales compartidos descubren la voluntad del pueblo a través de la deliberación” (March y Olsen, 1997: 64)<sup>111</sup>.

#### **2.4 Características comunes de las misiones sociales.**

Siendo la *Misiones Sociales* políticas públicas, que han tenido por objetivo saldar una deuda social acumulada en la desatención de diversos problemas sociales resultados de las políticas de ajuste estructural, entre los aspectos o rasgos comunes se pueden destacar las siguientes: el carácter extra institucional; alto componente cívico militar en su ejecución; poseen una instancia de participación ciudadana; colaboración del Convenio Cuba Venezuela; su carácter masificador, su carácter evolutivo (no representan una versión acabada o definitiva); y atienden a sectores prioritarios, vulnerables o excluidos de la población.

El carácter extra institucional hace referencia al contexto en el que surgieron casi todas ellas, a través de instancias *Ad Hoc*, fuera de la administración pública nacional, que lleva consigo la asignación de recursos a través de fondos y vías no tradicionales, probablemente con la intención de saltar los obstáculos institucionales y burocráticos al momento de la transformación del texto constitucional y sus instituciones en el año 1999<sup>112</sup>, y agilizar la atención de la población. Sin embargo, más que ser extra institucionales, desde otra interpretación, generan de manera paralela una nueva institucionalidad, que responde a

---

[Documento en línea]. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/265965/Texto-completo-del-Proyecto-de-Reforma-Constitucional> [Consulta: 2011, febrero 17] Subrayado propio.

<sup>111</sup> Igualmente, en el ámbito internacional, destaca que el formato de *Misiones*, ha sido incluso puesto en práctica, con las adaptaciones del caso, por otros países de América Latina, principalmente pero no exclusivamente, en los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), quizás como ensayo en la búsqueda de nuevas formas de abordar problemas comunes que caracterizan a gran parte de Latinoamérica, la región más desigual del planeta.

<sup>112</sup> El entramado institucional que comprendía al Estado venezolano para el año 1999 estaba imbuido en cuarenta años de partidocracia, a través de prácticas cupulares, clientelares y corporativista. La administración pública y sus funcionarios, en gran medida no era ajenos a esta situación. Al ser Hugo Chávez un actor político no tradicional, que no provenía de las filas del bipartidismo y que representaba un proyecto político diferente, se encontraría con resistencias políticas e institucionales lógicas en el marco del desplazamiento de élites gobernantes.

demandas sociales desde otro enfoque, el de la gobernanza en el marco de la democracia participativa y protagónica, en donde el ciudadano posee un rol más activo y preponderante.

En cuanto al componente cívico-militar, muestra la participación de miembros de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el diseño, ejecución e implementación de las Misiones. Sea desde la perspectiva gerencial o netamente operativa, es notoria la amplia participación (aunque no exclusiva) de efectivos del componente Ejército de la Fuerza Armada Nacional en estas tareas.

Por el hecho de ser extra institucionales y en el contexto de tensión política en el que surgen, están soportadas en el Convenio de Cooperación Integral Cuba Venezuela<sup>113</sup>, por ello en algunas de ellas, parte de la gerencia u operación estuvo a cargo de expertos de origen cubano, variando el número dependiendo de la especificidad.

La aplicación de estos programas desde un inicio se planteó saldar la deuda social heredada. Por esa razón, su carácter es universal y masificado a tal punto que la inversión en este tipo de políticas públicas supera la que se realiza en el sistema tradicional o instituciones con la competencia respectiva.

Por otra parte, las *Misiones* han evolucionado con el tiempo, se han intentado adaptar a la realidad del momento político y han ido ajustando su objetivo en función de las metas alcanzadas o incluso del crecimiento de expectativas por parte de la sociedad. Muestra de esto, son los re-impulsos, re-lanzamientos o segundas y terceras partes complementarias que distintas Misiones han tenido a lo largo de diez años, por lo que ninguna de ellas representa una versión única o acabada en su diseño sino de constante reestructuración o re-conceptualización de su accionar, como por ejemplo la creación de la categoría *Grandes Misiones*.

Por último y no menos importante, en la aplicación de estas *Misiones* destaca que, desde un principio requirió el apoyo de la comunidad para su viabilidad, por tanto, un importante número de ellas cuentan con una instancia de participación ciudadana, por ejemplo: *Comités de Salud* para Barrio Adentro, *Club de los Abuelos* para Barrio Adentro Deportivo, los *Comités de alimentación* para la Misión Mercal, así como los *Comités de Tierras Urbanas* y las propias Mesas Técnicas de agua, de energía o las Asambleas Agrarias ente otros; desde la cual se ejercen derechos de participación, se realiza contraloría social y se aplica la *corresponsabilidad* y el apoyo en tareas logísticas que cada una de éstas demanda.

---

<sup>113</sup> Suscrito el 30 de octubre del año 2000, en la Ciudad de Caracas por ambos mandatarios. Este convenio constaba en la venta de petróleo a precios preferenciales a Cuba por parte de Venezuela y de parte de Cuba establecía servicios gratuitos de médicos, especialistas y técnicos en salud, así como también colaborar en la formación médica de estudiantes venezolanos en Cuba y el tratamiento de pacientes venezolanos en instituciones de salud de Cuba.

Al ser presentadas por el gobierno venezolano, como una alternativa de gestión de lo público, representando en la práctica la materialización de ese nuevo accionar del Estado, tanto en legislación, institucionalidad y prácticas, y, al ser la participación ciudadana un elemento transversal, se hace necesario conocer el modelo de participación ciudadana inserto en el formato de *Misiones Sociales*, el alcance de ese modelo y su incidencia en las distintas etapas en estos “estilos” de política pública social.

## 2.5 Formas de Participación en las Misiones del área de Salud.

En la tabla N° 8<sup>114</sup>, se muestran todas las *Misiones* del área de salud: siete (7) de forma independiente o cuatro (4) si se toma Barrio Adentro I, II, III y IV como fases de una misma *Misión* que configuraron el nuevo Sistema Nacional de Salud Pública.

**Tabla N° 7. Formas de Participación ciudadana y funciones presentes en las Misiones del área de salud.**

NOMBRE DE LA MISIÓN O GRAN MISIÓN	FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA IDENTIFICADA	PRINCIPALES FUNCIONES DE ESA FORMA DE PARTICIPACIÓN
BARRIO ADENTRO I	COMITÉS DE SALUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>.-SELECCIÓN DE ESPACIO PARA EL FUNCIONAMIENTO TEMPORAL DEL CONSULTORIO POPULAR.</li> <li>.-FORMA PARTE DEL EQUIPO MÉDICO DE APOYO.</li> <li>.-REALIZA EL DIAGNÓSTICO MÉDICO PARTICIPATIVO EN CONJUNTO CON EL MÉDICO EN EL RADIO DE ACCIÓN DEL CONSULTORIO.</li> <li>.-DESARROLLAN LA EPIDEMIOLOGÍA NO CONVENCIONAL.</li> <li>.-AUDITORIAS A LOS CONSULTORIOS POPULARES.</li> <li>.-PROPONEN A MIEMBROS DE LA COMUNIDAD PARA SER CAPACITADOS EN MATERIA DE SALUD E INTEGRAR DE MANERA FORMAL EL EQUIPO DEL CONSULTORIO POPULAR.</li> <li>.-PROMOCIÓN DE CAMPAÑAS PARA CAMBIOS DE HABITOS EN MATERIA DE SALUD.</li> </ul>
BARRIO ADENTRO II	COMITÉS DE SALUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>.-REALIZA EL DIAGNÓSTICO MÉDICO PARTICIPATIVO EN CONJUNTO CON EL MÉDICO EN EL RADIO DE ACCIÓN DEL CDI Y SRI.</li> <li>.-DESARROLLAN LA EPIDEMIOLOGÍA NO CONVENCIONAL.</li> <li>.-PROPONEN A MIEMBROS DE LA COMUNIDAD PARA SER CAPACITADOS EN MATERIA DE SALUD E INTEGRAR DE MANERA FORMAL EL EQUIPO DEL CDI O SRI.</li> <li>.-PROMOCIÓN DE CAMPAÑAS PARA CAMBIOS DE HABITOS EN MATERIA DE SALUD.</li> </ul>
BARRIO ADENTRO III	COMITÉS DE SALUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>.-INSPECCIÓN DE HOSPITALES PÚBLICOS</li> <li>.-CONTRALORIA AL SERVICIO PRESTADO.</li> </ul>
BARRIO ADENTRO IV	COMITÉS DE SALUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>.-INSPECCIÓN DE HOSPITALES PÚBLICOS</li> <li>.-CONTRALORIA AL SERVICIO PRESTADO.</li> </ul>
SONRISA	COMITÉS DE SALUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>.-REALIZA EL DIAGNÓSTICO MÉDICO PARTICIPATIVO EN CONJUNTO CON EL MÉDICO EN EL RADIO DE ACCIÓN DE SU COMUNIDAD DETECTADO PERSONAS CON NECESIDADES ESPECÍFICAS PERTINENTES A LA MISIÓN.</li> <li>.-PROMOCIÓN DE CAMPAÑAS PARA CAMBIOS DE HABITOS EN MATERIA DE SALUD.</li> </ul> <p>(EL SURGIMIENTO DE ESTA MISIÓN ESTA ATRIBUIDO A LAS NECESIDADES ENCONTRADAS EN LOS DIAGNÓSTICOS REALIZADOS EN LAS COMUNIDADES)</p>
MILAGRO	NO IDENTIFICADA	
JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ	COMITÉS DE SALUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>.-REALIZA EL DIAGNÓSTICO MÉDICO PARTICIPATIVO EN CONJUNTO CON EL MÉDICO EN EL RADIO DE ACCIÓN DE SU COMUNIDAD DETECTADO PERSONAS CON NECESIDADES ESPECÍFICAS PERTINENTES A LA MISIÓN.</li> <li>.-PROMOCIÓN DE CAMPAÑAS PARA CAMBIOS DE HABITOS EN MATERIA DE SALUD.</li> </ul> <p>(EL SURGIMIENTO DE ESTA MISIÓN ESTA ATRIBUIDO A LAS NECESIDADES ENCONTRADAS EN LOS DIAGNÓSTICOS REALIZADOS EN LAS COMUNIDADES)</p>

Fuente: Construcción Propia

<sup>114</sup> Para el diseño y construcción de los cuadros y categorías donde expresa la información se utilizó como criterio en primer lugar, las *Misiones* del área de salud, educación y agroalimentarias. Esta selección obedece a que representan el núcleo de la política social que constituyen las *Misiones*, tuvieron gran acogida y receptividad por la población, además cuentan con cobertura nacional y disponen de mayor información disponible. En segundo lugar, evidencian formas o instancias concretas de participación ciudadana en el marco de la *Misión o Gran Misión*. Por último, el diseño del cuadro resumen responde a la necesidad de expresar tres informaciones concretas, el nombre y área al que pertenece la *Misión*, la forma de participación ciudadana identificada y algunas acciones o expresiones de participación que realicen en el marco de esa forma de participación previamente identificada.

Los aspectos de tipo conceptual donde se sustenta la Misión Barrio Adentro para darle concreción a la política de salud de Atención Primaria, se refieren a: Salud, como Derecho Social, Calidad de Vida, Promoción de la Salud, Participación Ciudadana, Contraloría Social y Desarrollo Local (MSDS, 2004: 7). Para comprender la creación y evolución de las *Misiones en el área de la salud* y las funciones que les fueron asignadas ver anexo N°3.

Simultáneamente a todas estas iniciativas gubernamentales en el área de salud pública se generaron espacios de participación ciudadana, como es el caso de los Comités de Salud, los cuales pueden ser definidos como “una organización comunitaria” que “brinda espacios de convivencia, participación y justicia social”<sup>115</sup>. En el marco de la *Misión Barrio Adentro I* se constituyen inicialmente a través del Instituto de Desarrollo Local (IDEL) de la Alcaldía del Municipio Libertador<sup>116</sup>, que en un primer momento se circunscribió solo a la ciudad de Caracas y posteriormente amplió su cobertura a nivel nacional, pasando a ser el ente rector desde ese momento hasta la actualidad el Ministerio del Poder Popular para la Salud. Es de señalar que la figura de los Comités de Salud no es nueva en Venezuela. Existen antecedentes en la década de los 70, 80 y 90 en algunos estados donde los ciudadanos desempeñaban acciones en el ámbito comunitario de la salud<sup>117</sup>.

La estructura organizativa de estos comités es horizontal. Existe la figura de coordinadores como representantes ante terceros pero sin poder de decisión. Es el Comité en asambleas quien toma las decisiones. Dentro de los criterios que prevalecen para su organización se encuentra: un comité de salud por cada Consultorio Popular, priorizar las comunidades con mayor exclusión social, situación epidemiológica desfavorable, servicios de salud con baja cobertura, una perspectiva global incluyente, elegido por los propios

---

<sup>115</sup> “El Comité de Salud pretende ser una organización comunitaria líder y transformadora de la realidad, que brinde espacios de concertación, comunicación, fortalecimiento del sentido de pertinencia de los grupos de base, que generen cultura de convivencia, participación, justicia social, y equidad que se articulen a procesos municipales, regionales, en función de un desarrollo humano sustentable (IDEL, s/f).

<sup>116</sup> La Alcaldía del Municipio Libertador, también conocida como Alcaldía de Caracas, es la principal del área metropolitana de Caracas, abarcando dentro de sus límites la mayor parte de la extensión de dicha ciudad. La población estimada del ámbito de esta alcaldía es de 1.943.901 habitantes según el Censo realizado en el año 2011.

<sup>117</sup> Los primeros Comités de Salud son de la década del 70 en el Estado Lara. En este estado se constituyeron cuarenta y cinco (45) Comités de Salud, que conformaron lo que fue la Unión de Comités de Salud del Estado Lara. Entre las funciones que desempeñaban estaba el darle solución a problemas como el agua, la basura, la desnutrición, los altos precios de las medicinas, la falta de acceso de la población a servicios primarios de salud. También se encuentran referencias sobre la experiencia en el estado Zulia, donde en la ciudad de Maracaibo, Estado Zulia, miembros de Comités de Salud, recibieron cursos de promotores de salud de diversas instituciones del Estado Zulia como la Dirección de Epidemiología del Sistema Regional de Salud, la Arquidiócesis de Maracaibo y la Facultad de Medicina de la Universidad del Zulia, todo esto como estrategia de capacitación de la población en el auto cuidado a través de la promoción de la salud y la prevención de enfermedades. A comienzos de los años 80, el Ministerio de Salud promovió la conformación de Comités de Salud en el marco de las estrategias entonces denominadas de medicina comunitaria, esto dio como resultado la constitución de una veintena de Comités de Salud. Eran impulsados por las direcciones regionales de salud y estaban constituidos en los distritos sanitarios.

En el Estado Aragua, a partir del año 1994 se constituyó un modelo de atención primaria local, que para el año 2000, había logrado la constitución de cien (100) Núcleos de Atención Primaria (NAP), cada uno con su Comité de Salud. En ese esquema las comunidades tenían la posibilidad anualmente de decidir si renovaban o no el contrato al personal del equipo médico del lugar.

Por último, en el Estado Sucre en 1996, también se puso en práctica un programa de Atención Primaria en Salud, con un fuerte componente comunitario que para ese año contaba con veintiún (21) Comités de Salud, para el año 2006, existían ciento cincuenta (150) Comités de Salud registrados, que se articulaban, ahora, con la Misión Barrio Adentro. Los Comités de Salud en esta experiencia elaboraban proyectos de intervención los cuales luego de ser aprobados recibían financiamiento de la Gobernación del Estado (OPS, 2006)

vecinos y legitimado por la asamblea de ciudadanos y un número de miembros no menor de diez<sup>118</sup>.

Entre las áreas a las que se dan cobertura se encuentran: salud, higiene, desarrollo social, educación, alimentación y atención a personas con características especiales, cultura, comunicación, deportes, recreación, y club de la tercera edad, con lo cual se denota que, si bien, su ámbito de acción es el de la salud, la misma es entendida integralmente.

El Ministerio de la Salud, ente rector de las políticas sanitarias en Venezuela, le atribuye a los Comités elegidos por la comunidad para el tema de la salud los siguientes objetivos: “liderar la identificación de los principales problemas de la salud de la comunidad, priorizarlos y definir las acciones principales que debe realizar la comunidad para resolverlos, así como la tramitación de gestiones en apoyo al trabajo del Consultorio Popular y el Centro de Diagnóstico Integral” (OPS, 2006: 39). Así, los Comités participan en el diagnóstico y forman parte de la etapa de la formulación de la política; igualmente priorizan y definen acciones, lo cual constituye participación en la toma de decisiones; y finalmente, en la tramitación de gestiones y acciones que se vinculan con la fase de implementación. Se estaría participando, en tres de las etapas de una política pública.

Los propósitos de los Comités de Salud desarrollados inicialmente por el Instituto de Desarrollo Local (IDEL) de la Alcaldía del Municipio Libertador son:<sup>119</sup>

- Potenciar el sentido de solidaridad comunitaria.
- Informar y concienciar a la comunidad acerca de las enfermedades que no distinguen edad, sexo, religión, color de piel, ideología, país ni clase social.
- Potenciar el cambio de actitudes y comportamientos en las comunidades en el área de salud.
- Fortalecer la organización y la participación dentro de las comunidades.
- Fomentar la comunicación y corresponsabilidad.

En la organización inicial de los Comités de Salud, la Alcaldía del Municipio Libertador jugó un rol activo al caracterizarlos y atribuirles funciones. Sin embargo, Juan Torres nos muestra otra perspectiva sobre las labores desarrolladas por los Comités de Salud cuando señala “...también tienen como misión realizar la inspección de diversos hospitales públicos y la utilización de los recursos, para garantizar su eficiencia y eficacia en la atención al ciudadanos, así como dentro de estas auditorías entran los consultorios populares, los centros de diagnóstico integral, las salas de rehabilitación integral y las clínicas populares entre otras” (Torres, 2008: 119). Esto refleja por una parte que si bien la participación pudo tener un momento de promoción y acompañamiento institucional que pudo definir sus

---

<sup>118</sup>Instituto para le Desarrollo Local (IDEL). (s/f) El Plan Barrio Adentro. Alcaldía del Municipio Libertador.

<sup>119</sup>Instituto para le Desarrollo Local (IDEL). (s/f) El Plan Barrio Adentro. Alcaldía del Municipio Libertador.

funciones, en lo que fue el origen de la *Misión Barrio Adentro I*, estos Comités trascendieron a la gestión de las acciones de salud en el marco comunitario, es decir del consultorio popular, para realizar labores en todos los niveles del nuevo Sistema Nacional Público de Salud. Por otra parte, también trascendieron las acciones exclusivas de apoyo médico del consultorio popular para hacer labores de contraloría y auditoría del servicio médico prestado.

Los argumentos de Torres, se corresponden con lo afirmado por el Dr. Yonny Rondón al señalar que “La participación ciudadana en materia de salud pública transversaliza el sistema (...). En el caso de los Consultorios Populares, hacen el terreno<sup>120</sup> con el médico, detectan discapacidades, hipertensión, diabéticos. Realizan contraloría al médico cubano y a la red tradicional(...). Sirven de apoyo al tema de la “epidemiología no convencional”, ejemplo en el ataque contra el dengue, denuncian la presencia de enfermedades (...) CDI y SRI, están en el ámbito geográfico donde ya había comités de salud. Por lo cual hay presencia en los tres niveles de atención” (<ENT02 > 4 de febrero de 2013, Caracas)

Según Torres, para el año 2007 existían más de 8.951 Comités de Salud integrados por al menos once (11) miembros, lo que da un total de 98.000 personas participando voluntaria y activamente en la salud pública venezolana, dato que se corresponde con la cifra publicada por el Ministerio de la Salud en el año 2006, la cual para inicios de 2013 asciende a 9.970 comités a nivel nacional. Estos números sugieren que esta fue una figura promovida a nivel nacional por la institucionalidad, pero que también contó con gran aceptación popular, sin contar con los antecedentes que a nivel local existían en varias regiones de Venezuela.

Los argumentos anteriores permiten evidenciar que tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, existe una participación ciudadana real y amplia en las estructuras del Sistema Público Nacional de Salud, y que a pesar que los Comités de Base Sectoriales creados en función de cada una de las *Misiones* fueron absorbidos y transformados con el surgimiento de la figura de los Consejos Comunales<sup>121</sup>, para el caso de la salud, continúan vigentes.

A finales del año 2005<sup>122</sup>, el Ministerio de Salud promovió la creación de otra figura de participación ciudadana en el sector, denominada “*Defensores y Defensoras de la Salud*”, como una estrategia que tenía por objeto “impulsar los cambios sociales, la cooperación y la participación ciudadana que permitan fortalecer el nuevo Sistema Público

---

<sup>120</sup> Terreno es la forma como se denomina en el argot médico a realizar visitas y recorridos por el área de influencia del consultorio popular o del centro de diagnóstico integral. Implica visitar familias por familias, casa por casa, en función de las enfermedades, prioridades o campañas de prevención previstas.

<sup>121</sup> Esta idea ser ampliada de manera detallada en el capítulo IV de la investigación.

<sup>122</sup> Dos años después de la creación de la Misión Barrio Adentro.

Nacional de Salud”<sup>123</sup>. Bajo este esquema los Defensores estarían encargados de la promoción y educación de la salud en la comunidad a la que pertenecían.

Sobre esta nueva figura Carlos Zambrano, indica que “la Formación de las defensoras de salud prevista para el año 2005 fue de 26.000 personas aproximadamente, dando cuenta de la existencia de alrededor de 17.000 consultorios populares para el año 2006. Este programa tenía por objetivo fortalecer la formación médica del personal comunitario o equipo médico de apoyo que de manera natural y espontánea había constituido el servicio médico en conjunto con el médico cubano” (<ENT03 > 8 de febrero de 2013, Caracas)

Al ser cuestionado sobre el funcionamiento, en los inicios, de la Misión Barrio Adentro, el Dr. Rondón señaló que “Los Comités de Salud, proponen a una persona como defensora de la salud, para estudiar enfermería u otras carreras del área de la salud, a través de la *Misión Sucre*<sup>124</sup>, para trabajar en el módulo, CDI o SRI. Por este método fueron seleccionados más de 3.000 personas. Sin embargo, en la actualidad se realiza a través de las oficinas de recursos humanos de las direcciones regionales de salud del Ministerio” (<ENT02> 4 de febrero de 2013, Caracas)

Ambos testimonios reflejan el rol de la comunidad organizada en forma de Comité de para la selección de una persona de la misma comunidad a ser capacitada por el Estado en estos temas, lo que denota una relación entre la institucionalidad-comunidad. También puede ser visto como la delegación de una tarea que requiere tiempo. En todo caso, esta modalidad se suprimió más tarde retomando los canales tradicionales de la burocracia a través de las oficinas regionales de recursos humanos.

Una experiencia de trabajo mancomunada exitosa es la del Parcelamiento Cruz Verde en el estado Miranda “donde a nivel regional las instituciones estatales hacen sorteos para rotar las reuniones de las mesas de trabajo de salud en distintas comunidades del área mencionada” (Torres, 2008: 119)

Sobre ejemplos de incidencia de los comités de salud en otros niveles del Sistema Público Nacional de Salud, en cuanto a co-gestión, fiscalización y contraloría: “(Existen casos de) dirección colegiada de la clínica, donde hay miembros de la comunidad, esto es en Mariara, estado Carabobo (Clínica Popular del MBA). (Es un) modelo de Gerencia horizontal. Hay un vocero de la comunidad. Existen ejemplos de Contraloría Social, como el Hospital Luis Razetti en el estado Anzoátegui y el Hospital General de Guarenas-Guatire, incluso con oficinas y espacios a lo interno del hospital. Desde allí ellos hacen

---

<sup>123</sup> [Documento en línea]. Disponible en <http://newsgroups.derkeiler.com/Archive/Soc/soc.culture.venezuela/2007-05/msg00120.html> [Consulta: 2013, junio 8]

<sup>124</sup> Misión del área educativa para formar a nivel universitario.

recomendaciones, informes, denuncias” (<ENT02 > 4 de febrero de 2013, Caracas). No obstante, estos ejemplos constituyen excepciones, no una tendencia generalizada en el sistema.

Aunque en la definición de los objetivos de un comité de salud, el Ministerio del Poder Popular para la Salud, no mencionó atribuciones de control, evaluación de los mismos, al referirse a la *Misión Barrio Adentro*, destaca como propicia la intervención y participación de líderes comunitarios en el diseño y control de la gestión de la salud, mencionando dos espacios claramente diferenciados: la organización institucional y la organización comunitaria en la gestión de la salud.

“La participación ciudadana y el poder popular no sólo sirven como soporte fundamental de toda esta plataforma de gestión de salud, sino que también se han constituido en iniciativas autónomas que exigen la adecuación de las instituciones de salud a las nuevas necesidades identificadas y a las posibilidades abiertas por el Estado en la construcción de la inclusión social. Por tanto, el Estado se ve exigido y direccionado y debe rendir cuenta, y trabaja hacia la confluencia de la organización comunitaria con la organización institucional, ambas en el fortalecimiento de los espacios de integración con otros niveles de la red de salud y con otros sectores institucionales (OPS, 2006: 43). Subrayado propio.

La participación ciudadana en el área de salud en Venezuela bajo el formato de Misiones ha generado un impacto sobre la transformación del modelo de gestión de salud de un modelo de oferta médica a uno que parte de las necesidades. De acuerdo al MPPS:

“Se trata de un proceso en el que incorpora mucha creatividad, que no siempre es totalmente planificado ni discurre de acuerdo a las normas y pautas establecidas. Precisamente en este espacio de encuentro e interacción entre las capacidades y las capacidades de las poblaciones va emergiendo el nuevo SPNS que, informado por el conocimiento socio-epidemiológico adquirido gracias a la cobertura de un porcentaje cada vez mayor de la población-73% de la población total en 2006-, empieza a planificar los recursos de atención en salud a partir de las necesidades de la población y no desde la oferta de la atención médica” (OPS, 2006:42).

De lo anterior se aprecia un esquema de gestión inserto en la *gobernanza* como modalidad de gobierno. En efecto la gobernanza implica una forma de gobierno donde está presente la deliberación conjunta, la interdependencia, la coproducción y corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones sociales (Aguilar, 2007: 8). Así como el párrafo anterior diferenciaba entre organización institucional y organización comunitaria, el presente reseña las capacidades de la población y las institucionales, con lo que se pone el acento (al menos oficialmente) en una combinación, diálogo entre ambos sectores y donde se supera la visión en que uno de los actores, en este caso el MPPS como ente rector tiene todas las soluciones al problema de la salud.

Otro ejemplo de adaptación institucional a las necesidades sociales, detectadas por métodos colaborativos innovadores<sup>125</sup>, lo representa la *Misión Sonrisa* y a la *Misión Niño Jesús*, las cuales tuvieron su origen a partir de la “detección por vía del terreno realizado en la MBA1 de enfermedades especializadas...” (<ENT02 > 04 de febrero 2014, Caracas). Asimismo ocurrió con la Misión José Gregorio Hernández que surgió de la identificación de “personas con discapacidad durante (los años) 2009, 2010 y 2011”(<ENT03 > 08 de febrero 2014, Caracas). Por lo que el SPNS tiene una importante impronta en su constitución por las labores realizadas por la ciudadanía organizada.

Así, estas tres Misiones surgen de los diagnósticos participativos<sup>126</sup> en los que está involucrada la comunidad, por lo que se puede afirmar que son el resultado de la participación de la sociedad en los asuntos de salud, en consecuencia su mecanismo de participación sigue siendo a través de la figura de Comités de Salud. Con respecto a la *Misión Milagro*<sup>127</sup>, que consiste en la operación quirúrgica de personas con afecciones visuales importantes, es más bien una política masiva de intervenciones quirúrgicas, por lo que no se identificaron mecanismos claros de participación

## **2.6 Algunas limitaciones identificadas en los mecanismos de participación presentes en las Misiones del área de la salud.**

Aunque los comités de salud, como mecanismo de participación comunitaria han contado con la aceptación de las comunidades bajo este formato y han incidido en la generación de nuevas misiones y en modificaciones parciales de la institucionalidad sanitaria, se han identificado algunas limitaciones que afectan la calidad de la participación.

Con respecto a la creación de la figura de *Defensores y Defensoras de la Salud*, “constituyó la institucionalización o la burocratización de la *Misión Barrio Adentro*, pues empezó una lucha en la comunidad por quién recibía el estipendio y quién no. Si bien el Defensor o Defensora de la salud era propuesto por el Comité de Salud, generalmente quedaba propuesto como defensor el líder del Comité de Salud” (<ENT03> 08 de febrero de 2014, Caracas). De esto se desprende, que los mecanismos de participación o la evolución de los mismos, respondió a necesidades o requerimientos institucionales, más que a los de la población. Igualmente, esta participación que venía siendo voluntaria y autónoma, aunque promovida por el Estado, al tener un incentivo económico en la figura de

---

<sup>125</sup> Al referirnos a método innovadores y colaboradores hacemos alusión al proceso participativo en el que ha estado envuelto las comunidades beneficiarias de los servicios de salud. Y como este involucramiento generó (o visibilizó) la necesidad de crear otras misiones en salud especializada.

<sup>126</sup> Metodología aplicada como parte del esquema de la atención primaria en salud y medicina familiar, en la que la comunidad en conjunto con el médico o el equipo médico ampliado, realizan visitas en el área de influencia del centro de salud, detectando enfermedades y patologías comunes que existan en la comunidad.

<sup>127</sup> La Misión Milagro es la Misión más internacional de todas, teniendo presencia a través de sus pacientes en al menos 20 países de América Latina.

un estipendio genero una distorsión del proceso de participación, que como afirmó Zambrano, creó una competencia entre vecinos para obtener este incentivo, esta competencia parece haber derivado en que el líder o vocero principal del comité de salud, quizás por su propia visibilidad era el propuesto para esa función (poder simbólico). Probablemente por estos problemas esta figura se suprimió y en la actualidad es canalizada totalmente por el Ministerio a través de las oficinas regionales de recursos humanos.

Del mismo modo, Zambrano reflexiona sobre el papel real que jugaron los Comités de Salud, pues a su entender sus “funciones era meramente instrumentales que permitían respaldar la gestión del Ministerio. Trayendo como consecuencia que el poder popular en la figura de los Comités de Salud se subordinaran en primer lugar a los objetivos del Ministerio de Salud, y en segundo lugar, a conseguir su objetivo primario que era contar con el servicio de salud en la comunidad” (<ENT03 > 08 de febrero de 2014, Caracas). Si bien los procesos de participación ciudadana son complejos y no lineales, por lo que un momento en sí mismo, no puede ser tomado como la integralidad del proceso, las afirmaciones de Zambrano pueden ser circunscritas dentro de participación ciudadana tutelada o netamente institucional, en el que la comunidad cree estar participando, sin embargo, puede estar cayendo en esquemas instrumentales en pro del logro de objetivos institucionales.

La comunidad, con tal de obtener el servicio de salud en su zona, adopta (acepta) el esquema institucional de participación, sin embargo, una vez adoptado, desde “adentro” empieza a co-construir, proponer, plantear, influenciar y modificar lógicas y dinámicas institucionales. En este sentido si bien el Ministerio de Salud tiene la rectoría en materia de políticas publicas de salud a nivel nacional, “La rectoría no puede ser entendida como subordinación, sería un error”. Esto en alusión al papel que deben tener los colectivos organizados dentro del modelo de gestión de la salud”(<ENT02 > 04 de febrero de 2014, Caracas).

Por último, dentro de la complejidad de los procesos de participación, esta relativo al número de personas que efectivamente participan, así la literatura muestra que lo usual es que hay siempre un grupo promotor, un “núcleo duro”, que va aumentando en proporción en tanto se vayan logrando metas comunitarias o cambios significativos. Sin embargo, “Los Comités de salud estuvieron integrados por 3 o 4 personas en la realidad, y no por los 10 que se pedían” (<ENT03 > 08 de febrero de 2014, Caracas). Aunque la cantidad no necesariamente tiene que ver con la calidad de la participación, sí influye en la legitimidad o no que las decisiones, acciones, priorizaciones que un grupo de vecinos haga sobre otro con respecto a un ámbito específico.

## 2.7 Situación Actual de los Comités de Salud.

A partir del año 2006 el escenario de la participación en Venezuela cambia con la aprobación de la Ley de los Consejos Comunales, en la que define los términos y expresiones organizativas y funciones de las organizaciones sociales.<sup>128</sup> Sin embargo, el Ministerio del Poder Popular para la Salud, señala que dicha Ley “establece un reconocimiento jurídico a los comités de salud y otras formas organizativas de participación local, como parte de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas de cada comunidad...” (OPS, 2006: 43).

Cabe destacar que, tanto en la versión del año 2006 como en la versión del año 2009 sobre la Ley de los Consejos Comunales se estipula la conformación de una *unidad ejecutiva* que es la encargada de promover y articular la participación organizada de los habitantes de la comunidad a través de sus distintos comités.<sup>129</sup>

Aunque en el año 2006, el MPPS a través de una publicación conjunta con la OPS estableció su posición, en el año 2013, el Dr. Rodón destaca que, “Los Comités de Salud se han insertado dentro de la vocería de salud de los Consejos Comunales y en la sala de batalla social confluyen todos los Consejos Comunales. El Consejo Comunal tiene supremacía, es la autoridad local. El Ministerio de Salud Propicia la unión de los Comités de Salud al Consejo Comunal a través de la vocería del área” (<ENT02 >04 de febrero de 2014, Caracas).

Se evidencia entonces, una evolución del modelo de participación ciudadana en salud durante la “*V República*”, el cual inicia a través de la implementación de las Misiones Sociales en el área con sus comités de base, se readapta en función del nuevo marco legal y de la nueva realidad política; sin dejar de ser una instancia de participación directa, que en el caso de la salud, parece estar muy activa, sea bajo la modalidad de Comités de Salud o de la vocería de salud del Consejo Comunal.

---

<sup>128</sup> La ley establece los términos y expresiones organizativas y funciones de las organizaciones sociales y los espacios de participación comunitaria en el poder público y los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, posteriormente esta ley fue reformada en el año 2009 convirtiéndose en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Esta materia será objeto de estudio en el capítulo IV.

<sup>129</sup> En el artículo 28 de la vigente Ley Orgánica de los Consejos Comunales se establece lo siguiente, “La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas eligen al número de voceros postulados o voceras postuladas de acuerdo a la cantidad de comités de trabajos u organizaciones comunitarias que existan o se conformen en la comunidad tales como: comité de salud; comité de tierra urbana; comités de vivienda y hábitat; comité de economía comunal; comités de seguridad y defensa integral; comité de medios alternativos comunitarios; comité de recreación y deportes; comités de alimentación y defensa del consumidor; comités de mesa técnica de agua; comités de mesa técnica de energía y gas; comité de protección social de niños, niñas y adolescentes; comités comunitario de personas con discapacidad; comité de educación, cultura y formación ciudadana; comités de familia e igualdad de género; los demás comités que la comunidad estime necesario...” art.28, LOCC.(Subrayado propio)

## **2.8 Incidencias de las formas de participación ciudadana en el diseño de la política pública, en la toma de decisiones y en la gestión de la política.**

Los Comités de Salud, como comités de bases sectoriales, creados en el marco de las Misiones Sociales, constituyen los que en la ciencia política se conoce como *redes de política*, y es desde esta perspectiva que debe ser hecho el análisis. Las redes de política están insertas dentro de la gobernanza como forma de gestionar lo público que trasciende la esfera estatal, sin excluirla, pero donde incorpora otros actores importantes, en este caso el de los ciudadanos organizados, son una “variedad de configuraciones que puede adquirir el conjunto de las relaciones formales e informales que se tejen entre miembros de un grupo determinado de actores de diverso tamaño, peso e influencia y que, en su mayor parte, son colectivos, tanto pertenecientes a los sectores público y privado como también el llamado tercer sector” (Martínez Escamilla, 1996: 46).

Con respecto al diseño de la política de salud, los testimonios de la investigación de campo así como el material bibliográfico indican, que la Misión Barrio Adentro inicialmente parte como una iniciativa completamente estatal para atender problemas de salud de población vulnerable y pobre, que posteriormente supero el esquema de atención primaria, creando Barrio Adentro II, III y IV. Sin embargo, hay evidencias que la creación y conceptualización de Misiones posteriores en el área de salud, tuvo que ver con hallazgos realizados por las comunidades organizadas y que estaban participando en el marco de las Misiones Barrio Adentro. Es decir, problemas que el Estado o la institucionalidad, no había detectado en su justa magnitud como para generar una decisión de intervenir en ellos de manera concreta. Esto representa un ejemplo del diálogo, deliberación y proceso de co-construcción entre actores, en este caso el Ministerio de Salud y la sociedad organizada en los Comités de Salud.

Con respecto a la toma de decisiones, se pudo identificar que en ámbitos micro societales, es decir estrictamente en lo local. No se aprecia influencia o incidencia de los Comités de Salud en grandes áreas del Ministerio o en espacio considerados como de experticia técnica dentro del área de la salud. Si en cambio se puede ver como la postulación de un miembro de la comunidad para formarse en carreras del área de la salud o constituir la figura del defensor de la salud, o iniciar una campaña de prevención, representan toma de decisiones.

En cuanto a la gestión de la política, se vincula mucho con el punto anterior, pues la priorización de acciones, la realización del terreno con el médico, el desarrollo de campañas de prevención e información y la propia contraloría al servicio prestado por el médico entra dentro de la gestión o implementación de la política de salud. Desde el punto de vista de la

gobernanza, el modelo de gestión en las Misiones del área de salud, significa co-gobernanza o también conocida como co-gestión. En la que los actores se cooperan y se coordinan, específicamente la denominada, *cogobernanza meso*, donde predomina la coordinación en donde los actores son organizaciones en donde se ejecutan las cosas de manera conjunta (Kooiman, 2005: 67).

Por tanto para el caso de las Misiones del área de la salud, se supera parcialmente la *matriz estado céntrica*, aunque el Estado sigue siendo un actor muy importante de la relación. No pudiera afirmarse que se está bajo una *matriz socio céntrica* pues la iniciativa de políticas o la gestión de las mismas no está completamente en manos de la comunidad organizada, por lo que el enfoque que mejor se ajusta al caso de estas Misiones es el relacional en donde se rompe con esa separación artificial de Estado y sociedad.

A continuación se muestra en una tabla resumen con las modalidades de participación ciudadana y su incidencia identificadas en cada fase de la *Misión Barrio Adentro*

**Tabla N° 8. Formas de Participación Ciudadana y su incidencia en cada fase de la Misión Barrio Adentro.**

FASE DE LA POLÍTICA DE SALUD	FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DISEÑO Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE SALUD	COMITÉS DE SALUD	INICIALMENTE PARTE COMO UNA INICIATIVA COMPLETAMENTE ESTATAL. POSTERIORMENTE HAY EVIDENCIAS QUE LA CREACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DE NUEVAS MISIONES TUVO QUE VER CON HALLAZGOS REALIZADOS POR LAS COMUNIDADES ORGANIZADAS Y QUE ESTABAN PARTICIPANDO EN EL MARCO DE LAS MISIONES BARRIO ADENTRO.
TOMA DE DECISIONES	COMITÉS DE SALUD	-SELECCIÓN DEL ESPACIO PARA EL FUNCIONAMIENTO TEMPORAL DEL CONSULTORIO POPULAR -REALIZA EL DIAGNÓSTICO MÉDICO PARTICIPATIVO EN CONJUNTO CON EL MÉDICO EN EL RADIO DE ACCIÓN DEL CDI Y SRI - PROPONEN MIEMBROS DE LA COMUNIDAD PARA SER CAPACITADOS EN MATERIA DE SALUD E INTEGRAR DE MANERA FORMAL LOS CP, CDI, SRI.
GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE SALUD	COMITÉS DE SALUD	-PRIORIZACIÓN DE LAS ACCIONES -REALIZACIÓN DEL TERRENO CON EL MÉDICO -FORMA PARTE DEL EQUIPO MÉDICO DE APOYO. -DESARROLLO DE CAMPAÑAS DE PREVENCIÓN E INFORMACIÓN -CONTRALORIA AL SERVICIO PRESTADO POR EL PERSONAL MÉDICO -DESARROLLAN LA EPIDEMIOLOGÍA NO CONVENCIONAL

Fuente: Construcción Propia

## 2.9 Modelo de Participación Ciudadana presente en las Misiones del área de Salud.

Analizando las formas y prácticas de participación ciudadana identificadas en las Misiones del área de salud con la escalera de Hambleton y Hogget de 1994, se afirma que las mismas se encuentran en el eslabón de “*Participación Ciudadana*” que comprenden el rango del paso 5 al 10, siendo el intermedio entre los eslabones de “*No Participación*” y el de “*Control Ciudadano*”.

Los Comités de Salud efectivamente, son consultados de forma genuina en lo que al servicio de salud en la zona se refiere, pues ellos co-ayudan en la elaboración del diagnóstico participativo, en los recorridos por el terreno con los doctores y como tal forman parte del equipo médico. Lo cual a su vez puede ser tomado como una descentralización limitada de funciones o incluso una co-participación en la prestación del servicio.

Aunque se evidencian funciones de auditoría y control social, no pareciera una condición homogénea o estándar, sino más bien particular de ciertos Comités de Salud, por lo que no se puede incluir a estas prácticas de participación en el eslabón “Control Ciudadano”. Además, porque si aún fuese así, que la mayoría de los Comités de Salud auditan el servicio *in situ*, no necesariamente controlan o inciden en la política a nivel nacional, sin menos preciar las adaptaciones que a nivel de implementación local con toda seguridad se producen. Se descarta por tanto, el eslabón de “No Participación”, pues los Comités de Salud no se ubican dentro de ninguno de los cuatro pasos de esta sección.

Dado que sí existe un proceso efectivo de participación de los Comités de Salud, con alcance pero también con límites, las Misiones del área de salud en su punto de máximo desarrollo pueden ubicarse en el peldaño (9) denominado *Co-participación*, del eslabón de “*Participación Ciudadana*”. Este peldaño coincide con el análisis realizado en la sección anterior, en el que a partir del enfoque de “*redes de política*” y de la incidencia de los comités de salud como red de política pública, se evidenció que puede ubicarse en “*co-gobernanza*” de tipo *meso*. Se hace la acotación, de que este nivel se alcance parcialmente, porque también se identifican rasgos pertenecientes a los peldaños de *Información de Alta Calidad*, *Consulta Genuina* y *Descentralización Limitada*, lo que da cuenta de un modelo mixto. Sin embargo, para profundizar el análisis, se necesita un trabajo de campo más amplio que permita observaciones *in situ*, que por tiempo no fue posible desarrollar en esta oportunidad.

## 2.10 Misiones del área Agrícola y Alimentaria.

En el marco de las iniciativas que pretenden superar el modelo neoliberal, la Constitución venezolana contempla un nuevo rol para la agricultura desde el Estado con los productores. Así el artículo 305 establece esta actividad como de interés nacional, privilegiando a la producción interna de acuerdo a la noción de seguridad alimentaria. Del mismo modo el Estado recupera la rectoría de las aristas que forman parte del hecho agrícola tales como el financiamiento, capacitación, tenencia de la tierra, transferencia tecnológica entre otros<sup>130</sup>. Desde la perspectiva constitucional, el desarrollo agrícola es visto de forma integral, incluyendo las condiciones de vida en el campo. Para ello: “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de las obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.” Art. 306 (CRBV, subrayado propio).

