



La política y la pobreza en los países andinos



La política y la pobreza en los países andinos

Co-editores

Gustavo Guerra-García

Kristen Sample

Javier Alarcón Cervera

Vanessa Cartaya

José Luis Exeni

Pedro Francke

Haydée García Velásquez

Claudia Giménez

Francisco Herrero

Carlos Meléndez Guerrero

Gabriele Merz

Gabriel Murillo

Luís Javier Orjuela

Michel Rowland García

Alfredo Sarmiento Gómez

La política y la pobreza en los países andinos

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007

© Asociación Civil Transparencia 2007

Las publicaciones de International IDEA y la Asociación Civil Transparencia no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Asociación Civil Transparencia, International IDEA, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:
International IDEA
SE 103 34 Stockholm
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de sus publicaciones.

La presente obra representa la opinión de sus autores, no necesariamente la opinión de los editores.

Edición y corrección de textos: Ramón Ponce Testino y Manuel Fernández Sánchez

Diseño gráfico: Ruperto Pérez-Albela Stuart

Motivo de la carátula: *Región nocturna*, Lia Villacorta Bravo

Impresión: Imprenta Miraflores E.I.R.L.

Primera edición: enero de 2007

Tiraje: 2,000 ejemplares

Hecho el depósito legal 2007-00218 en la Biblioteca Nacional del Perú

ISBN 978-91-85391-86-8

Impreso en el Perú

Contenidos

Prefacio	i
Visión de conjunto	1
Los partidos andinos y la inclusión política	57
INFORME NACIONAL BOLIVIA	
SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE BOLIVIA	79
1. RESUMEN EJECUTIVO	79
2. EL CONTEXTO BOLIVIANO	83
2.1 El contexto político	83
2.2 El contexto socioeconómico	95
2.2.1 Control de la inflación	97
2.2.2 La política cambiaria	98
2.2.3 El crecimiento económico	99
2.2.4 La pobreza en Bolivia	101
2.2.5 El gasto social	102
3. LAS REFORMAS EN BOLIVIA	103
3.1 Las reformas tributarias	103
3.2 La reforma del sistema judicial	106
3.3 La reforma laboral	110
3.4 Las reformas sociales	112
3.4.1 Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)	112
3.4.2 El Bono Solidaridad (BONOSOL)	116
3.5 Las políticas de inclusión	118
3.5.1 La Ley de Cuotas	118
3.5.2 El Diálogo Nacional	121
3.6 La descentralización en Bolivia	124
3.6.1 Autonomías	126
4. PARTIDOS POLÍTICOS Y AGENDA PRO-POBRES	128
5. ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS	135
5.1 Relación sistema de partidos políticos-ciudadanía	135
5.2 Financiamiento estatal para actores políticos	137

5.3 Pluralismo y competencia interpartidaria	139
5.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos	141
5.5 Sistema electoral	143
6. ACTORES FUNDAMENTALES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y OBSTÁCULOS	
PARA LA REFORMA	144
6.1 El Estado	144
6.1.1 Entidades subnacionales	144
6.1.2 Poder Ejecutivo	145
6.1.3 Poder Legislativo	146
6.2 Partidos políticos	147
6.3 Organizaciones sociales territoriales	148
6.4 Organizaciones sociales funcionales	149
6.5 Organizaciones obreras, fabriles y campesinas	149
6.6 La Iglesia Católica	150
6.7 Organizaciones no gubernamentales (ONG)	150
6.8 La cooperación internacional	150
7. RECOMENDACIONES	152
7.1 Sistema de partidos	153
7.2 Financiamiento estatal para actores políticos	154
7.3 Pluralismo y competencia interpartidaria	155
7.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos	155
7.5 Autonomías subnacionales	156
7.6 Sistema electoral	156
7.7 Mecanismos de diálogo permanente	156
7.8 Compromiso de la cooperación internacional	157
BIBLIOGRAFÍA	158
ESTUDIO DE CASO BOLIVIA	
LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR: UNA REFORMA PRO-POBRES EN BOLIVIA	163
1. INTRODUCCIÓN	163
2. SÍNTESIS DE LA REFORMA	164

3. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA	167
4. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA REFORMA	174
5. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES	178
BIBLIOGRAFÍA	183

INFORME NACIONAL COLOMBIA

SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE COLOMBIA 185

1. RESUMEN EJECUTIVO	185
2. EL CONTEXTO EN COLOMBIA	189
2.1 El contexto sociopolítico	189
2.1.1 El nuevo orden constitucional de 1991	191
2.2 El sistema político	194
2.3 El contexto socioeconómico	195
2.3.1 Las reformas económicas de los noventa	195
2.3.2 La evolución socioeconómica	197
3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA	206
3.1 Los partidos políticos y la agenda pro-pobres	206
3.1.1 El Partido Liberal	206
3.1.2 El Partido Conservador	207
3.1.3 Las fuerzas uribistas	207
3.1.4 El Polo Democrático Alternativo	208
3.2 Las políticas públicas y sus reformas	209
3.2.1 Los planes de desarrollo y la pobreza	210
3.2.2 La descentralización: las transferencias, su creación, evolución y efecto	212
3.2.3 La política de seguridad social	215
3.2.4 La política laboral: las reformas a las prestaciones sociales y su efecto	218
3.2.5 Las reformas a la administración de justicia	222
3.3 Consensos y disensos	225
4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PRO-POBRES	227
4.1 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza	227
4.1.1 Los esfuerzos para mejorar la participación política	227

4.1.2 La redefinición de las reglas para la asignación de los recursos públicos: incentivos y desincentivos para la equidad	229
4.1.3 La Corte Constitucional	230
4.2 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y el sistema electoral	232
4.2.1 El clientelismo	232
4.2.2 La ausencia de reforma agraria	233
4.2.3 La fragmentación de los partidos y su falta de representatividad	234
4.2.4 La falta de autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo	237
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	239
5.1 Conclusiones	239
5.2 Recomendaciones	241
5.2.1 Las reformas institucionales en la agenda pro-pobres: democracia representativa, espacios de democracia directa y descentralización	241
5.2.2 Construir la nueva sociedad con justicia, paz, equidad y desarrollo humano implica partidos políticos que coordinen amplios movimientos sociales	242
5.2.3 Estrategias para lograr crecimiento económico pro-pobres: un reto a las instituciones políticas, económicas y culturales	243
BIBLIOGRAFÍA	245
ESTUDIO DE CASO COLOMBIA	
MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD	251
1. INTRODUCCIÓN	251
2. IMPORTANCIA	254
3. CARACTERÍSTICAS	255
4. RESULTADOS OBTENIDOS EN ESTE PROCESO	259
5. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL MERPD	261
6. LECCIONES APRENDIDAS	263
BIBLIOGRAFÍA	266

INFORME NACIONAL DEL ECUADOR

SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DEL ECUADOR	269
1. RESUMEN EJECUTIVO	269
2. EL CONTEXTO EN EL ECUADOR	271
2.1 El contexto político (1970-2006)	271
2.2 El contexto socioeconómico	275
3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE EL TEMA DE LA POBREZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS	279
3.1 Políticas sociales	279
3.2 Políticas de inclusión	281
3.3 Políticas tributaria, económica y productiva	283
3.3.1 Política tributaria	283
3.3.2 Política económica y productiva	287
3.4 Planificación económica del desarrollo	293
3.5 Políticas de descentralización	296
3.6 Reformas del sistema judicial	299
3.7 Consensos en ocho temas	303
4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA	304
4.1 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y otros aspectos del sistema político	304
4.1.1 Un sistema electoral que alienta la fragmentación	304
4.1.2 La desconexión entre partidos políticos y ciudadanía	306
4.1.3 El desempeño de los partidos ecuatorianos como administradores de la cosa pública	306
4.1.4 El régimen presidencialista y la "pugna de poderes"	308
4.1.5 Una práctica política basada más en la confrontación que en la cooperación	310
4.2 Factores que pueden facilitar las reformas pro-pobres	312
4.2.1 Establecimiento de una agenda legislativa consensuada entre los partidos políticos más importantes	312
4.2.2 Un pacto social para promover y vigilar las políticas sociales y de inclusión	312
4.2.3 La promoción de nuevas políticas públicas	314
4.2.4 Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en alianza con la cooperación internacional	314

4.2.5 Establecimiento de “think tanks” para diseñar, ejecutar y monitorear políticas públicas pro-pobres	315
5. RECOMENDACIONES	316
BIBLIOGRAFÍA	319
ESTUDIO DE CASO ECUADOR	
LA LEY DE MATERNIDAD GRATUITA	323
1. INTRODUCCIÓN	323
2. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA	326
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA APROBACIÓN DE LA REFORMA	332
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA	336
BIBLIOGRAFÍA	338
INFORME NACIONAL PERÚ	
SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE PERÚ	341
1. RESUMEN EJECUTIVO	341
2. EL CONTEXTO PERUANO	346
2.1 El contexto político	346
2.2 El contexto socioeconómico	348
3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA EN PERÚ	353
3.1 Las políticas más relevantes	355
3.1.1 La política tributaria y fiscal	355
3.1.2 Las políticas sociales y económicas	359
3.1.3 Las políticas de inclusión	367
3.1.4 La reforma del sistema judicial	369
3.1.5 La política laboral	371
3.1.6 La política de descentralización	375
3.2 Consensos y disensos	378

4. EL SISTEMA POLÍTICO, LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA COHESIÓN SOCIAL	381
4.1 Factores dentro del sistema político	381
4.1.1 La renovación orgánica y la refundación programática de los partidos	381
4.1.2 La reforma del sistema electoral y la legislación sobre partidos	384
4.1.3 Los partidos y las elites	388
4.1.4 Los actores en juego	391
4.2 Obstáculos para la implementación de reformas	393
4.2.1 En los partidos políticos	393
4.2.2 En el Poder Legislativo	395
4.2.3 En el Poder Ejecutivo	396
4.2.4 Ausencia de consenso: entre el crecimiento y la agenda a favor de los pobres	397
4.2.5 El juego del poder: las elites y los actores sociales	398
5. RECOMENDACIONES	400
5.1 Fortalecer la capacidad de los partidos para representar a los pobres	401
5.2 Financiar la política y controlar la influencia del dinero en la política	403
5.3 Sistema electoral y representación	403
5.3.1 La reforma del Congreso	403
5.3.2 Las elecciones regionales	404
5.4 Diálogo y reconocimiento como condición del consenso	404
5.5 Transformar los consensos en iniciativas de política pública concreta - construir rutas y mecanismos viables para abordar los disensos	405
5.6 Los medios de comunicación y la política	406
BIBLIOGRAFÍA	412
ESTUDIO DE CASO PERÚ	
EL SEGURO INTEGRAL DE SALUD: UNA HISTORIA POLÍTICA	419
1. INTRODUCCIÓN	419
2. EL MOMENTO POLÍTICO EN EL QUE SE APRUEBA EL SIS Y EL PROCESO DE APROBACIÓN	424
3. LOS ACTORES ALREDEDOR DE LA APROBACIÓN DEL SIS	427
4. LECCIONES PARA POLÍTICAS PRO-POBRES	430
BIBLIOGRAFÍA	435

INFORME NACIONAL VENEZUELA

SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE VENEZUELA	437
1. RESUMEN EJECUTIVO	437
2. EL CONTEXTO VENEZOLANO	443
2.1 El contexto político	443
2.2 El contexto socioeconómico	446
2.3 La pobreza en Venezuela	448
3. EL SISTEMA POLÍTICO Y LOS ESPACIOS PARA LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	451
3.1 El sistema político electoral: el marco legal	451
3.2 Las relaciones Estado-sociedad	453
4. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE LA POBREZA EN VENEZUELA	457
4.1 ¿Quiénes proponen?	458
4.2 Las políticas más relevantes	459
4.2.1 La política económica	460
4.2.2 Las políticas sociales y de inclusión	462
4.2.3 Las políticas tributaria y fiscal	465
4.2.4 La reforma de los sistemas judiciales	468
4.2.5 La descentralización como reforma a favor de los pobres	469
4.2.6 Las políticas laborales y de seguridad social	471
5. FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO QUE INFLUYEN EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	475
5.1 Obstáculos del sistema político para la lucha contra la pobreza	479
5.1.1 El clientelismo en la relación Estado-sociedad	479
5.1.2 Una competencia política signada por una dinámica polarizadora	480
5.1.3 Un sistema político desinstitucionalizado	481
5.1.4 La debilidad de los movimientos de base	482
5.1.5 La falta de cohesión política de los actores relevantes	482
5.1.6 La falta de liderazgo y de alcance social de las fuerzas políticas	483
5.1.7 La falta de espacios para el debate público y la articulación social	484
5.1.8 La debilidad organizacional y la concentración del poder afectan la eficacia de las políticas	485
5.2 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza	485
5.2.1 Desde el gobierno	485