A juicio de Hernández, “La instrumentación de las orientaciones constitucionales pone el énfasis en los problemas derivados de la distribución de los recursos dentro de la agricultura y en especial en la erradicación del latifundio, así como el desarrollo rural integral centrado en la protección y apoyo a la población pobre, dejando en segundo plano todo lo relacionado con la prioridad, protección y apoyo a la actividad agrícola en general” (Hernández, 2009: 21). Por esto, el latifundismo como estructura social del campo venezolano es rechazado a la vez que se sientan las bases para una reestructuración del régimen de tenencia que apunte hacia la democratización de la tierra de vocación agrícola en Venezuela<sup>131</sup> con formas de organización en el campo distintas a la gran industria tales como la empresa familiar y asociaciones de tipo comunitarias bajo régimen de propiedad colectiva, lo cual trasciende al modelo clásico de propiedad privada individual o unifamiliar en el agro<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> “El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de la mano de obra y otras que fueren necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola. Art. 305 (CRBV) Subrayado propio.

<sup>131</sup> “El régimen latifundista es contrario al interés social. La Ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productores agropecuarios tienen derecho tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario”. Art. 307 (CRBV)

<sup>132</sup> “El Estado protegerá y promoverá la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo el régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Se asegurará la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento oportuno.” Art. 308 (CRBV)

Con la aprobación por la vía habilitante de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que creó la institucionalidad agrícola y desarrollaba los preceptos constitucionales, se inició el llamado *Plan Zamora*, que será el antecedente inmediato de la *Misión Zamora*, dando paso a una serie de iniciativas del Estado en el área agrícola y alimentaria bajo el formato de Misiones con objetivos que giraban en torno a “...agilizar la entrega de tierras rurales a campesinos en las búsqueda por lograr el desarrollo agrícola dentro de una justa y clara distribución de las tierras agrarias del país, acorde con los principios de equidad y justicia social” Hernández (Hernández, 2009: 23). Estas formas fueron evolucionando hasta el año 2011 y el lanzamiento de la Gran Misión Agro Venezuela.

Todo lo señalado sirve de contexto para comprender el grupo de Misiones que nos ocupan, las cuales se describirán de manera resumida en el presente Capítulo, mientras que el detalle cronológico, sus objetivos, propósitos pueden ser observados en el anexo N° 4. A continuación se muestran las formas de participación ciudadana identificadas en este grupo de Misiones concebidas con la nueva significación que adquiere el tema agrícola.

**Tabla N° 9. Formas de Participación ciudadana y funciones presentes en las Misiones del área de agrícola y alimentarias.**

MISIONES DEL ÁREA AGRICOLA Y ALIMENTARIA		
NOMBRE DE LA MISIÓN O GRAN MISIÓN	FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA IDENTIFICADA	PRINCIPALES FUNCIONES DE ESA FORMA DE PARTICIPACIÓN
ZAMORA	NO SE IDENTIFICÓ	
MERCAL	MADRES ELABORADORAS DE LAS CASAS DE ALIMENTACIÓN	.-REALIZAN LA ELABORACIÓN DE LOS ALIMENTOS PARA LAS PERSONAS DE EXTREMO ESTADO DE VULNERABILIDAD
VUELTA AL CAMPO	NO SE IDENTIFICÓ	
CHÉ GUEVARA	COOPERATIVAS	.-CONSTITUYAN FORMAS DE ORGANIZACIÓN MÁS QUE DE PARTICIPACIÓN.
AGRO VENEZUELA	DELEGADOS ASAMBLEAS AGRARIAS	.-ELEGIR A LOS DELEGADOS DEL A GMAV POR PARROQUIAS. .-DISCUTIR LAS NECESIDADES PRODUCTIVAS DE LAS COMUNIDADES. .-ESTABLECER METAS, REQUERIMIENTOS Y REALIZAR PRIORIZACIONES. .-SEGUIMIENTO DE LOS ACUERDOS

Fuente: Construcción Propia.

### **2.11 Gran Misión Agro Venezuela: La puesta en práctica de una nueva política agraria.**

La Gran Misión Agro Venezuela, fue la primera Misión en surgir bajo este formato. Por su reciente creación y desarrollo fue posible analizarla desde las fases iniciales de la misma a partir del *Neo Institucionalismo*, haciendo énfasis en las instituciones políticas y la toma de decisiones, y ver cómo estas determinan el comportamiento y relaciones de los

actores involucrados y su incidencia en el proceso de hechura de la política agraria en Venezuela.

Conforme a los objetivos de la investigación se procederá a establecer cuál es el modelo de participación de la Gran Misión Agro Venezuela en sus dos momentos, utilizando para ello como instrumento la escalera de participación ciudadana construida por Hambleton y Hogget. Es necesario advertir que debido al escaso tiempo que ha transcurrido desde la implementación de la GMAV hasta el momento de realización de la presente investigación, existe escasa bibliografía al respecto, por lo que se abordará desde fuentes primarias como entrevistas a decisores y productores agrícolas, así como documentos oficiales de los organismos gubernamentales vinculados a la misma.

## **2.12 Antecedentes, orígenes y descripción de la Gran Misión Agro Venezuela.**

En el marco del relanzamiento del sistema de producción agro alimentario del Plan Bial<sup>133</sup> para el ciclo 2011 y 2012, en el mes de enero del año 2011, nace la Gran Misión Agro Venezuela (GMAV) con la finalidad de incrementar la producción agrícola a través de la incorporación y convocatoria de productores a nivel nacional. Por ello, esta queda definida como una “Convocatoria nacional a todos los actores del proceso productivo, productores, campesinos, pescadores, trabajadores, consejos comunales, milicias, etc. Para que se incorporen a la producción agrícola, pecuaria y pesca durante el año 2011 y 2012” (MPPAT, 2011a: 2).

La Gran Misión se planteó desde sus inicios cinco grandes líneas estratégicas que son: Gran Alianza Nacional por la producción de alimento<sup>134</sup>; Concentración de esfuerzos en rubros específicos<sup>135</sup>; Crecimiento de la frontera agrícola<sup>136</sup>; Agricultura Urbana y Periurbana<sup>137</sup>; Organización del Poder Popular<sup>138</sup>. (MPPAT, 2011a: 3). Así se desprende la intención de construir un nuevo tipo de política pública en el sentido de incorporar a todos los actores que hacen vida en el hecho agrícola a través de una masiva convocatoria y a la vez dando importancia a la participación ciudadana por la vía de la organización del Poder Popular como elemento fundamental y transversal en la concreción de la política.

Como objetivos concretos la Gran Misión define seis (6), a saber:

---

<sup>133</sup>El Plan Bial es la planificación agrícola con un horizonte de dos años que realiza el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras en todos los rubros. Su temporalidad responde a los ciclos naturales de siembra y cosecha en Venezuela que son norte-verano e invierno.

<sup>134</sup> La Gran Alianza nacional para la producción de alimentos tiene que ver con tomar en cuenta todas las personas vinculadas, relacionadas o interesadas en producir o con la actividad agrícola. Es la convocatoria de todos los actores del proceso productivo.

<sup>135</sup>Se determinaron rubros específicos por grandes sectores donde concentrar los esfuerzos, por ejemplo en el sector vegetal: maíz, arroz, hortalizas y café; en el sector pecuario: carne de pollo, huevo para consumo, leche; en el sector acuícola y pesquero: atún, camarones y acuicultura.

<sup>136</sup>Consistía en el incremento de la superficie efectivamente apta para la actividad agrícola, esto implicaba insertar agrosoperto (como por ejemplo grandes sistemas de riego) en zonas ya determinadas.

<sup>137</sup>Implicaba la definición de ciudades y centros poblados para desarrollar planes productivos alternativos.

<sup>138</sup>Estaba referido al saldo organizativo en el campo venezolano a través de Consejos de Campesinos, Redes de Productores Libres y Asociados y Asambleas Agrarias como formas de organización.

- Garantizar el registro masivo de todos y todas las venezolanos con posibilidades de producir alimentos.
- Garantizar el apoyo financiero para la producción de alimentos.
- Garantizar todos los insumos agrícolas y medios de mecanización.
- Garantizar un batallón de técnicos y técnicas que garanticen el buen desarrollo de la producción de alimentos.
- Incorporar todas las tierras en manos del Estado a la producción.
- Innovar con la agricultura urbana como nuevo esquema de producción masiva de alimentos en las ciudades.

Dichos objetivos contemplan los ejes fundamentales estipulados por el MPPAT<sup>139</sup>. Estos mantienen las áreas de atención establecidas en el nuevo modelo de agricultura estipulado en la CRBV y desarrollado a través de la Ley Orgánica de Tierras y Desarrollo Agrario. Por ello, la GMAV, se constituye en la síntesis de acción estatal del sector agrícola que anteriormente se habían puesto en práctica. De ahí, que el concepto de Gran Misión surja con el caso agrícola.

Más allá de los documentos oficiales, la filosofía de la GMAV se puede percibir en testimonios que afirman que “se tenía la visión de que todas las políticas de agricultura debían salir del Ministerio de Agricultura y Tierras, lo cual limitaba el impacto de las políticas por las propias limitaciones institucionales ( ... )El carácter de misión involucra lo político, lo social, lo económico, lo cultural(....)tiene una nueva lógica de inclusión del pequeño productor sin excluir al mediano y grande” (<ENT04 >4 de febrero de 2013, Caracas). A partir de la GMAV, se trata de “ver a la agricultura enfocada en el ser humano empleo, desarrollo humano, programas productivos. No es ver al ser humano como objeto de producción.” (<ENT05 > 14 de enero de 2013, Caracas).

La GMAV debe ser analizada en dos temporalidades distintas, pues en corto tiempo sufrió cambios y transformaciones importantes en su funcionamiento que impactaron las prácticas de participación ciudadana. Por tanto se ha realizado un corte temporal de acuerdo a estas transformaciones en dos momentos, el primero durante el año 2011 y 2012, momento en el que se concibe la política, se realiza la convocatoria nacional, los procesos de consulta y empieza a implementarse, y el segundo, del año 2012 en adelante, basado en la reestructuración de la GMAV y del incremento de los controles en la misma.

---

<sup>139</sup> Regularización de la tenencia y usos de la tierra; redes de colocación y compra segura de la producción; incorporación de maquinarias agrícolas y tecnológicas; acompañamiento técnico/político, financiamiento para el desarrollo productivo; organización social: consejos comunales, consejos de pescadores, consejos de campesinos, redes de productores libres asociados y otras formas de organización. Estas formas de organización serán explicadas en páginas posteriores.

### **2.13 Primer momento de la Gran Misión Agro Venezuela. Elaboración y Puesta en marcha.**

La primera etapa de la Gran Misión abarcó los años 2011 y 2012. Durante los primeros meses, el MPPAT realizó el Registro Nacional Agrícola de carácter voluntario y declarativo a productores y productoras, con la intención de levantar un nuevo registro y ampliar los que ya poseía el MPPAT sobre los espacios potencialmente aptos para la actividad agrícola, incorporando áreas urbanas y periurbanas dentro la perspectiva de la agricultura familiar, por lo que la extensión, condiciones tamaño y ubicación geográfica no era una limitante para inscribirse en el mencionado registro. Se inscribió un total de 682.125 personas, a las que a partir de ese momento se les denominó “agro venezolanos”.

Esa cifra la constituyen los venezolanos que manifestaron su voluntad de trabajar la tierra y que poseen algún espacio para la actividad productiva agrícola. Si es multiplicada por cuatro, a razón de un promedio de número probables de integrantes del núcleo familiar, serían más de dos millones setecientas mil personas (2.700.000) que estarían siendo incorporadas y por ende participando de una u otra forma en la Gran Misión<sup>140</sup>.

Posterior a este registro de parte del MPPAT y sus entes adscritos se realizaron jornadas de inspecciones masivas para verificar y validar en el sitio, la información suministrada por los productores y productoras, “participaron Tres mil técnicos de todas las instituciones para inspecciones nacionales.” (ENT05 > 14 de enero de 2013, Caracas). Esto fue considerado como una ardua tarea que exigió importantes niveles de coordinación y articulación por parte de toda la estructura del MPPAT.

### **2.14 Formas de participación durante el año 2011.**

Como parte de las líneas estratégicas de la Gran Misión, se destaca la denominada “Organización del Poder Popular”. Ante la gran receptividad al llamado masivo para incorporarse a la actividad agrícola, fue necesaria la creación de unas vocerías campesinas (parroquiales, municipales, estatales y nacionales) impulsadas por el MPPAT, para poder coordinar las solicitudes de maquinarias, insumos, semillas etc. y llevar a cabo la actividad agrícola, conformando un entramado nacional de articulación permanente entre el Estado, (fundamentalmente pero no exclusivamente en la figura del MPPAT), y los productores agrícolas. “Se establecieron vocerías en el sector campesino, donde todos los productores campesinos realizaron asambleas por parroquias, eligiendo un vocero. Ese vocero tiene la

---

<sup>140</sup>Según el último censo de población y vivienda, realizado en el año 2011, la población total en Venezuela es de 28.946.101 y de esta el porcentaje de población rural es de 11,3%, lo que representa un poco más de tres millones de personas. Sin embargo Delia Polanco, como Faiez Kassen coinciden en estimar que de ese porcentaje de población rural, los que se dedican a la actividad productiva agrícola están alrededor del 6%, que en números globales representaría un poco más de 1.700.000 personas. Por lo cual que el registro haya estado cerca de las 700.000 personas o, si se toma en cuenta el núcleo familiar una cifra superior a 2.700.000 personas, coincidiendo con los datos del censo demográfico.

responsabilidad de expresar todas las demandas, solicitudes y aportes ante la política pública nacional masiva de incremento de la producción” (<ENT06 > 4 de febrero de 2013, Caracas). Con la información aportada por los voceros se pretendía “incrementar la producción, mejorar el manejo y uso de la tierra, establecer y aprovechar al máximo las tierras que estuvieran sin uso, mejorar las condiciones de maquinaria agrícola, insumos, y el desarrollo rural integral que son viviendas, vías, agrosoporte, etc.” (<ENT06 > 4 de febrero de 2013, Caracas).

Los voceros seleccionados en asambleas, posteriormente fueron convocados a la *I Gran Reunión Nacional* con delegados de la GMAV <sup>141</sup>, para informarles del establecimiento de mesas de trabajo para coordinar la producción primaria, que abarca desde la semilla, la tierra, el agua, maquinaria tanto para la siembra como para la cosecha, los insumos agrícolas, las cantidades, definir qué se va a producir, en qué cantidades se iban a producir, el transporte, los centros de acopio, la distribución, todo el ciclo hasta el consumidor. Esta reunión contó con la presencia de las autoridades del MPPAT entre ellas, el Ministro<sup>142</sup>. “Las vocerías iban a decir, en su parroquia cuántos productores hay, cuáles son los principales problemas en infraestructura y agrosoporte, requerimientos de insumos agrícolas y de maquinaria agrícola” (<ENT06 >, 4 de febrero de 2013, Caracas).

El resultado de este proceso de diagnóstico fue contrastado con lo que tenía previsto el MPPAT en el Plan Bienal, con lo que se obtuvieron las metas definitivas en cuanto a: superficie para ser aprovechada en la actividad, productores interesados en la actividad, así como todos los insumos para llevarlo a cabo. La consulta y participación de los productores agrícolas permitió mejorar, enriquecer la planificación institucional del Ministerio, cristalizada en el mencionado Plan.

La participación ciudadana en este primer momento fue una “Participación de todo aquel que tenía un espacio de tierra y estaba apta para la producción, se le estaba dando la oportunidad de que la produjera (...) Hubo una mayor participación a nivel de base (...) Se crearon los delegados, subdividiéndose en cuatro sub comités: comercialización, financiamiento, insumos y maquinaria (...) Hubo un levantamiento importante” <ENT04 >. Las Asambleas Agrarias estaban facultadas para escoger cuatro delegados principales en las áreas de financiamiento; insumos agrícolas; maquinaria; y vialidad agrícola, pozos y sistemas de riego<sup>143</sup>. Un documento del MPPAT de noviembre del 2011 hace referencia de

---

<sup>141</sup> En el mes de abril del año 2011, realizada en el estado Barinas, en el Centro Técnico Florentino.

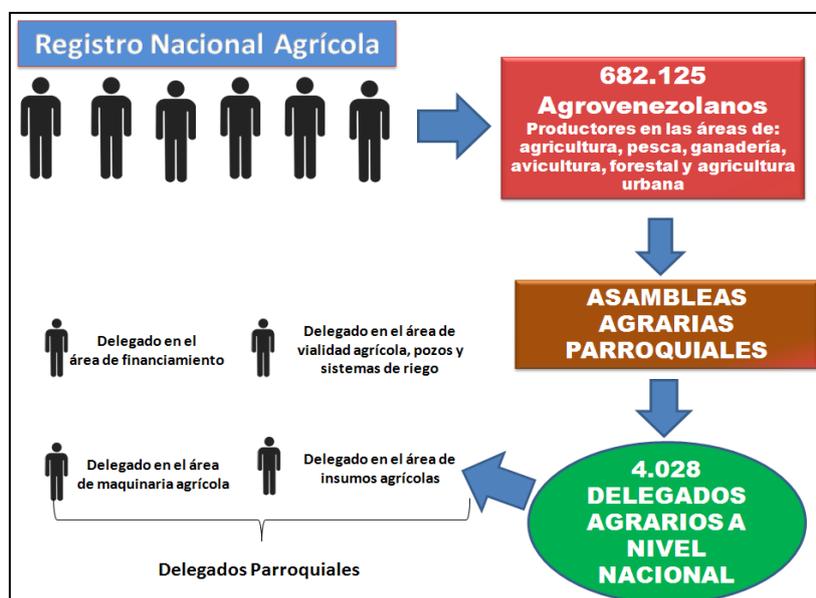
<sup>142</sup> Elías Jaua, además para la fecha se desempeñaba como Vicepresidente Ejecutivo de la República.

<sup>143</sup> El acta de la sesión de la asamblea agraria donde se señalaban a los productores seleccionados como delegados, junto con la lista de asistencia de la asamblea debía ser consignada en el MPPAT.

la existencia de 4.028 delegados agrarios parroquiales lo que significa que la figura se extendió a nivel nacional<sup>144</sup>.

Los delegados también son propuestos por los Consejos Comunales (<ENT07 > 11 de enero de 2013, Caracas). De lo cual se interpreta que en una parte importante de las asambleas parroquiales estaban presentes los integrantes de los Consejos Comunales, además de ser el enlace directo y la forma hegemónica de organización de base en Venezuela a partir del año 2006<sup>145</sup>. El siguiente esquema que resume el proceso de selección los delegados de la GMAV.

**Figura N° 1. Esquema de escogencia de los delegados agrarios de la Gran Misión.**



Fuente: Construcción Propia.

En la “*Guía de Trabajo para las Asambleas Agrarias Parroquiales de la Gran Misión Agro Venezuela*”<sup>146</sup>, se establecían los objetivos y metodologías de las mismas, definiendo como Asambleas Agrarias<sup>147</sup> al espacio de organización voluntaria donde puedan relacionarse, concertar, coordinar y hacer seguimiento a todos los factores

<sup>144</sup>Venezuela cuenta con un número de 1.136 parroquias a nivel nacional, para la presente investigación no se pudo precisar el número exacto de parroquias de carácter rural, ya que la metodología según el Censo de Población para discriminar entre urbanas y rurales es el número de población, en este caso parroquias con más de 50.000hab es tomada como urbana. Sin embargo, aun siendo rural, no necesariamente significa que tiene vocación productiva o que su población está vinculada con la actividad agroprecuaria.

<sup>145</sup>Al respecto nos estaremos refiriendo en profundidad en el capítulo IV de la investigación.

<sup>146</sup> Guía de Trabajo para las Asambleas Agrarias Parroquiales de la Gran Misión Agro Venezuela(MPPAT, s/f: 2). Este fue parte del material que se le entregaba a las comunidades campesinas para la realización de estas asambleas, y selección de los delegados.

<sup>147</sup> Cabe destacar, que las asambleas agrarias son un mecanismo contemplado previamente en la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria (LOSSA) del año 2008, y definido en su artículo 43 como “...espacios de participación activa y protagónica, de articulación entre actores individuales y organizados del Sistema Agrícola, que cumplirán una función social vinculada a las políticas y directrices emanadas por el Ejecutivo Nacional, para la concertación y planificación social de la producción, el intercambio, y distribución de los productos agroalimentarios.” Art. 43 (LOSSA). Por tanto, la Gran Misión rescata o activa, un mecanismo ya existente en la legislación agrícola específica, en el marco de la selección de los delegados de GMAV.

necesarios para la puesta en marcha de la Gran Misión Agro Venezuela<sup>148</sup>. Asimismo, define como objetivos de estas Asambleas el encuentro de los agrovenezolanos y su incorporación en la formulación, planificación, ejecución y control de la gestión agroalimentaria de la Misión, así como proponer acciones dirigidas a fortalecer la producción agrícola, verificar el registro adecuado de la información suministrada por los agrovenezolanos, supervisar la realización de las inspecciones técnicas a cada una de las unidades de producción y espacios productivos registrados en la GMAV, verificar y garantizar su acceso al financiamiento adecuado, vigilar para que no ocurran desvíos en el derecho que tienen los agrovenezolanos en las políticas que se implementen en la GMAV, y la designación de delegados y delegadas que participen en otras instancias de planificación y control (MPPAT, s/f: 2). Ampliando las competencias establecidas en los documentos oficiales como la CRBV, LTDA, y LOSSA.

Sobre las Asambleas agrarias, los delegados, y el rol que ambos desarrollan en el marco de la Gran Misión, y retomando a Curnill Grau y la participación institucional, donde los sujetos de participación son construidos desde el Estado ya que éste dota de legitimidad dicha categoría y donde la institucionalización de la participación deriva en la multiplicidad de “sujetos” (1997: 78), con los dispositivos y herramientas formales o no, el Estado está marcando el espacio de la participación en las distintas áreas, para cumplir con objetivos institucionales y creando por vía del reconocimiento el interlocutor(es) de este proceso.

Sobre el potencial de estas Asambleas Agrarias, Iglesias, indica que “...sirvieron para preparar modificaciones a las leyes como la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. El Estado antes cometía errores en la política por falta del canal de comunicación” (<ENT05 > 14 de enero de 2013, Caracas). Se reconoce a las asambleas campesinas y a los delegados escogidos por en ellas, como el principal canal de información en la formulación de la política agraria, como objeto y motivación de la política, lo que implica romper la matriz de planificación “*estado-céntrica*” en la construcción de políticas públicas, obligando a abandonar la posición de “experto” con la que generalmente actúan los funcionarios gubernamentales.

Con lo anterior, queda demostrado que para el caso de la GMAV el poder reside en la asamblea, pues es ésta quien escoge democráticamente a sus delegados, así como también tiene facultades (al menos normativas) en todas las fases del ciclo de las políticas públicas agroalimentarias. Esto se corresponde con los preceptos de participación estipulados en la

---

<sup>148</sup> “Es un espacio para quienes se dedican a la producción de alimentos en una parroquia agricultores(as), ganaderos(as), pescadores(as), acuicultores(as), familias y colectivos que quieran dedicarse a la agricultura urbana y periurbana, puedan relacionarse, concertar, coordinar y hacer seguimiento a todos los factores necesarios para la puesta en marcha de la Gran Misión Agro Venezuela. Estas asambleas nacen de la organización voluntaria e incluye a todos y todas que se han sumado a esta gran misión que ha convocado el Comandante Presidente Hugo Chávez Frías sin distinción de tamaño de su unidad de producción, del rubro que produzcan o de su condición social y política” (MPPAT, s/f: 2) Subrayado propio. (MPPAT, s/f: 2)

Constitución donde las decisiones de las asambleas de ciudadanos serán de carácter vinculante como mecanismo de democracia directa (Art. 70) y donde se estipula que los ciudadanos organizados tienen el derecho de participar en todas las fases del ciclo de la gestión de lo público (Art. 84). Por lo que hay una coherencia normativa y de principios desde la Carta Magna hasta la última disposición de una política específica, en el marco de la *Democracia Participativa y Protagónica*.

Con selección, cada delegado transmitía las necesidades de su parroquia en cada una de las áreas. La organización de las vocerías parroquiales de la Gran Misión “permitió definir la política pública para incrementar la producción, incrementar la superficie, para mejorar la cadena productiva, y consolidó la organización del Poder Popular expresado en los frentes campesinos, mayor cohesión entre los campesinos y la política pública de gobierno, mayor control de saber qué está ocurriendo en el territorio” (<ENT06 >4 de febrero de 2013, Caracas). “A partir de la organización del Poder Popular en productores, de las orientaciones a través de la ley y a partir del diagnóstico que ellos realizaron ha permitido planificar y reorientar las políticas en materia agraria del estado venezolano” (<ENT05 > 14 de enero de 2013, Caracas).

Las asambleas permitieron a la institucionalidad gubernamental definir de manera más acertada la deuda social agrícola<sup>149</sup> en cada una de las áreas de acción de la Gran Misión. Posteriormente, la sistematización de las asambleas parroquiales en cada uno de los municipios y estados a nivel nacional contribuyó en la creación de los programas de la GMAV, a partir de lo cual tres meses después de su inicio se crearon ocho (8) programas agrícolas:Financiamiento banca social; Financiamiento banca pública; Tarjeta del buen productor (línea de crédito); Maquinaria (Tractores Belarús, Veniran y Pauny); Hortalizas, raíces y tubérculos; Vialidad Rural “Plan Cayapa”; Sistemas de riego y de pozos (Pozos profundos y artesanales); Agricultura urbana y periurbana (Kit de semillas y herramientas menores)<sup>150</sup>

Los testimonios hasta ahora expuestos dejan ver que los propios funcionarios del MPPAT reconocen la importancia que en la construcción y adaptación de la política tuvieron los productores organizados a través de la figura de los delegados. Probablemente de no haber sido bajo ese esquema de participación y consulta no hubiesen surgido los ocho programas de atención de la Gran Misión, o de hacerlo quizás su configuración hubiese sido sustancialmente distinta. Se evidencia a través de los datos recogidos en la investigación de

---

<sup>149</sup>En otras palabras, cuántas viviendas rurales hacían falta, cuántos kilómetros de vialidad agrícola era necesaria, cuántas hectáreas bajo riego se necesitaban y así poder planificar la cantidad de sistemas de riego, cuántos puntos de distribución de insumos agrícolas y en qué lugares, igualmente cantidad de productores que necesitaban financiamiento agrícola, etc.

<sup>150</sup> Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. (2011c). “Programas Agrícolas de la Gran Misión Agro Venezuela mes de abril.” Caracas.

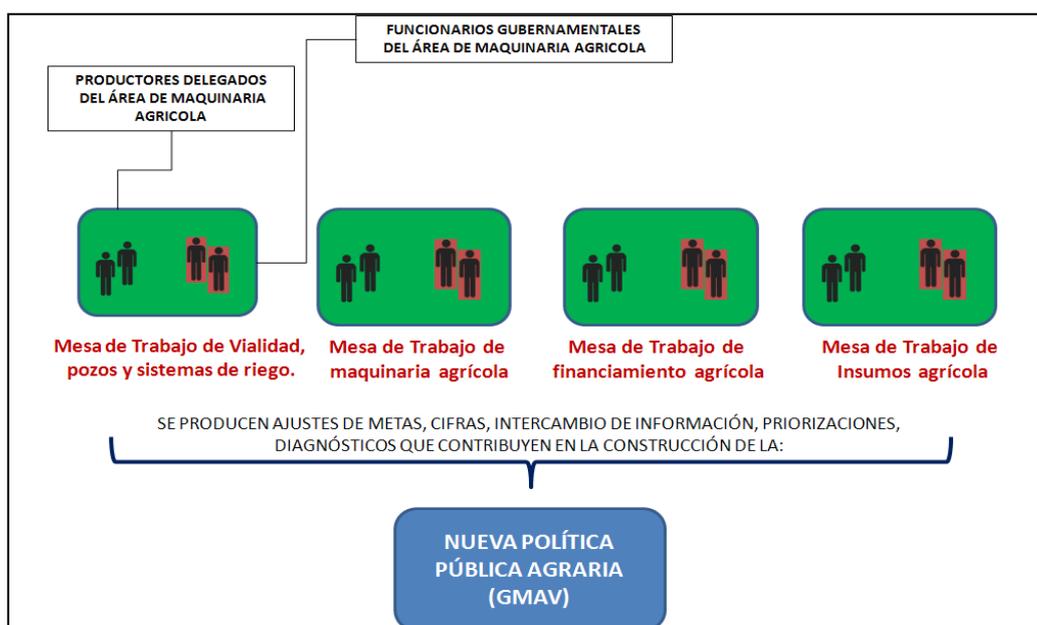
campo, que los productores suministraron información de importancia con la que no contaba el Ministerio y que la suma de las informaciones de los delegados parroquia por parroquia, municipio por municipio permitió construir el nuevo mapa de la realidad agrícola venezolana.

La importancia de los delegados en la GMAV también se encuentra en su implementación, según Carlos Mesa, “(Como) contralores y observadores del proceso, encienden alarmas a la institucionalidad (...) sobre todo en materia de recepción de producción en los silos (...) interesante porque no sólo se da a través de línea telefónicas (sino también por) redes sociales, a las cuenta de twitter de los ministros y de los órganos del Estado.” (<ENT07 > 11 de enero de 2013, Caracas). Lo cual habla del rol permanente en la gestión de la política de los productores.

Desde otra perspectiva se encuentran los productores, las comunidades campesinas pequeñas y medianas a quienes va dirigida la Gran Misión, sin excluir al gran productor. Tirone Extraño productor agrícola y delegado dela GMAV de la parroquia Ocumare, del municipio Tomas Lander señala que “fue electo en asamblea de productores, con la presencia de más de cuatrocientos productores, en esa jornada se eligieron cuatro delegados de la Gran Misión.” (<ENT08 >21 de febrero de 2013, Miranda)

El siguiente esquema resume la participación de los delegados parroquiales en las mesas de trabajo conjuntas con funcionarios del MPPAT por áreas y la contribución de estas mesas en la construcción definitiva de la política pública.

**Figura N° 2. Esquema de funcionamiento de los delegados en la GMAV.**



Fuente: Construcción Propia

En la posibilidad real de co-formular y co-planificar, se consultó a productores agrícolas si perciben que el Estado o el gobierno viene con la política ya diseñada o el plan en el caso de su zona en concreto o si hay posibilidad de modificar lo señalado por los servidores públicos. En este sentido, Estraña afirma para el caso de Ocumare “El pueblo prepara su diagnóstico y su proyecto. Los planes no vienen del gran escritorio, en la gran mayoría de los casos si te toman en cuenta” (<ENT08 >21 de febrero de 2013, Miranda). Por su parte Eusebio Sánchez, productor del municipio El Hatillo del estado Miranda señala “que sí hay incidencia a través del Consejo Comunal” (<ENT09 > 21 de febrero de 2013, Miranda). En cambio para Heriberto Solarte, productor agrícola y empleado de la unidad de Pedro Camejo en el Base Agroproductiva Socialista<sup>151</sup> de los Valles del Tuy del estado Miranda comenta “En la primera etapa los proyectos del Consejo Comunal no aceptaban modificación en los organismos gubernamentales, eran más bien proyectos de la alcaldía. Luego en adelante si han podido realizar modificaciones” (<ENT10> 21 de febrero de 2013, Miranda).

En cuanto a los medios y espacios que utilizan los productores y productoras para incidir en las políticas o planes del Estado, Eusebio Sánchez afirma que “Se reúne la comunidad, planifica y se le dan a conocer a las autoridades a través de invitaciones” (<ENT09 > 21 de febrero de 2013, Miranda). Estraña señaló varios mecanismos “Los productores van directamente a las oficinas de las instituciones. Existe un espacio para los delegados de la GMAV dentro de la Base Agroproductiva Socialista, incluso una Sala Batalla Social<sup>152</sup> en la Base Agroproductiva Socialista como espacio de encuentro” (<ENT08 > 21 de febrero de 2013, Miranda). Igualmente afirmó la participación que tienen los delegados de la GMAV en el Comando Regional Agrario Socialista (CRAS) de la zona. Para Heriberto Solarte “La interacción se hace de la siguiente forma, visitas de las instituciones a las comunidades y las comunidades visitan a las instituciones” (<ENT10> 21 de febrero de 2013, Miranda). Por último el productor Ascanio Urdaneta señala que utilizan las visitas técnicas de los organismos a las comunidades o incluso vía telefónica para realizar los planteamientos, a través del delegado escogido en asamblea para la GMAV, sin embargo destaca que en “en ocasiones a través del delegado ante el Consejo Federal de Gobierno”<sup>153</sup> (<ENT11> 21 de febrero de 2013, Miranda).

---

<sup>151</sup>La Base Agroproductiva Socialista, es una iniciativa impulsada por el MPPAT desde al año 2010 que tiene por fin crear infraestructura estatal donde estén reunidos todos los entes y servicios prestados por el MPPAT, teniendo un área de influencia de 25km a la redonda. De manera de atender a los productores de forma más directa, expedita y a bajo costo, sin que sea necesario trasladarse hasta la capital de los estados o a la capital de la república para hacer gestiones. Dentro de los servicios que ofrece esta financiamiento, maquinaria, semillas, insumos agrícolas, apoyo técnico, centro de acopio de cosechas, etc.

<sup>152</sup>En el documento rector de las Salas de Batalla Social realizado por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, estas son una herramienta de articulación entre el pueblo organizado y el Estado, rectorado por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social. En este espacio confluyen Consejos Comunales, Misiones Sociales y organizaciones comunitarias que hacen vida en una determinada parroquia, sector o comunidad.

<sup>153</sup>Sobre el Consejo Federal de Gobierno nos estaremos refiriendo en detalle en el siguiente capítulo.

En su calidad de delegado, Estraña hizo énfasis en el origen de las propuestas que él y el resto de los delegados transmiten a las autoridades e instituciones agrícolas así como en la frecuencia de encuentros, afirmando “Los delegados se reúnen con los productores todos los martes (...) a escuchar propuestas de los productores y transmitir por parte de los delegados, los avances de las gestiones realizadas” (<ENT08 > 21 de febrero de 2013, Miranda). Esta precisión es importante, pues en aras de fomentar mecanismos de participación y empoderamiento popular y ciudadano, pudiesen estarse creando, a lo interno de la comunidad, espacios de *pseudo* representación en la figura de los delegados. Sin embargo, como se vio anteriormente, las decisiones son tomadas en asambleas agrarias y estos delegados parecen fungir, más bien como voceros de las necesidades de la comunidad, a la vez que le hacen seguimiento a los temas planteados.

Para el mes de agosto de 2011, se realiza el *II Encuentro Nacional de Delegados de la Gran Misión Agro Venezuela*, entre los delegados y la institucionalidad del MPPAT, para evaluar la implementación de la Gran Misión. Se dividió el territorio nacional en cinco regiones: los llanos, los andes, el centro, oriente y centro occidental, realizándose un encuentro por región en el que asistían los delegados de cada parroquia de cada municipio de los estados que comprendían las regiones. Se organizó en mesas de trabajo en función de los cuatro ámbitos de acción de los delegados a saber: maquinaria; financiamiento, vialidad agrícola; sistema de riego y pozos, estando presentes por lo menos uno o más de los Viceministros del MPPAT, así como presidentes y funcionarios de los entes adscritos al Ministerio<sup>154</sup>. Por cada mesa se sistematizaron los planteamientos que después eran leídos en una plenaria final frente a las autoridades, llegándose en algunos casos a concretar compromisos *in situ*<sup>155</sup>.

Los aportes tanto de este segundo encuentro nacional, como del primero, sirvieron para sistematizar las necesidades y requerimientos y apuntalar las cifras definitivas en cuanto a metas del plan productivo y de los requerimientos nacionales para dicho plan. Pero más allá de este aporte, el hecho de que estas reuniones contaran con autoridades del más alto rango por parte del MPPAT (Ministros, Viceministros, directores generales), que fueran públicas y discutidas en asambleas y se levantaran actas, reviste un compromiso tanto para el gobierno nacional como para los productores campesinos y permite acelerar ciertos pasos sin caer en los canales tradicionales de la burocracia. A la vez, al realizar asambleas masivas en determinadas regiones, donde asistan unos cuatrocientos productores

---

<sup>154</sup> Los entes adscritos que conforman el Ministerio son: Banco Agrícola de Venezuela, Instituto Nacional de Tierras, Instituto Nacional de Desarrollo Rural, Instituto Socialista de Pesca y Acuicultura, Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral, Corporación Venezolana de Alimentos, Fundación para la Capacitación e Innovación para apoyar la revolución agraria.

<sup>155</sup> Véase el modelo de minuta de los encuentros en la sección de anexos. (Ver anexo N°11).

en promedio, representa un compromiso de gestión pero a la vez político que puede incidir en los niveles de disposición y diligencia de los decisores y donde el desempeño incidirá en la percepción de legitimidad de esas autoridades.

Otro espacio que ha servido de comunicación permanente entre, los delegados, y las Unidades Estadales del Ministerio, fue el Comando Regional Agrario Socialista (C.R.A.S.), gabinete agrícola estatal, creado antes del surgimiento de la Gran Misión, donde se coordinan las acciones regionales y locales de un estado, conformado por todas las instituciones agrícolas de corte nacional que hacen vida en una determinada región. A estas reuniones asisten los directores o encargados de cada uno de los institutos adscritos del MPPAT, por lo que se puede ubicar dentro de la dimensión operativa como un espacio donde se toman decisiones en el plano regional<sup>156</sup>.

Un ejemplo de lo anterior puede ser el CRAS de los Valles del Tuy donde “Entran todos los delegados de la Gran Misión que son más de veinte”. Para el entrevistado fue “una forma de hacer valer el artículo 51 de la Constitución (<ENT08 > 21 de febrero de 2013, Miranda). No obstante, el productor señaló que el CRAS se reúne una vez al mes o una vez cada dos meses, lo cual puede ser tomado como una insatisfacción relativa. Esto puede ser atribuido a el aumento de los niveles de consciencia política y organización de los productores, en donde sus niveles de exigencia para con la institucionalidad, su gestión y niveles de respuesta son más elevados. Cabe destacar, que para el caso del CRAS de los Valles del Tuy en el estado Miranda, es posible que la proporción se haya invertido numéricamente, siendo más productores que servidores públicos los que estén presentes, tomando en cuenta que inicialmente este era un espacio netamente de actores gubernamentales o institucionales<sup>157</sup>.

La institucionalidad agrícola se va adaptando en su modelo de gestionar lo público. Un espacio que surgió para coordinación interinstitucional, se convierte en una asamblea entre el MPPAT (*Poder Constituido*) y los productores (*Poder Constituyente*) en donde los temas a tratar, la prioridad y los recursos a ejecutar ya no son definidos por un solo actor.

---

<sup>156</sup>La dinámica y frecuencia de reuniones varían por cada estado, sin embargo en general, se reúnen de manera quincenal. Su principal objetivo, era coordinar de forma más efectiva la acción interinstitucional de los distintos entes del MPPAT, por lo que en su concepción es netamente de gestión pública institucional. Sin embargo, a partir de la escogencia de los delegados de la Gran Misión, y quizás, como mecanismo para realizar un mayor seguimiento a lo tratado en el primer encuentro nacional de delegados, y a los encuentros estatales realizados por regiones, los delegados empezaron a tener acceso frecuente a los CRAS. Pues parecía obvio que era la mejor forma de plantear un caso por parte de los productores ante los decisores inmediatos los representantes regionales del MPPAT. Se conocen de algunas experiencias en la que en el C.R.A.S. de algunos estados se hacían articulaciones con los productores antes de la creación de la Gran Misión Agro Venezuela, sin embargo esto parecía responder más a la dinámica propia de los C.R.A.S y no a una política nacional.

<sup>157</sup> La explicación del porque este cambio de proporción entre funcionarios y productores, puede hallarse en el hecho de que los Valles del Tuy esta conformado por seis municipios, que a su vez contienen varias parroquias, y como ya se ha visto por cada parroquia son cuatro los delegados agrícolas. Igualmente, la explicación pueda encontrarse en que los Valles del Tuy es una zona aledaña a la ciudad de Caracas, considerada por muchos como una ciudad dormitorio por su cercanía con la gran urbe, donde ha habido un proceso de urbanización agresivo que ha ido limitando y disminuyendo las zonas de vocación agrícola, lo cual le da a un significación e identidad particular a los productores de esa zona.

Dentro de los principales cambios en la forma de gestionar lo público en el sector agrícola, se destacan “asambleas agrarias organizadas por los productores a través del delegado, y se lleva a un representante de las instituciones. El que se integra es el funcionario al campo y no al revés”( <ENT08 > 21 de febrero de 2013, Miranda). La institucionalidad a través de sus servidores, se orienta, se pone al servicio del productor, de la población objeto de la política, otra evidencia de ruptura con la cultura política de la *matriz estado-céntrica* y de administración autoreferida.

### **2.15 Algunas limitaciones detectadas en los mecanismos de participación de la GMAV.**

Se han identificado algunas limitaciones en la implementación del modelo participativo de la GMAV entre las que se destacan tiempo, formato, falta de controles iniciales y cultura política. En cuanto al factor tiempo y el formato inicial utilizado, Kassen, señala el que pudiera ser el error de este primer momento, “el tiempo, todo se hizo muy apresurado(...) quisimos hacer un formato como Estado e imponerlo en la organización y en la conducta de la población rural (...) Creamos un formato y no dio tiempo de ir a discutirlo con las bases, como era el mecanismo, la estrategia y la táctica para seleccionar a esos voceros” (<ENT04> 4 de febrero de 2013, Caracas).

Algunos productores entrevistados coinciden, a la vez que destacan la falta de controles iniciales, por ejemplo Estraño, afirma que “(Se realizaron) talleres, entrenamientos, asesoramientos. (El) Gran error de esta fase, entregar créditos sólo con el requisito de la cédula (de identidad). Inexperiencia de quienes hacían el censo del registro y la inspección” (<ENT08 > 21 de febrero de 2013, Miranda). Por su parte Heriberto Solarte señaló, “Comienzo acelerado, corriendo. Muchas expectativas, todo el mundo quería sembrar. No se tomaban en cuenta al Consejo Comunal” (<ENT10 >21 de febrero de 2013, Miranda). Mientras que Johan Díaz, coincide en que “el primer momento no tuvo los mejores niveles de de organización.” (<ENT14 > 21 de febrero de 2013, Miranda).

Otra consecuencia que va asociada a la premura tiene que ver con “(La) debilidad en la selección de ese vocero para hacer el trabajo que se estaba buscando, se colaron intereses particulares de autoridades locales, iba viciado el proceso(...).lo cual podía incidir en que se impusieran en los debates intereses personales o particulares”( <ENT04 > 4 de febrero de 2013, Caracas). Estas afirmaciones dan cuenta de la resistencia de actores colaterales a la apertura de la toma de decisiones, en este caso alcaldes que buscaban posicionar dentro de los voceros a sus emisarios.