5.2.2 Otros actores e iniciativas de la sociedad	486
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	487
6.1 La promoción de una cultura de la deliberación	488
6.2 Una agenda de debates construida desde las bases	489
6.3 El desarrollo de valores de ciudadanía	491
6.4 El fortalecimiento de organizaciones de agregación de intereses y contraloría social	491
6.5 Las reformas políticas	493
6.6 El reconocimiento de las diferencias	493
BIBLIOGRAFÍA	499
ESTUDIO DE CASO VENEZUELA	
BANCO DE DESARROLLO DE LA MUJER	513
1. INTRODUCCIÓN	513
2. RESUMEN DEL PROCESO DE APROBACIÓN, DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	518
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y LOS FACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROGRAMA	526
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	529
BIBLIOGRAFÍA	531
Sobre los autores	534

La política y la pobreza en los países andinos

INFORME NACIONAL VENEZUELA

SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO:

El caso de Venezuela

VANESSA CARTAYA y CLAUDIA GIMÉNEZ

1. RESUMEN EJECUTIVO

A partir de los años ochenta, y después de haberse constituido como un modelo de democracia estable para todo el continente, el sistema político venezolano comenzó a desmoronarse. Se hicieron evidentes los conflictos derivados de la cultura patrimonialista de los grupos dirigentes, una institucionalidad pública clientelista y condicionada por intereses corporativos, y la creciente insatisfacción de sectores mayoritarios respecto de necesidades no atendidas. Las reglas de distribución de su economía se hicieron inviables y el modelo colapsó.

Frente a esta situación, se requería un cambio profundo. El discurso del entonces candidato Hugo Chávez prometía una refundación de las bases políticas y sociales, y generó una importante expectativa tanto en los sectores populares como en las clases medias, lo cual le permitió triunfar en las elecciones de 1998. Entre 1999 y 2005, Venezuela experimentó un nivel de movilización y conflictividad sin precedentes, aunado a una profunda fragmentación social y polarización política.

En el plano económico y social, el gasto público se mantiene en aumento desde el año 1999. Sin embargo, la generación de empleos de calidad sigue siendo –en la perspectiva de la superación de la pobreza– un punto débil. En la última década, la economía venezolana no ha generado los puestos de trabajo requeridos por una

fuerza laboral que crece a un ritmo acelerado; y las condiciones de vida de la población no se corresponden con las posibilidades redistributivas producto de la economía del petróleo.

Desde la perspectiva del presente trabajo, los problemas sociales que afectan a Venezuela pueden precisarse mejor haciendo uso del concepto de exclusión, pues, junto a los bajos ingresos, un gran sector de la ciudadanía enfrenta limitaciones de acceso a los servicios sociales básicos y a la justicia, limitaciones a la participación política y la ausencia de un sistema de protección social.

La aprobación de una nueva Constitución, en diciembre de 1999, introdujo un cambio crucial al calificar al sistema democrático como "participativo y protagónico", por contraposición al modelo de democracia representativa establecido en la Constitución de 1961. Esto ha afectado el papel de los partidos políticos y configura una sustantiva transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad. De 1998 en adelante, la intensa actividad electoral ha dado como resultado el desplazamiento de la élite política dominante desde 1958 y su sustitución por actores políticos emergentes –los dos partidos dominantes durante el período 1959-1998 suman sólo un 5,5% de la adhesión popular. Los sindicatos y asociaciones empresariales también se han debilitado considerablemente, al tiempo que las nuevas organizaciones paralelas son todavía débiles y con poca penetración en las bases. Las dirigencias empresarial y gremial tradicionales no participan, formal y permanentemente, en instancias de diálogo orientadas a la formulación de políticas públicas.

En el actual panorama político, el *clivage* más significativo es el que se establece entre lo que denominamos "el oficialismo y los partidos que lo apoyan" y "la oposición". Para el oficialismo, el país se encuentra inmerso en un "proceso revolucionario", lo cual implica modificaciones profundas, desde la concepción de lo que es la democracia hasta la forma de entender el modelo económico y la estructura organizativa del Estado. En este marco, la negociación no parece figurar entre las prioridades.

Agenda de las propuestas sobre pobreza en Venezuela. Si bien la pobreza está en el tope de prioridades de todas las fuerzas políticas, las propuestas concretas no se debaten en la opinión pública. Actualmente, lo que está en juego es un modelo político-social antes que un conjunto de reformas orientadas a reducir la pobreza.

Los discursos del gobierno y de la oposición son antagónicos y reflejan modelos de sociedad opuestos. De cada uno de ellos se derivan concepciones de la pobreza que se alinean con dos enfoques predominantes: a la oposición le corresponde predominantemente un enfoque "productivo" y al bloque oficialista, una concepción de la pobreza como un asunto de exclusión de la ciudadanía. Así, para el gobierno y las fuerzas que lo apoyan, la garantía universal de los derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), es la principal estrategia que define el proyecto en sus aspectos sociales; para la coalición opositora, el empleo productivo y la educación son las claves para salir de la pobreza.

Erradicar un fenómeno que está vinculado a raíces económicas, políticas y sociales es una tarea de largo plazo que requiere el concurso de toda la sociedad. Desde 1999, Venezuela ha avanzado la promulgación de una nueva constitución que amplió considerablemente el espectro de los derechos ciudadanos, y que consagra la equidad como principio central y criterio de universalidad en la prestación de los servicios, a fin de evitar cualquier forma de exclusión. En cuanto a los avances en la instrumentación de esta agenda, destaca un esfuerzo a favor de la distribución de la riqueza a través del gasto social y la promoción de la economía social, la reivindicación simbólica de lo popular y el rol del Estado como regulador. Esto contribuyó a hacer más visibles las condiciones de pobreza y exclusión, y a hacer de su superación un tema de agenda pública, lo cual ha intensificado la conciencia de que sólo a través de la inclusión social será posible cohesionar y darle estabilidad a la sociedad venezolana. Las políticas han tenido un impacto simbólico en la medida que implican un reconocimiento de las aspiraciones y necesidades de los estratos más pobres de la población.

Sin embargo, en un clima de fragmentación y conflictividad exacerbada, se presentan obstáculos para la concreción de estos principios y estrategias, pues la institucionalidad que garantice el ejercicio de estos derechos aún está por desarrollarse. Un balance preliminar señala que hasta hoy no se han instrumentado los preceptos constitucionales y programáticos para un nuevo modelo de relación Estado-sociedad que permita el protagonismo de la población. Pese a los avances en materia constitucional y a las reformas institucionales, en el sector social aún se mantienen "nudos críticos" que han sido enfrentados más en el discurso que en la acción. Estos

nudos, unidos a la matriz sociocultural venezolana, contribuyen al mantenimiento de rasgos clientelistas y asistenciales en las políticas. El clientelismo en Venezuela ha sido el modo central de relación entre el Estado y la sociedad, y la pobreza constituye un terreno fértil para su explotación con fines políticos. La actual coyuntura no es una excepción.

Un significativo obstáculo para el surgimiento de agendas concertadas es la ausencia de espacios para que esto sea posible. El debilitamiento de los vínculos sociales ha afectado la convivencia, y ha reducido estos espacios y la voluntad de encuentro entre clases sociales y visiones distintas del país. Por otra parte, la agenda legislativa ha estado sobredeterminada por lo político, mientras que las principales realizaciones que han impactado la situación social no han sido consecuencia de un debate plural, sino de la voluntad del Poder Ejecutivo. A partir de 2005, el retiro de la oposición de los comicios significó el cierre de un nuevo espacio para el debate.

La debilidad de los actores llamados a participar en la definición de un proyecto inclusivo constituye un gran obstáculo. Los partidos tradicionales se encuentran en una situación crítica, fruto de su incapacidad para leer la realidad y actuar en consecuencia. Los nuevos partidos, tanto del gobierno como de la oposición, a pesar del apoyo popular conseguido por sus líderes, no han logrado sortear las dificultades organizativas y el personalismo. El empresariado tradicional y el movimiento sindical, al desaparecer las reglas de juego que normaban su participación en la agenda de políticas públicas, se involucraron directamente en la negociación política en defensa de sus intereses. Pero, también, durante este período los centros de reflexión y debate, las organizaciones dedicadas a la promoción de la paz y las organizaciones de derechos humanos se han fortalecido en defensa de la justicia social y los derechos humanos; y sectores al interior de la Iglesia Católica han convertido a ésta en un actor significativo para la construcción del consenso.

La sociedad venezolana vive un momento de "repolitización", producto del surgimiento o revitalización de organizaciones a favor o en contra del "proceso revolucionario" del Presidente Chávez. No obstante, la promoción de alianzas en torno a una agenda para la superación de la pobreza requiere de un liderazgo y una voluntad que parecen bastante lejanos de la realidad: las fuerzas del gobierno tienen como rasgo distintivo la poca tolerancia y el personalismo, mientras que en la oposición

se requiere un liderazgo unitario para impulsar la adhesión a un objetivo como éste. En este escenario, es muy difícil identificar qué actores defienden o se oponen a las reformas a favor de los pobres.

¿Cómo avanzar hacia el objetivo de la superación de la pobreza? En la situación descrita, un proyecto consensuado de sociedad es virtualmente imposible, a menos que se logre instaurar un ambiente de mutua tolerancia y de acuerdos mínimos para el futuro. Tanto en el gobierno, como desde la oposición, existen sectores que podrían ser ganados a la concertación en torno a temas concretos, pero sólo si se establecen reglas de juego que otorguen garantías de cumplimiento de los acuerdos.

Promover una cultura de la deliberación es el reto más importante. Implica el desarrollo de un piso común de valores, el fortalecimiento de las instituciones, el diseño (o recuperación) de espacios para el encuentro, y la reconstrucción de la confianza en los principales actores políticos y sus instituciones.

De la agenda, todos concuerdan con la necesidad de cambios institucionales profundos, y la mejor prueba de ello es el apoyo masivo que en las elecciones de 1998 recibió el actual Presidente de la República. Todas las organizaciones coinciden frente a un conjunto de valores éticos: la necesidad de combatir la corrupción y de promover una sociedad más cooperativa y solidaria. Asimismo, se aboga por fortalecer la legitimidad de los partidos, los gremios, los sindicatos y las organizaciones de base, para mejorar la representación ciudadana y su participación en las decisiones que los afectan.

El punto de encuentro más importante se refiere a la identificación misma de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, como problemas prioritarios de la sociedad venezolana. Todos éstos tienen un carácter central en las agendas de desarrollo propuestas y en el acuerdo sobre la necesidad de crear un efectivo sistema de oportunidades para todos.

Que las políticas se formulen en interlocución con los pobres es una prioridad. De hecho, a nivel local y sobre materias concretas, es posible encontrar puntos de consenso para la construcción de espacios de inclusión social. Actualmente, los sectores más desfavorecidos han comenzado a apreciar el valor de la participación y se reconocen cada vez más como sujetos de derechos civiles, políticos y sociales.

De otro lado, la participación de actores sin experiencia en la negociación política ha conducido a enfatizar el fortalecimiento de los partidos políticos y la necesidad de ampliar el espacio para la participación popular organizada mediante mecanismos consagrados en la Constitución. No obstante, el fortalecimiento de los partidos pasa por modificar algunas de las normas constitucionales que han sido restrictivas para el desarrollo y difusión de sus propuestas y para la interlocución con sus electores, tales como el financiamiento público o la vuelta a una estructura bicameral del Parlamento.

Las fuerzas opositoras coinciden en afirmar que el equilibrio de poderes ha sido vulnerado. Modificar el sistema de habilitación legislativa del Presidente de la República, mediante un régimen más riguroso y plural para la aprobación de los decretos-ley, es una de las reformas propuestas. En relación con el sistema electoral, las propuestas se orientan a la reducción del período presidencial, con una sola reelección inmediata y con la doble vuelta electoral.

El marco constitucional, que implica la definición de la política social como una cuestión de derechos, constituye un paso en el camino para atacar las raíces del complejo problema de la pobreza y la exclusión, más allá de lo meramente económico. Evitar que la bonanza de la que hoy disfruta Venezuela sea calificada en el futuro como otra "oportunidad perdida", depende de la posibilidad de generar consensos para sumar a todos los sectores, y reconocer que "la política es el arte de vivir juntos en la diferencia".

2. EL CONTEXTO VENEZOLANO

Los rasgos predominantes de la actual situación son, de un lado, la inestabilidad institucional, la discrecionalidad de los procesos de toma de decisiones y los débiles contrapesos institucionales;¹ en un contexto tal, las políticas y las posiciones de los actores mutan continuamente. De otro lado, la polarización en lo político y la fragmentación social tamizan la vida nacional y hacen difícil el logro de consensos mínimos para la construcción de un proyecto de país que contribuya a la gobernabilidad.

2.1 El contexto político

Después de haber sido un modelo de democracia estable por varias décadas, a partir de los años ochenta, y junto con el inicio del declive económico, el sistema político venezolano comenzó a desmoronarse. El “pacto de conciliación de elites” –conjunto de acuerdos entre los partidos y otras fuerzas sociales para compartir el poder y los recursos– se mantuvo por casi treinta años, pero, a medida que la economía del país fue empeorando, sus reglas de distribución se hicieron inviables y el modelo colapsó en 1998.

Por más de una década la situación de Venezuela se ha caracterizado por una progresiva conflictividad, la cual tuvo su primera manifestación en 1989, cuando ocurrió la explosión de descontento popular conocida como el "Caracazo".² ¿Cómo fue gestándose ese deterioro y cuáles fueron sus raíces?

La democracia venezolana se sostuvo, desde el fin de la última dictadura (1958), mediante un pacto de conciliación de elites en el que los partidos políticos tuvieron un rol fundamental. El Estado privilegió y fomentó acuerdos en sectores vinculados a los partidos y organizaciones en el poder, y dio pie a la exclusión social y política (Maingon, 2004). Así, se constituyó una débil organización de la sociedad

¹ Una de cuyas bases es la prolongada vigencia del "Régimen de Transición del Poder Público," del 28 de marzo de 2000, que tenía por finalidad regular la reestructuración del poder público con el propósito de permitir la vigencia inmediata de la Constitución de 1999.

² Esta violenta manifestación se prolongó por varios días y dejó un saldo aún no determinado de muertos y heridos. Se inició como consecuencia del programa de ajuste económico conocido como "el Gran Viraje".

civil, fenómeno calificado como "pluralismo asociativo limitado" (Salamanca, 2003), que estuvo monopolizado por organizaciones de clase media con una tendencia antipolítica frente al Estado y los partidos políticos. Ya para fines de los años setenta, al evidenciarse el agotamiento del modelo económico rentista, se hicieron notorios los conflictos derivados de la cultura patrimonialista y autoritaria de los grupos dirigentes, de una institucionalidad pública clientelista y condicionada por intereses corporativos, así como una creciente insatisfacción de sectores mayoritarios de la población frente a necesidades sociales no atendidas (Maingon, 2004).

Frente a esta situación, la necesidad de un profundo cambio estaba clara para la mayor parte de los ciudadanos. El discurso del actual Presidente Chávez, que prometía una refundación de las bases políticas y sociales del país, y una nueva Constitución que le diera sustento, levantó expectativas tanto en los sectores populares como en las clases medias, lo que le otorgó finalmente el triunfo en las elecciones de 1998. La lucha contra la pobreza y la corrupción fueron temas centrales de su campaña electoral. Su programa de gobierno planteaba tres objetivos prioritarios: el restablecimiento del crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica y la distribución de la riqueza con el fin de erradicar la pobreza.

El período comprendido entre 1999 y 2005 se ha caracterizado por altos niveles de efervescencia y movilización; una conflictividad sin precedentes, con manifestaciones de violencia; y una profunda fragmentación social y polarización política. Un hecho de particular relevancia fue la aprobación por referéndum, en 1999, de una nueva Constitución. Como consecuencia, desde 1998 hasta el presente, se han celebrado en el país una multiplicidad de procesos electorales, que han resultado en el desplazamiento de la élite política dominante en el país desde 1958, y su sustitución por actores emergentes (López Maya, 2004).

En el año 2002, comenzó un largo proceso de recolección de firmas para solicitar el Referéndum Revocatorio del Presidente de la República, el cual –luego de varias jornadas de validación– culminó en agosto de 2004 con la ratificación del Presidente, en medio de acusaciones de fraude por parte de la oposición. La realización de

³ Véase Smilde (2004).

estos procesos generó un clima de aguda conflictividad que se expresó en concentraciones y marchas a favor y en contra del gobierno. Éstas fueron lideradas por la Coordinadora Democrática (coalición de oposición) y el Comando Maisanta, dirigido por el Presidente Chávez y compuesto por miembros del Movimiento Quinta República (MVR) y otras agrupaciones que lo apoyan, algunos ministros y gobernadores estatales.

En medio de la profunda crisis de legitimidad de los partidos políticos tradicionales, los medios de comunicación social han sido un significativo actor en el debate político. De igual manera, se incrementó la participación política de actores económicos y sociales, como asociaciones empresariales y sindicatos, los que se identificaron con los polos en conflicto. Por otra parte, actores como la clase media –sector que por tradición se había caracterizado por una mínima presencia en la calle– han tenido un papel relevante en el repertorio de formas de protesta actuales (Barrios, 2004). En un país que se percibía a sí mismo como "igualitario y armonioso", reviste particular relevancia la expresión clasista, e incluso racista, que ha tenido la confrontación política y el proceso de polarización.

El panorama actual refleja menos movilización y conflictividad en las calles, pero la polarización persiste de forma menos abierta. El profundo proceso de cambio institucional reciente no tiene aún su correlato en la consolidación de una nueva institucionalidad que proporcione un marco estable de reglas de juego. Autores como Maingon (2004) y Carrasquero, Varnagy y Welsch (2003), señalan los bajos niveles de confianza interpersonal y en las instituciones, y una progresiva abstención electoral, como síntomas de fragilidad institucional.

Las elecciones para la Asamblea Nacional, celebradas en diciembre de 2005, marcan un nuevo punto de inflexión en el conflicto político, al producirse el retiro de la contienda de los partidos de oposición, a escasos días de la elección, en medio de una abstención estimada de 75%⁴ y en un clima que ha sido calificado por la Misión de Observación de la Comunidad Europea en los siguientes términos:

⁴ Según estimación preliminar del Primer Boletín del Consejo Nacional Electoral del día de la elección (4 de diciembre de 2005).

“La MOE-UE constata que amplios sectores de la sociedad venezolana no tienen confianza en el proceso ni en la administración electoral. Este punto de vista, que tiene raíces en la alta polarización que divide a la sociedad venezolana, se puso de manifiesto especialmente durante el Referéndum Revocatorio de 2004, así como en el período previo a estas elecciones. La publicación de una base de datos que contiene los datos personales de más de 12 millones de ciudadanos junto a sus preferencias políticas (el llamado Programa Maisanta), expresadas durante la recolección de firmas para el Referéndum Revocatorio, produjo un miedo generalizado a que esta información pudiese ser usada con el propósito de intimidar e influir de manera indebida en los votantes. Este hecho jugó un papel significativo a favor de la abstención” (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, 2005).

2.2 El contexto socioeconómico

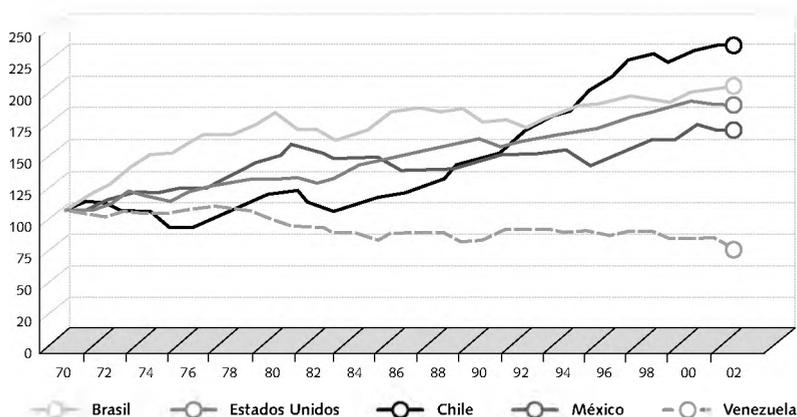
Con un PIB cercano a US\$ 4 000 y un Índice de Desarrollo Humano de 0,778, Venezuela es clasificada por los organismos internacionales como un país de "desarrollo medio". No obstante, las condiciones de vida de su población no se corresponden con la inmensa riqueza de que ha disfrutado el país. La desigualdad, la pobreza y la precariedad laboral, junto a otros síntomas de deterioro del tejido social, constituyen aún parte fundamental de su realidad actual.

La evolución histórica venezolana ha estado marcada por su carácter de "petroestado", como califica Karl (1997) al complejo institucional característico de los países petroleros. La industria petrolera se cimentó sobre una institucionalidad muy precaria, la cual era el legado de un siglo XIX caracterizado por continuas guerras y por un pasado colonial. Así se dio forma a un Estado en el cual los mecanismos de redistribución de la cíclica riqueza petrolera han tendido a adoptar formas populistas y excluyentes.⁵ Muchas décadas después de que se planteara como objetivo "sembrar el petróleo", éste sigue representando cerca del 25% del PIB, aproximadamente el 80% de las exportaciones y la mitad de los ingresos fiscales, razón por la cual la nación es dependiente de los vaivenes del mercado petrolero.

⁵ Véase Gómez Calcaño (2004).

Al comparar la evolución del PIB per cápita real de Venezuela con la de otros países latinoamericanos, se nota una tendencia notablemente dispar, que ha conducido a calificar esta paradoja de recursos abundantes y pobres resultados como "la más grande oportunidad perdida de la post-guerra" (Rodríguez, 1999).

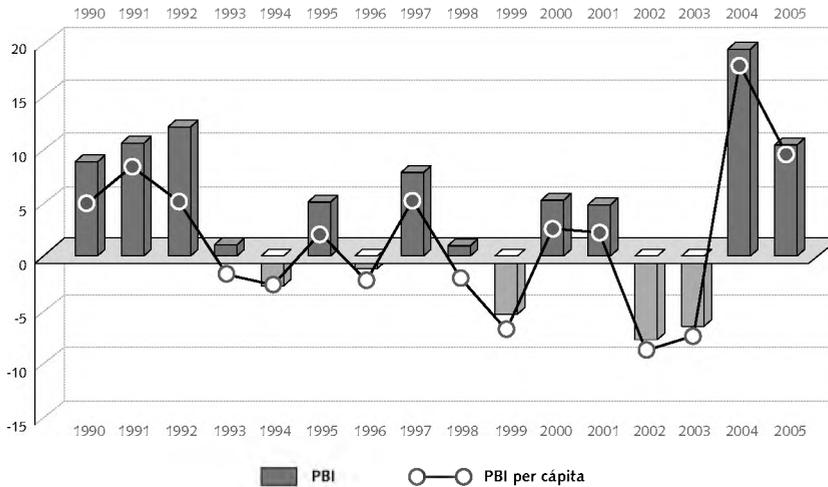
GRÁFICO N° 1
EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA REAL (Venezuela y países seleccionados)



Fuente: Gruben y Darley (2004).