Se pone de manifiesto que los tiempos políticos no son los tiempos sociales. La urgencia por implementar una política y empezar a obtener resultados, atacando a un sensible problema, entra en colisión directa con los tiempos de maduración de unas nuevas formas de organización social. Así son utilizados los mecanismos, formatos y herramientas concebidos desde el Estado, sin la debida validación y revisión de los productores y productoras.

Los argumentos esbozados, tanto de autoridades del área como de los productores, inclinan la balanza hacia la definición de participación ciudadana institucional que hemos revisado, “nos remite a una serie de instituciones y mecanismos formales formal o informalmente reglamentados a través de los cuales discurre la relación que se establece entre el Estado y sus ciudadanos (...) se acota como un proceso de inclusión política. Es una medida estratégica para la atención y sobre todo, para el control de las demandas sociales que apelan al funcionamiento del Estado” (Espinosa, 2009: 82).

Otras de las limitantes parciales que ha tenido el modelo de participación en esta Gran Misión, tiene que ver con dos elementos, el primero considerar que la actividad agrícola es de carácter “estratégico” y por tanto el Estado en función de las necesidades nacionales se reserva el derecho de la planificación de este sector. Y en segundo lugar, una visión técnica en la cual se tenga desconfianza del conocimiento y capacidades que posee la población objeto de la política, en este caso las comunidades campesinas, donde el hecho agrícola es su modo de vida, es decir un problema de cultura política. La combinación de estos aspectos puede redundar en no hacer participativas todas las áreas del diseño y formulación y no entregar (o redistribuir) más poder dentro de la gestión de lo agrícola por prejuicios. El elemento de fondo que está presente en estos dos aspectos es la separación que se produce entre Estado y sociedad como cuerpos diferenciados, entre administración y administrados, lo cual es un signo característico de la *matriz estado-céntrica*.

Así por ejemplo el productor Heriberto Solarte menciona que aunque sus tierras son aptas para un rubro se les otorgó financiamiento para otro, o se aprueban rubros que no son factibles en ciertas zonas, por ser determinado como estratégico y prioridad para la siembra en ese ciclo. Es el Estado el que determina prioridades de semilla, siembra y financiamiento por algunos rubros sobre otros en el Plan Bienal.

En este mismo orden de ideas, Mesa, es del criterio de que “Si un rubro es estratégico o no, no se define con los productores (...) la definición de la política es netamente estatal...”<sup>158</sup> Para el caso de la GMAV “Se focalizaron los rubros para la inversión por las condiciones agronómicas de cada región: estados ganaderos, los estados

---

<sup>158</sup> La explicación tiene que ver con la caracterización nacional que se realizó de los estados y territorios con base en su vocación agrícola, por lo que el financiamiento queda determinado en función de esa clasificación.

cerealeros, los estados de café, los estados de cacao y los estados de las hortalizas” (<ENT07 > 11 de enero de 2013, Caracas). Iglesias, señala igualmente, “El Estado orienta rubros y políticas de financiamiento en lo estratégico.” Por lo que no se puede decir que es una conducta personal o aislada, si no más bien una lógica de acción institucional que forma parte del *habitus* en la manera de gestionar lo agrícola. *Habitus* que da cuenta de cuál es el estilo de política pública que prevalece al observar la conducta de los funcionarios públicos, en este caso lo estratégico representa un rasgo del estilo *top-down* o *estado-céntrico*. El Estado se reserva la determinación de rubros estratégicos en función de las necesidades nacionales y a su vez el financiamiento está condicionado a esta priorización, donde no se recogió evidencia que indique que los productores organizados pudieran incidir en esto.

Con respecto a la desconfianza hacia el Poder Popular en la gestión de lo público, que trascienda lo instrumental y de lo micro, Iglesias menciona que los productores sólo participan en la ejecución y seguimiento de la política y no en las grandes decisiones “Por carencia de elementos técnicos de las comunidades.” De hecho sobre la definición del problema público que da origen a la política refiere, “Yo como Estado tengo un balance de alimentos, yo necesito producir tanto, nuestra meta para esta año será de tanto, las metas salen de las estadísticas (...) del equipo del ministerio” (<ENT05> 14 de enero de 2013, Caracas). De fondo hay contradicciones o tendencias entre, la inercia de un modelo y la irrupción de otro novedoso.

## **2.16 Incidencias de las formas de participación ciudadana en el diseño de la política pública, en la toma de decisiones y en la gestión de la política.**

Las informaciones obtenidas tanto de servidores públicos, vinculados a la implementación y diseño de la política, como de los delegados y productores, apuntan y coinciden, en que ha habido un alto componente de participación ciudadana en todas las fases de la política pública agraria materializada en la GMAV en su primer momento. Esta participación se produjo a través de mecanismos como asambleas campesinas, Comando Regional Agrario Socialista (CRAS), y los encuentros nacionales y regionales de delegados de la Gran Misión.

Desde nuestra perspectiva teórica una institución democrática es un lugar “...donde los ciudadanos se reúnen para encargarse de su bienestar y abordar los problemas de vivir juntos. Los ciudadanos y gobernantes razonables que buscan el bienestar general en un contexto de valores sociales compartidos descubren la voluntad del pueblo a través de la deliberación” (March y Olsen, 1997: 64). Queda claro que los tres mecanismos de participación identificados son instituciones políticas, pues tanto las asambleas agrarias,

como el CRAS, los encuentros de delegados son espacios de debate entre ciudadanos y agentes gubernamentales en pro de una temática común. Espacios desde los cuales se ha co-producido y co-gestionado la nueva política pública agraria en Venezuela.

El *Neo Institucionalismo* político, en esencia implica el retorno del debate político, del discurso y conflicto que lo contienen, y la constitución de organizaciones formales con reglas que determinan su identidad, incorporación de actores, capacidades y recursos.

Sin embargo, es necesario precisar en qué fases de la política se ha producido esa participación y cuál ha sido la incidencia real de la misma<sup>159</sup>. Al final de esta sección se presenta en una tabla resumen que contiene las formas de participación identificadas en cada fase de la política agraria y la incidencia concreta que se derivó del proceso de participación.

Con respecto al diseño de la política agraria, los testimonios recogidos en la investigación de campo muestran que desde momento de su lanzamiento y concepción por una u otra vía, la institucionalidad se complementó de los aportes, recomendaciones, informaciones, diagnósticos que realizaban los productores. Esos aportes fueron materializados en el *Plan Bienal*, documento rector de la política en lo productivo, además de instrumento de planificación agrícola del MPPAT, por lo que los productores por la vía de las asambleas agrarias y de sus delegados, participaron en el diseño y en la planificación de la política pública agraria<sup>160</sup>. En el documento oficial del MPPAT para agosto del año 2011, siete meses después del lanzamiento de la Gran Misión, se reportaban 1.030 asambleas realizadas a nivel nacional.

Otra expresión concreta de participación en la formulación de la política, tiene que ver con los *ocho programas de atención específica de la Gran Misión*, que si bien responden a ejes estratégicos de la política agraria establecidos en la CRBV y la LTDA, representan también una adaptación o priorización de acción en función de las prioridades ya realizadas por las comunidades campesinas en las distintas asambleas parroquiales. No sólo los programas en sí mismo, sino su aplicación, el ejemplo más emblemático identificado durante el proceso de investigación es quizás el Programa de Vialidad Agrícola denominado “*Plan Cayapa*”, en donde no sólo se detectó con la participación de los productores a nivel nacional, el número real del déficit de vialidad en esta área, 66.000 km, sino que incluso se priorizaron, a través de los encuentros regionales y nacionales de delegados, cuáles serían atendidos inicialmente quedando la cifra en 22.000 km territorializados.

---

<sup>159</sup> Para sintetizar las fases del ciclo de la política pública, y ante lo reciente de la implementación de la Gran Misión, se ha dividido en tres fases principales a saber: el diseño de la política, la toma de decisiones y la gestión de la política.

<sup>160</sup> Sin embargo, determinar el grado exacto de incidencia de la participación ciudadana en esta etapa requiere de una investigación de campo más amplia y profunda que puede ser desarrollada en otra investigación al respecto.

Con respecto a la toma de decisiones, el trabajo de campo ha permitido identificar al menos tres elementos que han posibilitado la participación de productores y productoras en la toma de decisiones: las asambleas campesinas parroquiales, el I y II encuentros nacionales con los delegados de la Gran Misión, y el Comando Regional Agrario Socialista (C.R.A.S).

En las asambleas campesinas los productores discutían, priorizaban, planificaban y además elegían a los delegados de la Gran Misión, quienes debían transmitir a las autoridades lo discutido en las asambleas. Los delegados parroquiales que participaron en el I y II encuentro de delegados, pudieron mostrar su punto de vista y la información de sus comunidades de cara a establecer las metas finales de producción, requerimientos de maquinaria, insumos, riego, etc. y en el caso de problemas puntuales comprometer a las autoridades allí presentes. De la misma forma, el C.R.A.S., como espacio de decisión operativa de corte regional, en el marco de la Gran Misión permitió la participación de los delegados o de productores organizados con derecho de palabra.

Igualmente, se aprecia que la GMAV no es rígida. Su funcionamiento se fue adaptando a los insumos que recibía de parte de los productores, es decir de la población objeto de la política que al participar de manera activa adquiere la condición de sujeto de la política. Una muestra de ello son los *Agro Patria*<sup>161</sup> comunales, en los cuales a partir del diagnóstico comunitario se evidenció la necesidad de llevar los centros de distribución más allá de las capitales de los estados, identificando o generando espacios para establecer una versión más pequeña y comunitaria de estas agro tiendas.

En el plano de la gestión de la política, la incidencia en la participación se percibe a través de dos instancias que son los delegados de la Gran Misión y el C.R.A.S, instituciones políticas como ya vimos. En el caso de los delegados parroquiales en roles de seguimiento y control, lo cual parece estar presente cuando se evalúa a quien se le dio el crédito y los desembolsos de los mimos por el Estado, la entrega de insumos y maquinaria agrícola, a la vez que velan por el cumplimiento de las priorizaciones realizadas o los acuerdos alcanzados. Estas funciones las pueden desarrollar desde el C.R.A.S. que se constituye en un mecanismo de gestión de la política *in situ* con participación de los delegados y productores organizados. En estos espacios no se discute la política nacional y las grandes metas acordadas, pero si se gestiona el cómo se implementa o las adaptaciones necesarias en el territorio.

---

<sup>161</sup> Agro Patria es una empresa del Estado, adscrita al MPPAT encargada de la producción y distribución de insumos agrícolas a precios subsidiados a los productores agropecuarios. Agro Patria Comunal es una modalidad de agro tienda que se deriva del intercambio con la comunidad en el marco de la Gran Misión Agro Venezuela.

En la investigación de campo surgió un elemento de tipo cualitativo que evidencia el nuevo liderazgo agrícola a partir de las vocerías y estructuras de la Gran Misión. Se observan coincidencias entre Aponte, y Kassen; a pesar de algunos problemas en la forma de escogencia de los voceros, el proceso de crear una estructura de participación en el marco de la Gran Misión generó un nuevo liderazgo social en el campo venezolano, que desplazó vicios que formaban parte de una cultura política, Kassen refiere, “Salieron voceros con un nuevo liderazgo, nuevos liderazgos que estaban ganados para trabajar por un colectivo, por un interés mutuo y de toda la colectividad, así como otros voceros que estaban por la gestión, de gestor que le cobraba a la gente, que quería un carnet, que quería un sueldo” (<ENT04>el 4 de febrero de 2013, Caracas). Por su parte Aponte señala, “Se dejó una semilla que hay que regarla... los productores se conocían de las parroquias, sabían que estaba pasando en una parroquia y en la otra. Dejo de tener poder aquel vocero gestor en la agricultura.” (<ENT06> 4 de febrero de 2013, Caracas). Por su parte, Estraño afirma, que “El Poder Popular es un mal necesario, se han eliminado trámites burocráticos. (...) - Los delegados hacen- trabajo social pero a la vez trabajo político en las comunidades. Antes lo hacía solo el político, lo que generaba el rechazo, ahora nuevo liderazgo en el campo. Ahora los políticos buscan utilizar a los delegados” (<ENT08> 21 de febrero de 2013, Miranda).

Con la Gran Misión Agro Venezuela se activan y movilizan una serie de mecanismos, algunos existentes o readaptados y otros nuevos, para la gestión específica de la actividad agrícola productiva<sup>162</sup>, lo que trajo como consecuencia un saldo organizativo importante, que apunta iniciar un desplazamiento de una cultura política clientelar y prebendaria, a través de la emergencia de nuevos actores sociales en el campo venezolano, actores que surgen en el marco de la legitimidad que les da ser verdaderos productores agropecuarios dedicados a la actividad, pero que igualmente se posicionan o empoderan en el marco del modelo de participación adoptado para la Gran Misión<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> Aunque en la ley del año 2008 existía la figura de las asambleas campesinas, de la misma manera, ya existían en la práctica y a nivel normativo los Consejos Campesinos que desde el año 2006 han sido impulsados como unidades básicas de organización y participación social, que para el caso agrícola aplican la modalidad de los Consejos Comunales Rurales.

<sup>163</sup> Esta Misión está impregnada por la lógica de las formas de participación ciudadana predominantes desde el año 2006 en Venezuela, fundamentalmente los consejos comunales que como forma de organización de base predilecta, se han centrado más en la gestión de lo público en general, y no necesariamente el aspecto productivo, como alumbrado público, seguridad, deporte, salud vecinal, vialidad, etc., pero sin entrar en profundidad, al menos de manera generalizada en las particularidades del tema agrícola productivo, hay que tomar en cuenta que no todo lo que se cataloga como rural es agrícola, por tanto Faiez Kassen pregunta “¿Quién toma las decisiones en materia agraria en Venezuela, el sector rural o el sector agrícola? Son sectores distintos que tienen intereses distintos. Unos tienen tierra y el otro no”. (<ENT04> 4 de febrero de 2013, Caracas). Cabe reiterar que según el último censo de población y vivienda del año 2011, la proporción de la población venezolana en el ámbito rural es de 11,3%, sin embargo la totalidad de ese porcentaje no es productor. Tanto la investigadora en temas agrícola Delia Polanco como el Viceministro Kassen refiere que la cifra de productores debe rondar entre el 6 y el 7% de la población total.

**Tabla N° 10. Resumen de las formas de participación ciudadana y su incidencia identificadas en cada fases de la política agraria.**

PRIMERA ETAPA DE FUNCIONAMIENTO DE LA GRAN MISIÓN AGRO VENEZUELA		
FASE DE LA POLÍTICA AGRARIA	FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN
DISEÑO Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA	.-ASAMBLEAS CAMPESINAS .- I Y II ENCUENTROS NACIONALES DE DELEGADOS .-COMANDO REGIONAL AGRARIO SOCIALISTA (CRAS)	.-METAS DEFINITIVAS DEL PLAN BIENAL .-PRIORIZACIÓN .-PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE LA GRAN MISIÓN
TOMA DE DECISIONES	.-ASAMBLEAS CAMPESINAS .- I Y II ENCUENTROS NACIONALES DE DELEGADOS .-COMANDO REGIONAL AGRARIO SOCIALISTA (CRAS)	.-METAS DEFINITIVAS DEL PLAN BIENAL .-PRIORIZACIÓN .-PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE LA GRAN MISIÓN .-MODIFICACIÓN DE DISPOSICIONES LEGALES
GESTIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA	.-COMANDO REGIONAL AGRARIO SOCIALISTA (CRAS)	.-SEGUIMIENTO A ACUERDOS Y COMPROMISOS ACORDADOS .-VIGILAR CUMPLIMIENTO DE PRIORIZACIONES REALIZADAS .-NUEVAS PRIORIZACIONES .-PRESENTACIÓN DE PROYECTOS COMUNITARIOS COMPLEMENTARIOS

Fuente: Construcción Propia

### 2.17 Segundo momento de la Gran Misión Agro Venezuela: La reestructuración.

El segundo momento de la GMAV comienza a partir del mayo del año 2012, con apenas poco más de un año en funcionamiento, es reestructurada y relanzada, creando una nueva estructura y dinámica de trabajo, presente en varias de las Grandes Misiones, esto es lo que se conoce como un *Órgano Superior*<sup>164</sup> que en el caso de la Agricultura se estructuró en tres niveles: los Comandos Estratégicos Regionales, las Juntas Estadales y las Juntas Municipales. La información en detalle sobre la estructura y funcionamiento de cada uno de los niveles del Órgano Superior se incluyó en la sección de anexos (Ver anexo N°5).

Los tres gráficos siguientes muestran de forma resumida la conformación de los miembros y estructura de funcionamiento del OSA, tanto a nivel nacional, regional, y estatal, así como las regiones creadas para la gestión de la política agraria en el marco de la GMAV.

<sup>164</sup> Este Órgano Superior de Agricultura (O.S.A.), representa un mecanismo de coordinación y articulación entre varios entes del Estado cuando existe una materia que trasciende el funcionamiento de diversas instituciones.

**Figura N°3. Integrantes del Órgano Superior de Agricultura en todos sus niveles.**



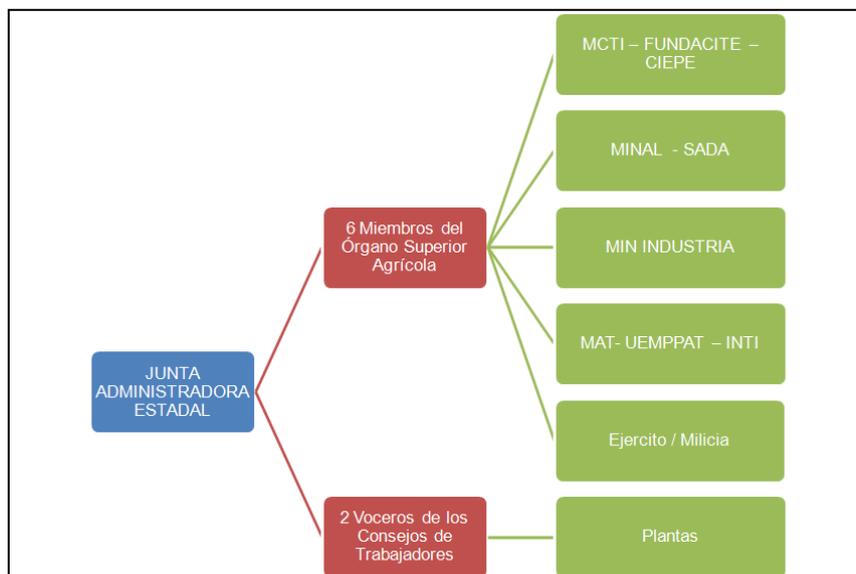
Fuente: MPPAT 2012

**Figura N° 4. Regiones de trabajo agrícola conformadas en el marco de la GMAV.**



Fuente: MPPAT 2012

**Figura N° 5. Juntas Administradoras Estadales.**



Fuente: MPPAT 2012

Dentro de las motivaciones que produjeron la reestructuración de la GMAV y de la creación del OSA parece existir un consenso en cuanto a que lo agrícola trasciende al MPPAT como actividad que desarrolla, dinamiza o impacta múltiples sectores, además del hecho de ser una política pública masiva con un alcance nacional, que requería del apoyo y articulación de diversos entes gubernamentales para poder alcanzar las metas y objetivos para la que fue creada. “La GMAV no podía estar sola en un sólo ministerio. Se crea el Órgano Superior de Agricultura donde confluyen varios Ministerios, (Ministerio de) Defensa, (Ministerio de) Alimentación, (Ministerio de) Planificación, PDVSA, (Ministerio de) Ciencia y Tecnología, etc. Allí con dos vocerías del MPPAT. (Fue) Una forma de actuar donde están los cuellos de botella en las cadenas productivas, (por ejemplo) innovación tecnológica, vialidad, etc., (la) vialidad le correspondía a Ministerio Transporte Terrestre. Surgen las Agropatrias Comunes<sup>165</sup> para atender los insumos agrícolas. Agrosoporte (...) y así sucesivamente” (ENT06> 4 de febrero de 2013, Caracas). “Aglutina esfuerzos no solo del MPPAT sino de otros actores, ministerios, PDVSA, etc. Incorpora otros actores sociales (e) incorpora otros actores institucionales. (Cuenta con) Estructura nueva, (el) Órgano Superior de Agricultura, la Sala Situacional (de la GMAV) la lleva el Ministerio de la Defensa, (un total de) ocho ministerios. (La idea es) Garantizar el trabajo conjunto de todas las instituciones” (<ENT05>14 de enero de 2013, Caracas).

<sup>165</sup> Como ya se mencionó anteriormente, las Agro Patrias Comunes es una experiencia que surge con la GMAV en la que en conjunto con los productores organizados el MPPAT crea pequeñas tiendas y unidades de Agro Patria para atender y dar cobertura a los productores agrícolas en regiones donde no había presencia de las tiendas Agro Patria.

El director de Circuitos Agro Productivos y Agro Alimentarios del MPPAT, Armando Franchi, oficina donde se realiza gran parte del Plan Bienal, atribuyó las modificaciones organizacionales a lo siguiente, “El MAT sólo no puede con la agricultura. (Hay) limitantes de recursos para expandir el plan de siembra (y la) Necesidad de articular la Misión a nivel nacional” (<ENT12> 23 de enero de 2013, Caracas). Igualmente Kassen posiciona algunos aspectos más globales en este sentido, “La GMAV es otra visión del tema agrícola. Anteriormente se veía que la política agrícola pertenecía solo al MPPAT. En el Banco Central de Venezuela la agricultura genera un 5%, pero si se ven todos los sistemas que arrastra la agricultura como servicios, transporte, plástico, etc. es casi un 35% del PIB, la agricultura dinamiza a muchos sectores económicos” (<ENT04> 04 de febrero de 2013, Caracas).

Otros de los aspectos, que se derivan de la investigación de campo con respecto a las motivaciones en los cambios realizados en la Gran Misión, tiene que ver con la eficacia y eficiencia de los recursos asignados durante el primer momento de la GMAV, pues varios de los servidores involucrados en la implementación y desarrollo de la política, así como de los productores hacen referencia a este aspecto.

“El primer año se financió a todos (los productores) y no alcanzó para todos. La masificación produjo eslabones sueltos. Así el Órgano Superior pone criterios, donde es la mayor producción, consolidar. Se determinó que no se dependiera solo de FONDAS<sup>166</sup> y BAV<sup>167</sup>. De ahí surge el Fondo Zamora para la Misión. Financiamiento de proyectos estratégicos, el monitoreo de esto se lleva a través de la Sala Situacional de Fuerte Tiuna...”<sup>168</sup> (<ENT06>4 de febrero de 2013, Caracas). “Se incorporan a las Fuerzas Armadas y gobernaciones. (Se crea un) Estado Mayor. Las Fuerzas Armadas controla el recurso, se creó mecanismo de seguimiento a los recursos (...) Se crea en Fondo Zamora<sup>169</sup> con su estructura de seguimiento. Recursos (provenientes) del petróleo: PDVSA 70, FONDEN<sup>170</sup> 30” (<ENT07>11 de enero de 2013, Caracas).

Este fondo nace con el objetivo de concentrar los recursos de la banca privada destinados a la cartera agrícola obligatoria y por el hecho de que los pequeños y medianos productores no tenían acceso a crédito por no reunir(según las entidades bancarias), el perfil

---

<sup>166</sup>Fondo para el Desarrollo Agrario Socialista, instituto adscrito al MPPAT.

<sup>167</sup>Banco Agrícola de Venezuela, instituto adscrito al MPPAT.

<sup>168</sup>Principal Fuerte Militar del país, y sede de la Academia Militar de Venezuela, ubicado en la Ciudad de Caracas

<sup>169</sup>El Fondo Zamora surge en el año 2012, su nombre exacto es “Fondo Ezequiel Zamora para el fortalecimiento y financiamiento de la Gran Misión Agro Venezuela”, creado con “el fin de impulsar la actividad agrícola y agroindustrial nacional, procurando la soberanía, la autonomía y la seguridad agroalimentaria, garantizando que las productoras y productores, campesinos y campesinos, cuenten con los recursos adecuados para alcanzar los niveles de producción de los rubros estratégicos para la Nación” Artículo 1, decreto 8.809 (2012).

<sup>170</sup>Fondo Nacional para el Desarrollo Endógeno, creado en el año 2005 y adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Finanzas.

crediticio y bancarizable para otorgar crédito<sup>171</sup>. Esto traía como consecuencia que los créditos agrícolas solo se otorgaban a los grandes productores agrícolas o que por otro lado, existiese un importante porcentaje que de la cartera agrícola obligatoria, tanto de banca privada como pública que no llegaba a asignarse a ejecutarse.

No todos estos cambios se lograron implementar. Algunos de estos eslabones quedaron pendientes y no todos los estados adoptaron de forma homogénea tal estructura, dependiendo en unos y otros de diversas características que produjeron variantes en el modelo. Sobre el funcionamiento y la permanencia de la nueva estructura de la GMAV en los estados, Mesa, señaló “No (está presente) en todos los Estados. Hay estados con presencia de los gobernadores, más presencia, y los estados de vocación agrícola. Depende de la presencia del gobernador y de la vocación agrícola de ese Estado.” (<ENT07>11 de enero de 2013, Caracas). En la misma vía argumentativa, Franchi indica que “La Junta local de la nueva fase de la GMAV no se llegó a instalar.” (<ENT12> 23 de enero de 2013, Caracas).

Lo anterior puede ser corroborado, cuando al revisar el documento de interno de trabajo del MPPAT sobre la nueva estructura de la Gran Misión, el esquema de organización es desarrollado sólo está hasta las Juntas Estadales pues no aparecen las Juntas Locales<sup>172</sup>.

Con la transformación y reorganización de la estructura funcional de la GMAV a partir del año 2012, se buscaba en primer lugar mayor control de los recursos, en especial los créditos entregados a los productores y productoras para la actividad agrícola, así como de los rubros que estos créditos financiaban<sup>173</sup>. En segundo lugar, una mejor coordinación de las políticas en el territorio, pues se crea una estructura de múltiples actores gubernamentales de los niveles nacional, regional, estatal y local para lograr mayor coordinación, supervisión, e incorporar otros actores para llevar a cabo el cometido dadas las limitantes instituciones del MPPAT. Igualmente, destaca la incorporación de la FANB en un rol más activo en diversas aristas de la Gran Misión, teniendo representantes tanto en

---

<sup>171</sup>Con esto se hace referencia a que pequeños productores nunca habían tenido acceso a una cuenta bancaria y su actividad por ser una producción de escala más pequeña no representaba a juicio de las agencias bancarias susceptibles de ser bancarizables, es decir proveerles de una cuenta de ahorro, de un crédito productivo o de otros instrumentos financieros, tenía como consecuencia que estos se encontraran por fuera del sistema bancario y financiero nacional.

<sup>172</sup>La investigación de campo no permitió determinar el por qué no se instaló el eslabón más local de la estructura de trabajo de la nueva etapa de la GMAV, sin embargo los funcionarios entrevistados manifestaron que era una tarea pendiente y su importancia.

<sup>173</sup>Es necesario mencionar que como comentarios marginales o secundarios en varias de las entrevistas realizadas y en conversaciones informales, tanto servidores públicos como productores estaban conscientes del desvío o utilización en otros fines, que hacían los productores con los recursos otorgados en los créditos agrícolas. Esto se pudo haber producido por dos razones, en algunos casos eran productores que aunque tenían espacios productivos se iniciaban por primera vez en la actividad agrícola y pecuaria, por lo que no era exactamente su vocación, en segundo lugar, por ya contar con dinero en mano, de manera relativamente fácil, sin tener que llevar a cabo la actividad para la cual se le había otorgado. Es posible que la sumatoria de estos casos a nivel nacional tuviera una incidencia en los rendimientos productivos del Plan Bienal por rubros, ante lo cual se aumentaron los controles y filtros en el manejo de los recursos que se le otorgaban a los productores. De fondo había un descontento con el desempeño de los productores.

el Órgano Superior, en el Comando Estratégico Regional, en las Juntas Estadales, así como en el seguimiento general de la Misión a través de una sala situacional. Esta presencia, por lo visto en el primer momento, no fue tan marcada y activa.

## **2.18 Formas de participación durante el año 2012 en adelante.**

La forma de relación entre el Poder Popular expresado en las asambleas agrarias y los delegados de la GMAV, puede haber quedado determinada por las nuevas instancias de decisión. En la búsqueda por establecer más controles en la ejecución de la política pública y de los recursos otorgados, la toma de decisiones quedo más centralizada y la evidencia de la investigación de campo apunta a que más alejada de los productores.

“La relación entre los voceros y el Órgano Superior es en cuanto al tema del financiamiento. En el primer año se le dio a todo el mundo.” (<ENT06> 04 de febrero de 2013, Caracas). “(Los) voceros hacen propuestas de a quien se financia (y) mecanización. (La) decisión y validación la hacen las juntas.” (<ENT05>14 de enero de 2013, Caracas). De estas dos expresiones se desprende que el papel de los delegados de la Gran Misión estará limitado o restringido a proponer o priorizar cuáles serán los productores a financiar para cual rubro, y por ende la mecanización para el mismo, es decir, sólo financiamiento y solo priorizar, pues ya las decisiones dependen de otras instancias. Igualmente se percibe una desconfianza de la institucionalidad con respecto a los productores.

Una contradicción a lo expresado por Franchi sobre las Juntas Locales o Municipales, es lo afirmado por Mesa, “Van al delegado parroquial, solicita una inspección, el delegado parroquial en las reuniones que se hacen periódicamente (con la Junta Municipal) informa y entrega los listados.” Por lo que la última palabra la tendrían estas Juntas municipales o estadales. En este sentido, el mismo funcionario, indica que para el año 2012 “Se le dio prioridad a las unidades de producción primaria. Antes solamente con la cédula (de identidad) y una inspección te financiaban, ahora se hizo rigurosidad con los requisitos, se mejoraron las inspecciones(...) puede ser beneficiario así no esté inscrito (en el Registro Nacional Agrícola). No se prioriza a los inscritos en la GMAV.” (<ENT07>11 de enero de 2013, Caracas). Queda clara la prioridad establecida por el Estado, que pueden beneficiar no sólo aquellos que estén en el registro inicial, que sirvió de censo y como método para establecer la población objetivo en números más reales.

Para Kassem el segundo momento de la Misión representa, “Más controles. Los delegados quedaron presentes en el segundo eslabón del a O.S.A.(...) El Ministerio debe ir a las parroquias, ir al nivel más pequeño, hacer asambleas, salir de la oficina” (<ENT04> 04 de febrero de 2013, Caracas). No queda claro cuál es ese segundo eslabón, que pudiera

interpretarse en la Junta Estatal, donde están contemplados los voceros del Consejo de Trabajadores<sup>174</sup>, sin embargo, esta figura aplica a las Unidades de Producción Socialistas Agrarias (UPSA)<sup>175</sup>. Según palabras de Iglesias en las U.P.S.A participan en el proceso de planificación agrícola a través de los Consejos de Trabajadores, y recientemente en cada U.P.S.A. se ha creado el Consejo Socialista de Participación, “Las Unidades de Propiedad Social Agrícola del Estado, ahora intervienen en el proceso de planificación, los Consejos de Trabajadores de esas unidades también intervienen. Se ha creado lo que ahora se denomina el Consejo Socialista de Participación, (...) en cada planta del Estado o en cada Unidad de Producción Primaria del Estado debe haber un Consejo Socialista de Participación que está compuesto por un vocero del Consejo de Trabajadores de esa unidad, un vocero de la Red de Productores Libres Asociados (REPLA) que estén alrededor de esa unidad, un vocero representante de la UPSA como institución, y en algunos casos un vocero del partido(...) Todos estos voceros participan en las decisiones estratégicas de la unidad de producción y el entorno” (<ENT05> 14 de enero de 2013, Caracas).

Sobre el rol aparentemente no tan activo en este segundo momento de parte de los productores organizados, en los servidores públicos se encontraron respuestas argumentadas en que ya la “etapa fuerte” pasó, que fue diseño de la política, definición de metas, de insumos agrícolas de semilla, de riego, etc., como una etapa que permitió planificar y readecuar las estructuras del MPPAT, y la presente etapa se constituye por la ejecución de aquello que se planificó y se priorizó. “(La) planificación inicial permitió el boom, el salto en la parte agrícola en Venezuela. Una vez que tú planificas el insumo y la mecanización viene la siembra y la cosecha. Todo Agro Venezuela es un diagnóstico, planificación seguimiento y evaluación (...) Necesitamos cumplir las metas establecidas en las asambleas del año 2011, algunas llevan tres o cuatro años en alcanzarse” (<ENT05> 14 de enero de 2013, Caracas).

Existe una segunda perspectiva que se ha querido mostrar y es la representada por los productores y productoras que son objeto de la política, pero además de los delegados que ya representaban una estructura de participación y funcionamiento durante el primer año. En primer lugar se encuentran las opiniones de los productores y trabajadores de la Unidad Pedro Camejo de la Base Agroproductiva Socialista de los Valles del Tuy. Solarte señala, “El segundo momento (es) más ordenado, (hay) mayores controles. Si querías

---

<sup>174</sup> Los Consejos de los Trabajadores y trabajadoras, para el Diputado Oswaldo Vera, presidente de la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Nacional, son parte esencial del proceso revolucionario bolivariano dentro de la democracia participativa y protagónica (...) ejercen el control y vigilancia de los medios de producción, participan en la gestión de las empresas y en la formación de los trabajadores.” Para mas información consultar [http://www.el-nacional.com/economia/consejos-trabajadores-esencial-proceso-revolucionario\\_0\\_101992332.html](http://www.el-nacional.com/economia/consejos-trabajadores-esencial-proceso-revolucionario_0_101992332.html)

<sup>175</sup> Son unidades productivas fundamentalmente de propiedad estatal, ejemplo son espacios productivos de grandes sistemas de riego, de empresas estatales, y áreas administradas directamente por el Estado

sembrar necesitabas el aval social del Consejo Comunal, los papeles de las tierras, etc.” (<ENT10>21 de febrero de 2013, Miranda). Johan Díaz en cambio manifestó que “En el segundo empezaron los filtros, normas, más organizado, aval de los delegados, aval del Consejo Comunal. Seguimiento de los recursos para financiar” (<ENT14> 21 de febrero de 2013, Miranda). Finalmente Fabio Ascarote indica que “En el segundo momento se entro en orden en toda la cadena, Siembra, arrime, comercialización. Autosustentable” (<ENT15> 21 de febrero de 2013, Miranda).

Estraño, en su doble condición de productor, y delegado parroquial de la GMAV, señala “(Que en el) segundo momento (hubo) más control. Los productores delegados eligen a un delegado que lo representa en la comisión estatal del OSA. En el caso de (estado) Miranda hay dos delegados en esa junta, uno principal y uno suplente. (Hay) más burocracia, más perdida (con la) O.S.A. Las decisiones se deberían tomar de la base hacia arriba” (<ENT08>21 de febrero de 2013, Miranda, subrayado propio).

En la estructura de la Gran Misión para el año 2012, se tiene más control estatal sobre la política, pero que a su vez para los productores representan más instancias con las cuales articularse, que puede tener su impacto en los ritmos de ejecución de la política y que a su vez representa pérdida de poder de decisión para estos. Lo descrito por Estraño se corresponde con lo afirmado por Kassen, cuando manifestó que los delegados dela GMAV están en el segundo eslabón. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en el gráfico correspondiente a las Juntas Estadales del documento de trabajo del MPPAT del año 2012, no aparecen los delegados parroquiales incorporados. No obstante los controles de esta etapa, Sánchez manifestó que “Se siente más tomado en cuenta en el año 2012. Le llegó su financiamiento en ese año. A través de las vocerías del Consejo Comunal con lista de productores.”(<ENT09> 21 de febrero de 2013, Miranda). Esto da cuenta que los productores se sienten participantes de la GMAV, por ser “beneficiados” de los servicios de la misma.

A manera de resumen, se evidencia que el segundo momento de la GMAV ha estado determinado por el incremento de controles en la misma, cuya motivación principal fue la experiencia durante el primer año, en donde hay una coincidencia de testimonios y evidencias tanto de productores, delegados y funcionarios sobre los tiempos acelerados de esta primera etapa. Los nuevos controles incidieron en las formas de participación, pues la incorporación de otros actores gubernamentales (Ministerios, Gobernaciones y Alcaldías) y el armazón de una nueva estructura de trabajo, limitarían el papel de los productores en la GMAV.

## 2.19 Incidencias de las formas de participación ciudadana en la gestión de la política.

Precisar la incidencia de la participación ciudadana por etapas de la política agraria a partir del año 2012, no resulta sencillo. Por tanto de este análisis se suprime la incidencia en la etapa de *diseño o formulación* de la política agraria, para solo continuar con la etapa de *toma de decisiones* y la *gestión de la política*<sup>176</sup>. Siguiendo el mismo esquema de la perspectiva política del *Neo Institucionalismo*, se identifican como instituciones políticas donde se ejerce la participación en cuanto a la *toma de decisiones* a la Junta Estadal del Órgano Superior de Agricultura (O.S.A), al Consejo Socialista de Participación en las Unidades de Producción Socialista Agraria (U.P.S.A) y los voceros de los Consejos de Trabajadores de las (U.P.S.A) ante las Junta Estadal de la O.S.A. Con respecto a *la gestión de la política* se identificaron las siguientes instituciones, Asambleas Agrarias, Consejos Comunales, Delegados Parroquiales.

En la toma de decisiones, lo recopilado en la investigación de campo determina que a nivel de base las comunidades agrícolas, sea a través de las asambleas agrarias, por la vía del delegado parroquial o incluso del Consejo Comunal sigue tomando decisiones y priorizando, además de otorgar el llamado *aval social* para que la institucionalidad gubernamental tome válida la solicitud de algún productor, por ejemplo en los casos de financiamiento y mecanización, lo que representa una micro planificación. Sin embargo, todo lo anterior no es definitivo, esto pasa por una revisión y validación por parte de la Junta, sea esta local o Estadal, en donde la proporción es mayoritaria en integrantes por parte del Estado. Aunque estas Juntas, según lo informado Estraño, cuentan con la participación de dos delegados, uno principal y otro suplente, escogidos, no se puede precisar con exactitud qué tanta incidencia tengan los mismos en estas Juntas como espacio de decisión.

La estructura de este segundo momento se asemeja a expresiones “activas” de democracia representativa a lo interno de la sociedad, pues si bien el delegado parroquial ya es el representante de una parroquia ante la GMAV, el delegado municipal o estadal es escogido del conjunto de delegados parroquiales, esto es una selección de segundo grado que parece alejar a los productores y comunidades campesinas de la toma real de decisiones, aunque se destaca que mantienen presencia en los nuevos espacios de decisión.

---

<sup>176</sup>Uno de los motivos tiene que ver con que este segundo momento apenas alcanza un año de ejecución, tiempo corto para una evaluación real, además vale decir que la información está dispersa, cada ente adscrito al MPPAT maneja la información que le corresponde a su área de acción y no hay publicaciones oficiales o sistematizadas que den cuenta de este proceso, por lo que el análisis se está haciendo en función de las fuentes vivas. Es de recordar, el hecho de que si la política se planifico al menos a dos años a través de un Plan Bienal, si las metas y requerimientos y la priorización de los mismos fue realizada de manera conjunta y validada por la sociedad agrícola y que en función de eso la institucionalidad planifico y se readapto incluso a lo interno, puede servir para entender que en este segundo momento el rol de la participación ciudadana ha estado más enfocado al seguimiento y el control, es decir de la gestión de la política pública, en lo micro estén realizando los delegados parroquiales y los productores organizados en general.

Si a esto se suma los testimonios que parecen demostrar que las Juntas Municipales no llegaron a instalarse, se dificultan los procesos de empoderamiento popular. Como consecuencia algunos delegados parroquiales renunciaron a sus funciones, dado que no se sentían tomados en cuenta o percibieron que perdieron el poder real de representar a sus comunidades.

Por su parte, la gestión de la política, está centrada en el cumplimiento de las metas y prioridades ya establecidas en las asambleas del año 2011. El C.R.A.S. sigue funcionando como un espacio de articulación entre los productores y las autoridades, realizando el seguimiento a compromisos alcanzados a través de visitas técnicas. En dependencia del estado y de la modalidad de funcionamiento finalmente adoptada, es posible que se tenga más o menos incidencia en la gestión de la política en lo micro, (parroquial o municipal) siempre y cuando coincida con el resultado de las asambleas del año 2011 y en función de los rubros estratégicos determinados por el Estado.

**Tabla N° 11. Resumen de las formas de participación ciudadana y su incidencia en la política agraria.**

SEGUNDO MOMENTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA GRAN MISIÓN AGRO VENEZUELA		
FASE DE LA POLÍTICA AGRARIA	FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN
DISEÑO Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA	YA FUE DEFINIDO CON PARTICIPACIÓN DE LOS PRODUCTORES Y PRODUCTORAS EN EL AÑO 2011	YA FUE DEFINIDO CON PARTICIPACIÓN DE LOS PRODUCTORES Y PRODUCTORAS EN EL AÑO 2011
TOMA DE DECISIONES	.-DELEGADOS DE GMAV ANTE LA JUNTA ESTADAL DE LA O.S.A	SEGUIMIENTO A ACUERDOS Y COMPROMISOS ACORDADOS .-VIGILAR CUMPLIMIENTO DE PRIORIZACIONES REALIZADAS
	.-CONSEJO SOCIALISTA DE PARTICIPACIÓN EN LAS U.P.S.A.	DECISIONES EN TORNO A LA UNIDAD DE PRODUCCIÓN DEL ESTADO Y SU ENTORNO
	.- VOCEROS DE LOS CONSEJOS DE TRABAJADORES DE LAS UPSA ANTE LA JUNTA ESTADAL DE LA O.S.A	NO SE TIENE INFORMACIÓN ACERCA DE LA INCIDENCIA DE ESTAS VOCERIAS EN ESTA ESTRUCTURA
GESTIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA	.-ASAMBLEAS AGRARIAS .-CONSEJO COMUNAL .-DELEGADOS PARROQUIALES	AVAL SOCIAL DE SOLICITUDES DE PRODUCTORES O GRUPO DE PRODUCTORES  PRIORIZACIÓN DE FINANCIAMIENTO Y MECANIZACIÓN DE LOS PRODUCTORES DE SU COMUNIDAD
	.-COMANDO REGIONAL AGRARIO SOCIALISTA (CRAS)	.-SEGUIMIENTO A ACUERDOS Y COMPROMISOS ACORDADOS .-VIGILAR CUMPLIMIENTO DE PRIORIZACIONES REALIZADAS .-NUEVAS PRIORIZACIONES

Fuente: Construcción Propia

## **2.20 Modelo de participación ciudadana al que pertenecen las prácticas de participación presentes en la Gran Misión Agro Venezuela.**

En esta sección se realiza un análisis global del modelo de participación ciudadana presente en los dos momentos de ejecución de la GMAV, usando como instrumento la escalera de participación ciudadana de Hambleton y Hogget.

El primer momento de la nueva política agraria, estuvo caracterizado por la participación activa de los productores que permitió definir y ajustar las metas definitivas del Plan Bienal del MPPAT, realizar una priorización de las acciones del Ministerio en función de las necesidades de los productores según fuere el caso, por parroquia, municipio, estado o rubro de actividad productiva, derivando en la creación de programas de atención específicos en el marco de la Gran Misión Agro Venezuela.

Con respecto a la toma de decisiones, dentro de la política pública, que es un elemento determinante a la hora de precisar si la participación ciudadana se hace en un marco instrumental o si efectivamente hay poder compartido entre el Estado y la sociedad, la investigación de campo arrojó que los productores pudieron incidir a través de la modificación de las metas definitivas del Plan Bienal, la propia priorización de metas, rubros, necesidades e insumos es una forma de decidir sobre la planificación y primeras acciones de la política, por ejemplo lo que tiene que ver con la vialidad agrícola que derivó en el programa específico de atención denominado *Plan Cayapa*. Resalta el hecho de cómo el proceso participativo, sirvió para que se modificaran disposiciones legales, en función de las realidades expresadas por los productores, como por ejemplo disposiciones en cuanto al financiamiento agrícola para el micro productor, aquel que tiene menos de media hectárea, que antes no estaban incorporados en la ley para poder acceder a créditos públicos o privados.

En la fase de la gestión de la política agraria, la participación activa de los productores permitió el seguimiento a acuerdos alcanzados en la fase de planificación, así como de lo acordado en las asambleas nacionales. Así mismo, se pudo realizar la vigilancia del cumplimiento de las priorizaciones establecidas, y gestar nuevas priorizaciones sobre la praxis, adicionalmente la presentación de proyectos de alcance comunitario complementarios a las acciones del ministerio.

Al utilizar para el análisis el modelo de escalera de participación ciudadana de Hambleton y Hogget se puede afirmar que el primer momento de la GMAV, se encuentra en el eslabón de *Participación Ciudadana*, compuesto por los pasos del 5 al 10 que va desde información de alta calidad hasta el control delegado. En este eslabón denominado *participación ciudadana*, contiene los cinco niveles de participación que representan cómo

el suministro de información de alta calidad de parte de la autoridad<sup>177</sup>. Al ser evidente el impacto que el proceso de participación tuvo sobre la propia política y su posterior gestión, se puede ubicar el nivel de participación entre los peldaños de “co-participación” y “control delegado”. Estos peldaños hacen referencia a niveles de participación de “tu a tu” entre las instituciones y la sociedad, es una suerte de co-gestión entre los dos actores que están participando en el proceso. Además de un control en la gestión de la política delegado o transferido desde la institución a las organizaciones de la sociedad que actúan en el proceso, ese es el caso de los delegados parroquiales de la Gran Misión.

Este grado de participación efectiva implica un poder compartido que se distribuye y es bidireccional, que hace referencia a modelos de gobierno basado en la *gobernanza*, en el diálogo entre actores de un sistema y que tiene como correlato de análisis de políticas pública el *enfoque relacional*, pues la dinámica de actuación tanto de los productores organizados y el MPPAT no dan cuenta ni de una matriz *estado-céntrica* ni de la *socio-céntrica*.

Sin embargo, el primer momento de la GMAV, posee rasgos que pueden ser ubicados en el eslabón de “*Control Ciudadano*” de la escalera de Hambleton y Hogget, o incluso en el eslabón de “*Poder Ciudadano*” de la escalera de Arnstein. Con pequeñas diferencias ambas escaleras resaltan que tanto poder ciudadano o control ciudadano, representan el nivel más alto de participación, compuestos por peldaños como control basado en la confianza y control independiente o poder delegado o control ciudadano<sup>178</sup>.

Estos mecanismos para el primer momento de la Gran Misión fueron las asambleas campesinas en primer lugar<sup>179</sup>, que tienen como antecedente claro y normativo el art. 70 de la CRBV, que establece que las decisiones adoptadas por las asambleas de ciudadanos serán de carácter vinculante. En segundo lugar, por la figura de los delegados parroquiales de la GMAV, que si bien fueron promovidos desde el Estado, (Poder Constituido), fue un mecanismo aceptado por las comunidades campesinas, lo cual dotó de legitimidad a esta figura y ha sido un interlocutor válido entre ambos actores. En tercer lugar, los encuentros nacionales de delegados, que fungieron como mega asambleas nacionales de productores campesinos que permitieron toma decisiones importantes. Por último, está el Comando Regional Agrario Socialista (C.R.A.S) que, como ya se señaló, paso de ser una instancia de coordinación y de articulación meramente institucional del MPPAT en las regiones, a ser

---

<sup>177</sup> “... la información de alta calidad por parte la autoridad posibilita la participación, y da una pauta a la discusión y negociación sobre la actuación gubernamental. En esta área se logra una participación ciudadana verdadera” (Gillenet *al*, 2009: 188).

<sup>178</sup> Estas secciones se refieren la participación como “...autónoma y logra tener el control y el poder decisión en su máxima expresión, no debemos olvidar que en la participación ciudadana, no existe un control total, ni decisiones unilaterales, que estas buscarán una deliberación y negociación con la autoridad competente (...) la ciudadanía participa en la toma de decisiones mediante mecanismos de negociación y acuerdo (...) los ciudadanos que participan en esta área están dispuestos a ejercer el control...” (Gillenet *al* 2009: 188).

<sup>179</sup> Que tienen expresión el a la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria (LOSSA),

espacios mixtos con presencia de productores e instituciones en los que se realiza seguimiento, control a lo decidido y nuevas priorizaciones.

En síntesis, el primer momento de la GMAV puede ser ubicado en los peldaños del 9 al 11 que pertenecen a los eslabones de *Participación Ciudadana y Control Ciudadano* de la escala que del 1 al 12 realizada por Hambleton y Hogget.

En cuanto al segundo momento de la Gran Misión, las incidencias de los ciudadanos del medio agrícola parecen ser más tenues caracterizados por el incremento de controles en cuanto a los recursos asignados a las comunidades por la vía de créditos agrícolas.

En lo que tiene que ver con la toma de decisiones lo aprobado y discutido por las comunidades agrícolas (asambleas agrarias, delegados parroquiales y consejos comunales) ya no sería tomado como definitivo, pasaría a ser un insumo a ser tomado en cuenta, validado y evaluado por las Juntas Estadales del Órgano Superior de Agricultura, quienes tendrían la última palabra en función de las metas regionales y las condiciones agronómicas y productivas de cada estado. Esto en la escalera de participación de Arnstein se ubica dentro de lo que él define como *Participación Simbólica*<sup>180</sup>. Este eslabón de *participación simbólica* está conformado por los peldaños o niveles; *información, consulta y apaciguamiento*. Por su parte en la versión de la escalera de Hambleton y Hogget, las prácticas y dinámicas antes mencionadas siguen estando dentro del eslabón de *Participación Ciudadana*, no obstante el análisis permite ubicarlas en los peldaños de *consulta genuina, consejos de asesoría efectiva o descentralización limitada*, y no ya, como en el caso anterior en *co-participación*.

Existen instancias como el Consejo Socialista de Participación de las U.P.S.A o las vocerías del Consejo de Trabajadores de las UPSA ante la Junta Estadal de la O.S.A que tienen dos lecturas. Una que tiene que ver con la prioridad manifiesta que el MPPAT para el año 2012 le otorga a las U.P.S.A. dentro del componente productivo de la Gran Misión, pero por otro lado son empresas o unidades de producción netamente estatales que a lo interno ponen en práctica un modelo de gestión compartido y democrático donde los trabajadores de esas empresas, unidades o espacios tienen participación e incidencia en las decisiones estratégicas y en las que además participan los productores del entorno de esas unidades<sup>181</sup>.

---

<sup>180</sup> “...se le permite a la ciudadanía escuchar, tener voz, e incluso ser escuchada, sin embargo bajo esas condiciones carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta. Algunos de los ejemplos de las políticas realizadas en esta sección de la escala son: comités vecinales, foros consultivos, audiencias públicas, en esta sección encuadran todo tipo de mecanismos de participación interactiva” (Gillenet *et al*, 2009: 187).

<sup>181</sup> Si bien puede decirse, que las UPSA no tienen mayor relación con la GMAV, al ser espacios productivos y dárseles una prioridad específica a partir del año 2012, lo que a lo interno de ellas ocurra tiene un impacto o debe ser tomado en cuenta dentro del análisis de la Gran Misión.

La gestión de la política en este momento, se realiza a través de las asambleas agrarias, los consejos comunales o los delegados parroquiales, quienes emiten el aval social solicitado por las autoridades para poder considerar las solicitudes individuales o grupales de los productores, además de poder realizar una priorización de los productores a financiar y a requerir servicios de mecanización. Aunque lo realizado por estas instancias de la sociedad ya no es definitivo, sigue teniendo un poder ante la sociedad y ante las propias autoridades que se evidencia en el *aval social* que debe emitir, una suerte de control social previo que luego pasa a las instituciones del Estado. Estas prácticas pueden ser ubicadas dentro de los peldaños de *co-participación* o *control delegado* del eslabón de *Participación Ciudadana* de la escalera de Hambleton y Hogget.

En síntesis, el segundo momento de la GMAV puede ser ubicado en los peldaños del 6 al 10 que pertenecen al eslabón de *Participación Ciudadana* de la escala que del 1 al 12 realizada por Hambleton y Hogget, o en los peldaños 3 y 5, correspondientes al eslabón de *Participación Simbólica*, de la escalera de Arnstein que va del 1 al 8. Al sumar los dos momentos de la Gran Misión y las impresiones recogidas en los mismos, (servidores públicos, productores beneficiados), se evidencia, que en la actualidad hay más controles, pero estos controles son de dos tipos: *institucionales* y *sociales*.

*Institucionales o vertical*, a través de las nuevas instancias de planificación, seguimiento y control, por ende de decisión, creadas con la reorganización de la Gran Misión y que como señalamos anteriormente parecían buscar mayor coordinación y articulación *in situ* de la política pública. Pero también hay un *control social u horizontal*, que empieza desde abajo, y tiene que ver con el aval que deben dar tanto los Consejos Comunales como los propios delegados de la Gran Misión, para un productor(a) de sus comunidad o localidad que quieran acceder a algunos servicios o beneficios en el marco de la Misión, fundamentalmente en lo que a créditos se refiere. Esto de entrada nos pone en frente de un modelo que parece mixto, un híbrido entre los mecanismo institucionales o institucionalizados a partir del Estado, pero también mecanismos o prácticas por parte de la sociedad, formales e informales, que tienen alguna incidencia en la ejecución de la política.

Por ende, tanto la participación ciudadana de tipo institucional que pertenece a una lógica estatal, como la participación ciudadana autónoma que pertenece a una lógica social, muestran una forma de relación e interacción entre el Estado y la sociedad, una relación que da cuenta de la presencia tanto de *sujetos sociales* como de *sujetos estatales*. La participación ciudadana como proceso termina siendo “entendida como una relación operante y operada (...) entre la sociedad y el gobierno: entre los individuos de cada nación y las instituciones que le dan forma al Estado.” Por tanto reaparecen nuevamente los dos

significados de participación ciudadana “...tanto un componente para el buen gobierno, gobernabilidad como un espacio social para expresión, organización y ejercicio de aquel conjunto de derechos y deberes que nos definen como ciudadanos” (Espinosa, 2009: 102).

En aras del control en la aplicación de la política y para obtener mejores resultados, se crearon una serie de instancias sintetizadas en la figura del Órgano Superior de Agricultura, que si bien proporciona mayor acción gubernamental y suma voluntades estratégicas en la viabilidad de la política, por otro lado puede ser visto como mayor burocracia y control del Estado sobre la política que a la postre separa a los productores agrícolas de la misma. De hecho el Órgano Superior de Agricultura, representa una expresión de gestión pública institucional donde se construyen los sujetos sociales a partir del Estado.

No obstante en estas expresiones híbridas de participación ciudadana no se puede hablar de una distinción rígida entre Estado y sociedad, entre lo público, que en la versión clásica estaría representado por el Estado, o la sociedad percibido como lo privado. Por el contrario, se entiende lo público como algo amplio, que debe ser gestionado tanto por el Estado como por la sociedad a través de las expresiones organizativas, la corresponsabilidad, que fue definida en secciones anteriores y que delimite una forma de cogestión de lo público a través de un proceso de gobernanza<sup>182</sup>

Por todo lo anterior, se puede afirmar que la Gran Misión Agro Venezuela como política pública agraria comporta un modelo de participación ubicado en *Participación Ciudadana*, según la escalera de Hambleton y Hogget. La información y los dispositivos puestos en prácticas por la institucionalidad, en primera instancia a través del MPPAT y en segunda instancia por el Ejecutivo Nacional a través de varios entes representados en el OSA, posibilitan la participación ciudadana de las comunidades campesinas, generando discusión, acuerdos y negociaciones que permiten ver reflejado, aunque no de manera total, las aspiraciones, necesidades y requerimientos de los sujetos de la política.

Constituye un nivel intermedio entre la *No Participación* y el *Control Ciudadano* como extremos de la mencionada escalera, y que por ende cada uno representa en esencia una forma del ejercicio del gobierno, en este caso la *No Participación* es el correlato del enfoque “*top down*” o de “*arriba hacia abajo*” característico de la matriz *estado-céntrica*, mientras que el *Control Ciudadano*, tiene como correlato el enfoque “*bottom up*” o de

---

<sup>182</sup>...proceso en el que la definición del sentido de la dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el único actor dominante, sino del resultado de la deliberación conjunta-intereacción-interdependencia-coproductión-corresponsabilidad asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y circunstancias sociales” (Aguilar, 2007: 8).

“*abajo hacia arriba*” que caracteriza a la *matriz socio-céntrica*. Así la GMAV posee un modelo de participación en política sustentado en el *enfoque relacional* que permite unos niveles de participación relativamente altos, pero que en dependencia de la dinámica pueden fluctuar hacia arriba o hacia abajo en la escalera.

Como elemento adicional al impacto en la gestión de la política que el proceso de participación en el marco de la GMAV ha traído, existe un proceso de empoderamiento parcial que se percibe en la generación de un nuevo liderazgo campesino de base en el agro, que comienza a conformar una nueva cultura de interrelación con el Estado en lo que a políticas agrarias se refiere, dando cuenta de un saldo organizativo y cualitativo, del que aún es temprano evaluar y que entre otras cosas, ha producido como experiencias, la gestión propia de partes de procesos de la política en manos de las comunidades.

### CAPÍTULO III.

#### DE LAS MISIONES SOCIALES AL ESTADO COMUNAL EN VENEZUELA PERIODO 2006-2012: *LA TRANSICIÓN AL AUTOGOBIERNO*

El presente capítulo pretende caracterizar el *sistema* de participación que se deriva del diseño institucional y normativo creado a partir del año 2006, en la segunda temporalidad de análisis que se adoptó para el estudio de la participación ciudadana en la “*V República*”, ello con la finalidad de dar cuenta de los nuevos mecanismos e instancias de participación desarrollados con la creación de la figura de los Consejos Comunales y cómo esto ha impactado en la gestión pública, tanto desde lo institucional como desde lo social, en lo organizativo y a nivel de participación.

Consiste en evaluar las transformaciones que se producen desde las Misiones Sociales hasta el Estado Comunal. Para ello fue necesario revisar dispositivos como: los Consejos Comunales, las Comunas, el Consejo Federal de Gobierno, las *Leyes del Poder Popular*, hasta el más reciente instrumento la Ley de Gestión de Transferencia de Competencias; todo ello desde la perspectiva del *Neo Institucionalismo político*, que como se desarrolló en el capítulo II, se enfatiza, más que en actores, en las instituciones, y en la toma de decisiones. Esta revisión permitirá comprobar la hipótesis de trabajo de la presente investigación, que establece que el modelo de participación ciudadana vigente en Venezuela en su forma de Estado Comunal, se deriva de los comités de base creados o potenciados en el marco del surgimiento de las Misiones Sociales<sup>183</sup>.

A continuación se presenta una línea de tiempo que gráfica los hitos más importantes de las transformaciones institucionales dentro de las etapas de la participación ciudadana en la “*V República*”, en un contínuum que va desde la aprobación del nuevo texto constitucional en el año 1999 hasta la reciente aprobación en el año 2012, de la Ley Orgánica de Gestión de Competencias y otras atribuciones del Poder Popular, teniendo una distinción entre los primeros ensayos 1999-2006, y del 2006 en adelante.

---

<sup>183</sup>En aras de exponer las transformaciones del modelo de participación, y debido a implementación todavía reciente y en pleno ejercicio, el tratamiento de la información en el presente capítulo se hizo a través de entrevistas a fuentes vivas vinculadas a los nuevos mecanismos de participación o que directamente hacen uso de los mismos, y el análisis en detalle de las leyes, reglamentos y disposiciones de carácter jurídico específicas, que estructuran como instituciones formales las nuevas instancias que dan forma al nuevo momento de participación en lo público en Venezuela.

**Figura N° 6. Etapas de la Participación Ciudadana en la “V República”.**



Fuente: Elaboración Propia

### 3.1 Comités De Base de las Misiones Sociales: Génesis del Estado Comunal.

Las Misiones Sociales que fueron creadas a finales del año 2003, y que incorporaban comités de base de participación ciudadana, algunos de cuyos comités eran expresiones organizativas previas.

Existe un antecedente en materia de organización de base impulsado por el gobierno, los Círculos Bolivarianos, estas formas organizativas fueron el primer intento de organización popular en la “V República” “cuyo objetivo primordial era convertirse en la primera expresión del Poder Popular organizado”(González Marregot, 2007: 9)<sup>184</sup>. Estos Círculos tuvieron mucha fuerza los primeros años de gobierno, especialmente a partir del año 2001, siendo creados en junio del año 2001 por el Presidente Hugo Chávez en un acto público<sup>185</sup>. Aunque en la actualidad aun existen, su protagonismo fue disminuyendo progresivamente después de los años 2002 y 2003, siendo hoy círculos de debate y estudio a la vez que de promoción de las ideas de la Revolución Bolivariana.

Otro antecedente lo representan los Comités de Tierra Urbana (CTU)<sup>186</sup> cuyo objetivo es la regularización de la tenencia urbana en los barrios y urbanizaciones

<sup>184</sup>“El gobierno nacional emprendió una estrategia de organización popular con los Círculos Bolivarianos sin escatimar recursos financieros ni institucionales. Los Círculos Bolivarianos que según las cifras oficiales llegaron a ser diez mil, se encontraron bajo un Comando Supremo de la Revolución, instalado en el Palacio de Miraflores, y su objetivo primordial era convertirse en la primera expresión del Poder Popular organizado” (González Marregot, 2007: 9).

<sup>185</sup> Tenían además como sede a nivel nacional e internacional, el Palacio de Miraflores, en donde se llevarán los registros en lo que respecta a los Círculos Bolivarianos. Lo cual evidencia el apoyo político y de recursos al más alto nivel de gobierno, que además, se reflejaba en la mención de estos círculos y el llamado a organizarse en esta forma, de manera constante en los discursos públicos del Presidente Chávez.

<sup>186</sup> Creados vía Decreto Presidencial N° 1.666, del año 2002.

populares, reconociendo el derecho de la propiedad de la tierra por parte de los sectores populares. Fueron impulsados por la Oficina Técnica Nacional de Regularización de Tierras, no gozarían de personalidad jurídica, “se constituirían a través de asambleas (...) el decreto exigía que los CTU reconstruyeran la historia de la comunidad y definieran su territorio -que llamaron poligonal- elaborando un mapa de lo que percibían como “su” comunidad, definido no sólo en términos físicos sino también afectivo” Antillano citado por (López Maya, 2011: 34).

De forma simultánea desde el gobierno nacional se fue promoviendo la creación de instancias de organización en el seno de la sociedad, según fuese el tema, teniendo quizás su punto de clímax entre los años 2003 y 2006 con las Misiones Sociales, en tal sentido González Marregot nos realiza una breve síntesis de estas instancias o modalidades organizativas,

“...se han impulsado otras instancias para la participación popular de carácter más específico y operativo. Entre ellas, identificamos a los Comités de Tierras Urbanas (1999), Mesas Técnicas de Agua (2002), Comités de Salud (2003) asociados a la Misión Barrio Adentro, los Núcleos de Desarrollo Endógeno, los Medios de Comunicación Alternativos, (...) la creación de los Batallones de Reserva, que ha permitido organizar, armar y dar entrenamiento militar básico a sectores poblaciones de menores recursos. También identificamos, a los comités de consumidores y los comités de usuarios de medios audiovisuales entre otros” (González Marregot, 2007: 9).

El Estado promueve de manera permanente “la creación de organizaciones sociales de base, como por ejemplo Círculos Bolivarianos, Comités de Tierra Urbana, Unidades de Batalla Electorales (luego convertidas en Unidades de Batalla Endógena) y los Comités de Salud...” (Silva, 2006: 231). Organizaciones de base en donde “...el voluntariado participante en las misiones sociales, los Comités de Salud, las Mesas Técnicas de Agua, los Comités de Tierra Urbana, las organizaciones de la economía social, las organizaciones socioculturales, las radios e instrumentos de acción comunicacional comunitaria, las UBEs Unidades de Batalla Social, otras” (Rodríguez en Maingon, 2006: 287). Tanto Rodríguez, Silva y González Marregot, coinciden en que las nuevas instancias son promovidas por el Estados en donde la iniciativa de participación ciudadana, se realizan desde la necesidad de implementar políticas sociales masivas, universales e incluyentes.

Por otro lado se encuentran los Núcleos de Desarrollo Endógeno enmarcados en la *Misión Vuelvan Caras*, que se conforman a partir del año 2004, teniendo por finalidad, generar desarrollo sostenible y sustentable, a partir de la organización de la comunidad y las potencialidades específicas de una zona, “...promoviendo el desarrollo sustentable y sostenible de las regiones con la participación de las comunidades organizadas y el apoyo

de las instituciones del Estado” (Colina, s/f: 9)<sup>187</sup>. Dichos Núcleos, fueron una estrategia en el marco de la economía social y en la promoción de un modelo de desarrollo endógeno, inicialmente estuvieron muy ligadas a la transformación del modelo socioeconómico imperante, más que a la gestión de servicios y/o bienes públicos propiamente<sup>188</sup>, “...no sólo se concibieron como espacios para el desarrollo de un nuevo modelo económico. Los núcleos intentan ser espacios para la construcción de un nuevo tipo de sociedad...” (Colina, s/f: 7).

En el mismo año 2004, fueron creadas las Unidades de Batalla Electoral (UBE), para el referéndum revocatorio que se activo para el caso de la figura presidencial ese año, sin embargo, esta figura fue readaptada en diversas oportunidades para distintos fines, básicamente parecía tener una función de movilización popular.<sup>189</sup>

Algunas de estas figuras, no fueron creadas en este momento histórico-político<sup>190</sup>, sino que tuvieron expresión fundamentalmente en la década de los noventa, como formas alternativas de organización que permitieran solventar problemas de las comunidades, un ejemplo de esto son las *Mesas de Trabajo*, que tienen su antecedente en los gobiernos locales de la ciudad de Puerto Ordaz y de Caracas, que a principios de los noventa conquistó un sector de la izquierda a través del partido La Causa R<sup>191</sup>. Estas Mesas constituyen, “...un lugar de encuentro de funcionarios locales con sus comunidades a los fines de resolver los problemas de manera conjunta” (2011: 29). En este esquema de las Mesas de Trabajo se identifican las Mesas Técnicas de Agua<sup>192</sup>.

---

<sup>187</sup> Los Núcleos de Desarrollo Endógeno Socialista (NUDES) son espacios territoriales para la construcción de un nuevo modelo socioeconómico, donde la vocación de sus habitantes y las potencialidades agrícolas, industriales y turísticas se unen para generar un conjunto de actividades económicas que a su vez despliegan redes o cadenas productivas promoviendo el desarrollo sustentable y sostenible de las regiones con la participación de las comunidades organizadas y el apoyo de instituciones del Estado (Colina, s/f: 9).

<sup>188</sup> Es importante hacer mención que, los Núcleos de Desarrollo Endógeno se desarrollaron en el marco de la Misión Vuelvan Caras, que a su vez incorporaba a beneficiarios de otras Misiones, “La Misión esta dirigida a incorporar a las y los ciudadanos de las Misiones Robinson, Piar, Miranda, Ribas y Sucre que se encuentran en la situación de desempleo (...) La idea es desplegar en el territorio nacional centros de desarrollo de múltiples bienes y servicios (Núcleos de Desarrollo Endógeno) que estarían relacionados entre sí y se extenderían y se fortalecerían dependiendo de las necesidades de los grupos sociales que conformen el grupo endógeno y sus alrededores” (Paradas, 2008: 58 y 59). Desde los primeros años del gobierno y a través del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007, como documento rector de las políticas públicas, daba cuenta de la ruptura en cuanto a las formas de organización de la sociedad y de la intencionalidad de que estas fuesen sustentables, organizadas y hasta cierto punto independientes y empoderadas.

<sup>189</sup> “La UBE no es una partícula de poder de las organizaciones políticas para su promoción. No es tampoco una estructura cupular para usufructuar el mando. La UBE, tal como la ha concebido Hugo Chávez, es la expresión organizada del poder popular (...). Por eso es que esta metódica es desde abajo. No hay injerencia de las estructuras formales, sea nacional, regional o municipal. (...) Deberá también la UBE acoger a los Centros de Formación Ideológica (CFI) y convertirse en herramienta de difusión ideológica. Para cerrar el conjunto de roles, la UBE facilitará la convergencia de todas las instancias populares que tienen responsabilidad social: Comités de Tierra; Mesas de Agua; Comités de Salud y demás elementos de lucha social que emergen espontáneamente de la creatividad popular. Las Unidades de Batalla Electoral Por William Izarra <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/6521381.asp> 5 de octubre de 2004

<sup>190</sup> Aunque estas modalidades fueron previas al proceso político que se inicia en 1998, fueron impulsadas por actores de la izquierda política que después formarían parte del gobierno del Presidente Chávez, es con el cambio normativo, de principios y valores expresados en la CRBV del año 1999 y del nuevo liderazgo político que estas formas de participación se institucionalizan.

<sup>191</sup> La Causa R, siglas del partido Causa Radical, de tendencia de izquierda que logro en la década de los noventa tener un candidato presidencial con fuerte opción de triunfo, a la vez que conquistó algunas alcaldías. Posteriormente apoyaría la candidatura de Hugo Chávez en el año 1998 integrándose al Polo Patriótico.

<sup>192</sup> “...son un tipo de mesa de trabajo, que fueron promovidas por la gestión del Alcalde Aristóbulo Iztúriz, en la Alcaldía de Libertador entre 1993-1996” (López Maya, 2011: 29). Aquí se hace patente la noción de *redes* como “...una estructura institucional informal, no organizadas de forma jerárquica, que coordina horizontalmente a los actores públicos y privados relativamente permanentes que buscan alcanzar objetivos comunes” (Jordana en Zurbriggen, 2003: 10).

Al iniciar el gobierno de Hugo Chávez “las MTA resucitaron, esta vez promovidas por Hidrocapital, la compañía hidrológica que sirve al Área Metropolitana de Caracas (...) las MTA se formaron y consolidaron en el AMC y paulatinamente, gracias al éxito en mejorar el acceso al agua potable y servida, se extendieron a todo el país impulsadas por Hidroven, la hidrológica nacional”(López Maya, 2011: 29). Posteriormente en el año 2001 fueron institucionalizadas con la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Pueden ser interpretadas como “...pasos en el cambio de una cultura tecnocrática que veía el tema del agua como un asunto de experticia ingenieril, hacia una práctica de convertir el diálogo con las comunidades y la participación de estas en el diagnóstico y solución de los problemas en la norma de su funcionamiento” (Lander, 2007:74). Que junto con los Comités de Tierra “son innovaciones de particular significación puesto que otorgan autoridad a la colectividad para la toma de decisiones” (Ellner, 2006:87).

Otra vertiente de esta modalidad son las *Mesas de Energía*, que fueron creadas en el año 2006, a través de la Coordinación Nacional de Mesas de Energía, definidas por el MPPEM<sup>193</sup> como; “Organizaciones comunitarias con presencia nacional, que se conforman integrada y articuladamente con los consejos comunales, con el objeto de contribuir de manera corresponsable los problemas de distribución de electricidad y de gas a las comunidades” (MPPPC, 2009).<sup>194</sup>

Con respecto a los Comités de Salud, en el año 2013 existían de 9.970 Comités, según el registro nacional que lleva el MPPS, dando cuenta como las comunidades organizadas “tomaron” esa modalidad de organización para involucrarse en los procesos de salud comunitaria, llegando a ejemplos exitosos como los mencionados en el análisis que se realizó en el capítulo anterior sobre las misiones del área de la salud.

Es a través de la política social, dentro de las premisas de un *Estado Social de Derecho y de Justicia*, basado en la *corresponsabilidad* como principio y expresión de la Democracia Participativa y Protagónica, que la organización y participación social adquiere nuevos contenidos y significados<sup>195</sup>, expresados de manera concreta en los Comités de Base convirtiéndose en expresión nacional y en política de Estado. A modo de balance de las formas de participación ciudadana, que predominaron con fuerza hasta el año 2006, resulta conveniente mostrar las impresiones realizadas por Ellner,

---

<sup>193</sup> Ministerio del Poder Popular para la Energía y Minas.

<sup>194</sup> En el mismo año 2006, se crean los bancos comunales, el Ejecutivo Nacional a través del propio Presidente de la República, encargo de su creación al Fondo Nacional de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI)

<sup>195</sup> “Así, la dinámica venezolana demuestra que esos distintos movimientos con sus acciones, han permitido la gestación de forma alternativas en el ejercicio de la ciudadanía, no dependiendo solamente de la sanción estatal, sino que se han visto obligadas a luchar por la revisión y reformulación de los conceptos burgueses de ciudadanía y sociedad civil.” (Vargas, 2012: 129)

“Muchos de los rasgos novedosos del fenómeno chavista, tales como los numerosos créditos otorgados a las cooperativas, la asistencia para la cogestión, y los programas de misiones, contribuyen a la participación en la toma de decisiones y a la sensación de empoderamiento, de obreros urbanos, trabajadores agrícolas y habitantes de los barrios, y en ese sentido se ajustan a el enfoque “desde abajo”. La distancia entre las bases del movimiento chavista y el partido gobernante, como lo muestran las agudas críticas del primero contra el último, también concuerdan con el enfoque “desde abajo” y no tiene paralelo en situaciones de transformaciones radical en América Latina” (Ellner, 2006: 90).

Este proceso de promoción y re-potenciación de nuevas formas y prácticas de organización, constituye la esencia del carácter mixto del modelo de participación ciudadana en Venezuela entre lo estatal y lo social, una conjunción entre el enfoque “desde arriba” o *top down* y el “desde abajo” o *bottom up*. “En el esfuerzo por fortalecer el Ejecutivo como principal guardián de la soberanía nacional (la estrategia estadista), y de promover la democracia participativa (la estrategia desde abajo)...” (Ellner, 2006:75).

El enfoque “*desde arriba*” o “*top down*”, característico de la matriz *estado-céntrica*, puede ser percibido en los dispositivos normativos y legales que formalizan o institucionalizan mecanismos y modalidades de participación que van desde la Constitución Nacional, leyes y reglamentos hasta decretos presidenciales por medio de las cuales se crean figuras nuevas de organización y participación, que implican la incorporación de nuevos actores.

De manera simultánea, el enfoque “*bottom up*” o “*desde abajo*” está presente en dos vías, una dada a través de la propia institucionalización de mecanismos “informales” de participación preexistentes que provienen de iniciativas ciudadanas de años anteriores, con lo cual logran un reconocimiento legal y normativo y una consolidación de las mismas. La segunda, tiene que ver con las adaptaciones y modificaciones que en cada contexto los ciudadanos hagan de las figuras e instituciones que el Estado crea, generando dinámicas innovadoras, lo cual se acerca más a la matriz *socio-céntrica*.

Sin embargo, para Steve Ellner, posee más rasgos del enfoque “desde abajo”, “El paradigma “desde abajo” (*bottom up*) también parece aplicarse al fenómeno chavista. En primer lugar, el discurso de Chávez empoderando a las clases populares y atacando ferozmente a los burócratas es compatible con el enfoque desde abajo. En segundo lugar, el fenómeno de cooperativas y pequeñas empresas en escala masiva apunta en dirección de un modelo económico descentralizado, opuesto a las estructuras centralizadas de las grandes compañías” (Ellner, 2006:75).

Las iniciativas gubernamentales en materia de participación ciudadana entre los años 1999 y 2006, que son los distintos comités, mesas de trabajo y los asociados a las

Misiones Sociales, se circunscriben dentro de la perspectiva de análisis de *redes de actores* o *redes de política*, que se revisó en el apartado teórico de la presente investigación<sup>196</sup>. De esta forma, las iniciativas de participación y organización que caracterizan una etapa de la “*V República*”, pueden ser apreciados a través de “*nuevos actores*” en la salud, en la educación, en lo cultural, en el tema de tierras urbanas, etc. estructuras de “*poder híbridas*” las cuales se constituyen en “*complejos relativamente autónomos para cada campo de acción por estar estructuradas de manera temática, de forma sectorial, según fuese la problemática a atender o resolver, y los vecinos organizados se vinculaban o constituían tal o cual comité, en función de su afinidad temática o de la priorización de temas fundamentales según la realidad particular de cada comunidad, denotando una modificación de las “relaciones entre el Estado y sociedad”*”.

### **3.2 Aparición y hegemonía de la figura de los Consejos Comunales.**

Teniendo como referencia todo el contexto social, político e institucional en Venezuela entre los años 1999 al 2006, se entiende que para ese momento, existía una *euforia colectiva*<sup>197</sup>, una revitalización de la democracia, expresada en la movilización de grandes sectores sociales, el aumento del debate público, el cambio de las reglas de juego, expresadas en un nuevo texto constitucional y la visibilización de sujetos sociales y políticos que encontraron en el nuevo proyecto de país, y en los desarrollos legislativos, la forma de canalizar y gestionar sus demandas, solicitudes y requerimientos, en suma la posibilidad de hacerse escuchar y que fue negada en los sistemas políticos anteriores. Se estaba produciendo un proceso de re-politización de la sociedad venezolana. La nueva realidad en el campo de participación ciudadana, entonces era, que existía una multiplicidad y diversidad de actores sociales y formas de organización desde lo comunitario hasta lo nacional, que de alguna forma complejizaron, la interacción efectiva entre el gobierno y la sociedad<sup>198</sup>.

Es en este contexto en el año 2006<sup>199</sup>, es sancionada la Ley de Consejos Comunales, la cual contemplaba la creación, desarrollo y regulación de la conformación de la figura y la

---

<sup>196</sup>“Arreglos estructurales específicos en el diseño de políticas; formas nuevas de organización que reflejan un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad; que se definen por sus componentes principales (los actores, sus relaciones y sus límites); que pueden ser vistas como estructuras de poder híbridas, cuya función y eficiencia es lo que finalmente cuenta; que forman complejos relativamente autónomos para cada campo de acción; que manejan a través de la negociación y los pactos, más que con lógicas de confrontación, etcétera” (Martínez Escamilla, 1996: 45).

<sup>197</sup> Durante los años 1999 a 2006, se realizaron al menos ocho elecciones, de las cuales seis fueron nacionales y dos de carácter regional, igualmente se produjeron procesos revocatorios, consultas públicas, conformación de nuevos partidos políticos, lo que da cuenta de la re-vitalización de la democracia en términos políticos.

<sup>198</sup> La ruptura por la vía de los hechos del pacto de conciliación de élites que representó el Pacto de Punto Fijo, en donde se le daba primacía a los partidos políticos, aunado a la aparición de la Democracia Participativa y Protagónica expresada en el nuevo rol del ciudadano y la multiplicidad de instancias de participación promovidas por el Estado, así como de nuevos actores, generó una hiperdemanda de requerimientos y solicitudes al Estado que complejizaron las relaciones con la sociedad.

<sup>199</sup> El año 2006 era el último año del primer período del Presidente Chávez, dado que posterior a la aprobación del nuevo texto constitucional fue necesario realizar una relegitimación de todos los poderes públicos en el año 2000. Es en el marco de la campaña

relación de estos con los órganos del Estado en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. Los Consejos Comunales como figura de participación estuvieron presentes en disposiciones normativas previas como, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) del año 2002<sup>200</sup>; posteriormente en el año 2005, a través de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>201</sup>, no es si no hasta el año 2006, donde, son desincorporados de desarrollos legislativos, que los contemplaban como una más de las modalidades de participación, para pasar a tener una ley propia, que los refuerza y fortalece como figura, además de unificar, recoger y hasta estandarizar todas las expresiones y formas de organización existentes para ese momento en Venezuela.

De acuerdo con Benjamín Goldfrank, “En el año 2006 entró en vigencia la Ley de los Consejos Comunales, que determinó que los mismos ya no formarían parte de los CLPP sino tendrían una relación directa con el gobierno nacional, que de hecho creó un ministerio encargado de promover, registrar y financiar a los CC” (Goldfrank, 2011: 43). Algunas de las razones que motivaron el abandono de la figura de los (CLPP) y pasar a los Consejos Comunales tienen que ver con el poco éxito y receptividad que tuvieron los mismos en su ejecución, la resistencia de alcaldías y consejos municipales para ceder cuotas de poder referentes a la toma de decisiones en el ámbito municipal. Fueron una primera experiencia de parte del gobierno nacional para desconcentrar el poder y darle sentido práctico a la democracia participativa, “En tales consejos había una representación de 51% de las comunidades y 49% de las instancias gubernamentales” (Torres, 2008: 120). “Los CLPP tuvieron una vida activa relativamente corta: desde el 2002, cuando la Asamblea Nacional aprobó la legislación para especificar su funcionamiento, hasta por lo menos el 2006, cuando el Ejecutivo empezó a promover con fuerza a los CC (...) En muchos casos los alcaldes no quisieron activarlos ni transferir recursos hacia ellos, o intentaron manipularlos colocando al mando a sus aliados” (Goldfrank, 2011: 43).

El tránsito hacia los Consejos Comunales entonces fue una escogencia entre una “multiplicidad de formas de organización y variedad de modalidades de participación a lo interno de una comunidad, dio paso a la necesidad de articularse para tener impacto, ser eficiente en los recursos (...) ¿Cuál de las formas que se estaban experimentando podía ser la mejor fórmula para unificar y articular? La gente lo toma y se crea la Ley de los Consejos Comunales.” (<ENT15 >21 de febrero de 2013, Caracas). Todas estas modificaciones posicionaron a los Consejos Comunales, como la principal forma de organización y

---

presidencial de ese año, el proyecto político bolivariano que hasta ese momento se estaba desarrollando es declarado socialista, iniciando una nueva etapa en la llamada Revolución Bolivariana.

<sup>200</sup>“...llamados a ser el centro principal de participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas” (Cilano *et al*, 2009: 66)

<sup>201</sup>Se introdujeron artículos que “...colocaron a los Consejos Comunales (CC) como instancias de los Consejos Locales de Planificación, integrante del Sistema Nacional de Planificación Pública (SNPP).” (Cilano *et al*, 2009: 66),

participación ciudadana en Venezuela, y que como se verá más adelante, se convirtió en la figura *hegemónica* en el diseño de la participación ciudadana.

Para ese momento existían en Venezuela una multiplicidad de formas de participación en el seno de la sociedad, algunas con una tradición de varias décadas, pero restringidas a los espacios urbanos, como las asociaciones de vecinos, y otras más recientes como las mesas técnicas de agua o de energía y los comités de base de las Misiones Sociales, por mencionar algunos. La diversidad de formas de organización ciudadana para la participación con el correr del tiempo fueron desapareciendo y siendo desplazadas, en especial aquellas que existían antes del proceso político iniciado en 1998, fundamentalmente por el gran impulso, promoción, apoyo institucional, oficial y político que recibieron los Consejos Comunales, con lo cual poco a poco los actores sociales, las comunidades, fueron migrando hacia esta forma de participación.

Al respecto, Arconada citado por Cilano *et al* refiere, “Se ha tendido a reducir la base experiencial participativa de las comunidades. En el plano de la realidad se obvian estructuras como las asociaciones vecinales, los Comités Técnicos de Tierras, las Mesas Técnicas y los Consejos Comunitarios de Agua y las Juntas Parroquiales” (2009:67).

Posterior a la aprobación de la Ley de los Consejos Comunales se promovía desde el gobierno nacional “La creación de 50.000 Consejos Comunales como meta la cual estaría acompañada por una enorme promoción y publicidad gubernamental por diversos medios públicos” (Cilano *et al*, 2009: 66). Esta promoción de los Consejos Comunales fueron seguidas por un plan de formación “...dirigido exclusivamente a la capacitación de dichos consejos, donde se incluyen áreas como la administrativa y técnica, que, junto a un proceso de formación sociopolítico, buscará preparar la población para el proceso de creación de Estado Comunal” (Torres, 2008: 122).

La creación de los Consejos Comunales como instancias para el desarrollo de la participación ciudadana en Venezuela ha pasado por tres etapas a saber: en la primera, los Consejos Comunales son parte estructural del Sistema Nacional de Planificación cumpliendo un papel articulador en la toma de decisiones públicas en todos los niveles de gobierno. En la segunda, con un rol de ejecutor de políticas públicas convirtiéndose en estructuras altamente dependientes del ejecutivo nacional quien le otorga la personalidad jurídica y el otorgamiento de recursos. Y la tercera etapa, vinculada a la reforma constitucional por la cual se declaraba la intención de organizar la administración pública y lograr la ordenación administrativa y política a partir de los Consejos Comunales. (Cilano *et al*, 2009: 65y 66).

Estas evidencias del origen de los Consejos Comunales muestran que nacen como iniciativa gubernamental, promovidas desde el Estado, quien se estableció a sí mismo unas metas en este sentido. Igualmente se menciona al Estado Comunal, como constructo de tipo estatal. Con la Ley de Consejos Comunales del año 2006, como instrumento jurídico, se crea, o se formaliza la creación, de una institución formal con reglas y procedimientos que determinan conductas y relaciones y que sobre todo incide y determina el proceso de toma de decisiones, entonces, siguiendo a March y Olsen, con la ley del año 2006, nacen los Consejos Comunales como instituciones políticas.

Los Consejos Comunales son conceptualizados en la ley del año 2006 como “...instancias de participación, articulación e integración entre diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas que permitan al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades...” art.2 LCC. La redacción de este artículo evidencia, que ya los Consejos Comunales no serán una forma de organización para participar con el Estado a través de la institucionalidad gubernamental en proyectos o políticas, por el contrario, esta ley representa el germen inicial del autogobierno<sup>202</sup>, en el cual a través de mecanismos de democracia directa los ciudadanos organizados gestionan ellos mismos, las políticas públicas y proyectos dentro de su ámbito territorial.

Inicialmente, entonces, los Consejos Comunales, más que influir o participar en el proceso de construcción y de gestión de política pública nacional, están circunscritos al ámbito comunal o comunitario de participación. Sin embargo, como se verá más adelante, a través del proceso de agregación comunal se crean los eslabones que posibilitan la participación en espacios más amplios.