Luego de la acentuada depresión de 2002 y 2003, el año 2005 la economía se mantuvo en crecimiento (9,3%), aunque en términos por habitante el PIB se encuentra aún a 7,9% por debajo del primer semestre de 1998. La inflación cerró el año 2005 en 14,4%, la tasa de cambio se ha estabilizado y las reservas internacionales se ubicaron (en agosto) en su nivel más alto desde 1989. No obstante, detrás de ese desempeño económico favorable se encuentran los precios petroleros más altos, en términos reales, de los últimos veintitrés años, espejismo que esconde debilidades estructurales típicas de una economía petrolera y algunas otras debilidades nuevas; entre las tradicionales, destacan: insuficiente inversión para sostener el ritmo de crecimiento –y, por tanto, niveles de empleo formal muy deprimido– y un déficit fiscal estructural. La principal nueva debilidad es el alto endeudamiento interno (Santos, 2005).

GRÁFICO N° 2
EVOLUCIÓN DEL PIB Y PIB PER CÁPITA (1990-2005)



Fuente: CEPAL. Estudio Económico de América Latina, varios años. BCV. Mensaje Fin de Año 2005.

El impacto distributivo del crecimiento se ha reflejado, fundamentalmente, en el incremento del gasto social. No obstante, en la perspectiva de la superación de la pobreza, la generación de empleos de calidad sigue siendo un punto débil, a pesar de la mejoría de la tasa de desocupación. Debido al descenso de la inversión y al comportamiento errático de la producción, en la última década, la economía venezolana ha sido incapaz de generar los puestos de trabajo estables requeridos por una fuerza laboral que crece a un ritmo rápido. Como consecuencia, desde 1995 la tasa de desocupación abierta supera los dos dígitos, alcanzando su punto máximo (16,8%) en el año 2003, y la tasa de informalidad se ha mantenido por sobre el 40% de la población ocupada desde 1993. En el primer semestre de 2005 la desocupación promedió el 13,3%.

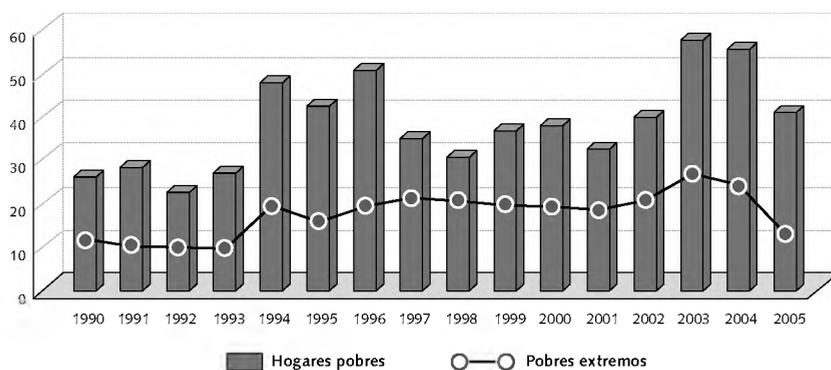
2.3 La pobreza en Venezuela

En el último período, en Venezuela, se ha discutido mucho sobre la magnitud de la pobreza y los métodos para medirla. Las cifras varían ampliamente dependiendo del enfoque y la metodología de cálculo aplicados. Según datos oficiales, en el primer semestre de 2004, un 53% de los hogares venezolanos podían definirse como “pobres” en función de sus ingresos, mientras que casi la cuarta parte

enfrentaba restricciones al derecho a la alimentación. Si se consideran las nuevas transferencias instrumentadas desde finales de 2003,⁶ según cifras gubernamentales, la proporción de hogares en pobreza ha descendido hasta 38,5% en 2005 (INE, 2005).⁷

A propósito de los datos publicados en los informes internacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Machinea et al., 2005), se produjo un debate entre el gobierno nacional, el cual rechaza las conclusiones que conducirían al no cumplimiento de la meta de pobreza en Venezuela, e investigadores nacionales, para los cuales el nivel de pobreza por ingresos en el año 2004 se acercaría al 70%, habiendo tenido un crecimiento sostenido. La posición gubernamental sostiene su rechazo a las mediciones basadas en la línea de ingresos, porque no recogen la multidimensionalidad de la pobreza ni el impacto de los programas sociales instrumentados; no obstante, sus cifras más recientes continúan basándose en la medición de la pobreza por ingresos, como se observa en el Gráfico N° 3.

GRÁFICO N° 3
EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE HOGARES EN POBREZA Y POBREZA EXTREMA (1990-2005)
I semestre



Fuentes: 1990-2002: República de Venezuela. Cumpliendo las Metas del Milenio; 2003-2005; INEI. 2005. "La pobreza"

⁶ Fundamentalmente becas/subsidios transitorios por participación en los programas sociales educativos conocidos como "Misiones".

⁷ Se ha observado un aumento en el ingreso del sector más pobre y mayoritario de la población, como consecuencia de la instrumentación de las misiones sociales (PROVEA, 2005).

Esta situación de pobreza y exclusión se ha venido incubando por largo tiempo. Las estimaciones de CEPAL (2004) indican que desde 1981 la pobreza por ingresos se ha duplicado, elevándose casi continuamente, mientras que la pobreza extrema se ha triplicado, debido a su mayor sensibilidad a las fluctuaciones en el entorno económico. Otra manifestación clave de la exclusión, a su vez causa próxima de los bajos ingresos, es la exclusión en el mercado de trabajo. En un ambiente de alto y persistente desempleo e informalidad, son afectados más que proporcionalmente los pobres, las mujeres y los jóvenes. Las tasas de desocupación en los hogares en situación de pobreza extrema triplican las que se encuentran en los hogares no pobres (PNUD/OCEI, 2001).

En una situación donde se conjugan diversas crisis y donde los problemas de exclusión tienen profundas raíces en la evolución sufrida por el país durante los últimos veinticinco años, es difícil discernir con claridad las causas de la pobreza respecto de sus consecuencias. Las fluctuaciones de la pobreza por ingresos corresponden desde 1997, aunque con cierto rezago, a las fluctuaciones en la actividad económica y el desempleo. Es así que las cifras más recientes reflejan el efecto combinado de la revitalización del crecimiento económico (17% en 2004 y 9,3% en 2005) y el considerable volumen de gasto asignado a las misiones sociales.⁸ Pero, diversos estudios han sugerido que sin reducción de la desigualdad no se logrará reducir sosteniblemente la pobreza por ingresos, o se requerirán tiempos que se miden en generaciones (Ortega, 2003).

Venezuela tiene un nivel de desigualdad menos elevado que el promedio de América Latina, la región más desigual del planeta, pero aún así, en 2002, el 20% más rico recibió 12,3 veces más ingresos que el 20% más pobre (Molina, E., 2004). La desigualdad de ingresos laborales en Venezuela mejoró sensiblemente entre 1975 y 1983, pero se produjo en 1984 un grave empeoramiento. A partir de ese momento la situación se ha mantenido prácticamente estable (Ortega, 2003).

La orientación de las políticas sociales tiene gran responsabilidad, tanto en el mantenimiento de altos índices de pobreza como en la persistencia de la desigualdad,

⁸ Aproximadamente, 10,7 billones de bolívares en 2005, lo que equivale a 3,8% del PIB (véase al respecto Malavé Mata, 2006).

ya que por varias décadas ésta no favoreció la construcción de una ciudadanía social con criterios de universalidad y promoción de los derechos sociales, así como un gasto social insuficiente, inadecuadamente orientado e ineficiente (García y Salvato, 2004).

3. EL SISTEMA POLÍTICO Y LOS ESPACIOS PARA LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 El sistema político electoral: el marco legal

De 1958 a 1998 el marco normativo y legal que rigió la actividad política se basó en la Constitución de 1961 y en la Ley de Partidos Políticos de 1964, así como en las diversas versiones de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP). No obstante, luego de la promulgación de la Constitución de 1999, este marco ha cambiado sustancialmente, a pesar de que se mantienen vigentes las dos leyes mencionadas. En el presente rigen principios, reglas y disposiciones legales nuevas y antiguas (Kornblith, 2004).

Los cargos sujetos a elección popular son: Presidente de la República, representantes a los parlamentos Andino y Latinoamericano, diputados a la Asamblea Nacional, gobernadores de Estado, diputados a los Consejos Legislativos Estadales (CLE), alcaldes y concejos municipales y miembros de las juntas parroquiales. Según la nueva Carta Magna, el período presidencial es de seis años con reelección inmediata, y los diputados a la Asamblea Nacional permanecerán cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelectos por dos períodos como máximo. Los gobernadores y alcaldes son elegidos por un período de cuatro años y pueden ser reelectos de inmediato y por una sola vez.

Los diputados a la Asamblea Nacional, así como los gobernadores y alcaldes, son elegidos en cada entidad por votación libre, universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una combinación de normas contenidas tanto en la LOSPP (1997), como en el Estatuto Electoral de 2000. De esta manera, se ha favorecido la utilización de recursos que, aunque no prohibidos expresamente, vulneran el principio de representación proporcional de las minorías, consagrado en ambas normativas⁹ (Lalander, 2004; Misión de Observación

Electoral de la Unión, 2005). Es así como la Alianza Bolivariana obtuvo aproximadamente el 73% de los cargos en las elecciones regionales, a partir de una votación de 56% (Patruyo, 2005).

Las nuevas normas constitucionales prohíben el financiamiento de las campañas electorales con fondos públicos, eliminan la denominación de partidos políticos sustituyéndola por el término "agrupaciones con fines políticos", e introducen la figura de la postulación a cargos públicos por iniciativa propia. Si a esto se suman otras regulaciones derivadas del cambio del modelo de democracia representativa al de democracia participativa, el papel de los partidos políticos como instancias de mediación y agregación de intereses resulta considerablemente disminuido (Kornblith, 2004).

Asimismo, la Constitución de 1999 incrementa las atribuciones del Presidente de la República, al otorgarle la facultad de los ascensos militares sin aprobación de la Asamblea, consagra la ampliación y modificación del concepto de habilitación del Presidente para legislar por medio de decretos-leyes, e introduce la facultad de determinar (a través de decreto) la organización de la administración pública e, incluso, fijar el número de ministerios, suprimiendo así el control que ejercía el Poder Legislativo a través de la Ley Orgánica de Administración Central (Badell, 2003).

Un cambio crucial introducido en la nueva Constitución es la calificación del sistema democrático como "participativo y protagónico", por contraposición al modelo de democracia representativa establecido en la Constitución de 1961. En la CRBV, la participación se aborda como principio de organización del Estado y la sociedad, a la vez que como un derecho humano. De los 350 artículos, al menos 130 tienen un componente directa o indirectamente relacionado con la participación (Delgado, 2003).

⁹ Se trata de la postulación por separado en tarjetas diferentes de los candidatos que se eligen por vía nominal (60%) y los que se eligen vía lista (40%), a pesar de existir una alianza táctica (véase la LOSPP de 1997, y el Estatuto Electoral de 2000).

3.2 Las relaciones Estado-sociedad

Este nuevo marco legal fue aplicado dando lugar a un cambio sustancial en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Desde la perspectiva del oficialismo y las fuerzas que lo apoyan, el país se encuentra inmerso en un proceso revolucionario de largo plazo, lo que implica un cambio radical en las instituciones que sustentaron la IV República. Desde la concepción misma de la democracia como participativa y protagónica hasta la estructura organizativa del Estado, el proceso revolucionario implica modificaciones profundas.

El rasgo más significativo del panorama político actual, desde el punto de vista de los procesos de formación de políticas públicas, es la debilidad de contrapesos institucionales producto de la transitoriedad de los poderes públicos, además del reforzamiento del tradicional presidencialismo en la nueva Constitución.