Sobre el ámbito territorial de los Consejos Comunales, según la Ley del año 2006 corresponde a los límites geográficos establecidos por la Asamblea de Ciudadanos de acuerdo a las particularidades de su comunidad y la base poblacional mínima quedaría establecida para el área urbana entre doscientas y cuatrocientas familias, para el área rural a partir de veinte familias y en el caso indígena a partir de diez familias. Resulta sumamente ilustrativo la visión de territorio que tiene un vocero de la Comuna Cariagua, en el estado Falcón con respecto a la reconstrucción social del espacio y a la definición de territorio para quien, “El pueblo se organiza de acuerdo a su historia, a su cultura, a su movilidad social, donde estudian los niños, a donde vamos al hospital, donde están los espacios de recreación, donde están los espacios culturales, donde me educó, donde hago mi ocio productivo, esos

---

<sup>202</sup> “El autogobierno se pone en práctica mediante instituciones diseñadas para facilitar una continua participación cívica en la fijación de la agenda, la deliberación, la legislación y la ejecución de políticas, en forma de trabajo común” (Barber, 2007: 290)

espacios son los que deben definir un territorio. Con quien me junto yo” (<ENT17 >7 de enero de 2013, Caracas).

Esto de entrada permite visualizar que, la concepción de comunidad está muy ligada a la conformación de grupos familiares, que además comparten una historia, intereses comunes que se conocen entre sí, comparten necesidades y potencialidades. “... con salidas institucionales, en la cotidianidad de estos territorios- consejos comunales- se facilita el proceso de transición de ese sujeto sincrético (sector popular), desposeídos de las garantías reales asignadas por el sistema jurídico de derechos individuales abstractos, a un sujeto popular que participa cotidianamente en la procura de su bienestar colectivo” (Fernández Cabrera, 2011: 51). Esto supone una ruptura con la tradicional división político-administrativa de cualquier Estado nacional latinoamericano para reconfigurar la noción de la comunidad a través de otros criterios. Al respecto en la sección de anexos se incluyeron fotografías del Consejo Comunal San Antonio, Parroquia San Bernardino Municipio Libertador en Caracas. (Ver anexo N°6).

Dentro de las funciones de los Consejos Comunales, destaca la preeminencia que tiene la Asamblea de Ciudadanos por encima del Consejo Comunal, “La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo.” Art.5 LCC. Esto guarda coherencia con los contenidos constitucionales que destacan el peso, importancia y carácter vinculante de la Asamblea de Ciudadanos en las decisiones públicas.

En cuanto a quiénes integran los consejos comunales, a grandes rasgos tienen tres instancias a través de las cuales estructura su trabajo, que son, el Órgano Ejecutivo, la Unidad de Gestión Financiera, la Unidad de Contraloría Social. La Unidad de Gestión Financiera, está integrada por cinco habitantes de la comunidad electos por la Asamblea de Ciudadanos, y que es la encargada de “...administrar los recursos financieros y no financieros, servir de ente de intervención y de crédito, y realizar la intermediación financiera con los fondos generados, captados o asignados...”art. 10 LCC. Por su parte, la Unidad de Contraloría Social, igualmente conformada por cinco miembros de la comunidad electos por la Asamblea de Ciudadanos, posee una doble función en primer lugar, “realizar contraloría social y la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el consejo comunal.” y en segundo lugar, “sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el gobierno nacional, regional o municipal.” Art. 11 LCC. Se destaca un doble rol de la Unidad de

Contraloría Social, realizando contraloría a la institucionalidad gubernamental pero también a la sociedad organizada que gestiona lo público.

Empero, sobre el diseño de los Consejos Comunales y la incorporación de la Unidad de Contraloría Social dentro de los mismos, existen opiniones como la realizada por Iván Zambrano, “Hay un defecto en la ley (de Consejos Comunales), (...) al incorporar a la contraloría como parte de la unidad coordinadora del Consejo Comunal. Tiene responsabilidad en lo que se aprueba, en muchos casos son firma conjunta, manejan los fondos ellos mismos y (están) participando en la ejecución (...) ¿Cómo te controlas tu mismo? lo cual representa una nueva confusión.” (<ENT15 >21 de febrero de 2013, Caracas). En función de este argumento, la contraloría social debería ser un comité o unidad externa y ajena al Consejo Comunal, que permita realizar con mayor facilidad este proceso, esto pudiera dar cuenta de algunas deficiencias del diseño inicial en los Consejos Comunales.

Por su parte, el Órgano Ejecutivo, está compuesto por los comités de trabajo que se conformen en la comunidad, entendidos como un “Colectivo o grupo de personas organizadas para ejercer funciones específicas, atender necesidades y desarrollar las potencialidades de cada comunidad. El Comité de Trabajo, articulará y promoverá la participación e integración de las organizaciones comunitarias, movimientos sociales y habitantes de la comunidad.” Art. 6 LCC.

Las organizaciones comunitarias a las que hace referencia el citado artículo, son las formas de participación ciudadana existentes a lo interno de las comunidades, al momento de la aprobación de la Ley de los Consejos Comunales. Por tanto, “Desde esta perspectiva, los consejos comunales buscan articular todas las formas de participación ciudadana existentes en un área determinada-mesas técnicas de agua, comité de tierra urbana, comités de salud, club de los abuelos, misiones educativas, misiones de salud, entre otras” (Torres, 2008: 122). Por tanto, es una ley “que no elimina formas anteriores, si no que las mantiene y las impulsa, el Consejo Comunal se constituye como una instancia de articulación” (<ENT15 > 21 de febrero de 2013, Caracas).

Estas expresiones organizativas, no son otras que aquellas de las que se ha hecho referencia a lo largo de la presente investigación, y las cuales pasaron a conformar los comités de trabajos por áreas del Órgano Ejecutivo, sintetizados en los quince comités previstos en la ley, y que se mencionan a continuación

“La Asamblea de Ciudadanos y ciudadana determina y elige el número de voceros o voceras de acuerdo a la cantidad de comités de trabajo que se conformen en la comunidad, tales como: Comités de Salud, Comités de Educación, Comités de Tierra Urbana Rural, Comités de Vivienda y Hábitat, Comité de Protección de e Igualdad Social Comités de

Economía Popular, Comités de Cultura, Comité de Seguridad Integral, Comités de Medios de Comunicación e Información, Comités de Recreación y Deportes, Comités de Alimentación, Mesa Técnica de Agua, Mesa Técnicas de Energía y Gas, Comité de Servicios, cualquier otro que considere la comunidad de acuerdo a sus necesidades.”Art.9 LCC.(Subrayado propio)

La entrevista realizada al Director de la Oficina Nacional de Comités de Salud, del Ministerio del Poder Popular para la Salud, citada en el capítulo III, en la que afirmó que el Ministerio promueve la integración de los Comités de Salud a la vocería de salud del Consejos Comunal, reviste una evidencia empírica que trasciende el plano normativo, a lo que se le suma el contenido del artículo anterior, como expresiones patentes, que el diseño de las nuevas formas de organización y participación ciudadana en Venezuela, está influenciado o permeado por las formas de participación ciudadana, que en la “*V República*” se produjeron o potenciaron en el marco de una política social de nuevo tipo, las Misiones Sociales, que reivindicaron la ciudadanía social.

Los *comités de base* en las comunidades fueron institucionalizados, pasando de *redes de políticas* o actores relativamente informales a instituciones formales, con reglas y procedimientos bastante delimitados, “la figura de los consejos comunales se asocia a la necesidad de política colectiva de auto organización que se venía generando en las comunidades populares en otras organizaciones (comités de tierra urbana, de salud, de educación, deportes, Misiones, etc.), simultáneamente con la experimentación en algunos municipios de la idea de subdividirse en territorios sociales y gobiernos comunitarios” (Fernández Cabrera, 2011: 49).

Esta institucionalización puede ser explicada como parte de la perspectiva del *Neo Institucionalismo político*; donde el proceso de institucionalización es visto como la transformación paulatina de prácticas sociales en instituciones que se expresan en procedimientos, códigos, leyendas, etc. (Vergara, 1993: 138), como es el caso de los comités de base. En este sentido y siguiendo a Shelder (1998:476), el *Neo Institucionalismo político* en el caso de América Latina, implica el retorno del debate político, del discurso y conflicto que lo contienen y la constitución de organizaciones formales con reglas que determinan su identidad, incorporación de actores, capacidades y recursos. La creación de una institución política, como son los Consejos Comunales implica, en su diseño crear o determinar quienes son actores, pero también quienes no.

En lo que se refiere a la toma de decisiones, cada una de las instancias internas del Consejos Comunal mencionadas anteriormente, son integradas por voceros o voceras escogidos en Asambleas de Ciudadanos, sus períodos de duración son de dos años, pudiendo ser reelectos, pero igualmente revocados si no cumplieran con sus funciones. Los

voceros electos tienen responsabilidades concretas con la comunidad que los eligió, y la obligación de la rendición de cuentas periódicas, seguimiento a las actividades y decisiones de la Asamblea de Ciudadanos, así como los proyectos aprobados por esta instancia.

Parece importante en este momento mencionar cuáles son las atribuciones específicas que la Ley de Consejos Comunales otorga a la Asamblea de Ciudadanos en el marco de la participación comunitaria, entre las que destacan: aprobación de las normas de convivencia de la comunidad; aprobación de los estatutos y el acta constitutiva del Consejo Comunal; aprobación del Plan de Desarrollo de la comunidad; Aprobación de los proyectos presentados al Consejo Comunal; ejercer la contraloría social; adoptar decisiones esenciales para la vida comunitaria; elegir a los integrantes de la Comisión Promotora, Comisión Electoral, Unidad de Contraloría Social y de la Unidad de Gestión Financiera; elegir a los voceros del Órgano Ejecutivo; revocar el mandato de los voceros y demás integrantes del Consejo Comunal, evaluar y aprobar la gestión financiera y definir y aprobar los mecanismos necesarios para el funcionamiento del Consejo Comunal. Art. 6 LCC.

Esto da cuenta de varios aspectos, en primer lugar el nivel de auto-organización que pasa a tener una comunidad a través de la adopción de la modalidad de los Consejos Comunales; en segundo lugar, el aprendizaje social o colectivo que a lo interno de una comunidad se promueve, al asumir el ciudadano, alguno de los distintos roles previstos en el Consejo Comunal, y, en tercer lugar, la implementación de esta figura, no hay presencia o injerencia del Estado o de la institucionalidad, más allá del diseño que se deriva de la propia Ley, los talleres de acompañamiento para la facilitación del paso hacia la constitución de un Consejo Comunal y el registro del mismo.

Hay un término que destaca en la redacción de la ley, y es el de Asamblea Constituyente Comunitaria, definido como "...la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en las cuales se eligen por primera vez, los voceros y voceras de los comités de trabajo y demás integrantes de los órganos económicos-financieros y de control del Consejo Comunal." Art. 19 L.C.C. Con lo cual se esta "re-fundando", "re-creando" a la propia comunidad, con unos niveles de organización y de autogestión, que al menos en el ámbito micro-societal pareciera otorgar una cuota importante de empoderamiento.

Al respecto parece importante incluir los argumentos de Machado, quien fue el coordinador del estudio realizado por el Centro Gumilla sobre los Consejo Comunales en Venezuela, "La creación de nuevos sistemas-formas-mecanismos de participación socio-política de la sujetualidad nacional-popular contra-hegemónica, mediante los Consejos Comunales, está posibilitando una profundización de lo democrático, haciendo que este

supere el agotado modelo de la mera representatividad y se encamine hacia senderos de una democracia participativa, radical, pluralista y protagónica” (Machado, 2008: 9).

Es factible afirmar que la figura de los Consejos Comunales, si bien se le ha atribuido el debilitar las estructuras tradicionales del Poder Constituido en Venezuela, (Alcaldías y Gobernaciones), genera unos efectos de empoderamiento en las comunidades, al menos en el ámbito micro local con la posibilidad de regir sus destinos y establecer otras formas de gestionar lo público, “...la creación de los CC no tenía que ver con los deseos de sembrar votos o clientes, sino con la necesidad de superar la resistencias de la participación ciudadana por parte de los políticos representativos y los burócratas en alcaldías y gobernaciones” (Goldfrank, 2011: 49). Esto coincide con lo esbozado sobre el fracaso inicial de los CLPP como estructura original de participación ciudadana en lo local y el cambio a la modalidad de Consejos Comunales.

Según el Centro Gumilla basado en cifras oficiales para principios del año 2008 se contabilizaban 26.143 Consejos Comunales conformados y 10.669 en proceso de conformación, lo que en suma representaba para ese momento un total de 36.812. En diciembre del año 2012, según cifras del MPPCPS<sup>203</sup>, existen 44.410 Consejos Comunales registrados, estando en funcionamiento 40.093, lo que demuestra que los Consejos Comunales pasaron a ser la figura central para la participación ciudadana en Venezuela, a la vez que da cuenta de la aceptación o apropiación de la herramienta, que de parte de la ciudadanía tuvo la misma.

Como parte del estudio realizado en el año 2008 se destacan varios elementos, apenas a dos años de creados los Consejos Comunales, “...muestra el grado de apropiación de esta iniciativa por parte de los sectores populares fundamentalmente (...) las motivaciones por las cuales los consejos comunales han tenido el grado de desarrollo y funcionamiento que actualmente presentan podría explicarse por que estos están permitiendo resolver temas que afectan de manera directa a cada habitante de los espacios sociales en donde están asentadas las comunidades populares” (Machado, 2008: 5).

Esta apropiación de los Consejos Comunales como instrumento de participación no es exclusiva de las clases o sectores populares, que quizás pudieran concentrar mayor número de requerimientos, problemas o necesidades. Los Consejos Comunales han permeado, a pesar de la polarización política en Venezuela, diversos sectores de la sociedad, “Hubo un estímulo inclusive a crear Consejos Comunales en zonas de clase media” (<ENT15 >21 de febrero de 2013, Caracas). De la misma forma Goldfrank citando a Smilde refuerza este argumento con lo siguiente “...el caso de Elías Santana, un

---

<sup>203</sup> Ministerio del ejecutivo nacional con competencias en materia de participación ciudadana y encargado de los Consejos Comunales y Comunas.

organizador comunitario veterano y anti-chavista, quien ha apoyado a los CC en áreas de clase media (...) como resultado, muchos de los CC más exitosos se encuentran en vecindarios prósperos y por ende no representan conductos viables de control gubernamental” (Goldfrank, 2011: 50). Finalmente, Lander también da cuenta de este fenómeno al reseñar, “En muy pocos meses se generó una dinámica de cambios y expectativas que tuvo un importante efecto organizativo y movilizador. Incluso en sectores de clase media en Caracas se han creado Consejos Comunales” (Lander, 2007:77).

Desde una perspectiva crítica, Cilano *et al*, hacen referencia a algunos de los hallazgos encontrados en un estudio cuantitativo de opinión sobre las dificultades asociadas al funcionamiento de los Consejos Comunales realizado en el año 2009, “La población entrevistada reconoce el atractivo de acercar el *gobierno a la gente* y se aprecia el énfasis en el protagonismo local que el proceso constitutivo de los CC impulsó (sin embargo) la investigación pone en evidencia las carencias de capacidades técnicas necesarias para las amplias funciones inversoras y administrativas que buscan asumir, conflictos con las comunidades donde se enclavan, instrumentalización por parte del Estado Nacional para implementar políticas sociales, propaganda electoral y movilización política” (Cilano *et al*, 2009:68). En efecto el diseño institucional de los Consejos Comunales no escapa a la tentación de sistemas clientelares de cooptación, en el contexto de una sociedad de características rentísticas, como estructuras de “gobierno” o “poder” que son. Lo innovador de su diseño sumado a la amplitud de funciones/competencias, constituye un reto para la comunidad organizada como nuevo paradigma de gestionar lo público.

Existen evidencias que los Consejos Comunales y sus proyectos son expresiones de la voluntad de la comunidad y no necesariamente del gobierno, “En una muy alta proporción (85%) la iniciativa de conformar un consejo comunal corresponde a la comunidad o a un miembro de esta. La intervención de funcionarios del estado para la conformación de estos consejos es realmente baja (7%)” (Goldfrank, 2011:52). Este argumento reviste de gran importancia, pues hace visible que a pesar de la gran promoción gubernamental, en la lógica, como hemos expresado “*desde arriba hacia abajo*”, también se denota el carácter voluntario de acogerse a la modalidad de Consejos Comunal. Esto puede ser un indicio que denota el carácter híbrido o mixto del modelo de participación, “... se puede exaltar que la innovación de la fórmula bolivariana consistirá en estimular las expresividades sociales culturalmente espontáneas, suministrándole pegamento político y simbólico para obtener formas organizativas en el campo político...” (Fernández Cabrera, 2011:50).

Goldfrank igualmente refiere que, “El gran número de inversiones y proyectos explica, por lo menos parcialmente, el hecho de que algo más de ocho millones de venezolanos hayan participado en los CC. Esta cifra, repetida por oficiales del gobierno, se ha verificado por una encuesta encabezada por Latin American Public Opinion Project – LAPOP<sup>204</sup> - en su encuesta del año 2007, un 36 por ciento de los entrevistados dijo haber participado por lo menos una vez en el CC de su comunidad y el 66 por ciento afirmó que un CC existe en su comunidad” (2011:44). Si se toman como referencia las cifras del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social del año 2012 para estos cálculos, es posible que el dato de la encuesta del año 2007 sea superado.

Esto convierte, al menos en términos numéricos, a los Consejos Comunales como la experiencia con la tasa más alta de participación en América Latina con respecto a otras formas de participación política directa. “No hay otra institución participativa que haya logrado que un tercio de la población adulta participe” (Goldfrank, 2011: 47)<sup>205</sup>.

Edgardo Lander por su parte, realiza un balance, de la movilización que a lo interno de las comunidades generaron los Consejos Comunales en sus primeros tiempos de implementación, “...se aceleraron procesos organizativos locales, las experiencias de diagnóstico y el establecimiento de prioridades, así como la elaboración y gestión de proyectos de acuerdo a las necesidades definidas por las propias comunidades. De esta manera se ha fortalecido el tejido social en las comunidades y la cultura política de la participación” (Lander, 2007:74). Subrayado propio.

Para poder hablar de un empoderamiento real, faltan dos elementos por ser analizados, el otorgamiento de recursos y la transferencia de competencias o servicios. La asignación de los recursos a los Consejos Comunales se realizarán por al menos cuatro (4) vías identificadas; los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios; los que provengan de lo dispuesto de en la Ley del (FIDES)<sup>206</sup>, y la (LAEE)<sup>207</sup>, así como los generados por actividad propia, los recursos provenientes de donaciones y los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sea transferido por el Estado. Adicionalmente, la ley del año 2006 contempló la creación del Fondo Nacional de los Consejos Comunales (SAFONAC), bajo la figura de servicio autónomo sin personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Finanzas, con el objetivo de financiar los proyectos comunitarios y sociales. Los recursos aprobados por el Estado, son transferidos a través de las Unidades de Gestión Financiera de cada Consejo Comunal.

---

<sup>204</sup> Organización responsable del Barómetro de la Américas.

<sup>205</sup> Para estas afirmaciones Goldfrank tomo como referencia dos de las experiencias más exitosas y conocidas en América Latina en materia de participación como son, el presupuesto participativo en Porto Alegre en Brasil, o los gobiernos parroquiales de Caracas y Montevideo, que forman parte de las experiencias latinoamericanas de finales del siglo XX que buscaban democratizar el Estado.

<sup>206</sup> Fondo Intergubernamental para la Descentralización

<sup>207</sup> Ley de Asignaciones Económicas especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos

Con respecto al tema de los recursos, es importante incluir un testimonio que da cuenta del contexto de la sociedad venezolana, como lo es el fenómeno cultural del *rentismo* derivado de la renta petrolera de varias décadas, “Hay gente que monta el Consejo Comunal, si no llega el dinero no hace nada, no toma iniciativas”. En este mismo sentido, Zambrano recuerda la experiencia de otra figura de organización vinculada al sector económico-productivo, las cooperativas, iniciativa previa en materia de organización social impulsada por el Estado en la que “Mas de 100.000 cooperativas desaparecieron después de ese impulso inicial al movimiento cooperativista en Venezuela. (El) estímulo fundamental para la constitución de las cooperativas era la asignación de recursos” (<ENT15 >21 de febrero de 2013, Caracas).

El fortalecimiento e impulso del Poder Popular y la redistribución de poder hacia la sociedad organizada ha traído como consecuencia el debilitamiento de estructuras tradicionales y formales de la división político-administrativa, “...los CC entran en conflicto con las instancias gubernamentales locales, llámese Alcaldías y Consejos Municipales, por la lucha de la distribución presupuestaria y competencias. Los CC comportarían en la práctica otro nivel de gobierno...” (Cilano *et al*, 2009:66). La presente cita, es clave, pues como se verá en las próximas páginas sobre las *Leyes del Poder Popular*, los consejos comunales constituyen formalmente un nuevo nivel de gobierno, el nivel comunal, una nueva institucionalidad, que se encuentra dentro de la estructura de niveles de gobierno por debajo del municipal, lo que lo convierte en el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, pero además con la peculiaridad de que es conformado y gestionado por ciudadanos organizados.

Algo significativo, tiene que ver con el cambio del porcentaje de asignación presupuestaria que se realizaba por parte del Ejecutivo Nacional a Gobernaciones y Alcaldías, a partir de la aprobación de la Ley de Consejos Comunales, “Cuando se autorizó la Ley de Consejos Comunales en abril de 2006, el Ejecutivo Nacional ordeno cambiar los porcentajes de las asignaciones, de manera que los fondos programados a través de FIDES y LAEE, el 42 por ciento se distribuiría a los gobernadores, el 28 por ciento a los alcaldes y el 20 por ciento a los Consejos Comunales.” ...”(Cilano *et al*, 2009: 68). Estos porcentajes fueron modificados posteriormente, incrementando ligeramente el aporte destinado hacia el Poder Popular<sup>208</sup>.

Con respecto a la transferencia de servicios públicos y atribuciones, en la ley del año 2006 se encuentran dos referencias, una en el artículo 21, en el que como parte de las

---

<sup>208</sup> Esto sin duda alguna constituye una ruptura, una redistribución de poder, de la cual no se posee referencias sobre otras experiencias de este tipo en América Latina.

funciones del Órgano Ejecutivo se encuentra “Promover la solicitud de transferencias de servicios, participación en los procesos económicos, gestión de empresas públicas y recuperación de empresas paralizadas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios”. Igualmente en el artículo 25, correspondiente a la gestión de los recursos, que señala que una fuente de recursos de los Consejos Comunales son las que provengan de la administración de los servicios públicos que le sean transferidos por el Estado.

Desde el enfoque *Neo Institucional* en su vertiente política, March y Olsen destacan la importancia que tiene la distribución de recursos y capacidades para el desarrollo de *instituciones políticas*, además de la trayectoria, “...la capacidad individual y colectiva para la acción depende de una distribución endógena de los recursos y la capacidad; en que la acción humana se basa sustancialmente en una concepción de la identidad y en una lógica de lo apropiado; en el que el significado incluída una interpretación de la historia y del individuo, se elabora a través de un proceso político y social...” (1997:70). Así puede evidenciarse que los Consejos Comunales como instituciones políticas cuentan tanto con una distribución de recursos (financieros) y de capacidades (competencias) que apuntalan su desarrollo y consolidación en el tiempo.

Al hablar entonces del empoderamiento de los ciudadanos a través de la figura de los Consejos Comunales como forma *neo institucional* de organización y participación, implica necesariamente el debilitamiento, por no llamarlo desmontaje, del Estado-nacional en la versión liberal-representativa-burguesa que se conoce. Proceso que se da no sólo a través de la asignación de recursos financieros, institucionales y legales, sino más concretamente con la transferencia de competencias. “Así, se enfrenta el paradigma de la democracia de ciudadanos, cuyo sujeto es el vecino que reemplaza a los partidos, y el vislumbrado por el gobierno: la democracia radical cuyo sujeto es el poder popular” (Fernández Cabrera, 2011: 53).

Sobre la transformación de la institucionalidad del Estado se ha querido incluir la posición que sostiene la Red Nacional de Comuneros y Comuneras como organización independiente, “Hay unas formas de institucionalidad que deben ser abolidas, nosotros no creemos por ejemplo en las concejalías en un municipio, eso es lo que menos funciona, porque además tampoco tiene la representativa real, es una representatividad clientelar. Esas formas orgánicas siguen siendo incluso coloniales. Tenemos parroquias todavía, la parroquia se derivan de las colonias, las gobernaciones y los municipios se derivan de las colonias. Ni si quiera se ha transformado esas formas orgánicas en términos de división del territorio para poder transformar una institucionalidad” (<ENT17>07 de enero de 2013, Caracas).

La contrastación entre dos modelos de gestión de lo público, va aparejada a dos modelos de Estado en disputa, el liberal-burgués y el comunal, cada uno con su institucionalidad propia, para el caso del Estado liberal, enmarcado en el modelo de democracia representativa con rasgos de participativa a través de estructuras políticas como alcaldías, gobernaciones y consejos legislativos, institucionalidad *de arriba hacia abajo*. En el caso del Estado Comunal consejos comunales y comunas, enmarcado en la forma participativa de democracia y con rasgos de democracia radical, con institucionalidad co-construida y/o de *abajo hacia arriba*. Sin embargo, lo mas llamativo es que esta es una disputa que se promueve desde el propio Estado (el actual), para desmotarlo, desmontar las estructuras de poder (desmontarse a sí mismo), al mismo tiempo que se gesta (también desde adentro) un nuevo tipo de Estado<sup>209</sup>. A continuación se presenta una tabla resumen del comparativo entre los dos modelos.

**Figura N° 7. Comparación entre el Estado Comunal y el Estado Liberal Burgués.**

MODELO DE ESTADO	ESTADO LIBERAL BURGUÉS	ESTADO COMUNAL
INSTITUCIONALIDAD	ALCALDÍAS, GOBERNACIONES, CONSEJOS LEGISLATIVOS.	CONSEJOS COMUNALES, COMUNAS
PARADIGMA DE GESTIÓN	GESTIÓN PÚBLICA INSTITUCIONAL (TOP-DAWN) BUROCRÁTICO	GESTIÓN PÚBLICA (BOTTOM UP O RELACIONAL) POST-BUROCRÁTICO
MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL (MECANISMOS Y DISPOSITIVOS)	PARTICIPACIÓN AUTÓNOMA (NEOINSTITUCIONES)
NOCIÓN DE DEMOCRACIA	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (CON RASGOS DE PARTICIPATIVA)	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (CON RASGOS DE DEMOCRACIA RADICAL)

Fuente: Construcción Propia.

En la relación de los Consejos Comunales con el Estado, gozan de importantes formas y grados autogestivos, sin embargo esto no los hace elementos aislados dentro de la vida política nacional y de su relación con el Estado. Su interacción con el Estado a través de los órganos gubernamentales esta presente desde el mismo momento de la creación del Consejo Comunal, pues la ley del año 2006 establecía como requisito el registro ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, haciendo entrega de los estatutos y el acta

<sup>209</sup>Iraida Vargas a partir de las ideas de Dussel muestra como en el caso venezolano la democracia representativa y la directa se complementan, "... a las nuevas instituciones de participación popular venezolanas (los barrios y las asambleas de barrio, las comunidades de barrios y sus comités, los consejos comunales y las comunas, así como los municipios, los distritos, las aldeas rurales etc.) se le sumarán diversos movimientos sociales de pobladores, de trabajadores, de estudiantes, de campesinos (as), los comités de tierra urbana, los culturales, de mujeres, de comunicación alternativa, etc., lo que nos plantea entonces el asunto tal como lo señala Dussel, de cómo podrían articularse unas con los otros y con las instituciones de representación del poder constituido, es decir, en torno a lo partidos políticos y a los poderes ya existentes (...) y que ello permita desde la base misma una real actualización, con democracia directa de pequeñas comunidades del pueblo, de la hiperpotencia o del ejercicio permanente en el tiempo...de la voluntad popular." (Vargas, 2012: 136)

constitutiva aprobada por la Asamblea de Ciudadanos. Igualmente la copia del registro debía ser entregada ante el Consejo Local de Planificación Pública del ámbito del Consejo Comunal en cuestión, como una forma de lograr la articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública<sup>210</sup>.

La Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular es creada en el marco de la ley del año 2006, designada por el Presidente de la República, teniendo una réplica estatal y municipal. Dentro de las principales funciones de esta Comisión destaca, orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales; fortalecer el impulso del poder popular en el marco de la democracia participativa y protagónica; generar mecanismos de formación y capacitación; recabar diversos proyectos aprobados por los consejos comunales; tramitar recursos técnicos, financieros y no financieros; y crear en las comunidades donde se amerite equipos promotores externos para impulsar la conformación de los consejos comunales. Art. 30 LCC. Igualmente, esta Comisión Presidencial sería quien presentaría al Fondo Nacional de Consejos Comunales, los proyectos a financiar.

Desde el propio momento de su conformación, tendrían una relación muy estrecha con la Comisión Presidencial, dado que el registro debía realizarse y por ende aprobarse ante esa instancia, “Los CC requieren registrarse en el Ministerio del Poder Popular para la Participación y Desarrollo Social en una Comisión Presidencial del poder popular que tiene a su vez subniveles local y regional, así como financiamiento directo del ejecutivo nacional, y establecen una dependencia directa del despacho presidencial, con una autonomía limitada por los controles presupuestarios precedentes a la creación de los CC...”(Cilano *et al*,2009: 68), además de ser ésta, quien definía los proyectos de los Consejos Comunales a ser financiados por la vía del Fondo Nacional de los Consejos Comunales. Adicionalmente a lo referido al registro del consejo comunal, su vinculación con instancias estatales formaría parte del relacionamiento natural, fruto de las gestiones comunitarias, que como órgano de participación realizarían ante innumerables instituciones gubernamentales.

Finalmente, los Consejos Comunales, como instituciones políticas, espacios de interacción, discusión, pero también de ejecución, responden a un marco legal determinado por las estructuras del Estado, con alguna influencia de los actores sociales en el proceso de creación de ese marco legal, que determina quienes son los actores sociales y quienes no, por ende cuales gozaran de reconocimiento y legalidad, además de establecer las pautas de relación entre sus miembros, con el Estado y las formas de acceder a recursos. Esto habla de instituciones formales y fuertes, a la vez que evidencia la gran impronta del diseño

---

<sup>210</sup> Esta articulación será explicada en detalle en páginas posteriores.

institucional (estatal) de los consejos comunales como mecanismo de participación en Venezuela.

### **3.3 Reforma de la Ley de Consejos Comunales.**

En el año 2009, se realiza una reforma a la ley, transformándose ahora en Ley Orgánica de los Consejos Comunales. El carácter orgánico no sólo le da un rango normativo superior, sino que también implica que para poder realizar modificaciones se requiere de una mayoría cualificada, dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional para llevarla a cabo.

Entre de los principales cambios que se realizan se encuentran algunos de forma y otros de fondo, que parecen estar motivados tanto en los aprendizajes, dificultades como en la dinámica que las comunidades han tenido con el modelo, apuntando hacia una mayor legitimidad en cuanto a la toma de decisiones a lo interno de la comunidad, así como los controles en cuanto a la asignación de los recursos públicos asignados. Algunas modificaciones identificadas son: el aumento de requisitos para ser vocero o vocera del Consejo Comunal; aumento de lo controles o responsabilidades en el manejo de recursos públicos; sustitución de la Comisión Presidencial del Poder Popular por el Ministerio con competencia en materia de participación ciudadana; incorporación de la categoría gobierno comunitario; aumento de porcentajes de quórum para validación de las decisiones tomadas en Asambleas de Ciudadanos; creación del Colectivo de Coordinación Comunitaria como instancia de articulación interna del Consejo Comunal; aumento de las causales de revocatoria de los voceros(as) del Consejo Comunal; incorporación del *Ciclo Comunal* como proceso de participación popular. A continuación se detallan los más resaltantes.

Dentro de los enunciados filosóficos del carácter de los Consejos Comunales la presente ley “tiene por objeto regular la constitución, conformación, organización, y funcionamiento de los consejos comunales como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular...” Art. 1 LOCC (subrayado propio). Igualmente, “Los consejos comunales, en el marco(...) de la democracia participativa y protagónica, son instancias (...) que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos (...)” Art. 2 LOCC.

Se introduce la categoría “*gobierno comunitario*”, como una expresión mucho más clarificada y acabada del sentido y propósito último de esta ley, alcanzar el autogobierno de las comunidades por la vía de la gestión directa de sus asuntos, sin mediaciones de partidos políticos, pero tampoco de instituciones gubernamentales. Se asumen, de manera formal, a los Consejos Comunales como expresión de la soberanía popular, como correlato de esa

doble perspectiva planteada en el texto constitucional en el que la soberanía popular puede ser expresa a través del voto, como expresión de la democracia representativa, pero también a través de intervención directa de los ciudadanos en la gestión de lo público, como expresión de la democracia participativa y protagónica<sup>211</sup>.

Con respecto al autogobierno o gobierno comunitario, la investigación de campo muestra posiciones encontradas, “No hay claridad de cómo hacer autogobierno. Sin ser remunerados, entonces se habla de voluntarismo. ¿Cómo te dedicas a ser gobierno comunal? Si me voy a dedicar a ser gobierno (comunitario) que me paguen por eso, además de la responsabilidad que eso causa (...) Hay condiciones a las que la gente le teme” (<ENT15 >21 de febrero de 2013, Caracas). Por otro lado, ante la pregunta sobre las diferencias entre los Consejos Comunales y otras formas previas de participación existentes se obtuvo lo siguiente, “Con el Consejo Comunal se amplía, se consolida la visión de autogestión de mayor participación. El Consejo Comunal permite, por estar bajo el auspicio de la ley orgánica (...) asumir mayor protagonismo (...) se va mas hacia el esquema de autogobierno” (<ENT16 >30 de julio de 2013, Caracas).

Otra de las innovaciones de la reforma, tuvo que ver con la creación del Colectivo de Coordinación Comunitaria siendo, “...es la instancia de articulación, trabajo conjunto y funcionamiento conformado por los voceros y voceras de la Unidad Ejecutiva, Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y Unidad de Contraloría Social del consejo comunal.” Art. 24 LOCC. Esta instancia, no necesariamente representa más burocracia social, (si cabe el término), entendida como la creación de estructuras que complejicen los procesos comunitarios, sino más bien un ajuste basado en la experiencia práctica de los primeros años de los Consejos Comunales, en donde fue necesario una articulación formal de las tres grandes unidades de trabajo, esto puede tener que ver con problemas de liderazgos y roles a lo interno de las comunidades derivados del diseño institucional de esta figura<sup>212</sup>. Sin embargo, no es algo que queda a discreción de las comunidades sino que es realizado desde la ley, se desconoce si el artículo se incorporo por petición o consulta con miembros de consejos comunales.

Igualmente se incorpora el llamado “*Ciclo Comunal*”, como proceso de participación popular compuesto por cinco fases, “... es un proceso para hacer efectiva la

---

<sup>211</sup>Es llamativo que en el articulado inicial de la ley, se menciona que la aspiración definitiva está relacionada con la construcción de una sociedad socialista. Esto se corresponde al contexto político de la Revolución Bolivariana, que, después del año 2006 fue declarada como socialista, y esta aspiración ha sido de común uso en el discurso oficial, al punto que el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2007-2013, fue elaborado con otras premisas y se denominó Primer Plan Socialista (PPS). Hasta cierto punto, esto ha causado polémica en cuanto al papel o rol de los consejos comunales, pues dentro de la dinámica política venezolana, se interpreta el socialismo como parte del proyecto político que ha liderizado el Presidente Chávez y sus partidarios, por lo tanto de una parcialidad política con lo que eso conlleva. Sin embargo, puede ser entendido como ese proceso de re-politización y debate que vive la sociedad venezolana.

<sup>212</sup> Uno o varios miembros de la comunidad, con mucha experticia en un área, por ejemplo seguridad y que desde su comité de trabajo o vocería de seguridad del consejo comunal tengan una agenda propia o relativamente autónoma que empañe el trabajo conjunto o articulado con el resto de las vocerías del consejo comunal.

participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad. Se concreta como una expresión del poder popular, a través de la realización de cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social.” Art. 44 LOCC. Se evidencia una noción más clarificada, y tecnificada, de la participación de los ciudadanos en cada una de las fases de una política pública o proyecto, denominadas aquí *ciclo comunal*. Cada una de las cinco fases es descrita en la ley, lo que puede estar aportando al componente formativo de los Consejos Comunales en materia de gestión pública, a la vez que refuerza el hecho de que puedan ser actores en cada una de las fases del proceso. Es posible que esto guarde relación con la estructuración del Sistema Nacional de Planificación Pública y Popular a partir de la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, como primer eslabón de los niveles de gobierno, a lo que se hará referencia más adelante.

Por último, dentro de los cambios realizados desaparece la Comisión Presidencial del Poder Popular tanto en su versión nacional, regional y municipal. En sustitución se incorpora el Ministerio con competencias en materia de participación ciudadana, que para el caso es el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, el registro que se debe realizar de los Consejos Comunales y las adecuaciones necesarias lo llevara este ministerio. “...para recibir recursos del gobierno y obtener la personería jurídica, el nuevo CC necesita llevar documentos que comprueben que se siguieron los pasos indicados, y registrarse en Fundacomunal, entidad dependiente del Ministerio encargado de los CC...” (Goldfrank, 2011: 44).

El carácter de personalidad jurídica que adquieren los Consejos Comunales, sigue dependiendo del registro ante una autoridad gubernamental, ante el Poder Constituido. No se especifica en la ley si se mantiene una estructura similar de alcance nacional como la existente con la Comisión Presidencial del Poder Popular en la que tenían representación de los voceros. Por el contrario, se establecen lapsos concretos y se hace énfasis en la simplificación de trámites y procedimientos para el registro efectivo del Consejo Comunal.

### **3.4 Aparición de la figura de las comunas.**

A partir del año 2007, momento en el que se inicia un nuevo período presidencial, la figura de la Comuna estaba cada vez más presente en el discurso político oficial. Sin embargo, no es sino hasta finales del año 2010, con la aprobación de las llamadas *Leyes del Poder Popular* que se cristaliza su aparición e institucionalización. En el cierre del período legislativo iniciado en el año 2005, se aprobaron un conjunto de leyes vinculadas todas con la noción de Poder Popular, y que en sí mismas representan un sistema conformado por un

conjunto de diseños institucionales que materializan formalmente las nuevas formas de gestionar lo público y el rol que los sujetos sociales tienen en ella. Los instrumentos jurídicos conocidos como las Leyes del Poder Popular son los siguientes: *Ley Orgánica del Poder Popular*<sup>213</sup>; *Ley Orgánica de las Comunas*<sup>214</sup>; *Ley Orgánica de la Contraloría Social*<sup>215</sup>; *Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular*<sup>216</sup>; *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal*<sup>217</sup>.

El Poder Popular, como categoría es definido como “el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social y cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, y edifican el estado comunal.” Art. 2 LOPP. Se ha querido introducir aquí la noción “formal” u “oficial” de Poder Popular contenida en este conjunto de leyes, pues hace alusión a la organización de la sociedad y al ejercicio de la soberanía ambos asociada a la consecución del *Estado Comunal*.

El Estado Comunal, horizonte político y organizativo que como aspiración tienen todas las Leyes Poder Popular, y en esencia el nuevo modelo de participación, es definido como la, “forma de organización político-social (...) en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de autogobierno comunales” Art. 4 LOC. (Subrayado propio)

Se hace énfasis subyacentemente en la democracia directa o radical más que la participativa y la representativa. Se deja claro, lo que hasta el momento había sido una idea borrosa o intuitiva, al afirmarse ya, en un instrumento legal, la connotación de *autogobierno* por parte de las comunidades, por lo que el Estado Comunal, puede ser visto como una forma de No-Estado, al menos no en los términos clásicos que lo conocemos, un Estado conformado por múltiples autogobiernos por escala de los propios ciudadanos, pudiendo implicar progresivamente la desaparición de burocracias formales y específicas, quedando poco a poco la gestión de los asuntos públicos en manos de los ciudadanos.

Esta noción de múltiples gobierno por escala, nos hace recordar la intervención ya citada, del Presidente Chávez de enero del 2007, en la que prefigura o delinea al Estado Comunal, parece evidente la influencia o la impronta que la visión del Poder Ejecutivo, representado en la figura de más alto nivel, en el espíritu de las *Leyes del Poder Popular*, lo que una vez más reafirma que el diseño institucional de la nueva forma de organización y participación ciudadana constituye un constructo estatal.

---

<sup>213</sup> Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011, 21 de diciembre de 2010

<sup>214</sup> Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011, 21 de diciembre de 2010

<sup>215</sup> Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011, 21 de diciembre de 2010

<sup>216</sup> Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011, 21 de diciembre de 2010

<sup>217</sup> Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011, 21 de diciembre de 2010

Al igual que con el termino Comuna, en Venezuela se comenzó a hablar con cada vez mas frecuencia del termino Poder Popular luego del año 2007, los ministerios del Ejecutivo Nacional pasaron a tener la denominación Ministerio del Poder Popular seguido del nombre de la materia según la cual tuviesen competencia. De igual forma, en el proyecto de reforma constitucional del mismo año<sup>218</sup>, se quiso introducir el Poder Popular con rango constitucional, a través de lo que se conoció como el Eje del Poder Popular o el *Quinto Motor Constituyente*, que contemplaba los Consejos Populares y otras formas organizativas para ejercer la soberanía como expresión del Poder Constituyente, existía la intención política, por parte de la *Revolución Bolivariana*, de posicionar esta categoría coincidiendo esta transformación, con la declaración del carácter socialista de la misma meses anteriores, se inicia así, la transformación del Estado, en su versión liberal-burguesa hacia otra forma de Estado que ha sido denominada como Comunal.

El Poder Popular se expresa a través de formas organizativas estipuladas como *Instancias del Poder Popular*, “constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y los otros que, de acuerdo a la Constitución de la República y la ley, surjan de la iniciativa popular.” Art. 12 LOC. La noción de Poder Popular, que hasta ese momento había sido etérea o discursiva, tomaba cada vez más forma y contenido a través de estos dispositivos legales que determinaban sus formas de expresión y actuación, dentro de los cuales se encontraba la Comuna, como, “ espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de las comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular”, Art. 5 LOC. Son entonces la célula fundamental de conformación del Estado Comunal<sup>219</sup>.

A la par de la creación de esta figura o instancia de participación, que por la vía de los hechos se constituye en un nivel de gobierno formal, se crean una serie “instituciones” dentro de este ámbito como son, el Parlamento Comunal, el Consejo Educativo, Consejo de Planificación Comunal, Consejo de Economía Comunal, Consejo de Contraloría Comunal. Todas estas instituciones o instancias complementaban y posibilitaban el desarrollo y ejercicio integral de la Comuna dentro de su ámbito geográfico. Constituían una suerte de gobierno o autogobierno comunitario en una escala menor o inferior al ámbito municipal.

---

<sup>218</sup> El referéndum de reforma constitucional estuvo organizado en dos preguntas, siendo los resultados los siguientes: Primera pregunta opción No: 50;65% opción SI:49,34%, Segunda Pregunta opción NO: 51,01% Opción SI: 51,01% Fuente: CNE

<sup>219</sup> Lo cual se afirma de manera expresa en el art. 4 de la LOC.