Uno de los principales detonantes de los convulsionados sucesos de 2002 y 2003 ha sido la puesta en práctica de la habilitación legislativa por parte del Ejecutivo, con una amplitud nunca antes conocida, lo que ha afectado las facultades de la Asamblea Nacional y ha sustraído del debate público y la negociación un conjunto de temas de alto interés para el colectivo. Así, a lo largo del año 2001, el Ejecutivo dictó 49 decretos leyes que tocan áreas tan neurálgicas como la propiedad de la tierra, sin previo conocimiento de su contenido por parte de la Asamblea Nacional y sin que hubiese ocurrido un proceso de consultas con otros actores sociales.

Al evaluar los procesos que han afectado a la sociedad civil y sus relaciones con el Estado, Freitez (2003) identifica los siguientes: (a) la creación de gremios paralelos a los existentes en el campo sindical y empresarial para su interlocución con el gobierno; (b) la supresión de los mecanismos tripartitos de concertación de alto nivel y el establecimiento, en su lugar, de instancias de participación popular, como los Consejos Estadales de Planificación Pública (CEP) y los Consejos Locales de Planificación Pública (CLP); (c) la tendencia a la conformación de un modelo único de organización popular para su interlocución con el gobierno, acompañado del desconocimiento o exclusión de formas de organización popular no controladas políticamente y de las organizaciones gremiales.

En un proceso concomitante al de los partidos políticos, los sindicatos y asociaciones gremiales y empresariales se han debilitado considerablemente, al tiempo que las nuevas organizaciones paralelas son todavía débiles y con poca penetración en las bases. La dirigencia empresarial y gremial tradicional no participa formalmente y de una manera permanente en instancias de diálogo orientadas a la formulación de políticas públicas. Se han mantenido, no obstante, espacios sectoriales de concertación para materias específicas. Adicionalmente, como consecuencia del retiro de los partidos de oposición de las elecciones a diputados recién celebradas, el año 2006 se inauguró con una Asamblea Nacional compuesta íntegramente por fuerzas afectas al gobierno, lo cual implica el cierre de un importante espacio de debate.

En este marco de la polarización, la participación de las mujeres y sus organizaciones en actividades pro y contra gubernamentales ha sido notable y, como consecuencia, se ha acrecentado la toma de conciencia de sus derechos ciudadanos y su derecho a participar en la política local y nacional. No obstante, esta efervescencia se expresa aún débilmente en la participación femenina en cargos electos. En 1998 se activó el artículo 144 de la LOSPP, que establece un sistema de cuotas en las listas de elegibles y que señala un mínimo de 30% para las mujeres. En dicho año aumentó significativamente la representación de las mujeres en el Parlamento (véase el cuadro N° 1). Las últimas elecciones regionales reflejan que la participación femenina se encuentra aún lejos del 30% establecido.

CUADRO N° 1
REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO

	1988	1993	1998	2000	2005
Senadores	7,0	4,0	9,0	--	--
Diputados	10,0	6,9	11,0	10,5	17,6
Asambleas legislativas	12,6	11,7	19,2	13,4	*

(*) Dato no disponible. El Consejo Nacional Electoral no ha publicado los resultados definitivos de las elecciones de diciembre de 2005.
Fuente: Actualización propia sobre la base de Bravo (2005).

¹⁰ Por ejemplo, para la discusión de los precios de los productos de la cesta básica que se encuentran regulados.

Las nuevas regulaciones y sus modalidades de aplicación, tales como la prohibición del financiamiento de las campañas electorales con fondos públicos y la eliminación del modelo bicameral en el Parlamento, así como la limitación de los poderes de control de esta institución, han incidido en el debilitamiento aún mayor de los partidos políticos como agentes de representación y agregación de intereses.

En el actual panorama político coexisten los partidos tradicionales, que en un momento llegaron a reunir más del 90% del electorado, con un conjunto heterogéneo de agrupaciones que constituyen sucesivos desprendimientos de las organizaciones tradicionales y de otras agrupaciones y partidos emergentes, cuya militancia pertenece básicamente a las nuevas generaciones. Los partidos “emergentes” comparten el carácter movimientista y personalista, pues en el intento de desarrollar prácticas organizativas más fluidas han terminado por quebrar la disciplina partidista, haciéndose dependientes de las decisiones del líder. No obstante, estos partidos se diferencian con relación a las políticas públicas propuestas. Por una parte, organizaciones como Proyecto Venezuela y Primero Justicia apoyan la democracia representativa pero con participación de la sociedad civil, y en sus propuestas de política tienen una orientación que puede clasificarse como de centro-derecha. La coalición en el poder, por su parte, enfatiza las diferencias socioeconómicas y raciales y promueve una democracia participativa acompañada de un fuerte sesgo personalista. Su discurso político se articula en torno a la dicotomía oligarquía/pueblo (Patruyo, 2005).

La coexistencia de estos grupos de partidos políticos ha complejizado significativamente la actividad política, y ha acentuado rasgos como el personalismo en un contexto dominado por la "antipolítica" (Patruyo, 2005). Un considerable proceso de desinstitucionalización ha sido el principal resultado de esta evolución, al involucrar el debilitamiento de los partidos, en tanto organizaciones, y de las reglas que regían el debate político y los procesos de negociación. De esta manera, la posibilidad de que los partidos políticos incidan en la agenda pública, tanto por efecto de las nuevas regulaciones como por su actuación real, se ha visto considerablemente debilitada.

CUADRO N° 2
CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Aspecto	MVR	Patria para todos	Podemos	AD	COPEI	Proyecto Venezuela	Primero Justicia
Ideología	"Socialismo del XXI" Popular nacionalista	"Izquierda" Popular nacionalista	"Izquierda" (escisión del MAS)	Social democracia	Democracia cristiana	Democracia liberal. Centro-derecha	Centro-derecha
% adherentes (*)	42,2	2,1	1,8	3,7	1,8	2,9	6,4
No. de gobernadores (**)	16	2	3	1	--	--	--
No. de concejales (***)	585	79	85	122	80	49	31
Orientación del mensaje	Sectores menos organizados y afectados por informalidad, desempleados, marginados e indígenas			Movimiento sindical, empleados, y zonas urbanas consolidadas	Regional-urbano, sectores medios y altos		
Modelo de democracia	Participativa y protagónica			Representativa			
Modelo de movimiento	Movimiento popular "aluvional"	Partido de "cuadros"	Movimiento popular	Partidos "tradicionales"	Movimiento personalista	Nuevo partido	

(*) Según encuesta 2005 (Sucre, 2005).

(**) Elecciones regionales, octubre de 2004.

(***) Voto, lista elecciones municipales y parroquiales.

Fuente: Elaboración propia, según el CNE; Kornblith (2004); y Molina y Álvarez (2004).

En un ambiente altamente polarizado, es en una división de dos bloques en donde pueden observarse más claramente las diferencias programáticas; esta división es la que denominamos de manera genérica "el oficialismo y los partidos que lo apoyan", de un lado, y "la oposición" del otro. No existe homogeneidad en las posiciones al interior de cada bloque: en la actualidad, son mucho más notorias las diferencias entre los bloques, pues éstos están conformados por grupos que defienden dos modelos contrapuestos de país.

En cuanto al "bloque opositor", en él participan partidos con ideologías muy variadas, desde la izquierda representada por Bandera Roja y el Movimiento al Socialismo (MAS), hasta partidos de tendencia más liberal como Primero Justicia. En el centro del espectro político se encuentran Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), alineados a la social democracia y a la democracia cristiana respectivamente. Un rasgo particular de la polarización venezolana es la presencia de partidos de izquierda, tanto en el gobierno como en la oposición (Lalander, 2004).

A pesar del alto nivel de polarización y de que la agenda política del país se expresa en términos de adhesión o rechazo al Presidente Chávez, recientes encuestas (p. ej., Hinterlaces, 2005; citada por PROVEA, 2005) revelan la existencia de una proporción cercana a la mitad del electorado que se considera "ni chavista-ni antichavista", fenómeno que se explica por el amplio rechazo que suscita en muchos venezolanos la crítica situación vivida en los años anteriores a 1998 y que culminó en el colapso del sistema tradicional de partidos.

En septiembre de 2005 una encuesta nacional muestra un mapa político en el cual los dos partidos dominantes durante el período 1959-1998, AD y COPEI, suman una adhesión de 5,5%. Más de la cuarta parte de los entrevistados (28%) no se considera de ningún partido político. Un partido emergente, Primero Justicia, ocupa un lejano tercer lugar en las preferencias con un 6,4%. Del lado del bloque oficialista, el MVR es la opción de 44%, por Podemos se inclina el 2,8% y el 2,1% por el partido Patria Para Todos (Sucre, 2005).

4. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE LA POBREZA EN VENEZUELA

Aún cuando a juzgar por sus programas, la pobreza está en el tope de las prioridades de todas las fuerzas políticas, en el debate diario la discusión acerca del modelo político-económico y los eventos electorarios copan los espacios de deliberación pública, pasando a un segundo plano la discusión sobre propuestas concretas. Por otra parte, los matices propios de cada una de las fuerzas políticas se desdibujan en un ambiente altamente polarizado.

Se trata entonces de una discusión en la que está en juego la preservación o sustitución del "modelo político-social", antes que un conjunto de "reformas" orientadas a reducir la pobreza. La polarización política es el rasgo de la actual situación que más preocupa a la población venezolana y, en la medida en que simplifica el debate reduciéndolo a una lógica de buenos y malos, las posibilidades de negociación y concertación en torno a "problemas" se desvanecen.

4.1 ¿Quiénes proponen?

Partidos políticos, alianzas y coaliciones donde participan actores como el empresariado, asociaciones civiles y gremios de trabajadores, se han organizado a lo largo de los últimos años para proponer al país programas que incluyen como núcleo principal reformas y políticas orientadas a los pobres.¹¹

Luego de los sucesos de abril de 2002 y del paro de diciembre de ese año a enero de 2003, que marcaron un punto de inflexión en el acontecer político nacional, han surgido varios intentos de alianzas en torno a un proyecto político consensuado. Algunos de ellos han hecho un esfuerzo especial por ser “inclusivos” de las dos tendencias políticas en pugna, y otros se han planteado abiertamente desde “la oposición”.

CUADRO N° 3
PRINCIPALES ALIANZAS Y COALICIONES CON PROPUESTAS EN TORNO A LA POBREZA

Alianza	Caracterización	Composición	Documentos
Coordinadora Democrática	Alianza plural opositora constituida para coordinar acciones y propuestas luego de abril de 2002.	Principales partidos políticos de oposición, el gremio empresarial y sindical opositor, y 21 organizaciones de la sociedad civil.	Pacto para la transición por la unidad y la reconstrucción nacional. Plan Consenso País.
Proyecto Pobreza	Bases para un acuerdo democrático con el fin de conformar una agenda integral que tiene como centro a la pobreza.	Investigadores de la Universidad Católica Andrés Bello y otros centros académicos apoyados por un grupo de empresarios.	Acuerdo Social contra la Pobreza.
Foro Permanente de Constructores de Inclusión (Gente que Une Gente)	Se dirige a superar el ambiente de polarización mediante la construcción de un proyecto de país consensuado y generar un espacio de encuentro de sectores organizados.	Fundación Centro Gumilla (jesuitas) y personas e instituciones interesadas en incidir sobre el ambiente polarizado, mediante el respeto por la diversidad y el reconocimiento.	Consensos y disensos en la diversidad de visiones de país y propuestas de cambio. Constructores de inclusión.

¹¹ Los documentos que han servido de base a este análisis se presentan en la bibliografía.

4.2 Las políticas más relevantes

Con el fin de ser fieles a las modalidades que asume el debate en el país, se presenta en cada caso la posición de las dos fuerzas antagónicas en las actuales circunstancias, caracterizadas como “el gobierno y las fuerzas que lo apoyan” y “la oposición y los grupos que la integran”. Esta exposición está precedida por unos breves comentarios en relación con las áreas de coincidencia entre ambos polos y sobre cada tema.¹²

En cuanto a la primera posición, más allá del programa de gobierno del Presidente Chávez para las elecciones de 1998, no han podido identificarse documentos programáticos, independientes de los tres partidos principales (MVR, Podemos y Patria Para Todos), que no correspondan a las políticas instrumentadas por el gobierno, siendo las divergencias difíciles de documentar en un clima en el que expresar disensos tiende a interpretarse como “dar armas al enemigo”. En el segundo caso, el carácter de documento de consenso de la posición unitaria, asumida en el seno de la Coordinadora Democrática, resulta (en muchos casos) de formulaciones muy generales y a veces incluso contradictorias, a las cuales fue necesario llegar con el objetivo de preservar la unidad en un conjunto de fuerzas muy heterogéneas.