Al igual, que en el caso de los Consejos Comunales, que contaban con una serie de instancias organizativas a lo interno del mismo, las Comunas, cuentan con su propia institucionalidad que las desarrolla, vale decir de tipo político, pues siguiendo a Vergara, el proceso de institucionalización visto desde el *Neo Institucionalismo político*, “consiste en la transformación paulatina de las prácticas organizacionales en reglas institucionales que se expresan en forma de procedimientos, códigos de comportamiento, leyendas, convenciones, mitos, etc” (1993:138), este es el caso de las *Leyes del Poder Popular* y las instituciones que desarrolla. Ahora bien, instituciones como el Parlamento Comunal, el Consejo Educativo, Consejo de Planificación Comunal, Consejo de Economía Comunal, Consejo de Contraloría Comunal representan espacios de decisión donde interactúan ciudadanos organizados, espacios que revisten poder cuyo ejercicio desde la perspectiva neo institucional “...implica moldear la vida social y política: dar forma a la historia, hacer una interpretación de ésta y tener la disposición de aceptarla” (March y Olsen, 1997:63).

Este proceso de moldear la vida social y política, así como las conductas aplica tanto para los ciudadanos que sean voceros en cada una de las instancias de las Comunas, como también para los que hagan vida en el ámbito geográfico de esa Comuna. Esto tiene que ver con los procesos de creación de identidad, que a través de instituciones de este tipo se puede modificar o re-significar las identidades entre sus miembros, por tanto, “...la identidad política, como la del ciudadano o el funcionario público, también evoluciona endógenamente en el marco de un proceso político (en este caso la creación del Estado Comunal) que incluye conflicto, el discurso público, la educación cívica y la socialización. El individuo no es una premisa política, sino una de sus principales creaciones” (Marcha y Olsen, 1997:61)

Como puede verse la organización interna de una Comuna, se asemeja mucho a la de un Consejo Comunal, esta vez a una escala social y territorial superior, como instancia organizativa primaria de la comunidad, por lo que parece obvio la relación intrínseca que sobre la figura de las Comunas y el sistema de agregación comunal, tuvieron los Consejos Comunales como ente primario.

Las Comunas igualmente requieren de un registro para adquirir personalidad jurídica, y por tanto el reconocimiento formal por parte de todas las instancias del Estado. Si bien la ley de Comunas no especifica cual es la entidad en la que se debe realizar el registro refiriéndose como “ante el órgano facilitador”, sin embargo en la Ley Orgánica del Poder Popular establece que, “Las instancias y organizaciones del Poder Popular, reconocidas conforme a la presente Ley, adquieren su personalidad jurídica mediante el registro ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación

ciudadana...” Art. 32 LOPP, siendo de conocimiento público, que el registro se realiza en la taquilla única de FUNDACOMUNAL<sup>220</sup>, ente adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social.

Un elemento a destacar que representa una ruptura en la forma de gestionar lo público en su sentido amplio, lo constituye la Justicia Comunal, definida como, “...un medio alternativo de justicia que promueve el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma de solución de conflictos, ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal...” art. 56 LOC. No obstante la ley no queda aquí, e incorpora lo que sería una jurisdicción especial comunal con jueces y juezas comunales elegidos por votación universal directa y secreta de los habitantes del ámbito comunal, lo cual de entrada pareciera una re-democratización del sistema de justicia al menos en el ámbito más local, por la vía de incorporación de nuevos actores, la apertura de una esfera reservada generalmente al Estado, sin embargo esta materia sería desarrollada a través de una ley específica que a la fecha no se ha realizado por lo que este aspecto no se ha puesto en práctica.

Para diciembre del año 2012, según cifras oficiales del MPPPCPS, en Venezuela existían 11 comunas registradas y 107 comisiones promotoras registradas, que es la instancia temporal de organización inicial de una comuna. Sin embargo, en la investigación de campo se pudo conocer de la existencia de organizaciones sociales de base que existen, realizan vida comunitaria y que no se guían, del todo, por los lineamientos institucionales del MPPPCPS, como es la Red Nacional de Comuneros y Comuneras<sup>221</sup> que se conforma de manera independiente en mayo del año 2009.

En entrevista con Elkin Mateus, unos de sus voceros nacionales, se pudo conocer que para el año 2013, esta red ya había realizado cuatro encuentros nacionales y recientemente un primer congreso para definir políticas, a partir de los preceptos constitucionales y de lo establecido en las leyes del área. Esto da cuenta de una apropiación de la herramienta por parte de estos sujetos políticos o actores sociales, que no dependen, o al menos no quieren depender de la dinámica burocrática del Ministerio por lo que realizan su propia construcción subjetiva. A los inicios, esta red contaba con catorce comunas, para comienzos del año 2013, la red estaba conformada por alrededor de cien comunas a nivel nacional.

Trascendiendo el elemento participativo, los aspectos expuestos anteriormente dan cuenta de una re-significación de la figura del Estado, al menos en su versión liberal

---

<sup>220</sup>Fundación para el desarrollo y promoción del Poder Comunal.

<sup>221</sup>Red que se articula en el Consejo Comunal Comunero, donde participan comunas rurales, urbanas, de trabajadores, intelectuales, campesinos, estudiantes y la enorme diversidad de los sectores sociales venezolanos junto a un proceso creativo territorial. Documento en línea disponible en: <http://radiokabudari.blogspot.com/2013/05/conquistar-el-cambio-con-william-gudino.html>

burguesa, muy basada en la democracia representativa a través de instituciones tradicionales, pero a la vez da cuenta de un debate y cuestionamiento de la figura del Estado Nacional en los términos que se conoce. Pues la redistribución del poder a través de las figuras del Poder Popular (sujeto colectivo), trasciende la gestión pública y la gestión de lo público en si mismo, se trata de una distribución de poder en lo territorial, en lo político, lo social e incluso en lo económico a través de la promoción de alternativas productivas.

### **3.5 Activación del Consejo Federal de Gobierno.**

En febrero del año 2010 es activado el Consejo federal de Gobierno, una figura presente en la Constitución del año 1999, que por diversas razones de tipo político y de agenda, nunca había sido puesta en funciones, activación que se produce al ser aprobada la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Dicha ley esta impregnada por la visión de transformación política que se denota a partir del año 2006, muy relacionada con el Estado Comunal y el Poder Popular, a través del reconocimiento e incorporación como sujetos de transferencia a los ciudadanos organizados. Lo que genera un contraste en la noción de descentralización entre la CRBV y la mencionada ley.

Lo expresado en el texto constitucional con respecto al proceso de descentralización cuando refiere, “El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de las políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estado y municipios”. Art. 185 CRBV, esto implica una descentralización de tipo administrativa y que se realiza desde el Poder Nacional, al Estatal y Municipal, una descentralización de tipo territorial y entre instancias del Estado o niveles e gobierno. Por su parte la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, posee una doble perspectiva; una de tipo territorial como la ya descrita, pero otra en la que la descentralización se realiza de cualquiera de los niveles de gobierno a la sociedad organizada, en este caso a las expresiones del Poder Popular como son los Consejos Comunales y las Comunas, “(El Consejo Federal de Gobierno) atiende el establecimiento del régimen para la transferencia de competencias entre los entes territoriales, y a las organizaciones detentoras de la soberanía originaria del Estado” “establece los lineamientos que se aplican al proceso de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, hacia las organizaciones de base del Poder Popular.” Artículos 1 y 2 LOCFG<sup>222</sup>

---

<sup>222</sup> Este aspecto puede dar paso a nuevas investigaciones que den cuenta del modelo de federalismo y de descentralización que existe en Venezuela entre lo normativo y lo ejercido en la práctica. Sin embargo para los fines y propósitos de la presente investigación, este aspecto no esta dentro de su alcance, solo se reseña como parte de los procesos de transformación que en el área de participación ciudadana y sus modalidades de organización han tenido en la V República.

Esta segunda perspectiva, como innovación, incorpora a los ciudadanos organizados como sujetos susceptibles de descentralización y de transferencia de competencias, este heterodoxo proceso, se desarrolla aún mas en el año 2012 con la Ley de Gestión de transferencia de Competencias.

La sociedad organizada es definida como la "...constituida por consejos comunales, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular" Art 4 LOCFG. Lo cual una vez mas, ratifica el modelo hegemónico en cuanto a las formas de organización social y por ende de participación ciudadana impulsadas desde el Estado en Venezuela. Mientras que la Ley del Consejo Federal de Gobierno, parece tener como telón de fondo el fortalecimiento de las formas de organización y participación ciudadana que han estado en vigencia en Venezuela a partir del año 2006.

Sin embargo, esto no es contrario al espíritu contenido en la constitución nacional, pues además de su principio de corresponsabilidad y de democracia participativa y protagónica, la misma hace alusión a la descentralización en los siguientes términos, " La descentralización como política nacional debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales" Art. 158 CRBV, por tanto a través de la re-significación de la figura del Consejo Federal de Gobierno contenida en la Constitución, y su dotación de contenido, se produce una innovación política que significa una ruptura con el proceso clásico de descentralización, lo cual puede significar una re-democratización de las estructuras del Estado en sí mismo. El proceso de *Transferencia de Competencias* es visto entonces como, "...la vía para lograr el fortalecimiento de las organizaciones de base del Poder Popular..." Art 7 LOCFG.

Un ejemplo del peso que las formas de organización de base tienen en el Consejo Federal de Gobierno como estructura de Estado que goza de rango constitucional tiene que ver con su organización interna. Así, la plenaria del Consejo Federal de Gobierno esta integrada por el Vicepresidente Ejecutivo de la República, los Ministros, los Gobernadores, un alcalde o alcaldesa por cada estado y por la sociedad organizada los voceros de las organizaciones de base del Poder Popular, que estarán representando a distintos sectores sociales. Por otro lado se encuentra el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que depende de dicho Consejo, este Fondo además de financiar a gobernaciones y alcaldías, también apoya y financia proyectos propuestos o desarrollados por organizaciones de base del Poder Popular. Cuenta entre otros apartados con uno especial para el fortalecimiento del Poder Popular, que tiene como fin "...la consolidación de la base económica comunitaria, mediante el financiamiento de proyectos productivos, y proyectos de infraestructura menor,

así como, para la edificación de obras de infraestructura necesarias para el mejoramiento del hábitat comunitario, identificadas como prioritarias en el marco de un diagnóstico participativo” Art 36 RLOCFG. El reconocimiento y empoderamiento de nuevos sujetos sociales tiene que ver también con la distribución de las asignaciones económicas especiales derivadas de las actividades de Minas e Hidrocarburos, los cuales constituyen los apartados especiales del Fondo según sea el caso, para lo cual se estableció la siguiente proporción porcentual de distribución: 42% entre los estados, 28 % entre los municipios y el 30%<sup>223</sup> para el fortalecimiento del Poder Popular. Art. 36 RLOCFG<sup>224</sup>

Por lo que por la vía de los hechos, se constituye en otra fuente de financiamiento, a las cuatro ya anteriormente señaladas, de las que dispone la sociedad organizada para la realización de sus proyectos de tipo comunitario. Así en la investigación de campo se obtuvieron testimonios en los que los Consejos Comunales recibían financiamiento para proyectos socio-productivos o de infraestructura, que hubiesen introducido ante el Consejo Federal de Gobierno, a nombre de la comunidad, con lo que una vez más se denota el carácter central de los Consejos Comunales dentro de este esquema de participación. En entrevista a Nelson Ures, vocero del Consejo Comunal José Gregorio Hernández en Barquisimeto, Estado Lara señaló la “Aprobación de Proyecto del C.F.G. para reparación de viviendas, discutido y aprobado (primero) en la comunidad, a través de las necesidades de la familia. Estudio que se hace (...). Los recursos depositados en la cuenta del CC, con las firmas autorizadas. Comité de Habita y Vivienda” (<ENT16 >30 de julio de 2013, Lara). Por su parte Ascanio Urdaneta, productor agrícola y miembro del Consejo Comunal rural Los Lanos, Municipio el Hatillo, estado Miranda informo sobre la recepción de recursos de un “Proyecto aprobado por el Consejo Federal de Gobierno para la perforación de pozos en la comunidad y el parador turístico. Los recursos fueron canalizados a través del Banco Comunal del Consejo Comunal de la zona” (<ENT11 >, realizada el 21 de febrero de 2013, Miranda).

### **3.6 Modificación del Sistema Nacional de Planificación Popular.**

El cambio en la forma de gestionar lo público que se aprecia en este período, contempla la modificación en la manera de planificar y la incorporación de nuevos actores en este proceso específico. Esto se ve reflejado en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, como instrumento dentro de las llamadas Leyes del Poder Popular, reconoce el

---

<sup>223</sup> El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), sumada a las cuatro formas de financiamiento de los Consejos Comunales que se identificaron en páginas anteriores, constituye una quita fuente de ingreso para estas formas organizativas.

<sup>224</sup> Este hecho habla de una transformación y disputa entre la división político-territorial vigente en Venezuela con una emergente a través de actores sociales, una democratización en lo territorial y relaciones de poder como impacto de las políticas de participación ciudadana y de transformación del Estado. Sin embargo es importante hacer la advertencia que dentro del alcance del presente trabajo este elemento no está presente y que puede ser materia a desarrollar en futuras investigaciones.

ámbito comunal como una modalidad *sui generis* de nivel de gobierno, dándole facultades legales para participar en el Plan de Desarrollo Comunal y formar parte del Sistema de Planificación Pública y Popular.

El Sistema Nacional de Planificación es definido en la presente ley como la “Coordinación y articulación de las instancias de planificación participativa de los distintos niveles de gobierno para definir, formular, priorizar, direccionar y armonizar las políticas públicas...” Art. 5 LOPPP. Constituido por cinco actores que son: El Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los Consejos Locales de Planificación Pública, los Consejos de Planificación Comunal, los Consejos Comunales. Se produce así con la presente ley una ampliación del espectro de actores, incorporando a sujetos no estatales.

Esta ruptura con el modelo tradicional de planificación denominado normativo, realizado solo por entes gubernamentales, en el que, en el mejor de los casos se incorporaban herramientas de la planificación participativa, parece dar cuenta de una simbiosis entre la planificación institucional, que tendrá algún grado de participación, y la planificación directamente social o comunitaria, por llamarla de alguna forma, que en sí mismo es un acto de planificación participativa, que en el nuevo Sistema de Planificación Pública y Popular esta presente en los Consejos de Planificación Comunal y los Consejos Comunales<sup>225</sup>.

Cada una de las cinco instancias que integran el Sistema Nacional de Planificación Pública y Popular (SNPPP), tiene unas competencias y de ellas se emana un plan que según su ámbito geográfico, será el documento rector de las políticas públicas de ese nivel de gobierno. Así el *Consejo Federal de Gobierno* se encarga de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios y de las entidades político territoriales hacia las organizaciones de base del Poder Popular. Por su parte, el *Consejo Estadal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas* (CEPLACOPP) es el encargado del diseño del Plan de Desarrollo Estadal y de los demás planes estadales. De la misma forma, el *Consejo Local de Planificación Pública* (CLPP) es el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales.

En cuanto a los *Consejos de Planificación Comunal*, tienen la responsabilidad de la planificación integral del área geográfica de la comuna y por tanto el diseño del Plan de Desarrollo Comunal, que debe guardar concordancia con los planes de desarrollo

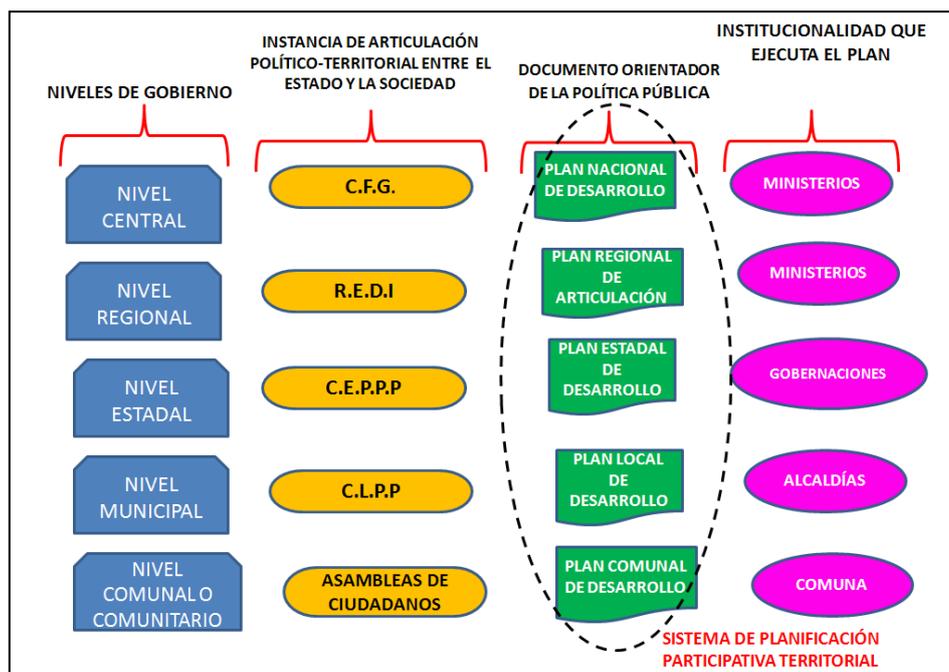
---

<sup>225</sup>No obstante, cabe destacar que las otras tres modalidades, son instancias de articulación entre el Estado y la Sociedad y en cada una de ellas hay representantes de la sociedad organizada. De esta forma, la participación ciudadana es transversal a todos los eslabones del Sistema de Planificación Pública y Popular.

comunitarios y los demás planes del SNPPP. Por último los Consejo Comunales, que según la ley se basan en la metodología del ciclo comunal para la participación popular en la planificación como forma de responder a las necesidades comunitarias.

El siguiente gráfico resume la relación entre los niveles de gobierno, actores sociales e institucionales que participan en el Sistema Nacional de Planificación.

**Figura N° 8. Relación entre Sistema Nacional de Planificación y los niveles de gobierno**



Fuente: Elaboración Propia

La relación mostrada en la imagen anterior, quedan claras dos cosas, la formalización de las Comunas como instancias o niveles de gobierno por debajo del ámbito municipal, que a su vez esta conformado o constituido por el nivel comunitario expresado en los Consejos Comunales, es la formalización como instituciones sociales y políticas con competencias y facultades reconocidas en materia de planificación). Y en segundo lugar, el reconocimiento del *autogobierno pleno* a niveles comunitarios y comunal, dado que los documentos emanados en ambas instancias, no solo gozan de legitimidad sino también de legalidad, siendo reconocidos por las autoridades estatales y formando parte del Sistema Nacional de Planificación. En el artículo 19 de la ley reconoce e incorporan al Plan Comunal de Desarrollo y al Plan Comunitario como parte de los “*planes estratégicos*” del sistema integrado de planes de la planificación de las políticas públicas.

A manera de cierre de esta sección, se muestran argumentos de la LOPPP que refuerzan la transformación del modelo de participación ciudadana enfocado hacia el autogobierno. Se destaca sobre el Plan Comunal de Desarrollo lo siguiente “es el

instrumento de gobierno que permite a las comunas establecer los proyectos, objetivos, metas y acciones (...) a través de la intervención planificada y coordinada de las comunidades y sus organizaciones, promoviendo el ejercicio directo del poder, de conformidad con la ley, para la construcción del estado comunal” Art. 40 LOPPP (Subrayado propio). La formulación de este plan, le corresponde al Consejo Comunal de Planificación y a los Consejos Comunales que integren la Comuna, siendo aprobado por el Parlamento Comunal. El cual “... se ejecutara a través de instancias de autogobierno de la comuna, aplicando los instrumentos dispuestos por el Sistema Nacional de Planificación...”. Art. 42 LOPPP.

Con lo anterior queda visto que, el autogobierno no es una categoría vacía o que sólo forma parte del discurso político oficial o de los actores sociales, tiene una expresión concreta tanto en la dinámica propia de los Consejos Comunales y Comunas, así como en el reconocimiento legal y soporte institucional.

### **3.7 Ley de Gestión de Transferencia de Competencias a las organizaciones de base.**

En el año 2012 se aprueba la *Ley Orgánica de Gestión de Competencias y otras atribuciones del Poder Popular*, también conocida como *Ley Orgánica de Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones*. Último instrumento del nuevo modelo de participación ciudadana el cual viene a potenciar o cerrar el ciclo de las *Leyes del Poder Popular* aprobadas en el año 2010, que tiene como punto de partida en la primera Ley de los Consejos Comunales en el año 2006, hasta llegar a la presente ley en el año 2012.

La presente ley, a diferencia de las anteriores, ya no sólo establece formas de asignación de recursos a las comunidades, sino que transfiere, asigna competencias concretas a los y las ciudadanas. Lo cual es un salto cualitativo y normativo importante en pro de la búsqueda de lo que se ha denominado el Estado Comunal, pero incluso más allá, de las formas comunitarios de autogobierno y su impacto en la gestión pública. El objeto de esta ley tiene que ver con “... desarrollar los principios, normas, procedimientos y mecanismos de transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos, del Poder Público Nacional y de las entidades político territoriales al pueblo organizado, el cual la asumirá mediante la gestión de Empresas Comunales de Propiedad Social de servicios y socioproductivas, o de las organizaciones de base del Poder Popular y demás formas de organización de las comunidades, legítimamente reconocidas...” Art. 1 LOGTC.

Tiene por objetivo desarrollar en detalle los postulados con respecto al proceso de transferencia de competencias y servicios que por vía de la descentralización de entes territoriales a las organizaciones sociales de base, se inicio con la Ley del Consejo Federal de Gobierno. A través del desarrollo de mecanismos que garanticen la participación de los consejos comunales, comunidades, organizaciones socioproductivos, comunas y demás formas organizativas del Poder Popular en la formulación de propuesta de inversión ante las autoridades nacionales, estatales y municipales; establecer los mecanismos de gestión comunitaria y comunal de prestación de servicios públicos; garantizar la participación del pueblo organizado en todas las fases del ciclo productivo comunal; y quizás una de las más relevantes, fomentar la creación de nuevos sujetos de transferencia comunal, tales como consejos comunales, comunas y otras formas de organización del Poder Popular, a los fines de garantizar el principio de corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos estatales y municipales. Art. 2 LOGTC. Lo que constituye un abanico amplio de potestades que se otorgan, que van desde mecanismo de de participación ciudadana, propuestas de inversión, prestación de servicios públicos, ciclo productivo comunal, hasta la creación de nuevos sujetos de transferencia.

Nuevamente, un instrumento normativo, define quienes son o pueden ser portadores de la condición de transferencia de competencias, “Diversas formas organizativas de las comunidades y, en general, del Poder Popular, que agrupan a ciudadanos y ciudadanas (...) con la capacidad y disposición de asumir la gestión comunitaria y comunal de servicios, actividades, bienes y recursos de lo órganos y entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal.” Art. 7 LOGTC. Esta definición es más amplia que la contenida en otros instrumentos legales, si bien hace mención de la categoría Poder Popular, no circunscribe o se limita a los Consejos Comunales o Comunas, sino que deja abierta la posibilidad a otras formas organizativas, lo cual más que una casualidad a nuestro juicio, representa un reconocimiento de otras formas de organización de la sociedad y por tanto susceptible de ser sujeto de transferencia de competencias.

La transferencia de competencias es vista como el proceso en el que se le restituyen al Pueblo funciones, servicios y competencias que le pertenecen, una especie de anulación o reversión de la democracia representativa, transformándola en democracia directa, en clara alusión nuevamente, a la noción de autogobierno, “Proceso mediante el cual las entidades político territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del Poder Popular, aquellos servicios, actividades, bienes y recursos que puedan ser asumidos, gestionados y administrados por el pueblo organizado de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de

Gobierno, en concordancia con el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela...” Art. 5 LOGTC.

Una ley tan paradigmática como esta, debe ser muy clara en las materias a transferir, y de hecho es allí donde puede estar el núcleo del punto de ruptura con otros modelos, así las materias objeto de transferencias son las siguientes: mantenimiento de los establecimientos de atención primaria de salud, centros educativos e instalaciones deportivas y culturales; producción de materiales y de construcción de vivienda; políticas comunitarias de deporte; administración de programas sociales; protección del ambiente y recolección de desecho sólidos; administración de áreas industriales; conservación de áreas urbanas; prevención y protección comunal; construcción de obras comunitarias y administración y prestación de servicios públicos; prestación de servicios financieros y producción y distribución de alimentos y de bienes de primera necesidad. Art. 27 LOGTC

De las materias transferidas, se desprende que aún, la ruptura no es de tipo radical pues no hay nada estratégico, excepcional o de trascendencia para la vida de una nación, ya que en grandes rasgos se trata de mantenimiento y construcción de infraestructura de tipo social. Por ejemplo hablar de la agricultura, el sector petróleo o la seguridad nacional como materias ejecutadas o gestionadas por fuera del control del Estado (tradicional), implicaría para algunos una anarquía pero para otros una desconstrucción hacia otra forma de gestionar temas que le son comunes a todos.

Esto es un debate no resuelto en el que existen posiciones muy diferentes y contrapuestas, en todo caso la experiencia venezolana, de reciente data, de seguro servirá en datos y aportes que abonaran el debate en esta materia en otras latitudes.

Sin embargo, lo establecido en esta ley, representa posiblemente, el primer paso de una nueva cultura gubernamental, de gobierno comunitario y de futuras transferencias en otras áreas. Es de destacar que la *administración de servicios sociales*, como materia de transferencia es en sí misma amplia y puede significar por ejemplo, la administración por entero de una Misión cualquiera por una comunidad concreta. Por lo que puede interpretarse, que como cualquier fenómeno social, estas transferencias, es progresiva y requiere de apropiación continua por parte de los actores sociales.

Este complejo proceso no estaría completo ni sería posible sin la respectiva transferencia de recursos, al respecto la ley establece, “Los recursos para la gestión, administración o prestación de los servicios o actividades objeto de transferencia deberán ser puestos a disposición del sujeto de transferencia receptor, hasta la terminación del ejercicio fiscal correspondiente, por las entidades político territoriales transferentes” Art. 15 LOGTC. La obligación de las entidades político-territoriales transferentes (alcaldías,

gubernaciones, institutos, etc), en cuanto a las precisiones presupuestarias para la continuidad de la prestación del servicio para los ejercicios fiscales siguientes a la transferencia de las competencias. Con lo que además de las fuentes de recursos con que cuentan las organizaciones sociales de base, al momento de serle transferido un servicio, los recursos, de dicho servicio transferido, deben estar garantizados.<sup>226</sup>

No obstante de lo establecido en la ley, que representa un paso importante en la transformación cualitativa del modelo de participación orientado hacia el autogobierno y constituyendo una etapa más autónoma de organizaciones sociales con respecto al Estado, la evidencia empírica da cuenta que al momento, tanto en el sector agrícola, como en el sector salud no se cuenta con experiencias de transferencias de competencias desde el Estado hacia las comunidades. Sin embargo si se obtuvieron datos sobre la transferencia por parte del Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Innovación, hacia las comunidades de los Infocentros<sup>227</sup>. Quedando su administración, mantenimiento y prestación de servicio a la comunidad en manos del Consejo Comunal. Según cifras de la Fundación Infocentro, para inicios del año 2013, se habían transferido 120 Infocentros de los 866 que existen a nivel nacional, teniendo como meta de transferencia al Poder Popular para el año 2013, 200 espacios tecnológicos.

### **3.8 Modelo de participación ciudadana presente en la propuesta del Estado Comunal.**

Al realizar el cruce, entre los Consejos Comunales y las Comunas, como formas de participación ciudadana presentes en el Estado Comunal, con el instrumento seleccionado para la presente investigación, la escalera de Hambleton y Hogget de 1994, se pudiera afirmar que estas instituciones se encuentran fundamentalmente en el eslabón de “*Control Ciudadano*” que comprenden el rango entre el paso 11 al 12, siendo el eslabón más alto de dicha escalera.

El eslabón de “*Control Ciudadano*” esta compuesto por los peldaños “*Control Basado en la Confianza*” y “*Control Independiente*”. La primera reflexión que cabe realizar, es que esta escalera fue diseñada desde la perspectiva de la participación ciudadana como interacción y dialogo con instituciones gubernamentales, llegando a un estadio en el que se le delegaba ciertos aspectos, y esto representaría el máximo alcance de este proceso. Queda la duda si instrumentos como éste, sirvan para evaluar procesos participatorios tan innovadores y con fuertes dinámicas de autogobierno o que apunten hacia ese norte. Sin

---

<sup>226</sup>Esto es distinto a lo que ocurrió por ejemplo con la descentralización político-administrativa realizada en los años 90 en la que se le otorgo a los estados, municipios y juntas parroquiales las competencias, sin embargo no le eran asignados los recursos para desarrollarlas.

<sup>227</sup>Programa que se puso en ejecución en el año 2001 por el Gobierno Nacional de Venezuela. Son establecimientos que se encuentran dentro de las comunidades, donde se puede acceder a las tecnologías de la información a través de salas equipadas con computadoras personales interconectadas para dar libre acceso a Internet de manera gratuita.

embargo, con el peldaño de “*Control Basado en la Confianza*”, se pudiera interpretar que para el caso venezolano, se establece por vía normativa la devolución de una serie de competencias y funciones al ciudadano, al pueblo, como fuente de soberanía original, lo cual puede verse como un control basado en la confianza del gobierno con respecto del o los actores en este caso los ciudadanos organizados en forma de Consejos Comunales y/o Comunas.

El peldaño de “*Control Independiente*”, es el que parece más acertado para este caso. Puesto que, los Consejos Comunales y Comunas, tienen una esfera de participación “ya dada”, que no tiene que ser negociada o disputada, sino que por el contrario a través de instrumentos normativos se le da reconocimiento ante cualquier actor, sea gubernamental o privado. A la par de esto, desarrollan una serie de competencias, funciones y actividades a lo interno de sus comunidades para o cual no necesitan prácticamente ningún permiso o autorización y que contempla todo el ciclo de una política pública, con alcance territorial. Por otro lado, se añade la asignación de recursos que le permite viabilizar y hacer realidad, sus proyectos, ideas y requerimientos. Este último aspecto es donde hay una cierta dependencia del Estado, pues es éste quien asignan los recursos financieros, sin embargo como se vio, son al menos cuatro las formas de ingresos de recursos que tienen tanto los Consejos Comunales como las Comunas, por lo que es poco probable que no sean beneficiados con algunas de estas.

Así en esa conjunción virtuosa que representa la asignación de competencias, junto con la asignación de recursos, y los dispositivos legales que posibilitan, reconocen y posicionan a estas instancias como mecanismos primordiales de participación se materializa una participación ciudadana al más alto nivel de desarrollo, tan es así que deja de ser (par)participación en *strictus census*, para convertirse en acción ciudadana, es decir autogobierno.

### **3.9 Algunas reflexiones finales en cuanto al modelo de participación en este período.**

Una vez expuesto el modelo de participación ciudadana vigente en Venezuela, se han querido incorporar algunas reflexiones finales del modelo en su integralidad, a partir de las percepciones de distintos entrevistados, vinculados de manera directa o indirecta con el fenómeno de la participación en Venezuela. Entre ellos se recogen impresiones de académicos e investigadores, voceros de comunas y consejos comunales, antiguas altas autoridades públicas, así como funcionarios activos del gobierno. La esencia de las siguientes reflexiones, tienen que ver con el hecho de si es viable, prudente o positivo para la sociedad venezolana, caracterizada por una fuerte cultura rentista, un modelo de

participación ciudadana, diseñado y concebido desde el Estado, pero que incorpora a la sociedad como principal gestor de su propio entorno.

Confluyen diversas opiniones, desde distintos ángulos que dan cuenta de una particular relación entre el Estado y la sociedad, que versan fundamentalmente sobre tres elementos o temáticas, a saber: a) el *rol del Estado* y el aparato burocrático en el proceso de participación; b) el *cuerpo normativo* o conjunto de leyes que posibilitan o determinan el proceso de participación en Venezuela, asimismo; c) los entrevistados coinciden en la transformación o generación de un *nuevo sujeto histórico-político* que se traduce en la conformación de una nueva cultura política.

Sobre el rol del Estado en el proceso de participación, Elkin Mateus señaló “El rol del gobierno revolucionario es el de facilitar, no hacer el nuevo Estado, facilitar el tránsito hacia el Nuevo Estado. (...) Hay que construir una Nueva Institucionalidad necesariamente construida desde abajo, que sean los seres humanos que están insertos en esa transformación quienes asuman la nueva institucionalidad, no unas personas que porque hayan estudiado, tengan un grado, un anillo de oro marcado, o que siempre ha sido un académico sea el que esté en frente de una institucionalidad porque no conoce una realidad concreta de un territorio de su economía” (<ENT17 >07 de enero de 2013, Caracas). Desde esta perspectiva el Estado más que interventor, planificador o incluso protagonista de este proceso de participación debe ser solo el facilitador, lo que lo convierte en una especie de aliado en la construcción de una nueva institucionalidad desde abajo, la cual además debe ser conducida por los sujetos que hacen vida en un territorio concreto.

Esto guarda relación con lo expresado por la Delia Polanco quien se cuestiona si, “¿Es el Estado el que debe organizar y promover la participación?” A lo que añade “Los Consejos Comunales, el Poder Popular esta supeditado a los Ministerios. Pasa por la aprobación de los Ministerios. La gente tiene el poder pero el Estado es el que decide (...). El tejido social se ha vuelto experimento de los ministerios, creado desde arriba (...). Primero fueron los Consejos Productivos, luego las Cooperativas, luego las unidades de producción etc.” (<ENT13 > 08 de febrero de 2013, Caracas). Estos dos actores de ámbitos distintos tienen un diálogo crítico sobre el rol que debe jugar el Estado en el caso venezolano. Hay un cuestionamiento al intento de tutelaje, así sea parcial de las formas de participación, o que igualmente no sea el pueblo el propio sujeto creador y protagonista de esa (su) transformación. En otra sección de la entrevista realizada a Elkin Mateus, realiza un planteamiento que contribuye a este diálogo, “No es necesario un Ministerio para el autogobierno”.

Desde otra perspectiva, sobre el rol del Estado, Gioconda Mota realiza la siguiente acotación, “El Estado posibilita las instancias de organización y le da un valor a esas instancias, (los ciudadanos) encuentra en la estructura normativa la forma de organizarse de acuerdo a la necesidad.(...) (Hay un) conjunto de experiencias que nacen de un tutelaje del Estado que se tienen que ir desprendiendo progresivamente. No hay otra forma de hacerlo sino con políticas masivas” (<ENT18 >14 de enero de 2013, Caracas). Desde esta óptica se justifica, que en un primer momento, sea el Estado quien propicie y fomente la participación en la sociedad, para poco a poco ir generando procesos de empoderamiento y autonomía. Esto se relaciona con lo expuesto por Diana Moreno, “Si bien lo normativo sale desde el Estado, pero esa necesidad puede ser compartida. El Estado tiene acceso a conocimiento, cifras y lo ideológico. La comunidad por su parte tiene la necesidad. Hay que unir ambas visiones, que la comunidad aporte al objetivo” (<ENT19 >4 de febrero de 2013, Caracas). Igualmente se justifica el hecho de que sea el Estado el que tome la iniciativa, debido a un conjunto de condiciones que reúne, como conocimientos, datos estadísticos, el elemento ideológico, pero se resalta que es un proceso de dos actores donde ambos pueden aportar y construir. “Sin embargo, este tránsito genera ambivalencia entre lo autogestivo y asistencial. Por tanto en este período de ambivalencia está el riesgo de que una postura predomine sobre la otra, dado que no está consolidado.” (<ENT19 >4 de febrero de 2013, Caracas). Es quizás esta última afirmación la que sirve de explicación para las fluctuaciones del modelo de participación en Venezuela, es una tensión que se produce hacia uno u otro lado dependiendo del contexto, tensión que se mantiene y que aún no esta resuelta.

En cuanto al *cuerpo normativo* o conjunto de leyes que determinan el proceso de participación en Venezuela, las posturas parecen ser aún mas críticas existiendo una mayor coincidencia de argumentos entre los entrevistados, así se tiene por ejemplo, a Héctor Soto, quien afirma: “Los Consejos Comunales decretan una participación por Ley, la conciencia y el conocimiento no se crea, la participación es un hecho socializado.” En cuanto a las Leyes del Poder Popular expresó, “No se cambia a la sociedad si no se cambia al ser humano (...)No se valora, no se corresponde el trabajo con la actividad humana. (<ENT20>7 de enero de 2013, Caracas). Por su parte, y en la misma dirección Delia Polanco afirmó “Me creas la figura, luego la ley, luego las pautas para el financiamiento.” (<ENT13 >8 de febrero de 2013, Caracas).

Finalmente, Elkin Mateus en una reflexión mas amplia sobre el proceso normativo destaca, “Las leyes son consultadas, pero lo que se consulta no es lo que se decide (...) Las leyes terminan siendo acomodadas a la institucionalidad.(...) No permiten asumir el rol del gobierno. Leyes que lo amarran (al pueblo) a la institucionalidad (...) Las leyes tienen que

surgir desde abajo, pero tienen que estar adaptadas al quehacer del pueblo. Leyes que amarran algo que no ha nacido, por ejemplo primero surge la ley de los consejos comunales y después se crean los consejos comunales, surge la ley de las comunas y después se crean las comunas. Yo como puedo hacer una ley sobre algo que aún en la práctica no se ha hecho el ejercicio.” (<ENT17 >, 7 de enero de 2013, Caracas).

Estas reflexiones van en el sentido de que por muy “buena voluntad” que tenga el Estado nacional en promover y organizar la participación de manera reglamentaria o normativa, no constituye un hecho dado, es un proceso que toma tiempo, de conciencia, en el que esa injerencia del Estado independientemente de su buena o mala disposición, puede trastocar ese proceso. Este interesante diálogo, entre actores de diferentes orígenes y ángulos, pone el centro del debate en torno a como el modelo de participación es un constructo del Estado, desde la institucionalidad gubernamental, influido por la cosmovisión que este posee y que al final se plasma en los instrumentos.

En cuanto al nuevo sujeto histórico que se traduce en la conformación de una nueva cultura política, se destaca lo afirmado por Gioconda Mota, “(Hay) componente obligante, consensuado, de articulación con el pueblo. (En el) imaginario colectivo del funcionariado esta presente la nueva forma de gobernar. (El) problema de articulación de la intermediación con el Estado.(...)Está dejando una marca histórica en la población (...)Una nueva cultura institucional y popular como espacio permanente (...)Los sujetos políticos que cambian de lógica, impregnan a las instituciones, aprendizajes previos” (<ENT18>14 de enero de 2013, Caracas). El involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, las formas de participación autónomas y no autónomas y los estilos de política pública desarrollados en los últimos años llevan la impronta de la necesaria articulación con la sociedad, esto es un aprendizaje para el funcionario pero a la vez para el ciudadano, lo que es característico de una nueva cultura política de lo público. Otro testimonio que da cuenta de esto es el de Elkin Mateus cuando refiere, “(El Ministerio de las Comunas) Min. Comunas cambia al sujeto histórico de construcción de las comunas”, (<ENT17>7 de enero de 2013, Caracas), así se entiende que el sujeto debe ser el ciudadano, el residente de un territorio específico, en donde está presente el sentido de pertenencia.

A modo de cierre hay que resaltar que son muchos los actores vinculados al proceso de participación en Venezuela, no se trata sólo de las comunidades organizadas que están insertas en el modelo, o del Estado que lo promueve u organiza, la academia, los investigadores, los funcionarios y los ciudadanos en general, están constantemente aportando, cuestionando, revisando y pensando el modelo de participación ciudadana, cada uno desde su perspectiva particular. Esto revela al menos dos cosas, un proceso de re-

politización de la sociedad venezolana que empezó hace ya varios años y aún se mantiene, que tiene que ver con procesos sociales que están en debate y en segundo lugar, unos elevados niveles de conciencia política en la sociedad, donde generan debates y disensos sobre los grandes temas, ya no es esa sociedad pasiva y receptora mediada por el Estado o los partidos políticos, sino que se ha convertido en una sociedad en su conjunto que asume el rol que le corresponde en la gestión de lo público y de los grandes temas nacionales. Para bien o para mal, esta la suma entre la conciencia política y el saldo organizativo (neo-institucional), constituyen empoderamiento real.

## CONCLUSIONES.

Para concluir la presente investigación, se debe tener en cuenta cuál fue la pregunta que motivó la misma. En este sentido las conclusiones darán respuesta, según los hallazgos y las evidencias empíricas sobre si, *¿Las formas de participación ciudadana presentes desde las Misiones Sociales hasta el Estado Comunal constituyen un nuevo modelo de gestionar lo público en Venezuela?*, como una forma de aproximación al escenario actual de la participación ciudadana en Venezuela y su influencia en la gestión de lo público, que de cuenta de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En este sentido la investigación realizada permite realizar las siguientes conclusiones:

**a) Se produce una redemocratización del Estado y una ampliación la esfera pública en general en Venezuela. Una nueva forma de hacer política pública.** Esto se evidencia en la incorporación de nuevos actores, de un “*nuevo sujeto político*”, bajo la figura del Poder Popular en la toma de decisiones. Estos sujetos políticos, reconocidos y estimulados desde el Estado, tienen injerencia e incidencia en áreas que anteriormente estaban reservadas sólo al Estado y a su institucionalidad, en dimensiones como planificación, diseño, formulación, gestión y hasta contraloría de acciones públicas, algunos ejemplos de esto son: el *Plan de Desarrollo Comunal*, las normas de convivencia de la comunidad o la administración de servicios sociales como el de salud, por mencionar algunos.

Esta forma de gestionar lo público parece tener repercusiones en la institucionalidad y organización del Estado, como el ejemplo de la descentralización no territorial, en los fondos y apartados financieros y la lógica y porcentajes de distribución de los mismos para las obras y servicios públicos. En la cristalización del principio de la *corresponsabilidad* a través de la incorporación masiva, institucionalizada o no, de la población en asuntos colectivos o comunitarios por una u otra vía: *Misiones, Consejos Comunales, Comunas, organizaciones de base*, etc., representando así un nuevo *habitus* de interacción de los servidores públicos y de los ciudadanos en donde la representatividad y pasividad se hace cada vez mas borrosa.

En otras palabras, pareciera haber una re-democratización del Estado, a través de una (re)distribución del poder que se evidencia no solo en mayores asignaciones económicas a las comunidades, sino también en el otorgamiento de competencias concretas en diversos campos de la vida comunitaria y comunal, en la administración de servicios, y un nivel de organización que permite, o al menos esta previsto en los instrumentos legales, la posibilidad de conformar parlamentos, planes de desarrollo, proyectos socio-productivos,

delimitación de zonas geográficas y administración de justicia comunitaria que habla de niveles importantes de autogobierno.

**b) Las formas de participación ciudadana presentes en las Misiones constituyen Redes de Política.** Las iniciativas de participación y organización que caracterizan la primera etapa de la “*V República*”, representan *redes de política*, por estar estructuradas de manera temática, de forma sectorial, según fuese la problemática a atender o resolver, y los vecinos organizados se vinculaban o constituían los comités, en función de su afinidad temática o de la priorización de temas fundamentales, según la realidad particular de cada comunidad. Su funcionamiento más que de estructuras o instituciones era de actores organizados en formas no jerárquicas y que buscaban conseguir objetivos comunes.