La descripción de las políticas gubernamentales se apoya en: (a) la Constitución de 1999 (CRBV); (b) las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007” (República Bolivariana de Venezuela, 2001; en adelante, se hará mención al plan como LGPDES), (c) el plan La Nueva Etapa (noviembre, 2004), en el cual se explicitan los fundamentos del nuevo modelo de sociedad y las políticas y medidas hasta el 2006 para la profundización de la revolución bolivariana (Presidencia de la República, 2005). Adicionalmente, se presentan las nuevas leyes y las políticas instrumentadas según estas formulaciones.¹³

¹² Se ha preferido los términos “coincidencia” o “acuerdo” pues aún cuando puede haber propuestas que en líneas generales son sostenidas por ambos grupos, no se trata en rigor de “consensos”, pues no son el fruto de un debate o negociación. Adicionalmente, su ubicación en marcos ideológicos y políticos diferentes les otorga un sentido difícilmente equiparable.

¹³ Cabe advertir que existe una tensión notable entre las formulaciones contenidas en los documentos y la orientación de las políticas (PROVEA, varios años; Lacruz, 2006; Sosa, 2003; Lacruz, D’Élla y Maingon, 2006). En palabras de Arturo Sosa (2003): “La gran debilidad histórica del gobierno de Chávez es la enorme distancia entre sus palabras y los hechos.”

4.2.1 *La política económica*

Las actuaciones gubernamentales en el campo de la propiedad –“lucha contra el latifundio” y economía social basada en cooperativas y no en la gran empresa “capitalista”– han hecho de éste un tema central en el país. Los principales ejes de esta discusión son la intervención del Estado en la economía y el papel del sector privado empresarial como motor de ésta.

Puntos de coincidencia. Se encuentran algunos puntos comunes en relación a la necesidad de diversificar la economía mediante la reducción de las vulnerabilidades asociadas a la dependencia del petróleo, y la integración de la economía mediante la promoción de cadenas productivas. Asociado a esto, se reconoce el carácter negativo del “rentismo”, al cual se atribuyen rasgos socioculturales y la necesidad de sustituirlo por una “cultura orientada a la producción”.¹⁴

En relación a la generación y al tipo de empleos requeridos, ambos grupos reconocen que “se alcanza como resultado de la interacción de la política social, la política económica, la política laboral y la política activa de empleo” (LGPDES, 2001). Pero difieren radicalmente respecto al contenido de tales políticas.

También se encuentran coincidencias respecto al estímulo de la economía social, que se expresa en propuestas sobre el desarrollo de opciones productivas comunitarias, promoción de la PYME y de las microempresas. El compromiso solidario entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil en el desarrollo económico para la generación de empleo expresa este punto de acuerdo.

Aunque ambos polos atribuyen importancia a la inserción en la economía mundial, se alejan en cuanto a qué mercados orientarse. En la posición del gobierno, la integración política tiene preeminencia por sobre la integración económica (Fundación Gumilla, 2004).

¹⁴ En la propuesta central del partido AD se expresa claramente este principio (Acción Democrática, 2003).

La posición gubernamental. La política económica del actual gobierno le confiere al Estado un papel empresarial y regulador, mediante el cual aspira a consolidar una "economía social" que trascienda el modelo capitalista. De acuerdo con la CRBV, esta política económica consiste, en primer lugar, en apoyar el desarrollo de la economía popular; esto es, principalmente, la microempresa y diversas formas de propiedad colectiva. En segundo lugar, y para promover estas actividades productivas autogestionarias, la propuesta contempla la organización de un importante sistema de microfinanzas.

Estos lineamientos de política económica están asociados a otros dos componentes importantes dentro del panorama de transformación social revolucionaria al que aspira el modelo: (a) la guerra contra el latifundio y (b) el desarrollo endógeno. Lo que se busca es formular un plan integrado de desconcentración económica y desarrollo, que incluye el fomento de mecanismos de solidaridad inter-territorial, la desconcentración de servicios públicos y la mejora de infraestructura y servicios de comunicación, particularmente en atención a la población campesina y agrícola.

En 2002 el Presidente Chávez decretó las leyes de "tierras y desarrollo agrario" y de "zonas especiales de desarrollo sustentable", con lo cual se creó el marco jurídico inicial de las políticas agrarias. Según fuentes gubernamentales, para abril de 2005 más de 7 millones de hectáreas habían sido inspeccionadas por el Instituto Nacional de Tierras (INTI): 1 millón eran consideradas tierras ociosas y 6 millones, calificadas como 'latifundio' (véase al respecto www.inti.gov.ve).

En el campo de la regulación, un aspecto significativo ha sido la política de control de precios de los bienes básicos, la cual se ha mantenido durante los últimos años. Esto ha producido episodios de desabastecimiento debido a que los precios fijados no se compadecen con las estructuras de costos de la agroindustria, según los productores privados. En respuesta, el gobierno ha establecido una amplia red de mercados populares (la Misión Mercal), que ha creado sus propios canales de abastecimiento y realiza importaciones directas. Esta red ha tenido un significativo impacto social y, según las cifras gubernamentales (INE, 2005), el ahorro con respecto a los precios predominantes en el mercado se sitúa entre 41% y 44%. También, se recoge en encuestas recientes que esta red concentra un 47,3% de visitas por parte de los consumidores para la compra de alimentos; para marzo

de 2006 se convirtió en el lugar más visitado para la compra de alimentos, seguido por los supermercados de cadena, con un 37,2% de visitas (Datanálisis, 2006).

Los partidos y las coaliciones de oposición. Por contraposición, la oposición se inclina a adoptar como principio la reducción del papel empresarial del Estado y su especialización en infraestructura y gasto social. Algunas posiciones enfatizan redimensionar el Estado mediante la reducción del gasto burocrático y la privatización, en el marco de una concepción del Estado como subsidiario (Fundación Gumilla, 2004).

La reafirmación del papel central del sector privado empresarial, tanto en su componente de gran empresa tradicional como en cuanto al apoyo a las PYME, y en algunos casos a la microempresa como motor del desarrollo y la generación de empleos, constituyen la esencia de estas formulaciones. El papel de la inversión privada en la generación de empleos formales se acompaña de políticas sectoriales de apoyo a cadenas productivas que pueden desarrollar ventajas competitivas y a sectores conocidos por su capacidad empleadora, como la construcción y el turismo.

Promover el desarrollo del sector privado empresarial implica en esta posición “reglas de juego claras”; es decir, la seguridad jurídica y económica para atraer las inversiones necesarias y el desarrollo de la iniciativa individual: esto es, la protección de la propiedad privada y, en general, la promoción del Estado de derecho. En esto concuerdan tanto la Coordinadora Democrática como el Grupo del Acuerdo Social y el partido Primero Justicia.

4.2.2 Las políticas sociales y de inclusión

Las concepciones de pobreza que se derivan de las propuestas analizadas se alinean con dos "tipos ideales": un enfoque "productivo" (Sojo, 2005), correspondiente a la oposición, y una concepción que la enfoca como un asunto de exclusión de la ciudadanía, en el caso del bloque oficialista. Evidentemente, ya que ambos grupos reconocen el carácter multidimensional de la pobreza, y por lo tanto, la necesidad de políticas en varios planos, la predominancia de uno u otro enfoque se deriva, más bien, de las soluciones propuestas como centrales.

Para el gobierno y las fuerzas que lo apoyan la garantía universal del amplio conjunto de derechos sociales consagrados en la CRBV es la principal estrategia declarada en los documentos y que define el proyecto en sus aspectos sociales. Para la coalición opositora, son el empleo productivo y la educación las claves para salir de la pobreza, aunque también se abordan con menor preeminencia otras dimensiones del problema. En cuanto a los roles de los diversos actores, el bloque pro-gubernamental privilegia la acción del Estado articulada con las comunidades y las organizaciones de base creadas para tal fin. Aunque en el LGPDES se propone sistemas públicos de salud y educación únicos, descentralizados, intergubernamentales y participativos, se ha tendido en la práctica a privilegiar la gestión centralizada; mientras que los partidos y coaliciones de oposición proponen la cogestión con la sociedad civil y la asociación con el sector privado.

Puntos de coincidencia. El principal acuerdo se refiere a la centralidad de la pobreza en las agendas propuestas y la necesidad de crear un efectivo sistema de oportunidades para todos: provisión de servicios de calidad que permitan el acceso a empleos bien remunerados, es decir, “atacar a la desigualdad desde su verdadera raíz: la desigualdad de oportunidades”, tal como lo expresa Primero Justicia (2003).

La posición gubernamental. Desde 1999, las formulaciones de la nueva política social corresponden a un “enfoque de derechos” En efecto, la CRBV ha consagrado un número importante de derechos¹⁵ en un marco de universalidad, equidad y corresponsabilidad, y creó nuevos sujetos de derecho no contemplados en la Constitución de 1961: 'los pueblos indígenas'.

El LGPDES plantea que sus principios orientadores son: la universalidad, la equidad, la participación y la corresponsabilidad, como base de la garantía de todos los derechos para todos los ciudadanos. El plan La Nueva Etapa se planteó un amplio conjunto de lineamientos orientados al logro de la equidad y la universalización de los derechos sociales. En este marco, se mencionan como “herramientas” fundamentales las misiones sociales y la reforma del sistema de seguridad social.

¹⁵ Derechos sociales (art. 75-97), culturales (art. 98-111), económicos (art. 112-118), étnicos (art. 119-126) y ambientales (art. 127-129).

Durante el mandato del Presidente Chávez, las políticas sociales han pasado por varias etapas. En el período 1999-2001 se implementó el plan Bolívar 2000, un macro-programa cívico-militar consistente en la reparación de la infraestructura de servicios públicos, salud preventiva, creación de mercados populares y recolección de desechos sólidos en los barrios urbanos y pobres urbanos, entre otros. El plan se basó en operativos “de contingencia” a fin de solucionar problemas inmediatos y rápidamente diagnosticados en cada entidad territorial.

Desde fines de 2003 comienza a delinearse una estrategia de masificación que tiene como su principal instrumento a las llamadas “Misiones”. Las Misiones han sido definidas como una plataforma operativa para penetrar en las zonas populares y atender a estos sectores en diversas áreas (véase el Anexo N° 3). Son programas de alcance masivo que se dirigen a la alfabetización, la educación básica y secundaria acelerada, la capacitación laboral, la atención en salud, la distribución de alimentos a precios subsidiados y la generación de empleo mediante empresas asociativas¹⁶ (Lacruz, D’Elia y Maingon, 2006). En su ejecución se privilegian como poblaciones objetivo los grupos tradicionalmente excluidos (poblaciones urbanas en extrema pobreza, población rural, indígenas, mujeres, niños y ancianos), incentivando en su instrumentación la participación y la corresponsabilidad, a través de la creación de organizaciones de base que acompañan el proceso de instrumentación de éstas.

Destaca el apoyo que han recibido las misiones educativas y la misión de salud Barrio Adentro de parte del gobierno cubano, como consecuencia del Convenio de Cooperación Integral entre Cuba y Venezuela,¹⁷ un programa de apoyo que comprende el traslado de personal de salud y educación e instructores deportivos al país, la formación en medicina, el tratamiento de pacientes en instituciones de salud cubanas, así como la venta de equipos y productos médicos a Venezuela, a cambio de asistencia técnica y suministro de crudos y derivados del petróleo.

Los partidos y las coaliciones de oposición. La Coordinadora Democrática y el Grupo del Acuerdo Social coinciden en privilegiar el empleo y la capacitación como armas de

¹⁶ La generación de empleo se ha apoyado en la constitución acelerada de empresas de economía social. Los principales instrumentos de política son el nuevo sistema micro financiero y la misión Vuelvan Caras.

¹⁷ Suscrito el 30 de octubre de 2000, con ocasión de la visita del Presidente Fidel Castro.

la lucha contra la pobreza. Para otros, como Primero Justicia (2003a), la disminución de la exclusión y la reducción de la pobreza requieren de una redistribución productiva.

El Acuerdo Social para la Superación de la Pobreza, el documento que más desarrolla las propuestas en torno a la política social, plantea: (a) una política social estructural dirigida a los sectores tradicionales de atención: educación, salud, seguridad social y personal, hábitat y vivienda; (b) una política social complementaria constituida por un conjunto de programas dirigidos a atacar las causas de la desigualdad que impiden el acceso a los servicios que posibilitan el desarrollo de capital humano y social; (c) se da sustento a esta estrategia mediante programas de apoyo dirigidos a solucionar problemas de inequidad, programas asistenciales de auxilio a poblaciones vulnerables, y programas de transición (esto es, reentrenamiento y capacitación laboral).

Es desde esta perspectiva que la oposición, reconociendo que las misiones responden a necesidades reales y por mucho tiempo postergadas de la población, y que han tenido incidencia en el empoderamiento de la población pobre, ha criticado su carácter “clientelar”, ya que su puesta en marcha coincidió con la campaña electoral y fue instrumentada en muy corto tiempo, en forma masiva y al margen de las instituciones sociales tradicionales, lo que ha incidido negativamente en su eficiencia y consolidación como programas regulares.

En el campo de la salud se propone modernizar el sistema, garantizando el acceso a un servicio de calidad, mediante una reforma institucional que convierta el Ministerio de Salud en un organismo regulador y financiero. A través de esta estrategia, se busca consolidar las fuentes de financiamiento público y los servicios de prestación público y privado, y fortalecer el sistema intergubernamental de salud.

4.2.3 Las políticas tributaria y fiscal

El papel distributivo de estas políticas en la lucha contra la pobreza reviste particular importancia en un país cuya economía depende de los ingresos petroleros. En medio de una bonanza petrolera, no son las restricciones al gasto los temas principales de discusión, sino su calidad y orientación.

Puntos de coincidencia. Se identifica una coincidencia básica entre los programas gubernamentales y el plan Consenso País, en cuanto a la necesidad de introducir modificaciones en el sistema tributario con miras a acrecentar su impacto distributivo y a la conveniencia de mantener políticas de gasto social agresivas con el mismo fin.

La posición gubernamental. El LGPDES formula lineamientos en relación a la política de tributación, en el marco del objetivo “equilibrio entre los ingresos y gastos ordinarios en una trayectoria determinada en un marco plurianual”. En este contexto, se plantea la reestructuración y modernización del sistema tributario, la reducción de la evasión y los ilícitos tributarios, modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y a la Ley del Impuesto sobre la Renta y la ampliación del número de productos gravados por impuestos al consumo. En cuanto al gasto, se plantea su racionalización mediante la vinculación orgánica del LGPDES con el presupuesto y la “reconstrucción de la Administración Pública Nacional Centralizada y Descentralizada”, así como el establecimiento de sistemas de evaluación, control y rendición de cuentas. Por otra parte, se establecen lineamientos para orientar los esfuerzos hacia el gasto social y la concentración de los subsidios en sectores productivos, regiones y poblaciones más vulnerables.

El plan mantiene –y así se ha cumplido– una política de control de los precios de bienes básicos y tarifas de los servicios públicos, administrados por agentes públicos (como en el caso del agua y la mayor parte de la electricidad) o privados (como la telefonía fija y la electricidad en algunas de las grandes ciudades).

Los impuestos al consumo se han convertido en una importante y creciente fuente de ingreso fiscal. Durante este período gubernamental la tasa bajó al 14%, pero se incorporaron un conjunto de nuevos productos y servicios. En 1999 se decretó un Impuesto al Débito Bancario (IDB) con el fin de financiar el creciente déficit fiscal, el cual se mantuvo hasta 2005 a pesar de los altos ingresos petroleros.

A partir de 2002 la política fiscal ha sido expansionista, apoyada por los elevados precios del crudo. Al concluir el año 2004, el gasto público se ubicaba en 29,7% del PIB, y el gasto social se había incrementado hasta alcanzar el 12,3% del PIB (SISOV/MPD, 2005).

Los partidos y las coaliciones de oposición. No hay muchas precisiones en las propuestas de la oposición en relación con esta materia. El plan Consenso País propone: (a) aumentar la recaudación de impuestos no petroleros mediante la lucha contra la evasión, el aumento de los niveles de actividad económica y una reforma tributaria que amplíe la base fiscal, simplifique los instrumentos tributarios y elimine las actuales distorsiones; (b) diseñar estrategias para obtener el financiamiento necesario para la reanimación de la economía y la creación de empleos, así como para los programas sociales; (c) modificar el perfil de la deuda interna y externa, de modo de aliviar la carga de los pagos, liberando recursos para la inversión productiva y social que se requiere urgentemente.

En cuanto al destino y calidad del gasto, se plantea que el uso del gasto público y del poder de compra del Estado se enfoquen al fortalecimiento de la actividad productiva, la reactivación empresarial y el estímulo a la inversión privada, al igual que hacia programas sociales fundamentales. Con miras a su racionalización, se propone adoptar los compromisos necesarios para asegurar la disciplina en el manejo de las finanzas públicas y poner el Fondo de Estabilización Macroeconómica en condiciones de cumplir su función de estabilizar la situación fiscal en épocas de “vacas flacas”.

El Acuerdo Social para la Superación de la Pobreza propone la “racionalización del sistema impositivo y modernización de la administración tributaria”, sin aportar mayores precisiones. Coincide en lo relativo al Fondo de Estabilización Macroeconómica, a la vez que enfatiza la necesidad de preservar el gasto social a través de “recuperar y fortalecer la solvencia financiera del sector público en el largo plazo, sin ajustes traumáticos y contractivos, con el fin de garantizar el cumplimiento de los compromisos del gasto social”. Finalmente, AD plantea soluciones implícitas al afirmar que la rigidez del gasto, la asimetría entre gasto corriente y gasto de inversión y la ineficiencia de éste para impulsar el crecimiento, son los problemas a atacar (Acción Democrática, 2003).

4.2.4 *La reforma de los sistemas judiciales*

Este tema se trata como parte de los obstáculos que enfrenta la población pobre debido a su exclusión del acceso al sistema y al desproporcionado peso de los pobres en los centros de reclusión.

Puntos de coincidencia. Las diversas propuestas coinciden en la necesidad de fortalecer el Estado de derecho para tener instituciones eficientes, autónomas y jurídicamente confiables.

La posición gubernamental. Con el fin de modernizar el sistema de justicia, se promulgó en 1998 el Código Orgánico Procesal Penal, el cual adopta el sistema garantista, acusatorio, oral, público y con participación ciudadana, y que está consustanciado con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el resto de tratados internacionales. No obstante, durante el año 2004 se aprobó una Reforma de este instrumento que ha sido calificada de regresiva, conservadora e inconstitucional (PROVEA, 2005).

Con el fin de superar la exclusión de los pobres del sistema de justicia, la CRBV ordena la creación de un servicio autónomo de defensa pública (art. 268). Asimismo, reconoce a la justicia de paz y los medios alternativos de resolución de conflictos –como la conciliación, el arbitraje y la mediación– como parte del sistema de justicia (arts. 26, 253 y 258). Sin embargo, un conjunto de factores ha obstaculizado la igualdad de acceso a la justicia. El balance presentado por PROVEA (2005) concluye que, a pesar del proceso de reforma, el sistema de justicia mantiene serios problemas de exclusión estructural que afectan su funcionamiento. A ello se suman otros elementos negativos como el retardo procesal en el ámbito penal, el juzgamiento de civiles por la jurisdicción militar, diversas violaciones al debido proceso, la provisionalidad de los jueces, entre otros.

Los partidos y las coaliciones de oposición. Entre las fuerzas opositoras se resalta la importancia de fortalecer los derechos de propiedad a través de su impacto en las inversiones, para que esto repercuta en mayor empleo y reducción de la pobreza. También se plantea la simplificación de los trámites para que el ciudadano común invierta.

El vínculo directo entre justicia y pobreza, en palabras de Primero Justicia (2003), implica: “Justicia para todos: ... que todos los venezolanos tengamos acceso a un sistema de administración de justicia independiente y autónomo, que funcione como la gran casa de encuentro de todos los venezolanos para la solución de todas nuestras diferencias, sin importar la clase social o la filiación política.”

En la propuesta del Acuerdo Social se plantea la necesidad de facilitar el acceso a la justicia a través del desarrollo de servicios de asistencia jurídica, tales como el fortalecimiento de la defensa pública, la protección de los intereses difusos o colectivos, la simplificación de procedimientos y trámites judiciales, y el fortalecimiento de medios alternativos de resolución de conflictos.

4.2.5 *La descentralización como reforma a favor de los pobres*

Un punto de clara divergencia en el polarizado ambiente en el que transcurre la formulación de políticas públicas es el papel de la descentralización como mecanismo de lucha contra la exclusión y fomento de la diversidad; pero, sobre todo, la propia concepción de la descentralización.

Puntos de coincidencia. Aún cuando se coincide a nivel conceptual en que no se supera la pobreza sin redistribución del poder, los modelos de redistribución no tienen puntos en común. Por esa razón, sólo se encuentran coincidencias menores en cuanto a la utilidad de algunos “instrumentos”.

La posición gubernamental y el marco regulatorio. En 1999, la CRBV refrendó el carácter federal y descentralizado que ya tenía Venezuela y estableció la creación de un conjunto de instituciones para su profundización y canalización. Éstas eran, a saber, el Consejo Federal de Gobierno (CFG), los CEP y CLP, además de la Hacienda Pública Estatal y un Fondo de Compensación Territorial.

Con el fin de profundizar la descentralización, se estableció la creación de mecanismos para la transferencia de servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados que demostrasen capacidad de autogestión en la administración y control de los servicios públicos (art. 184, CRBV). Asimismo, se propuso avanzar

en la construcción del nuevo modelo democrático participativo, incorporando a las comunidades en la elaboración de presupuestos, contraloría social, recepción directa de recursos para proyectos, así como en la transferencia de la administración de bienes y servicios a las comunidades. No obstante, en los hechos, las decisiones públicas, y la instrumentación de planes y proyectos, se han realizado de forma centralizada; y el Presidente Chávez ha manifestado su oposición a este proceso de descentralización hacia niveles subnacionales de gobierno, y ha planteado, en cambio, un modelo que se basa en la participación directa de las comunidades en los mecanismos de gestión pública.

En esta materia, el partido Patria Para Todos impulsa desde 2004 una propuesta denominada la Constituyente Municipal.¹⁸ Este esfuerzo comprende la reorganización de las estructuras municipales, las ordenanzas para la conformación de las nuevas estructuras previstas en la Ley Orgánica del Poder Municipal, recién aprobada (2005) y para la creación de la contraloría social. De otro lado, la ley de los CLP favorece instancias de relación entre las autoridades públicas municipales (alcaldías y concejos municipales), las comunidades y la sociedad civil organizada. Están en proceso de instalación la mayoría de los CLP en las alcaldías del país, luego de los procesos de elección de las autoridades municipales (octubre de 2004 y agosto de 2005).

Haciendo un balance de la descentralización, Mascareño (2003) afirma que Venezuela se encuentra en un escenario de contradicción entre las aspiraciones federalistas-descentralizadoras de la actual Constitución y la línea presidencialista y personalista del primer mandatario. Esta afirmación la fundamenta en que el CFG no ha logrado instalarse, los instrumentos fiscales establecidos en la CRBV no se han aprobado, no se ha avanzado en materia de transferencia de competencias, y existe represamiento de los recursos de los estados y municipios a nivel central.