**c) El modelo actual de participación ciudadana en Venezuela materializado en la propuesta del Estado Comunal, se deriva de los comités de base de las Misiones Sociales.** El escenario actual de la participación ciudadana en Venezuela, específicamente en la gestión de lo público, tiene, como quedó demostrado en la investigación, como antecedente a las Misiones Sociales y sus comités de base, como formas innovadoras y poco clásicas de gestionar lo público en materia de política social, que reivindicaron la ciudadanía social, es decir con la ampliación de derechos que se produce en el marco del “*Estado Democrático Social y de Derecho*”, establecido en el texto constitucional del año 1999. Pero que necesariamente entra en un proceso de institucionalización a través de una nueva arquitectura normativa, un diseño institucional que “*desde arriba*”, sintetiza todas las formas y expresiones de participación que en el seno de la sociedad se venían gestando, pasando de *Redes de Políticas* o actores relativamente informales a *nuevas instituciones*, formales, con reglas y procedimientos bastante delimitados, “*instituciones políticas*”, donde se estipulan no solo las modalidades de organización, sino también de participación, determinando las formas en que se puede participar, y esa partir de allí que son reconocidos como actores.

**d) Los Consejos Comunales y las Comunas como expresiones del Estado Comunal, representan instituciones políticas.** A esta conclusión se llega después de realizar el análisis desde la perspectiva del *Neo Institucionalismo político*; por el cual, el proceso de institucionalización es visto como la transformación paulatina de prácticas sociales en instituciones que se expresan en procedimientos, códigos, leyendas, etc. Además de significar importantes espacios de deliberación y toma de decisiones. Es justo este, el caso de la transición que ocurre de los *comités de base de las Misiones Sociales* a los *Consejos Comunales* y *Comunas* como organizaciones formales con reglas que determinan su

identidad, incorporación de actores, capacidades y recursos, en donde el comportamiento decisorio se da a través de estas pautas.

*e) Se evidencia la hegemonía de los Consejos Comunales como formas de organización y participación ciudadana en Venezuela.* Es significativa la hegemonía de los Consejos Comunales como método de organización social y figura de participación ciudadana en Venezuela. Pues en primer lugar, con su creación desaparecieron, se fusionaron o sintetizaron otras formas de participación. Y en segundo lugar, es a partir de ellos, que se está organizando y construyendo la propuesta del Estado Comunal, que se va complejizando a través de un sistema de agregación comunal que sigue teniendo como centro a la figura de los Consejos Comunales, y es sólo, según lo visto en la revisión de los instrumentos normativos y en la investigación de campo, que los ciudadanos pueden ser reconocidos como interlocutores válidos para interactuar con el Estado en la gestión de lo público y en sus aspiraciones comunitarias. Esta hegemonía también es apreciada en, lo aceptada y extendida de la figura a lo largo de todo el país, contabilizando más de 44.000 Consejos Comunales en funciones al momento de la presente investigación.

*f) Las Misiones Sociales expresión de la Democracia Participativa y Protagónica.* Las Misiones sociales como políticas públicas han tenido a la política social como vehículo de participación ciudadana, a través de comités sectoriales de base que representaban *redes de políticas*. Sin embargo estas formas de participación que incidían en la toma de decisiones no llegaban a gestionar lo público de manera autónoma, representaban una suerte de co-gobernanza en la que se participaba, con otro actor como era el Estado. Su nivel de institucionalización era relativamente débil y su legitimidad venía dada por los propios miembros de la comunidad, por lo que un decisor o institución podía o no tomarlas en cuenta. No obstante representa uno de los ensayos más acabados en cuanto a participación directa en Venezuela, rompiendo los esquemas de representatividad y asumiendo las comunidades organizadas un rol activo en la gestión de sus asuntos. Por lo que las Misiones constituyen una expresión nítida de la Democracia Participativa y Protagónica.

*g) Los Consejos Comunales y Comunas constituyen expresiones de la Democracia Radical.* A diferencia de las Misiones Sociales y sus comités de base, los Consejos Comunales y Comunas tienen un fuerte soporte legal y una doble legitimidad, la popular derivada de los ciudadanos de una comunidad al organizar un Consejo Comunal o Comuna y, la normativa, que los reconoce y posiciona como actores sociales válidos. Este elemento que representa una institucionalización, va acompañado de capacidades a través del otorgamiento de competencias de gestión y la asignación de recursos financieros, lo cual

conforma unos esquemas de gobierno comunitario y/o autogobierno. Es decir la gestión autónoma de los ciudadanos en territorios determinados, que por su nivel de desarrollo y autonomía en la gestión de lo público y en todo el ciclo de una política pública, se inscribe en los postulados de la democracia radical, en donde la dinámica de las decisiones es de *abajo hacia arriba* y donde el gobierno es ejercido directamente por la ciudadanía.

**h) Autonomía parcial de las organizaciones sociales de base.** Aunque no ha sido abordado con profundidad en la presente investigación, está el tema de la autonomía de las organizaciones de base conformadas en las modalidades promovidas desde el Estado. Esto ya que en el aspecto financiero más que una capacidad autogestiva, parece haber una dependencia de los fondos públicos para cualquiera de las gestiones que vayan a realizar (proyectos, planes, obras, servicios), lo cual puede implicar un empoderamiento y la reducción de intermediarios políticos, pero por el otro puede ser visto como una profundización del fenómeno del Estado “dador” dentro de una lógica del rentismo petrolero o de asistencialismo organizado.

Si bien los ciudadanos, ahora, en los ámbitos micro sociales, y en algunos casos de mayor organización se trasciende el ámbito micro societal, parecen tener mayor organización, capacidad de influencia o incluso ejercicio directo sobre la gestión de lo público, no se aprecia de manera clara como están influyendo en políticas macro, en las grandes decisiones nacionales, o incluso en políticas públicas nacionales a nivel de decisión. A menos que haya una estrategia concreta por parte del gobierno para un sector puntual. Lo que implica que este sigue teniendo una mayor preponderancia.

**i) Hay una disputa o coexistencia entre dos formas de Estado en Venezuela.** De fondo hay una disputa entre la forma del Estado aún vigente, que puede ser denominada como liberal-burguesa, con la propuesta de Estado Comunal. Cada uno con su institucionalidad propia, para el caso del Estado liberal, enmarcado en el modelo de democracia representativa con rasgos de participativa a través de estructuras políticas como alcaldías, gobernaciones y consejos legislativos, institucionalidad “*de arriba hacia abajo*”. En el caso del Estado Comunal Consejos Comunales y Comunas, enmarcado en la forma participativa de democracia y con rasgos de democracia radical, con institucionalidad co-construida y/o de “*abajo hacia arriba*”. Se produce una modificación de la democracia ciudadana donde el sujeto es el “*vecino*” a una democracia radical donde el sujeto es el “*Poder Popular*”. Proceso que se da no sólo a través de la asignación de recursos financieros, institucionales y legales, sino más concretamente con la transferencia de competencias. Quizás lo más paradigmático, del caso venezolano, es que el Estado Comunal, puede ser interpretado como un constructo más estatal que social, pues es el Estado, a través de sus instituciones

formales (Asamblea Nacional, entre otras) y su producto en leyes, quien esta determinando, decidiendo, el norte que en materia de participación se esta produciendo, aunque también hay que destacar que este proceso no es lineal y que mucho de los dispositivos jurídicos tienen una impronta de las practicas participativas que se venían desarrollando al interior de las comunidades.

*j) El modelo de participación ciudadana en Venezuela es de carácter híbrido.* La pauta de relación entre el Estado y la Sociedad parece ser una construcción mixta entre dos actores, que van construyendo su relación, de parte de Estado en una lógica “*de arriba hacia abajo*” a través de un diseño institucional, determinando reglas de juego y creando instituciones políticas y formales, mientras que desde la sociedad, se utiliza esta ventana normativa de participación con una lógica “*de abajo hacia arriba*” para realizar propuestas, modificaciones, apropiaciones y en algunos casos re-significaciones de esas instituciones creadas por el Estado con algún nivel de participación de la sociedad.

Otra muestra del enfoque de “*abajo hacia arriba*”, lo representa la propia institucionalización que por vía normativa ocurre de expresiones de participación que se venían realizando desde las comunidades, estas prácticas, modalidades y formas irrumpen en la relación al derivar en una *institucionalidad de nuevo tipo*, en donde existe una importante participación en la toma de decisiones y la gestión de políticas. Por tanto, como se vio en el desarrollo de la investigación, el modelo de participación ciudadana y gestión de la política se inscribe en el *paradigma relacional*, descartando así los enfoques, *estado-céntrico* o el *socio-céntrico*. Sin embargo, es una relación de dos partes, que como una pareja tiene un actor preponderante, que en este caso es el Estado.

## REFERENCIAS

### Libros - Referencias documentales.

- Arias, Fidias. (2006). *“El Proyecto de Investigación”*. Editorial Episteme. Caracas, Venezuela.
- Aguilar, Luis. (2007). *“El aporte de las políticas públicas y la Nueva Gerencia Pública a la gobernanza.”* Revista CLAD Reforma y Democracia N° 39, Caracas.
- Alcántara, Manuel. (2010). *“Calidad de la democracia y retos de la política en América Latina.”* en “Democracia y Reformas Políticas en México y América Latina”. (2010). Universidad Autónoma del Estado de México.
- Arenas García, Nahuel. (2012). *“Postneoliberalismo en América Latina: En busca del paradigma perdido”*. Revista Aportes para la Integración Latinoamericana. Año 18, N 27.
- Alvarado, R. (1998). *“La participación comunitaria en salud – enfermedad en el Calvario, Municipio El Hatillo, período 1993 1994.”* Tesis. Universidad Central de Venezuela.
- Barber, Benjamin. (2007). *“Un marco conceptual: política de participación”* en Aguilar, Vallespín y otros. (2007). *“La democracia en sus textos.”* Alianza editorial, Madrid, España.
- Baas, Stephan. (1997) *“Participatory institutional development”*. Conference on Sustainable Agriculture and Sand Control in Gansu Desert Area, en *“Capital Social y Cultura: claves olvidadas del desarrollo”*, de Bernardo Klisberg, (2000).
- Bautista Urbaneja, Diego. (1997). *“La Política venezolana desde 1958 hasta nuestros días.”* Curso de Formación Sociopolítica. Centro Gumilla. Caracas.
- \_\_\_\_\_ . (1995). *“Pueblo y Petróleo en la política venezolana del siglo XX”*. Monte Ávila Editores, Caracas.
- Benjamín, Goldfrank. (2001). *“¿Avances o retrocesos de la democracia venezolana?”* Revista Iconos, N°40, mayo 2011. FLACSO Ecuador.
- Bitar, Anselmo. (1999). *“La Construcción de la Agenda y el Ciclo de las Políticas Públicas”* Cuadernillo Temático N° 19. Revista de Trabajo Social. Universidad Nacional de Entre Ríos. Argentina.
- Bobbio, Norberto. (1996). *“El futuro de la democracia.”* Fondo de Cultura Económica, México.

- \_\_\_\_\_ . (1997). “*Estado, gobierno y sociedad*”. Fondo de Cultura Económica. Bogotá.
- Bourdieu, Pierre. (1997). “*Razones prácticas, sobre la teoría de la acción*”. Editorial Anagrama, Barcelona.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. (1996). “*De la Administración Pública Burocrática a la Gerencial*”. Revista do Serviço Público. Río de Janeiro.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. (2001). “*La Administración Pública Gerencial: Estrategia y estructura para un nuevo Estado*”. En Camou, A. (2001). “*Los Desafíos de la Gobernabilidad* “. FLACSO. México.
- Bresser Pereira, Luis y Curnill, Nuria. (1998). “*Entre el estado y el mercado: Lo público no estatal*” en *lo público no estatal en la reforma del Estado*. Editorial Paidós. Buenos Aires
- Calle Collado, Ángel. (2001). “*Democracia Radical: Entre vínculos y utopías*”. Editorial Icaria Antrazyt, Barcelona. España.
- Canto Chac, Manuel. (2008) “*Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo.*” En: Política y Cultura, otoño 2008, N° 30. Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco, México.
- \_\_\_\_\_ . (2004) “*La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico*”. En Cadena-Road coord. Las organizaciones civiles mexicanas hoy. UNAM, México.
- Cañas, Verónica y Birck, Nanna. (2011). “Participación Ciudadana y Contrato Social.” Colección Nuevo Estado: Gobernabilidad, derecho y democracia. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ecuador.
- Cardozo Brum, Myrian. (2008). “Gestión y Evaluación participativas en políticas sociales.” Política y Cultura N° 30, Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco.
- Carucci, Flavio. (2004). “*Agendas Sociales. Construyendo acuerdos para el desarrollo local*”. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Fundación Escuela de Gerencia Social. MPD. Caracas, Venezuela.
- Centro de Estudios Superiores de Actualización Profesional (CESAP) (s.f). “*Liderazgo, trabajo en equipo y participación comunitaria.*” Informe Técnico. Caracas.
- Cirano, Cordoba y Chaguaceda. (2009). “*Participación ciudadana y reforma del Estado en Venezuela: entender la política a través del ciudadano.*” En Osal, CLASO, Buenos Aires, Argentina.

- Combellas, Ricardo. (2002). *“La Constitución de 1999 y la reforma política. Implicaciones para la gobernabilidad democrática.”* En Revista venezolana de Ciencia Política N°22. Centro de Investigaciones de Política Comparada. ULA, Mérida.
- Colina Martínez, Nidea. (s/f). “El Desarrollo Endógeno”. Escuela de Trabajo Social. Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela.
- Corzo Fernández, Susana. (2002). *“El Clientelismo Político como intercambio”*. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad de Granada.
- Curnill Grau, Nuria. (1997). *“Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y de representación social.”* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas.
- \_\_\_\_\_ . (2003). “Responsabilización por el Control Social” Cuadernos de Ciencias Sociales 128, FLACSO Costa Rica.
- CLAD. (2006). *“Una Nueva Gestión Pública para América Latina.”* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Montevideo, Uruguay.
- CLAD. (2009). *“Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Lisboa, Portugal.
- CLAD. (2010). *“Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana.
- Dávalos, Dominguez, R. (1997). Comunidad, participación y descentralización: una reflexión necesaria. Departamento de Sociología. Universidad de la Habana.
- Dahl, Robert. (1991). “La democracia y sus críticos.” Editorial Paidós, Buenos Aires.
- De Sousa Santos, Boaventura. (2004). *“Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa”*. Fondo de Cultura Económica. México
- D’Elia, Yolanda. (2004). *“Las Políticas Sociales desde el enfoque de la calidad de vida”*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Fundación Escuela de Gerencia Social. MPD.
- D’Elia, Yolanda (Coord.). (2006). *“Las Misiones Sociales en Venezuela, Una Aproximación a su análisis”*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Caracas, Venezuela.

- Di Tella, Torcuato et al. (2006). *“Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas.”* Editorial Ariel. Buenos Aires.
- De Torres, Manuel. (1954). *“Teoría de la Política Social”*. Ediciones Aguilar. Madrid.
- Eljuri, Elías. (2006). *“Impacto social de las Misiones Barrio Adentro y Mercal”* en Banco Central de Venezuela. (2006). *“Inclusión Social y Distribución del Ingreso.”* Ministerio de Planificación y Desarrollo. Caracas.
- Escarra Malavé, Carlos. (1987). *“Las Asociaciones de vecinos como instrumento de la participación ciudadana. Naturaleza política, sociológica y jurídica”*. En Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, N°38. Caracas.
- Espinosa, Mario. (2009). *“La Participación Ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de Democracia y Ciudadanía.”* En: Revista Andamios, Volumen N° 5, Universidad Autónoma de México, abril.
- Ellner, Steve. (2006). *“Las estrategias desde arriba y desde abajo del movimiento de Hugo Chávez”*. Cuadernos del Cendes, año 23, N° 62. Caracas.
- Falletti, Valeria. (2004). *“Reflexión teórico conceptual de la sociedad civil. La visión normativa y los efectos semánticos”*. Documentos de Trabajo, FLACSO, México.
- Fernández Cabrera, Batriz. (2001). *“Los Consejos Comunales continuidades y rupturas”*. Cuadernos del CENDES, año 28, N° 78. Caracas.
- Fiallo, Amalio. (1996). *“Hacia una Democracia Participativa”*. Ph editorial, Caracas, Venezuela.
- García Guitián, Elena. (2007). *“El discurso liberal: democracia y representación.”* en Aguilar, Vallespín y otros. (2007). *“La democracia en sus textos.”* Alianza editorial, Madrid, España.
- Gomá, R y Font, J. (2001). *“La Democracia local: Un mapa de experiencias participativas.”* en Ciudadanos y decisiones políticas. Ariel, Barcelona.
- Guillen y otros. (2009). *“Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”*. International Journal for Good Conscience N°4.
- Goodwin, Bárbara. (1988). *“El Uso de las ideas políticas.”* Editorial Península. Barcelona.
- Gugliano, Alfredo Alejandro. (2006). *“Balances en experiencias recientes de participación ciudadana: la descentralización participativa en Montevideo y el presupuesto participativo de Porto Alegre.”* Revista Temas y Debates N°12,

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad nacional del Rosario.

- Hernández, Juan Luis. (2009). “Sistematización y análisis de la Misión Zamora”. En Sección ¿Qué pasa?. Asociación para la Innovación Tecnológica.
- Hernández, Juan Luis. (2010). “La agricultura en Venezuela”. Temas de formación Sociopolítica. Centro Gumilla, UCAB, Caracas.
- Instituto para le Desarrollo Local (IDEL). (s/f). “*El Plan Barrio Adentro*”. Alcaldía del Municipio Libertador. Caracas.
- IAEN. (2012). “Instructivo para la elaboración de proyectos de tesis, tesis y trabajos académicos. Editorial IAEN, Quito, Ecuador.
- Jiménez, Roberto. (1977). “*América Latina y el Mundo Desarrollado*”. CEDIAI, Bogotá.
- Jordana, Jacint. (2007). “*El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?*” en “Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.” (2011). Proyecto de modernización del Estado. Buenos Aires.
- Kaplan, Marcos (1978). “Aspectos del estado en América Latina” Universidad Nacional Autonoma de México. 1981.
- Kornblith Miriam. (1994). “*La crisis del sistema político venezolano*”, Revista Nueva Sociedad N° 134. Caracas.
- Kooiman, Jan. (1999). “*Gobernar en gobernanza.*” En “*La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia.*” (2005). Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Kliksberg, Bernardo. (1999). “*Seis tesis no convencionales sobre participación ciudadana.*” Centro de Documentación en Políticas Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Lander, Edgardo. (2007). “El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela” en Observatorio Social de América Latina, Año VIII, N 22, CLACSO, Argentina.
- Las Misiones Bolivarianas. (2006). Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información (MPPCI). Colección de temas de hoy. Caracas, Venezuela.
- Lechner, Norbert. (1977). “La crisis del estado en América Latina” en Revista Mexicana de Sociología. Vol. 39, N° 2. Universidad Autónoma de México.

- Linz, Juan. (2007). “Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias.” en Aguilar, Vallespín y otros. (2007). “La democracia en sus textos.” Alianza editorial, Madrid, España.
- López Maya, Margarita. (2011). “Democracia participativa en Venezuela 1999-2010.” Temas de Formación Socio Política. Fundación Centro Gumilla, UCAB, año 2011.
- Machado, Jesús. (2008). “*Estudio sobre los consejos comunales en Venezuela*”. Observatorio de participación y convivencia social en Venezuela. Fundación Centro Gumilla. Caracas.
- Maingon, Thais(Coord.). (2006). “*Balance y Perspectiva de la Política Social en Venezuela*”. ILDIS, CENDES y UNFPA. Caracas, Venezuela.
- Mansilla, H.C.F. (1991). “Neo Patrimonialismo, Elite de Poder y Expansión de la Burocracia”. En Política y Sociedad, N 8, Madrid.
- March, James y Olsen Johan. (1997). “El ejercicio del gobierno desde la perspectiva institucional”. En Gestión y Política Pública, Vol VI, N°1.
- Martínez Escamilla, Víctor Hugo. (1996). “*Las políticas públicas desde la perspectiva de redes sociales: un nuevo enfoque metodológico*” En Revista Política y Cultura N°7. México.
- Marregot González, Miguel. (2007). “La participación ciudadana desde una alternativa democrática. Lineamientos para la organización popular.” Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Caracas.
- Mascareño, Carlos. (2003). “*Evolución de las Políticas Públicas: desde el surgimiento del Estado Social hasta su crisis*”, en: *Políticas Públicas Siglo XXI, caso venezolano*. Carlos Mascareño, CENDES. Venezuela.
- Méndez, Absalon. (1992). “Estado y Política Social”. Unidad de Publicaciones, FACES-UCV. Caracas.
- Méndez, Ana Irene. (2006). “Democracia y discurso político: Caldera, Pérez y Chávez.”Monte Ávila editores. Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias. (2009). “El Sujeto Transformador.” Escuela de Formación para la Organización Comunitaria. Caracas.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS). (2004). “*Barrio Adentro: Expresión de Atención Primaria en Salud*.” Coordinación Nacional de Atención Primaria. Caracas.

- Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social. (2009). “Comunas Socialistas. Documento para la discusión”. Caracas, Venezuela.
- Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. (2011a). “*Documento de trabajo de la Misión Gran Misión Agro Venezuela.*” Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. (2011b). “*Plan Bienal 2011-2012.*” Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. (2011c). “*Programas Agrícolas de la Gran Misión Agro Venezuela mes de abril.*” Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. (2011d). “Estatus del Registro Nacional de la Gran Misión Agro Venezuela”. 1 de mayo del 2011. Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. (2011e). “Resultados del II Encuentro de mesas de trabajo por regiones.” Caracas, 2011.
- Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. (s/f), “*Guía de Trabajo para las Asambleas Agrarias Parroquiales de la Gran Misión Agro Venezuela.*”Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. (2013a).”Balance de la Gran Misión Agro Venezuela 2013.” Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. (2012). “Documento de Trabajo sobre el Órgano Superior de Agricultura”. Caracas
- Ministerio de la Defensa. (1997).*Diccionario de Términos Militares y Asociados del Ejército de Venezuela.* Comando de las Escuelas. Venezuela.
- Mosquera, Janet *et al.* (2009). “*La experiencia de participación ciudadana en el control social a la gestión en salud en Cali, Colombia*”. en Colombia Médica Vol 40, N°1, Universidad del Valle, facultad de la salud, Colombia.
- Norris, Pippa. (2002). “La Participación Ciudadana: México desde una perspectiva comparativa.” Facultad de Gobierno John F. Kennedy. Universidad de Harvard.
- O’Donnell, Guillermo. (2009). “Apuntes para una teoría del Estado”. Centro de Información Catalogo en Línea, Argentina.
- Oszalk, Oscar. (1980). “*Políticas Publicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a parti de algunas experiencias latinoamericanas.*” Documentos de estudios del Cedes Vol 3, N 2, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ . (2007). “Formación histórica del esta do en América Latina. Elementos teóricos-metodológicos para su estudio” en Lecturas sobre el Estado y

las Políticas Públicas, retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Jefatura del gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires.

- Oliet Palá, Alberto. (2009). “Corporativismo y Neo corporativismo” en Rafael del Aguiel (ed). *Manuela de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Trotta.
- Otálvaro, Andrés. (2009). “Una Nueva Estrategia de Política Social en América Latina como alternativa al neoliberalismo: el caso de las Misiones Sociales en América Latina.” En: *Análisis Político* N°66, Bogotá.
- Organización Panamericana de la Salud. (2006). “Barrio Adentro: Derecho a la Salud e Inclusión Social en Venezuela.” Caracas.
- Paradas, Ruth. (2008). *“Impacto socioeconómico de la Misión Vuelvan Caracas en el marco del desarrollo endógeno en los cooperativistas del barrio la feria del municipio Iribaren de la parroquia Catedral, del Municipio Barquisimeto, estado Lara en el año 2007”* Trabajo Especial para obtener el Título en Licenciado en Administración. Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado.
- Pallares, Francesc. (1988). *“Las Políticas Públicas: El sistema político en acción”*. *Revista de Estudios Políticos* N° 62.
- PNUD. (2010). *“Informe regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe”*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York.
- Puello-Socarrás, José Francisco. (2012). *“Breve Historia del Anti-Neoliberalismo: Economía política sudamericana y paradigmas de desarrollo en el siglo XXI”*. Fundación Joaquín Nabuco, Vol 35, N°1. Recife.
- Putnam, Robert. (1994). *“Para hacer que la democracia funcione”*. Editorial Galac, Venezuela.
- Quintín, Antonio. (2002). *“Patrimonialismo, Burocracia y Posburocracia en el diseño institucional de la administración pública venezolana.”* Trabajo de ascenso. Mimeo. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Escuela de Administración y Contaduría. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Ramírez Broudchoud, María Fernanda. (2009). *“Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management.”* en *Estudios Políticos* N°34, Medellín, Colombia.
- Ramírez Franklin (2012). *“Crisis Neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana”*. *Revista de Política Exterior “Línea Sur”*. May/ago 2012. Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. Quito

- Reinoso, Marcelo. (2011). *“Gestión Pública Institucional y Gobierno por Resultados”*. Colección Nuevo Estado. Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. Quito
- Rey, Juan Carlos. (1990). *“Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina.”* Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de asesoría y Promoción Electoral.
- Rouquaud, Inés y Herrera, María Rosa. (2000). *“Patrimonialismo y Políticas Sociales.”* Revista de Temas Sociales Kairos, N° 5. Argentina.
- Rodríguez Rojas, Pedro. (2010). *“Venezuela: Del Neoliberalismo al Socialismo del Siglo XXI”*. En Política y Cultura N° 34. Universidad Metropolitana de Xochimilco.
- Rouquié, Alain. (2011). *“A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina.”*Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Roth, Andre-Noél. (2007). *“Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación.”* Editorial Aurora, Bogotá.
- Sader, Emir y Gentili, Pablo. (2003). *“La Trama del Neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social”*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Sader, Emir. (2008). *“Refundar el Estado. Pos neoliberalismo en América Latina.”* Instituto de estudios de Formación de la CTA, Buenos Aires.
- Salamanca, Luís. (1994) *“Venezuela: la crisis del rentismo”*. Revista Nueva Sociedad N° 131, Caracas.
- Sartori, Giovanni. (1987). *“Teoría de la Democracia 1: El debate contemporáneo”*. Alianza Universidad. Madrid.
- Silva, Nadeska. (2006). *“Organizaciones y redes sociales en las políticas de inclusión social”* en Banco Central de Venezuela. (2006). *“Inclusión Social y Distribución del Ingreso.”* Ministerio de Planificación y Desarrollo. Caracas.
- Sanhueza, Andrea. (2004). *“Participación Ciudadana en la Gestión Pública”*. Santiago, Chile.
- Schelder, Andreas. (1998). *“Neo institucionalismo”*. Léxico de Política. Fondo de Cultura Económica. Mexico, D.F.
- Secretaria Nacional de la Administración Pública. (2011). *“Norma Técnica del Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional.”* Quito, Ecuador.
- Trocello, María Gloria. (2000). *“Patrimonialismo y Populismo. Dos primos hermanos”*. En Kairos, año 4, N°6. Universidad Nacional de San Luís. Argentina.

- Thoening, Jean-Claude. (1997). “*Política pública y acción pública.*” en Gestión y Política Pública Vol. VII, N°1.
- Torres, Juan Roberto. (2008). “*Nuevos Movimientos Sociales y Organizaciones Populares.*” En Ramírez, Socorro (Coord.) (2008). “Misiones Bolivarianas y Política Social” en *Venezuela Hoy: Miradas Binacionales*, Cap. III. Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticas y Relaciones Internacionales, 2008.
- Touraine, Alain. (1979). “*La voz y la mirada*” en Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, D.F.
- \_\_\_\_\_ . (1999). “*El sujeto democrático.*” En Revista Foro Nacional por Colombia. (1987). Bogota.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2011). “*Las Políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática.*” En Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N° 50, junio, 2011.
- Varela, Francisco y Maturana, Humberto. (1973). “*De Máquinas y Seres Vivos: Una teoría sobre la organización biológica*”. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Vargas-Hernández, José. (2006). “*Un Estado Mutante: Del Estado Liberal al Postneoliberal*”. Fermentum, año 16, N 47, Mérida.
- Vargas Arenas, Iraida. (2007). “*Resistencia y Participación*”. Monte Ávila editores. Ministerio del Poder Popular para la Cultura. Caracas.
- \_\_\_\_\_ . (2008). “*Usos Sociales del Conocimiento Histórico. La construcción de ciudadanía en Venezuela. Un balance desde la Arqueología Social*”. Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- \_\_\_\_\_ . (2012). “*Hacia la construcción del estado Popular Comunal: Una lecturageohistórica*”. Escuela Venezolana de Planificación. Ministerio del Poder popular para la Planificación.
- Vergara, Rodolfo. (1993). “*Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo.*” En “Perfiles Latinoamericanos”(1994). N°3, FLACSO, México.
- Wallerstein, Inmanuel. (1995). “*La reestructuración capitalista y el sistema mundo*”. Conferencia magistral en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México del 2 al 6 de octubre de 1995. <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/605.pdf>
- Weber, Max. (1987). “*Economía y Sociedad*”, Fondo de Cultura Económica, octava edición. México.

- Welp, Yanina. (2008). “La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina.” Revista Iconos N° 31. FLACSO-Ecuador.
- Zurbriggen, Cristina. (2003). “Las redes de política una revisión teórica.” Instituto interbancional de gobernabilidad de Catalunya.

#### **Documentos Legales:**

- *Constitución de la República de Venezuela.* (1961). Gaceta Oficial del 23/01/1961.
- *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.* (2000). Gaceta Oficial del 24/03/2000.
- Ley de Reforma Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.991 29/07/2010.
- Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.889 31/07/2008.
- Decreto presidencial N° 8.686 por el cual se crea el Órgano Superior de Agricultura, Publicado en Gaceta Oficial N° 39.923 en mayo del año 2012.
- Decreto presidencial N° 8.809 con rango y valor de fuerza de Ley del Fondo Ezequiel Zamora para el fortalecimiento y financiamiento de la Gran Misión Agro Venezuela, Publicado en Gaceta Oficial N° 39.869 en febrero del año 2012.
- Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.963 del 22/02/2010.
- Reglamento del Consejo Federal de Gobierno de fecha 08/05/2012.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* Mayo 1995. México.
- Secretaria de Desarrollo Social, *Programa para superar la Pobreza 1995-2000* México.
- Secretaria de Desarrollo Social, *Ley General de Desarrollo Social.* Año 2003, México.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* Año 2007, México.
- Secretaria de Desarrollo Social, *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012,* México.
- Constitución de la República de Colombia, *publicada* en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.
- *Ley 134,* Publicada en Diario Oficial 41.373, del 31 de mayo de 1994. Colombia.

- *Ley 100*, Publicada en el Diario Oficial No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993. Colombia.
- *Ley 489*, Publicada en el Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998. Colombia.
- Constitución de la República del Ecuador, *publicada* en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir, 2009-2013*, Ecuador.
- *Ley Orgánica de participación ciudadana*, publicada en registro oficial suplementario N°175, del 20 de abril de 2010. Ecuador.

### **Leyes del Poder Popular**

- Ley de los Consejos Comunales. (2006). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.806 del 10/04/2006.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.335 del 28/12/2009.
- Ley Orgánica de de Contraloría Social. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011 del 21/12/2010.
- Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de la Economía Comunal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.856 del 02/02/2012.
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011 21/12/2010.
- Ley Orgánica de Comunas. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011 del 21/12/2010.
- Ley Orgánica del Poder Popular. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011 del 21/12/2010.
- Ley Orgánica para la Gestión de Competencias y otras atribuciones del Poder Popular. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.079 del 15/06/2012.

### **Electrónicas.**

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1993. [Documento en línea]. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1993/>[Consulta: 2013, jun 17]

- Misión Caza votos, [Documento en línea], disponible en:  
<http://www.talcualdigital.com/Nota/visor.aspx?id=63308&idcolum=81> Consulta: 2013, julio 18]
- Misión Che Guevara [Documento en línea], disponible en:  
<http://www.sistemasfgm.com/bdcncu/odm/Misioncheg.html> [Consulta: 2013, julio 18]
- Órgano Superior de Gran Misión Agro Venezuela [Documento en línea]. Disponible en <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/crean-organo-superior-gran-mision-agrovenezuela/> [Consulta: 2013, junio 20]
- Los Consejos de trabajadores son parte esencial del proceso revolucionario. Entrevista al Diputado Oswaldo Vera [Documento en línea]. Disponible [http://www.el-nacional.com/economia/consejos-trabajadores-esencial-proceso-revolucionario\\_0\\_101992332.html](http://www.el-nacional.com/economia/consejos-trabajadores-esencial-proceso-revolucionario_0_101992332.html) Consulta: 2013, junio 25]
- Organización Panamericana de la Salud [Documento en línea]. Disponible en <http://www.ops.org.bo/chagas/politicassalud.htm> [Consulta: 2010, diciembre 15]
- Diccionario de la Real Academia Española: [Documento en línea]. Disponible en [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=Mision](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=Mision) [Consulta: 2010, enero 15]
- Misión Vivienda Venezuela [Documento en línea]. Disponible en <http://www.mcti.gob.ve/Noticias/10911>
- Proyecto de Reforma Constitucional [Documento en línea]. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/265965/Texto-completo-del-Proyecto-de-Reforma-Constitucional> [Consulta: 2011, febrero 17]
- Misiones Sociales, Escuela de Gerencia Social [Documento en línea]. Disponible en <http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/I=2006.html> Consulta: 2013, junio 8]
- Misión Barrio Adentro Deportivo [Documento en línea]. Disponible en [http://ceims.mre.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=23&id=40:mision-barrio-adentro-deportivo](http://ceims.mre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&catid=23&id=40:mision-barrio-adentro-deportivo) [Consulta: 2011, enero 11]
- Misión Milagro [Documento en línea]. Disponible en [http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/RMISION\\_MILAGRO.html](http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/RMISION_MILAGRO.html) [Consulta: 2013, junio 8]
- Misión Barrio Adentro [Documento en línea]. Disponible en [http://ceims.mre.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=23&id=39:mision-barrio-adentro-i-ii-iii-iv](http://ceims.mre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&catid=23&id=39:mision-barrio-adentro-i-ii-iii-iv) [Consulta: 2011, enero 11]

- Misión José Gregorio Hernández [Documento en línea]. Disponible en <http://www.sistemasfgm.com/bdcncu/odm/Misionjgh.html> [Consulta: 2013, junio 8]
- Defensores y defensoras de la salud [Documento en línea]. Disponible en <http://newsgroups.derkeiler.com/Archive/Soc/soc.culture.venezuela/2007-05/msg00120.html> [Consulta: 2013, junio 8]
- Las Unidades de Batalla Electoral Por William Izarra. [Documento en línea]. Disponible en <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/6521381.asp>[Consulta: 2013, junio 8]
- Radio Comunitaria Kabudari 97.7 Fm. [Documento en línea].<http://radiokabudari.blogspot.com/2013/05/conquistar-el-cambio-con-william-gudino.html>[Consulta: 2013, junio 8]
- Diario Noticial al Día. [Documento en línea].<http://noticiaaldia.com/2012/04/ramirez-paro-petrolero-de-2002-genero-perdidas-de-17-mil-800-millones/> [Consulta: 2013, junio 25]

## ANEXOS

### Anexo N° 1. Formas de Participación Ciudadana en Política Pública

FASE DE LA POLÍTICA PÚBLICA	PARTICIPACIÓN DE BASE ASOCIATIVA		PARTICIPACIÓN MIXTA	PARTICIPACIÓN DE BASE PERSONAL	
	De carácter social	De carácter territorial		De tipo intensivo	De tipo extensivo
Participación en diagnóstico y formación de la agenda	Foros y mesas sectoriales de entidades	Consejos consultivos a escala de barrio o distrito	Planes estratégicos, Procesos participativo temáticos	Foros temáticos, círculos de estudio, conferencia de consenso	Asambleas, audiencias. Tele-democracia local.
Participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales de entidades	Consejos Municipales de barrio o distrito con presencia asociativa. Planes Integrales.	Consejos territoriales mixtos. Jurados ciudadanos mixtos.	Presupuesto participativo, Juarados ciudadanos, Paneles ciudadanos, Encuestas deliberativas	Referendums, consultas populares, tele-democracia local
Participación en la gestión	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de centros cívicos y de barrio	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Font y Gomá 2001

Se incluye, una tipología desarrolla por Font y Gomá en la obra *“La Democracia local: Un mapa de experiencias participativas”*, sobre la participación ciudadana en las políticas publicas como expresión concreta de gestión. Desagrega la participación en los tres grandes momentos de una política pública como son; el diagnóstico y la formación de la agenda, la formulación y la toma de decisiones y la gestión de la política propiamente, y a su vez establece tres tipos de participación ciudadana según su naturaleza; asociativa, mixta o personal que guarda cierta relación con los tres enfoques expuestos de aplicación de las políticas públicas, pasando de estadios de consulta a otros más avanzados la gestión del servicio. Quizás lo innovador de esta tipología lo representa que realiza un cruce entre formas de participación con momentos de la política pública, y evidenciando distintas formas de participación de acuerdo al mecanismo utilizado, teniéndose así mecanismo de participación personales, a título individual del ciudadano.

La participación será transversal o no a estas etapas en dependencia del enfoque de aplicación y la lógica de estas políticas. Para que ese proceso de interacción sea efectiva deben existir o crear mecanismos que posibiliten esa participación, “... la participación ciudadana en las políticas implica que los decisores tomen en cuenta las preferencias y las opiniones de los ciudadanos para que, por este solo hecho, el público se convierta en actor de los procesos de formulación de políticas....la participación ciudadana implica los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas” (Canto Chac, 2008: 11)

**Anexo N° 2. Misiones Sociales sistematizadas hasta junio del año 2013.**

N°	NOMBRE DE LA MISIÓN	ÁREA DE LA MISIÓN	AÑO DE CREACIÓN
1	BARRIO ADENTRO I	ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD	2003
2	BARRIO ADENTRO II	COMPLEMENTAR CON SERVICIOS DE DIAGNÓSTICO EL SEGUNDO NIVEL DE ATENCIÓN	2005
3	BARRIO ADENTRO III	ADECUACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA HOSPITALARIA	2005
4	BARRIO ADENTRO IV	CONSTRUCCIÓN DE 15 HOSPITALES ESPECIALIZADOS A NIVEL NACIONAL	2007
5	BARRIO ADENTRO DEPORTIVO	ATENDER EL TALENTO DEPORTIVO DE LOS ESCOLARES, PERSONAS DE TERCERA EDAD, MUJERES EMBARAZADAS, DISCAPACITADOS Y TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE DESEEN MEJORAR SU NIVEL DE VIDA Y SALUD.	2004
6	ROBINSON I	ALFABETIZACIÓN	2003
7	ROBINSON II	ESCOLARIDAD HASTA SEXTO GRADO	2003
8	ROBINSON INTERNACIONAL	CONTRIBUIR AL PROCESO DE ALFABETIZACIÓN DE BOLIVIA	2006

Nº	NOMBRE DE LA MISIÓN	ÁREA DE LA MISIÓN	AÑO DE CREACIÓN
9	RIBAS	ESCOLARIZACIÓN HASTA EDUCACIÓN MEDIA	2003
10	SUCRE	ACCESO A ESTUDIOS UNIVERSITARIOS	2003
11	MIRANDA	ORGANIZACIÓN DE CUERPOS DE RESERVISTAS MILITARES	2003
12	MERCAL	SEGURIDAD Y ACCESO A ALIMENTOS BÁSICOS	2004
13	CHE GUEVARA (Antigua Vuelvan Caras)	COOPERATIVAS Y NÚCLEOS DE DESARROLLO ENDÓGENOS.	2007
14	HÁBITAT	ACCESO A TIERRAS, VIVIENDAS Y ESPACIOS DE MEJOR CALIDAD DE VIDA.	2004
15	IDENTIDAD	CEDULACIÓN MASIVA DE LA POBLACIÓN	2004
16	GUAICAIPURO	SEGURIDAD AGROALIMENTARIA Y ATENCIÓN EN SALUD, EDUCACIÓN, VIVIENDA Y AGUA POTABLE PARA LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.	2003
17	PIAR	APOYO A TRABAJADORES DE LA PEQUEÑA MINERÍA	2003
18	ZAMORA	RECUPERACIÓN DE TIERRAS Y LUCHA CONTRA EL LATIFUNDIO.	2001
19	CULTURA	DESARROLLO SOCIOCULTURAL	2004
20	NEGRA HIPÓLITA	ATENCIÓN INTEGRAL A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE.	2006
21	CIENCIA	CONOCIMIENTOS Y CIENCIA PARA EL DESARROLLO ENDÓGENO.	2006

Nº	NOMBRE DE LA MISIÓN	ÁREA DE LA MISIÓN	AÑO DE CREACIÓN
22	13 DE ABRIL	FORTALECER EL PODER POPULAR A TRAVÉS DE LA CREACIÓN DE COMUNAS SOCIALISTAS.	2008
23	ÁRBOL	CONTRIBUIR EN LA RECUPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS BOSQUES EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, MEDIANTE REFORESTACIONES CON FINES PROTECTORES, AGROFORESTALES Y COMERCIALES-INDUSTRIALES, COMO ESTRATEGIA DE MANEJO INTEGRAL Y USO SUSTENTABLE DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS.	2006
24	MADRES DEL BARRIO	APOYAR A LAS AMAS DE CASA QUE SE ENCUENTREN EN ESTADO DE NECESIDAD, A FIN DE QUE LOGREN, JUNTO CON SUS FAMILIAS, SUPERAR LA SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y PREPARARSE PARA SALIR DE LA POBREZA EN SU COMUNIDAD.	2006
25	MILAGRO	SALDAR LA DEUDA SOCIAL EXISTENTE EN LA POBLACIÓN EXCLUIDA EN ASPECTOS RELACIONADOS A TRASTORNOS VISUALES DEGENERATIVOS Y LIMITANTES DE AUTONOMÍA, SOBRE TODO EN LA POBLACIÓN DE LA TERCERA EDAD.	2004
26	NIÑOS Y NIÑAS DEL BARRIO	ATENDER LAS NECESIDADES Y DEFENDER A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE CALLE.	2008
27	REVOLUCIÓN ENERGÉTICA	PROMOVER EL USO RACIONAL DE LA ENERGÍA, A TRAVÉS DE LA SUSTITUCIÓN DE BOMBILLOS INCANDESCENTES POR BOMBILLOS AHORRADORES, DE LUZ BLANCA.	2006

Nº	NOMBRE DE LA MISIÓN	ÁREA DE LA MISIÓN	AÑO DE CREACIÓN
28	SONRISA	INCORPORAR, EN EL PROGRAMA NACIONAL DE SALUD PÚBLICA, LA REHABILITACIÓN PROTÉSICA DENTAL.	2006
29	VILLANUEVA	REDISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE EL ESPACIO, SUSTITUIR RANCHOS Y CASAS EN CONDICIONES PRECARIAS POR MODERNAS	2007
30	JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ	LLEVAR ATENCIÓN PRIMARIA A TODAS LAS PERSONAS QUE PADEZCAN ALGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD.	2008
31	NIÑO JESÚS	MEJORAR SIGNIFICATIVAMENTE, TANTO DE MANERA CUANTITATIVA COMO CUALITATIVA, LA ATENCIÓN A LA MUJER CON RIESGO PRECONCEPCIONAL.	2009
32	CRISTO	LOGRAR POBREZA CERO, EN EL 2021. SE LOGRARÁ CON LA EJECUCIÓN EN CONJUNTO DE TODAS LAS MISIONES PARA DARLE IGUALDAD Y JUSTICIA AL PUEBLO VENEZOLANO.	* Alcanzarse en el año 2021
33	VUELTA AL CAMPO	EQUILIBRAR LA DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL EN EL TERRITORIO NACIONAL	2005
34	ALMA MATER	IMPULSAR LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA VENEZOLANA A TRAVÉS DE LA CREACIÓN DE UNIVERSIDADES TERRITORIALES	2009
35	BARRIO NUEVO, BARRIO TRICOLOR	TRANSFORMAR EL HÁBITAT PARTIENDO DE LA ORGANIZACIÓN, PARTICIPACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD SOCIAL Y PROVEER A LOS BARRIOS DE LAS CONDICIONES URBANÍSTICAS ADECUADAS	2009

Nº	NOMBRE DE LA MISIÓN	ÁREA DE LA MISIÓN	AÑO DE CREACIÓN
36	JUSTICIA SOCIALISTA	ORGANIZAR REDES DE APOYO PARA LA JUSTICIA SOCIAL DIRIGIDO A GRUPOS DE EXCLUIDOS Y LA ESPECIALIZACIÓN DE LOS EGRESADOS DE DERECHO DE LA UBV	2010
37	CULTURA, CORAZÓN ADENTRO	INTENSIFICAR Y GARANTIZAR A LAS COMUNIDADES EL ACCESO AL HECHO CULTURAL, CON EL PROPÓSITO DE QUE EN CADA UNA DE ELLAS PUEDAN REALIZARSE ACTIVIDADES FORMATIVAS Y PRESENTACIONES DESDE LAS DISTINTAS ÁREAS ARTÍSTICAS	2008
38	MÚSICA	CONSOLIDAR EL SISTEMA NACIONAL DE ORQUESTAS Y COROS INFANTILES Y JUVENILES DE VENEZUELA (FESNOJIV) E INCENTIVAR EL APRENDIZAJE DE LA MÚSICA ENTRE LOS NIÑOS Y JÓVENES DE LOS SECTORES MÁS NECESITADOS DE TODO EL PAÍS.	2007
39	AGRO-VENEZUELA	INCREMENTO DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA NACIONAL.	2011
40	VIVIENDA VENEZUELA	CONSTRUCCIÓN MASIVA DE VIVIENDAS EN SIETE AÑOS.	2011
41	SABER Y TRABAJO	CREACIÓN DE MAS DE DOS MILLONES DE EMPLEOS ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO PARA EL AÑO 2016	2012

Nº	NOMBRE DE LA MISIÓN	ÁREA DE LA MISIÓN	AÑO DE CREACIÓN
42	EN AMOR MAYOR	PROVEER UNA VIDA DIGNA A ADULTOS Y ADULTAS MAYORES.	2011
43	HIJOS DE VENEZUELA	ACABAR CON LA POBREZA EXTREMA	2011
44	A TODA VIDA VENEZUELA	TRANSFORMAR LOS FACTORES DE CARÁCTER ESTRUCTURAL, SITUACIONAL E INSTITUCIONAL GENERADORES DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO. CIUDADANA.	2012
45	EFICIENCIA O NADA	COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y EL BUROCRATISMO	2012 Y 2013
46	NEGRO PRIMERO	BRINDAR MAYORES BENEFICIOS A LOS MIEMBROS DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL BOLIVARIANA Y A SUS FAMILIARES	2013
47	JÓVENES DE LA PATRIA	IMPULSAR PROYECTOS TURÍSTICOS Y CULTURALES HECHOS POR COLECTIVOS JUVENILES DEL PAÍS	2013

Construcción Propia a partir de datos de:

[www. gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones](http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones)

<http://ceims.mre.gob.ve>

[www.vnzuela.com/28-las-grandes-misiones-en-venezuela-otorgando-ayuda-y-oportunidades/5-grandes-misiones-en-venezuela](http://www.vnzuela.com/28-las-grandes-misiones-en-venezuela-otorgando-ayuda-y-oportunidades/5-grandes-misiones-en-venezuela)

### **Anexo N° 3. Creación y evolución de las Misiones en el área de salud.**

El 6 de julio del año 2003, el Presidente de la República, en el programa “Aló Presidente” N° 155, designó una Comisión Presidencial para atender el Plan Barrio Adentro y ya el **14 de diciembre del año 2003** en el programa “Aló Presidente” N° 174, en el marco de la inauguración del primer consultorio popular, declaró que **el Plan Barrio Adentro se convertía en la Misión Barrio Adentro**. En el decreto presidencial N° 37.865 del 26 de enero de 2004 se le asigna el siguiente fin a la Misión: “...tendrá como objetivo la implementación y coordinación institucional del Programa Integral de prestación de Atención Primaria de Salud, estimulación e implementación de expresiones de la economía social y transformación de las condiciones sociales, económicas y ambientales de las comunidades bajo un modelo de gestión basados en principios de interdependencia, coordinación, corresponsabilidad, cooperación y de participación activa y protagónica de las comunidades organizadas” (OPS, 2006: 30).

**La primera etapa de la Misión**, consistía en implementar a nivel nacional la experiencia que se había tenido en el Municipio Libertador de la ciudad de Caracas, en donde a través de los llamados Consultorios Populares, que eran una especie de ambulatorios de atención primaria, ubicados en la propia comunidad, con un médico residiendo allí de manera permanente, se atenderían las necesidades de salud de la población, en especial la de los sectores populares, con difícil acceso y los mas excluidos del sistema de salud.

A la par del desarrollo de esta primera etapa, se implementó lo que se denomina como **Barrio Adentro Odontológico** y **Barrio Adentro Deportivo**. Esto puede ser interpretado como un complemento dentro del servicio y en el contexto de la atención integral de la población. Barrio Adentro Odontológico consistía en la atención gratuita de la población en cuanto a afecciones bucales de baja complejidad. Esta sección de la Misión tuvo su antecedente también en el Plan Barrio Adentro de la Alcaldía del Municipio Libertador con lo que fue el programa “Dale una Sonrisa al Barrio” que consistía en “...servicios de odontología y estomatología para atender obturaciones, exodoncias y detección precoz del cáncer bucal, así como realización de acciones de promoción y prevención de la salud bucal en población excluida” (D’Elia, 2006: 30).

Posteriormente, en el mes de noviembre del año 2006 fue creada la **Misión Sonrisa**, cuyo objetivo era incorporar en el Programa Nacional de Salud Pública, la rehabilitación protésica dental. Como descripción y principal objetivo de esta Misión se tiene “El

programa se creó con el fin de resolver los problemas dentales que presentaban las personas que carecen de recursos suficientes para acudir a un consultorio odontológico privado...y... tiene como objetivo fundamental la rehabilitación protésica dental de millones de niños, jóvenes, adultos y ancianos del territorio nacional”[Documento en línea]. Disponible en <http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/I=2006.html> Consulta: 2013, junio 8]

Por su parte, Barrio Adentro Deportivo consistió, en una iniciativa para la promoción de la práctica de ejercicios físicos, el empleo del tiempo libre, la capacitación de promotores deportivos y la recreación sana de niños, jóvenes y adultos. Barrio Adentro Deportivo llegó a implementarse a través de los siguientes programas:” círculo de abuelos, bailoterapia, cultura física, gimnasia laboral, gimnasia para niños, y preparación física para embarazadas”<sup>228</sup> Disponible en [http://ceims.mre.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=23&id=40:mision-barrio-adentro-deportivo](http://ceims.mre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&catid=23&id=40:mision-barrio-adentro-deportivo) [Consulta: 2011, enero 11]

En el mes de julio del año 2004, se crea la *Misión Milagro*, la cual tiene por objeto “Incluir a un conjunto de personas que históricamente fueron excluidas de la atención y apartadas de la vida social y productiva por padecer de un problema solucionable a bajo costo, de manera rápida y efectiva, lográndose la independencia de los pacientes y de su núcleo familiar.” Esta Misión encargada inicialmente de los problemas de la salud visual de los venezolanos, comenzó su proceso de internacionalización en el año 2005, alcanzando en la actualidad más de veintiún países de América Latina.

**La segunda etapa** de la Misión Barrio Adentro inicia el *15 de junio del año 2005* con el anuncio por parte del Presidente de la República en el programa “Alo Presidente” N° 225. Consistía en incorporar el segundo nivel de atención compuesto por los Centros de Diagnóstico Integral (CDI), Salas de Rehabilitación Integral (SRI) y Centros de Alta Tecnología (CAT), con la idea de poder complementar con servicios de diagnóstico la atención recibida en los consultorios populares.

**La tercera etapa** de la Misión Barrio Adentro se oficializa el *28 de agosto del año 2005*, nuevamente, a través de un anuncio del presidente en su programa dominical N° 232. Ésta tendría por fin fundamental adecuar la infraestructura hospitalaria a través de la recuperación y modernización de 299 hospitales públicos y la creación de otros nuevos en varias regiones del país.

---

<sup>228</sup> Disponible en [http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/RMISION\\_MILAGRO.html](http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/RMISION_MILAGRO.html) [Consulta: 2013, junio 8]

**La cuarta etapa** de esta Misión se anuncia el día *22 de julio del año 2007*, programa “Aló Presidente” N° 287. El objetivo de esta etapa sería la construcción de quince (15) hospitales especializados a nivel nacional, esto con el objetivo de saldar el déficit de atención existente por parte de la población sobre patologías específicas. “En los hospitales que se construirán -en un plazo aproximado de tres años- se contemplan especialidades como Cardiología Adultos, Bancos de Sangre y de Cordón Umbilical, Oncología, Oftalmología, Nefrología y Urología, Gastroenterología, Ortopedia, Toxicología, Neuroquirúrgico, Tratamiento de las Oncología, Oftalmología, Nefrología y Urología, Gastroenterología, Ortopedia, Toxicología, Neuroquirúrgico, Tratamiento de las Adicciones, Caumatología.”<sup>229</sup>

En el año 2008 es creada la *Misión José Gregorio Hernández*, cuyos cuatro objetivos son “... el diagnóstico de la población con algún tipo de discapacidad, la determinación de las necesidades fundamentales de la persona y su núcleo familiar, el diseño de programas de atención inmediata y el trabajo social”<sup>230</sup>. Esta Misión contemplaba fases de ejecución la primera de ellas era levantar una gran base de datos nacional a través de visitas casa por casa para el levantamiento de todas las personas que sufran alguna discapacidad.

---

<sup>229</sup> Disponible en [http://ceims.mre.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=23&id=39:mision-barrio-adentro-i-ii-iii-iv](http://ceims.mre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&catid=23&id=39:mision-barrio-adentro-i-ii-iii-iv) [Consulta: 2011, enero11]

<sup>230</sup> Disponible en <http://www.sistemasfgm.com/bdcncu/odm/Misionjgh.html> [Consulta: 2013, junio 8].

#### **Anexo N°4. Creación y Evolución de las Misiones del área Agrícola y Alimentaria.**

Una vez aprobada a finales del año 2001, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que creaba la institucionalidad agrícola y desarrollaba los preceptos constitucionales, se pone en marcha el *Plan Zamora*, antecedente inmediato de la *Misión Zamora*. Y cuyo objetivo giraba en torno a “...agilizar la entrega de tierras rurales a campesinos en las búsqueda por lograr el desarrollo agrícola dentro de una justa y clara distribución de las tierras agrarias del país, acorde con los principios de equidad y justicia social.” Hernández (Hernández, 2009: 23).

La *Misión Zamora*<sup>231</sup>, es creada por el Presidente de la República en diciembre del año 2003, teniendo entre sus objetivos la reorganización y uso de las tierras ociosas con vocación agrícola; plan masivo de adjudicación de tierras agrícolas; incorporación del pequeño productor al sistema de producción y comercialización; financiamiento oportuno y adecuado; capacitación técnica; generación de empleo; desarrollo de infraestructura productiva y formación sociopolítica del campesinado. Las cuales pueden ser agrupadas en las categorías de tenencia de la tierra, desarrollo socio productivo, seguridad y soberanía agroalimentaria, desarrollo rural integral y formación sociopolítica (Hernández, 2009: 24).

En el mismo año 2003, teniendo como precedente el paro general del año 2002<sup>232</sup>, y con la intención de garantizar la seguridad alimentaria de la población venezolana, es creada la *Misión Mercal*<sup>233</sup>, entendiéndose por seguridad alimentaria, el acceso oportuno a los alimentos básicos requeridos. Como objetivo en la creación de la Misión se estipuló lo siguiente:

“La Misión Mercal se ejecuta a través de Mercal, C.A., adscrita al ministerio de Agricultura y Tierras, empresa encargada de efectuar el mercadeo y la comercialización, permanente al mayor y detal de productos alimenticios y otros productos de primera necesidad, manteniendo la calidad, bajos precios y fácil acceso, para mantener abastecida a la población venezolana y muy especialmente a la de escasos recursos económicos, incorporando al grupo familiar, a las pequeñas empresas y a las cooperativas organizadas, mediante puntos de comercio fijos y móviles; desarrollando una imagen corporativa en todos sus procesos y con apego a las normas que rigen la materia para garantizar la seguridad alimentaria” (Eljuri, 2006: 143).

---

<sup>231</sup>El Nombre de Zamora es muy usado en Venezuela para temas agrícolas en honor al General Ezequiel Zamora, quien fue uno de los protagonistas de la Guerra Federal, que se produjo posterior a la independencia. Esta Guerra surgió con el fin de conseguir la reforma agraria a favor de los campesinos. El lema más conocido del General Zamora y que en la actualidad es retomado simbólicamente es “Tierras y Hombres Libres”.

<sup>232</sup>Acontecimientos ocurridos entre diciembre del año 2002 y enero de 2003. La paralización de la industria petrolera y el paro general acatado por la principal Central Sindical y la principal Patronal produjeron graves problemas con la alimentación dado que las principales industrias de producción y comercialización de alimentos se sumaron al sabotaje.

<sup>233</sup>Mercado de Alimentos, C.A. (MERCAL)

La *Misión* inicialmente estaba adscrita al Ministerio de Agricultura y Tierras, sin embargo, tiempo después fue pasada al Ministerio de Alimentación. Para la operativización de esta *Misión*, se creó toda una infraestructura estatal para la distribución y comercialización de alimentos conformada por Mercal Tipo I, Mercal Tipo II, Super Mercal, Bodegas Mercal, Bodegas Móviles y Megamercados a cielo abierto.

Esta estructura estatal con el tiempo ha conformado una red tanto de la Corporación CASA como de Mercal. "...la Corporación CASA instrumenta las compras nacionales o las importaciones de la Misión contando con una importante red de silos, depósitos, frigoríficos. El otro componente central de la misión es Mercal (...) en la actualidad cuenta comas de 16 mil 500 puntos de venta, de los cuales alrededor de 14 mil son bodegas pequeñas denominadas "Mercalitos" que atienden alrededor del 70% de la población. Mercal además de distintos tipos de tiendas, cuenta con una red de 114 centros de acopio" (Hernández 2010: 173 y 174).

Como parte de las aspiraciones iniciales de esta *Misión*, esta se proponía en lo inmediato realizar distribución de alimentos a través de redes estatales que garantizaran el acceso, precios justos y seguridad alimentaria en el marco de la coyuntura, sin embargo con la *Misión* también se buscaba, "...reforzar las cooperativas de la cadena de producción y comercialización, y se pretende fortalecer la participación comunitaria y propiciar la incorporación de productores dentro de un sistema de economía social" La Cruz en (Maingon, 2006: 179).

**Ya para el año 2005, surge una nueva Misión en el área agrícola, la Misión Vuelta al Campo.** Esta Misión se planteó el fomento de retorno o incorporación de personas de las ciudades a sectores rurales y en específico a actividades productivas "con el objeto de equilibrar la distribución poblacional en el territorio nacional (...) la finalidad de este nuevo proyecto social es incentivar a las personas a retornar a los campos o a las ciudades del interior del país, lugares donde pueden conseguir una mejor calidad de vida y nuevas oportunidades laborales".<sup>234</sup>

La *Misión Che Guevara*<sup>235</sup>, inicialmente se llamó *Vuelvan Caras*<sup>236</sup>, fue anunciada su creación por parte del Presidente de la República el 18 de enero del año 2004. Tenía por propósito poner en práctica un modelo de desarrollo endógeno "...que implica un proceso

---

<sup>234</sup> [Documento en línea], disponible en: <http://www.talcualdigital.com/Nota/visor.aspx?id=63308&idcolum=81> Consulta: 2013, julio 18]

<sup>235</sup> Fue rebautizada posteriormente con este nombre en honor a Ernesto "Che" Guevara.

<sup>236</sup> El nombre responde a un pasaje de la historia de la independencia, donde en la batalla de "Queseras del Medio" José Antonio Páez le pide a las tropas patriotas que regresaran para combatir a los realistas. Maniobra que fue decisiva para ganar la batalla.

de transformación estructural basada en el reconocimiento de nuestra cultura, el respeto por el medio ambiente y las relaciones equitativas y cooperativas de producción” (MINCI,2005: 6).

La *Misión Vuelvan Caras* se enmarco “...dentro del impulso que el Gobierno Bolivariano desea dar al desarrollo de la economía social. Se parte de la necesidad de poner en marcha un modelo alternativo de desarrollo económico con una racionalidad mas centrada en la búsqueda del bienestar colectivo, que privilegie la justa distribución de bienes y servicios. Vuelvan Caras se centra en el aparato productivo, con especial interés en el sector agrícola, a través de la creación de núcleos endógenos. LaCruz en (Maingon, 2006: 179).

“La Misión Vuelvan Caras es otras de las fuentes de transferencias directas más significativas para el medio rural y la población agrícola (...) dirigidos al pago de becas a los beneficiarios, a los instructores y supervisores, también para la dotación de materiales y maquinarias...” (Hernández, 2010:172).

En septiembre del año 2007 nació la *Misión “Che Guevara”* para sustituir a la *Misión Vuelvan Caras*. En la actualidad la ahora *Misión “Ché Guevara”* tiene por objetivo “diseñar y ejecutar acciones en materia de formación, capacitación y organización laboral sustentables, desarrollando la conciencia ética y moral revolucionarias como factores determinantes en la formación del hombre y de la mujer nuevos, sentando así las bases del proyecto revolucionario bolivariano, dentro del objetivo supremo de alcanzar la Misión Cristo: Pobreza y Miseria Cero en el 2.021.”<sup>237</sup>

Hasta este momento, no se identifican mayores formas de participación dentro de las *Misiones del área agrícola o alimentaria*. Se tienen referencias acerca de las Casas de Alimentación<sup>238</sup>, del programa FUNDAPROAL, componente de la *Misión Alimentación o Misión Mercal*, en la que grupos de mujeres, conocidas como madres elaboradoras, generalmente amas de casa de la zona, participan activamente en el programa, cocinando alimentos para las personas que se encuentran en el máximo nivel de protección debido a su estado de vulnerabilidad (personas desempleadas, embarazadas, tercera edad, etc.) y que a su vez fueron priorizados previamente por la comunidad, quienes construían las listas de las personas en que en estas condiciones, harían uso del servicio de las casa de alimentación.

---

<sup>237</sup>Misión Che Guevara [Documento en línea], disponible en: <http://www.sistemasfgm.com/bdncu/odm/Misioncheg.html> [Consulta: 2013, julio 18]

<sup>238</sup> Las Casas de Alimentación fueron creadas por el Gobierno Nacional en marzo de 2004 y están bajo la responsabilidad de Fundaproal, con la finalidad de disminuir los índices de pobreza extrema y ampliar el acceso a los alimentos a la población más vulnerable, así como promover la cultura alimentaria venezolana, al convertirse en espacios donde se dictan charlas sobre nutrición y la soberanía alimentaria del país.

Por otro lado en la *Misión Vuelvan Caras*, y *Che Guevara*, se pueden observar la constitución de cooperativas productivas, muy vinculadas a lo agrícola, como forma de organización para acceder a créditos, capacitación y desarrollar un nuevo modelo productivo, sin embargo no pareciera que esta forma de organización tuviese incidencia alguna en la política, si no mas bien como forma de organización para incorporarse a la misma, es decir, era una misión que buscaba un nuevo modelo productivo a partir de unas nuevas formas de organización basada en trabajo colectivo.

## **Anexo N° 5. Creación y funcionamiento del Órgano Superior de Agricultura.**

El Ejecutivo Nacional por la vía decreto presidencial N° 8.686<sup>239</sup>, en enero de 2012, crea la comisión permanente Órgano Superior de la Gran Misión Agro Venezuela (O.S.A), la cual tendrá por objetivo “establecer la coordinación entre los órganos y entes del Estado y entre estos y las empresas y demás formas asociativas del sector privado”<sup>240</sup>. Este Órgano Superior de Agricultura estará presidido por el **Jefe de Estado e integrado por el** Vicepresidente Ejecutivo de la República, los vicepresidentes del Consejo de Ministros para el Área Económico-Productiva, así como para el Área Económico-Financiera<sup>241</sup>, además de **los Ministros del Poder Popular** para la Agricultura y Tierras, para la Alimentación, para Ciencia y Tecnología, para la Defensa y para la Banca Pública, el Comandante Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, el Comandante General de la Milicia Nacional Bolivariana, el Presidente de PDVSA Agrícola.

Este Órgano Superior, reedita las llamadas Comisiones Presidenciales, que estuvieron presentes en el surgimiento de varias de las primeras Misiones en sus inicios. Es un mecanismo que sirve de articulación entre varios entes del Estado, cuando el objeto de una materia trasciende al funcionamiento de una institución y generalmente, con la presencia y encabezando estas instancias, del Presidente de la República.<sup>242</sup>

El artículo 7 del decreto N° 8.686 indica las atribuciones del Órgano Superior de Agricultura (O.S.A.), entre las que destacan, “Desarrollar un sistema de planificación de siembra y producción agrícola, pecuaria, pesquera, acuícola y forestal, a los fines de establecer una oferta de necesidades de producción de alimentos, rubros agrícolas, y zonificación agrícola sobre el mejor uso de los suelos y la tradición de la vocación productiva. (...) Establecer los lineamientos y estrategias para el seguimiento y control de las políticas de la Gran Misión Agro-Venezuela”.

El Órgano Superior de Agricultura a partir de la entrada en vigencia del decreto estará organizado a través de tres instancias, los Comandos Estratégicos Regionales, las Juntas Estadales y las Juntas Municipales. Los Comandos Estratégicos Regionales funcionarían “como órganos de planificación, seguimiento y control, y estarán distribuidos en las regiones central, los andes, centro occidental, occidental, llano sur, llano norte,

---

<sup>239</sup> Publicado en Gaceta Oficial N° 39.923 en mayo del año 2012.

<sup>240</sup> [Documento en línea]. Disponible en <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/crean-organo-superior-gran-mision-agrovenezuela/> [Consulta: 2013, junio 20]

<sup>241</sup> Las Vicepresidencias del Consejo de Ministros representan una instancia de coordinación de la política sectorial, agrupando a un número de ministerios.

<sup>242</sup> Otros ejemplos de la utilización de la figura de Órgano Superior, son el Órgano Superior de Vivienda y el Órgano Superior para la optimización del sistema cambiario.

oriente y sur...”<sup>243</sup>. Las Juntas Estadales por su parte **“funcionarán como entes de planificación, seguimiento y control, en cada estado.”**<sup>244</sup> Por último, las Juntas Locales, **“funcionarán como instancias de planificación, seguimiento y control, en cada unidad de Producción Social, a propuesta de la correspondiente Junta Administradora Estatal.”**<sup>245</sup> Cabe destacar, que todos estos lineamientos reorganizativos de la GMAV se produjeron en el programa dominical Aló Presidente N° 378, del 29 de enero de 2012.

---

<sup>243</sup> [Documento en línea]. Disponible en <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/crean-organo-superior-gran-mision-agrovenezuela/> [Consulta: 2013, junio 20]

<sup>244</sup> [Documento en línea]. Disponible en <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/crean-organo-superior-gran-mision-agrovenezuela/> [Consulta: 2013, junio 20]

<sup>245</sup> [Documento en línea]. Disponible en <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/crean-organo-superior-gran-mision-agrovenezuela/> [Consulta: 2013, junio 20]

**Anexo N°6. Imagen del Consejo Comunal San Antonio, Parroquia San Bernardino, Municipio Libertador. Caracas.**



En la imagen se muestra la cartelera informativa del Consejo Comunal San Antonio. La cartelera esta expuesta de manera pública en una calle de la urbanización San Bernardino, del Municipio Libertador en la ciudad de Caracas. En la misma se puede identificar una breve explicación sobre que es un Consejo Comunal, la historia del Consejo Comunal de la zona que data del año 2006, el plano donde se delimita el área geográfica del mismo, así como el organigrama comunal donde se muestra el funcionamiento de la Asamblea de Ciudadanos y los comités de trabajo del Consejo Comunal. Se destaca el hecho de que en la cartelera se realiza una especie de rendición de cuentas de los proyectos ejecutados en la zona por el Consejo Comunal.

## **Anexo N° 7. Listado de entrevistados y código de las entrevistas.**

- Entrevista 01, realizada el 28 de septiembre de 2012. **José de Souza Silva**, filósofo y sociólogo brasileño.
- Entrevista 02, realizada el 4 de febrero de 2013. Dr. **Yonny Rondón**, Director de la Oficina Nacional de Comités de Salud, adscrita al despacho de la Ministra del Poder Popular para la Salud.
- Entrevista 03, realizada el 8 de febrero de 2013. **Carlos Zambrano**, ex Coordinador Nacional del Programa Defensores y Defensoras de la Salud, Ministerio del Poder Popular para la Salud.
- Entrevista 04, realizada el 4 de febrero de 2013. **Faiez Kassen**, Viceministro para la Economía Agrícola, Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras.
- Entrevista 05, realizada el 14 de enero de 2013. **Manuel Iglesias**, Director de Planificación del Desarrollo Rural Integral, Viceministerio de Desarrollo Rural Integral, Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras.
- Entrevista 06, realizada el 4 de febrero de 2013. **Danixce Aponte**, ex Viceministra de Desarrollo Rural Integral y ex Presidenta del Instituto Nacional de Desarrollo Rural Integral, Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras.
- Entrevista 07, realizada el 11 de enero de 2013. **Carlos Mesa**, gerente del Banco Agrícola de Venezuela y ex gerente del Instituto nacional de Desarrollo Rural,
- Entrevista 08, realizada el 21 de febrero de 2013. **Tirone Extraño**, productor agrícola y delegado de la GMAV de la parroquia Ocumare, del municipio Tomas Lander, del estado Miranda.
- Entrevista 09, realizada el 21 de febrero de 2013. **Eusebio Sánchez**, productor del municipio El Hatillo del estado Miranda.
- Entrevista 10, realizada el 21 de febrero de 2013. **Heriberto Solarte** productor agrícola y empleado de la unidad de Pedro Camejo en el Base Agroproductiva Socialista de los Valles del Tuy en el estado Miranda.
- Entrevista 11, realizada el 21 de febrero de 2013. **Ascanio Urdaneta**, productor del municipio El Hatillo del estado Miranda.
- Entrevista 12, realizada el 23 de enero del 2013. **Armando Franchi**, director de Circuitos Agro Productivos y Agro Alimentarios del MPPAT.
- Entrevista 13, realizada el 8 de febrero de 2013. **Delia Polanco**, docente universitario e investigadora en el área agrícola. Caracas.

- Entrevista 14, realizada el 21 de febrero de 2013. **Johan Díaz**, productores y trabajadores de la Unidad de Pedro Camejo de la Base Agroproductiva Socialista de los Valles del Tuy.
- Entrevista 15, realizada el 21 de febrero de 2013. **Fabio Ascarote**, productores y trabajadores de la Unidad de Pedro Camejo de la Base Agroproductiva Socialista de los Valles del Tuy
- Entrevista 15, realizada el 21 de febrero de 2013. **Iván Zambrano**, investigador y docente universitario. Caracas.
- Entrevista 16, realizada el 30 de julio de 2013. **Nelson Ures**, vocero del Consejo Comunal José Gregorio Hernández, Barquisimeto estado Lara, y Vocero nacional de la Red Nacional de Comuneros y Comuneras.
- Entrevista 17, realizada el 7 de enero de 2013. **Elkin Mateus**, vocero de la Comuna Cariagua (Sierra de San Luís, edo Falcón) Vocero nacional de la Red Nacional de Comuneros y Comuneras.
- Entrevista 18, realizada el 14 de enero de 2013. **Gioconda Mota**, Gerente de Planificación y Políticas del Consejo Federal de Gobierno, ex coordinadora nacional de la Misión Madres del Barrio.
- Entrevista 19, realizada el 4 de febrero de 2013. **Diana Moreno**, Psicóloga Social especializada a la participación comunitaria. Caracas
- Entrevista 20, realizada el 7 de febrero de 2013. **Héctor Soto**, Ex Secretario de la Comisión Presidencial del Poder Comunal, ex Viceministro de Cultura.

## Anexo N° 8. Modelo de entrevistas a Servidores Públicos

### Bloque Agrícola

1. ¿Cuáles son los mecanismos de PC presentes en la GMAV?
2. ¿Se mantienen esos espacios en la actualidad?
3. ¿Qué tiene de diferente la GMAV con respecto a otras políticas agrarias? Por ejemplo con la Misión Zamora en su momento, la Misión Che Guevara (fuerte componente productivo) o con políticas de la IV república.
  - ¿Cuál es el peso de la GMAV en el hecho agrícola? (3mmha)
4. ¿Cómo era anteriormente la PC en las políticas agrarias? ¿Cuáles eran las modalidades de participación u organización? Diferencias de espacios, contenido, protagonistas ¿Existía diferencia?
5. ¿Cuáles fueron los principales cambios a lo interno de la GMAV en el año 2012 con respecto al 2011?
6. ¿Hay incidencia real de la ciudadanía (productores) en la política agraria?
  - En la decisión del problema público, (ejemplo)
  - En la toma de decisiones, (ejemplo)
  - En la gestión de la política? (ejemplo)
7. ¿Cuál es la articulación que se está dando entre las Misiones Saber y Trabajo y Agro Venezuela?
8. Estas prácticas de PC en las Misiones Sociales ¿generan empoderamiento y/o ciudadanía o es una participación de tipo secundario para coadyuvar en la concreción de las metas de estos programas? Metas ya decididas previamente por el Estado de acuerdo a lo que a deuda social se refiere.
9. En el marco de la Ley de transferencia de Competencias hacia el Poder Popular del junio de 2012, existe alguna experiencia en el área agrícola en ese sentido que se pueda reseñar.
10. Un balance que pudiera hacer de los dos primeros años de gestión de la GMAV.
11. Recomendaciones para generar empoderamiento ciudadano y aumentar los niveles y calidad de la PC

### **Anexo N° 9. Modelo de entrevistas a académicos e investigadores.**

1. ¿Qué se entiende por participación ciudadana? Efectivamente podemos hablar de tipos de participación?
2. A su juicio ¿cual es la relación entre las categorías “participación”, “legitimidad” y “gobernabilidad”? ¿Es correcto hablar entre una dicotomía entre Poder Constituyente y Poder Constituido?
3. ¿Es posible la participación ciudadana “real” con el actual modelo de Estado Nación o una simple utopía que se busca incesantemente? El Estado se protege y se preserva así mismo, y la burocracia también se preserva y se protege, entonces ¿podemos hablar que la participación o entregas parciales necesarias que se hace desde el poder constituido para ganar gobernabilidad?
4. ¿Se puede afirmar que en América Latina hay una nueva forma de hacer política pública?, Hasta cierto punto una innovación, con otros referentes, discursos, postulados o paradigmas.
5. ¿Es ese el camino correcto o es la adaptación a conveniencias gubernamentales en los gobiernos latinoamericanos de nuevo cuño? ¿Es una forma de alternativa (contra hegemónica) de hacer política y por ende de establecer relaciones Estado-Sociedad?
6. En su libro hace una distinción entre las categorías ciudadano y poblador, puede ampliar al respecto.
7. ¿Desde el punto de vista histórico se puede afirmar que las formas de participación ciudadana insertas en las Misiones Sociales desde el año 2003 generaron el nuevo modelo o paradigma de PC en lo público en Venezuela? O responde a las iniciativas locales desarrolladas en la década de los noventa? ¿Se ha creado efectivamente una nueva conciencia social de tratar lo público?
8. Ah casi 10 años del surgimiento de las Misiones Sociales como nueva forma de gestionar lo público y como principal apuesta en materia social del Pte. Chávez, ¿que incidencia cree que tiene las formas de PC y organización en la ejecución de las mismas? En la definición del problema público, en la toma de decisiones y en la gestión de la política.
9. Hay teóricos que ven un riesgo en el actual modelo de PC en Venezuela por dos razones, es impulsado desde arriba, desde el gobierno nacional, desde la institucionalidad o Poder Constituido y la carencia de autonomía autogestiva de parte de estas organizaciones, ¿Cómo ve esto?

10. Es contradictorio hablar de democracia participativa y protagónica en un modelo de “planificación central” de la sociedad? Comentario de su libro que dice que la ciudadanía no se decreta sino que se construye.
11. ¿Que papel juega la confianza institucional o societal en todo el proceso de la PC en nuestro país?¿Es posible que el ciudadano mas allá del proceso deliberativo quiera materializar algunas de las causas por las que participa.
12. La relación entre descentralización y participación es real o rescatable, o puede ser considerada como un planteo administrativo y político derivado de la época neoliberal?
13. Los proyectos y apuestas políticas como el “socialismo del siglo XXI” en Venezuela y de “el Buen Vivir en Ecuador y Bolivia deberían tener un nuevo correlato en materia de participación, ¿Los hay? Si es si ¿cuál es?, si están en construcción según su visión ¿cómo debería ser este correlato?
14. ¿Es correcto hablar de un “tercer sector”? O es una categoría construida para denominar aquello que no es Estado ni mercado?
15. La relación entre descentralización y participación es real o rescatable, o puede ser considerada como un planteo administrativo y político derivado de la época neoliberal?
16. ¿Cuál es la perspectiva de la participación ciudadana en el Siglo XXI? Teniendo como contexto el movimiento de los indignados, y las transformaciones de alguno Estados latinoamericanos a través de sus gobiernos progresistas
17. ¿Cuál considera son las áreas prioritarias de la Participación Ciudadana para coadyuvar a los problemas de las sociedades latinoamericanas del siglo XXI?

## **Anexo N° 10. Modelo de entrevistas al Poder Popular.**

### Bloque de Identificación

1. ¿Usted es productor, campesino o dirigente?
2. ¿Qué tiempo tiene en la actividad?
3. Forma parte de alguna organización social de base(CC, CCR; CCamp, CPes, Comuna, otros) en que rol?
4. Antes de esa organización formaba parte de otra?, estaba vinculada a otra forma de organización?. Si su respuesta es si, el cambio en la forma de organización a que se debió. ¿Fue positivo para la comunidad?

### Bloque de formas de participar

5. Cómo plantea las necesidades de su comunidad o de su organización a las instituciones del Estado?
6. Usted siente que el Estado o el gobierno viene con la política ya diseñada o el plan en el caso de su zona o hay posibilidad de modificar o hacer incorporaciones a lo que dicen los servidores públicos?

### Bloque Agrícola

7. En el caso agrícola como lo hacen? En que espacios y medios?
8. Son tomadas en cuenta sus propuestas, solicitudes o requerimientos.
9. Las que no fueron tomadas en cuenta, las llevaron a otras instancias gubernamentales? ¿Por qué piensa que no las tomaron en cuenta?
10. Se siente incorporados o protagonistas en la política agraria (o social), o piensa que falta más?
11. ¿Cómo es la relación con el MAT y sus órganos adscritos en el marco de la GMAV?
12. Cual es su opinión de la GMAV, ha cambiado algo con ella? Por qué?
13. Usted pudiera apreciar diferencias entre el primer año y el segundo de la GMAV?
14. ¿Conoció las Misiones Zamora o Che Guevara? Que hay de diferente en la GMAV a aquellas a su juicio?
15. Por último la organización de base a la que pertenece ha introducido proyectos ante instancias de gobierno (agrícolas o no) para realizar proyectos socio productivos (vinculados o no a la misión). ¿Cuál ha sido la experiencia?
16. ¿Qué recomendaciones daría para generar empoderamiento ciudadano y aumentar los niveles y calidad de la PC

## Anexo N° 11.

### Modelo de Minuta de compromisos con los delegados parroquiales y el MPPAT, II Encuentro Regional de delegados de la Gran Misión Agro Venezuela.

 <b>Gobierno Bolivariano de Venezuela</b>	 <b>Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras</b>	 <b>200 BICENTENARIO</b>
<b>II Encuentro por Regiones de Delegados y Delegadas de la Gran Misión AgroVenezuela</b>		
DELEGADO	PARROQUIA DEL DELEGADO:	
PARROQUIA:		
ESTADO DEL DELEGADO:	TELEFONO DEL DELEGADO:	
MESA DE TRABAJO N°:	LUGAR:	FECHA:
04		
<b>PLAN DE MECANIZACIÓN Y COSECHA</b>		
PUNTOS CRÍTICOS	POSIBLES SOLUCIONES	ACUERDOS
VIALIDAD AGRÍCOLA Y CANALES DE RIEGO REQUIEREN DE ACONDICIONAMIENTO PARA LA EPOCA DE INVIERNO.	DOTACIÓN DE MAQUINARIA PESADA PARA EL DRAGADO DE LOS CANALES EN VERANO. SE REQUIEREN MOTOSIERRAS, MOTORES FUERA DE BORDA PARA TRASLADO DE COSECHA DE MAS DE 30 PRODUCTORES	SE PROPONE INCLUIR EN EL PLAN DE FINANCIAMIENTO ESTE TIPO DE EQUIPOS PARA QUE LOS PRODUCTORES TENGAN ACCESO A LOS MISMOS. COORDINACION CON LOS ENTES REGIONALES PARA QUE SEAN INCLUIDOS LOS PRODUCTORES EN LOS CRAS REGIONALES.
LOS FINANCIAMIENTOS DE MAQUINARIA OTORGADOS YA SUPERAN EL 50%, EN MUCHOS CASOS NO SON OTORGADOS A ORGANIZACIONES COLECTIVAS LEGALES, O DISPERSAS, ESTO PROVOCA QUE MUCHAS ZONAS PRODUCTIVAS NO TENGAN SERVICIO DE MECANIZADO, LA ENTREGA TARDIA PROVOCA LA DESVIACION DE LOS RECURSOS POR EL DESFACE DE MECANIZACION Y EL TIEMPO EN QUE SE REQUIERE.	ENTREGA DE CREDITOS OPORTUNOS, AGILIZAR LOS TRAMITES DE ENTREGA DE MAQUINARIA A LOS CONSEJOS COMUNALES, PARA QUE LLEGUE EL CHEQUE A LA PAR DE LA MAQUINARIA.	APROBADOS 150 TRACTORES EN FINANCIAMIENTO POR LA BANCA PÚBLICA EN LA REGION ORIENTAL, RESPONSABLES; DELEGADOS DE FINANCIAMIENTO Y MECANIZACION DE LA MISION AGROVENEZUELA. REUNION DE PLANIFICACION EN CARUPANO EL MIERCOLES 24-08-11 CON EL COORDINADOR DE PEDRO CAMEJO PARA PLANIFICAR LA ENTREGA DE LOS TRACTORES APROBADOS.
DEFICIT DE MAQUINARIA AGRICOLA EN LA REGION, POR LA AMPLITUD DE LOS ESTADOS,	POTENCIAR EL FINANCIAMIENTO E INCLUSO REDIMENSIONAR LA ENTREGA EN LOS ESTADOS MAS EXTENSOS Y DESATENDIDOS	APROBADA LA CREACION DE UNA BRIGADA DE MECANIZACION EN DELTA AMACURO, NUEVA ESPARTA Y SUCRE CON 10 TRACTORES Y SUS IMPLEMENTOS. Y 10 OPERADORES DE PEDRO CAMEJO, EN CADA ESTADO, CON LA RESPONSABILIDAD DE EL COORDINADOR DE PEDRO CAMEJO (ENRIQUE PARGAS)
NECESIDAD DE PROCESADORAS DE FRUTOS Y RUBROS AGRICOLAS PARA DARLE VALOR AGREGADO A LA PRODUCCION AGRÍCOLA.	GARANTIZAR QUE MEDIANTE LOS CONVENIOS DEL ESTADO SE SUMINSTREN ESTOS EQUIPOS PARA SU INSTALACION EN LAS ZONAS PRODUCTORAS	
LOS TRACTORES FINANCIADOS ANTES DE LA MISION AGROVENEZUELA ESTAN COBRANDO PRECIOS EXAGERADOS.	INCLUIR A ESTOS TRACTORES AL PLAN DE MECANIZACION DE LA MISION AGROVENEZUELA A PRECIOS JUSTOS PARA LOS PRODUCTORES Y PRODUCTORAS.	
EL COSTO DE MECANIZADO ESTIPULADO EN GACETA NO CUBRE LOS COSTOS DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE MAQUINARIAS E IMPLEMENTOS AGRÍCOLAS	PROMOVER EL INCREMENTO DEL COSTO EN GACETA DE LAS LABORES AGRÍCOLAS.	
CAPACITACION TECNICA DE LAS INSTITUCIONES ES ESCAZA EN LAS ZONAS MAS ALEJADAS DE LA REGIÓN, EN CUANTO A LA PUESTA A PUNTO DE LA MAQUINARIA	TODOS LOS TRACTORES ENTREGADOS DEBEN SER ANTE TODO PUESTOS A PUNTO POR PEDRO CAMEJO PARA PODER SER UTILIZADOS	CREACION DE BRIGADAS DE MECANIZACION POR PARROQUIA AVALADAS COMO EMPRESAS PARA QUE DEN RESPUESTA EXCLUSIVA A LA MISION AGROVENEZUELA, CON DELEGADOS DE COMERCIALIZACION DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES.
LOS DELEGADOS PARROQUIALES NO SON TOMADOS EN CUENTA EN LA ENTREGA DE FINANCIAMIENTOS. SOLO PARA ACTOS DE ENTREGA DE FINANCIAMIENTOS. LA FRECUENCIA DE ESTOS ENCUENTROS DEBE SER MENSUAL Y NO SER TAN ALEJADOS	INCLUSIÓN DE LOS DELEGADOS DE MECANIZACIÓN EN LOS FINANCIAMIENTO DE MAQUINARIA, ADEMAS EN LAS DESICIONES POLÍTICAS EN MATERIA AGRÍCOLA PARA FORTALECER LA PARTE POLÍTICA DE LA REGIÓN.	CREAR UNA COMISION ESTATAL DE LA MISION AGROVENEZUELA QUE SEA LA QUE DICTE LOS LINEAMIENTOS DE FINANCIAMIENTO DE MAQUINARIA Y EQUIPOS EN EL ESTADO LOS DELEGADOS DEBEN ESTAR INCUSO CADA VEZ QUE SE ENTREGA UNA MAQUINARIA A UN CONSEJO COMUNAL, PARA SER RECTOR DEL