Los partidos y las coaliciones opositoras. En tanto la descentralización es un “escenario privilegiado para la participación ciudadana y (...) un eje programático de fundamental importancia política, económica, social y de eficiencia administrativa”

¹⁸ Para mayor información, véase <http://elinformador.com.ve/noticiero3/xxview.php?ArtID=14252>

(Coordinadora Democrática), se plantea la necesidad de profundizarla y fortalecer los poderes estatales y municipales.

En las diversas propuestas se defiende la profundización de la descentralización con énfasis en la transferencia en la prestación de los servicios sociales a otros niveles de gobierno, la transferencia de potestades tributarias y la importancia de la participación de las comunidades. Asignan importancia a la conformación del CFG como espacio para la concertación y el establecimiento de reglas claras de coordinación y funcionamiento de la descentralización, y proponen un traspaso ordenado de competencias y recursos de forma que no causen distorsiones sobre las finanzas públicas nacionales.

Se propone que la administración de los servicios públicos sea descentralizada, y que se reserve al poder central la orientación, planificación, supervisión y evaluación, de forma tal que puedan ser prestados de forma más eficiente a escala regional, local y comunitaria (Primero Justicia). Particular énfasis hacen AD y COPEI en la necesidad de que la administración de la educación sea descentralizada.

El principio de subsidiariedad está detrás de la mayoría de las propuestas, en especial las de COPEI y Primero Justicia, pero se expresa claramente en el programa de esta última organización: “Que las decisiones, acerca de dónde y cómo gastar el dinero público, sean tomadas por los gobiernos estatales y municipales, conjuntamente con las comunidades organizadas”.

4.2.6 Las políticas laborales y de seguridad social

La última ley del trabajo promulgada en Venezuela data de 1997, cuando se realizó una reforma parcial que cambió el régimen de prestaciones por antigüedad por uno que permitiera a las empresas tener mayor certidumbre sobre sus costos laborales. Esta ley es considerada como “protectora”. No se incluye en las propuestas de los dos sectores orientaciones en relación a su modificación.

La seguridad social merece un comentario por su potencial como arma fundamental en un programa de orientación pro-pobres, dado su impacto en la calidad de vida de los ciudadanos y la tortuosa historia que su aprobación ha tenido en Venezuela

durante más de quince años –siendo objeto de agrios debates. Entretanto, la población total asegurada por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales ha venido descendiendo ininterrumpidamente desde 1995, en que representaba 10,8% de la población total, hasta 2004, cuando alcanza el 9,5% (SISOV-MPD). El 72,7% de la población mayor de 60 años no tiene acceso a una pensión de vejez.

Puntos de coincidencia. Se observa concurrencia con relación a que el Estado y los empresarios concilien posiciones con relación a la generación de empleo y la capacitación laboral, área esta última que es reconocida por todos como estrechamente vinculada a la superación de la pobreza.

Más allá del reconocimiento de su perentoria necesidad, existen pocas coincidencias en materia de seguridad social; incluso ni en el campo gubernamental ni en la oposición hay unanimidad respecto de las características del sistema. La participación del sector privado es el principal punto de desacuerdo.

La salud es reconocida por todos como un derecho universal, aún cuando algunos sectores de la oposición proponen un sistema de financiamiento privado a través de seguros médicos. Garantizar la seguridad social con financiamiento público para grupos de menores ingresos es un punto de relativo acuerdo.

La posición gubernamental. La política oficial ha tendido a intervenir activamente en el mercado de trabajo mediante regulaciones tales como los incrementos de salarios mínimos anuales y la inamovilidad laboral, ambas por decreto, sin acudir al mecanismo establecido en la CRBV para la concertación en torno a los salarios.

El año 2003 entró en vigencia una nueva ley procesal del trabajo que ha permitido agilizar considerablemente los procedimientos de justicia laboral y que contiene aspectos novedosos, como los juicios orales y los procedimientos conciliatorios previos al juicio. Acompaña la vigencia de esta ley la dotación de mayores recursos a la justicia del trabajo, que ha modernizado la infraestructura y tecnología, y multiplicado por cinco el número de jueces disponibles (Lucena, 2005).

Otra área en donde ha habido una intervención estatal significativa es en el campo de las relaciones laborales. La libertad sindical y la negociación colectiva han sido un

tema en disputa entre el movimiento sindical y el gobierno. La identificación de la central sindical mayoritaria con la oposición, en alianza con el movimiento empresarial, ha contribuido significativamente a enturbiar unas relaciones de por sí tensas. La introducción en la Constitución de una disposición para la realización de las elecciones sindicales bajo la supervisión del Consejo Nacional Electoral (CNE) también contribuyó a agudizar el conflicto.

A pesar de lo señalado por el Presidente, según recoge el Informe de PROVEA (2005): “continuó la discriminación laboral fundada en razones de orientación política, en particular, por la aparición y utilización de lo que se conoce como 'La Lista de Tascón’”.¹⁹

En diciembre de 2002 se aprobó una nueva Ley Marco de Seguridad Social, que derogó la ley aprobada en 1997. Ésta había sido severamente criticada por el gobierno entrante, debido al peso otorgado al sector privado en ella. La nueva ley abarca todos los derechos consagrados por la CRBV, lo que ha dificultado –por razones presupuestarias y de complejidad administrativa– su implementación, sin excluir las presiones políticas en torno a los modelos de instrumentación de los subsistemas de pensiones y salud, y en particular, el debate en torno al papel que jugará el sector privado en los diferentes subsistemas. Según la opinión de Méndez (2003), con la aprobación de esta ley, Venezuela se ha alejado de la tendencia latinoamericana que ha justificado la necesidad de la reforma de la seguridad social para afectar el principio de solidaridad, precarizar aún más el empleo, profundizar la exclusión social y ponerla al servicio de intereses lucrativos.

En la Asamblea Nacional, las leyes que deben regular los diversos regímenes de la seguridad social no han tenido un tratamiento prioritario, y sólo las leyes del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, de Seguridad y Salud en el Trabajo, de Empleo y de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas (Ley de Servicios Sociales) fueron aprobadas, mientras que las de los subsistemas de salud y de pensiones no han sido sometidas a debate.

¹⁹ La Lista de Tascón incluye los nombres y números de cédula de las personas que firmaron para solicitar el referéndum revocatorio presidencial.

El bloque gubernamental no ha tenido una posición homogénea en cuanto al régimen de pensiones: algunos sectores apoyan los fondos de participación mixta (capitalización y reparto) con preeminencia pública, mientras que para otros la seguridad social debe ser de conducción pública, universal y bajo régimen de reparto. De otro lado, en materia de realizaciones, los dos pasos más importantes en cuanto al sistema de seguridad social corresponden al incremento en el número de pensionados por vejez y el inicio de la instrumentación del Sistema de Vivienda y Hábitat.

Los partidos y las coaliciones opositoras. Aunque ocupa un importante papel en los medios, sobre la base de las declaraciones del sector empresarial, sindical y político, el tema laboral es poco abordado en las propuestas programáticas de la oposición. Muchas de sus orientaciones se derivan de la oposición a la intervención del Estado en la actividad privada. Destaca la posición del partido Primero Justicia (2003), el único que apoya abiertamente la desregulación del mercado de trabajo partiendo del supuesto de que la regulación del mercado laboral atenta contra la generación de puestos de trabajo.

La Coordinadora Democrática, por su parte, aboga por el diseño de una política de empleo, aspecto al que otorgan particular importancia como arma contra la pobreza, y plantea la necesidad de concertación entre los sectores productivo, empresarial y laboral, en torno a acuerdos como pactos para la productividad y para la creación de empleos (Coordinadora Democrática, 2004).

El Grupo del Acuerdo Social identifica la seguridad social como uno de los tres sectores básicos en política social y plantea recoger los aspectos positivos de la capitalización individual, reconociendo, al mismo tiempo, la fragilidad estructural de las finanzas públicas. Tanto la Coordinadora Democrática (Plan Consenso País), como Primero Justicia, abogan por un sistema integral de seguridad social dirigido a extender la cobertura y privilegiar los sectores más vulnerables (y en donde el capital privado pueda intervenir bajo supervisión del Estado), pero sin que ello signifique una carga para las finanzas públicas ni atente contra el objetivo de formalización progresiva de la fuerza de trabajo.

Desde esta posición tampoco existe unanimidad respecto de la política de seguridad social; pero las propuestas contienen mayor nivel de detalles que en otras áreas, lo cual denota la importancia que se le otorga como parte integral de una política

orientada a la superación de la pobreza. Para algunos, es conveniente la participación privada en el manejo de los fondos de capitalización individual de pensiones regulados por el Estado y la separación del régimen de salud, lo que implica reformar los artículos 80 y 86 de la Constitución, la Ley del Sistema de Seguridad Social ya aprobada, así como una reforma fiscal. Para otros, debe haber participación mixta sólo en el régimen de pensiones, mientras que aún otras posiciones defienden este modelo también para salud, los riesgos laborales, el paro forzoso y la recreación.

5. FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO QUE INFLUYEN EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Como se indicó, los problemas que afectan a Venezuela pueden definirse más apropiadamente a partir del concepto de exclusión; pues, además de los bajos ingresos, una alta porción de los venezolanos enfrenta limitaciones al acceso a los servicios sociales básicos, una elevada deserción escolar –que condena a los jóvenes a reproducir el círculo vicioso de la pobreza–, la ausencia de un sistema de protección social comprehensivo, la exclusión de la justicia y limitaciones a la participación política. Si ésta es la concepción de la pobreza, su superación implica un enfoque multisectorial y de promoción de derechos, y valorar especialmente el empoderamiento de las poblaciones con las cuales trabaja y no sólo la satisfacción de sus necesidades básicas. Se trata, en pocas palabras, de promover una ciudadanía sin exclusiones.

Esta situación de inequidad tiene profundas raíces en los planos cultural, político, económico y social y, en consecuencia, revertirla requiere de instituciones e intervenciones que aborden la inequidad en cada uno de estos planos, de manera de lograr una justa distribución de los activos materiales, de las capacidades sociales y del poder en la sociedad, y un reconocimiento de la diversidad humana y su correlato en diversidad de aspiraciones y necesidades (PNUD Venezuela, 2004).

Es difícil discernir los impactos de las nuevas políticas, debido al poco tiempo transcurrido desde su inicio y a los continuos cambios que han sufrido en el curso de su instrumentación, así como a las dificultades para obtener información precisa sobre ellas. No obstante, desde la perspectiva de identificar los factores a favor

o en contra de la promoción de una agenda pro-pobres comprehensiva y promotora de la ciudadanía, no puede obviarse un balance preliminar²⁰ que permita resaltar los avances ocurridos hasta ahora y el camino aún por recorrer, así como el carácter de los obstáculos a superar en adelante.

Venezuela ha avanzado en esta dirección desde 1999, al promulgar una nueva Constitución que amplía el espectro de los derechos ciudadanos y consagra la equidad como principio central y la universalidad como estrategia. Rodríguez (2006) define la política de inclusión actualmente en desarrollo según tres grandes líneas: (i) inclusión social a través de la construcción de ciudadanía; (ii) inclusión productiva, reflejada en la promoción del desarrollo endógeno y de la economía social; y (iii) construcción del poder popular mediante la participación y el control social. Las Misiones son los instrumentos más visibles de la política gubernamental hacia una mayor inclusión en estos tres planos.

La política expresada en las Misiones –la cual se dirige tanto a la masificación del acceso a bienes y servicios, como a facilitar la implantación del nuevo modelo de desarrollo endógeno y economía social– ha impactado positivamente en las condiciones de vida de los más pobres. Aunque no se puede hablar de cambios radicales o sostenibles más allá del “boom petrolero” –particularmente porque las limitaciones estructurales del mercado de trabajo no han sido superadas²¹–, se observa una mejoría reflejada en la disminución de las cifras de pobreza por ingreso. En este sentido, los nuevos programas sociales han sido exitosos (Virtuoso, 2006).

Un logro relevante, desde la perspectiva que nos ocupa, ha sido la contribución a una mayor visibilidad de las condiciones de pobreza y exclusión, convirtiéndose su superación en tema de agenda pública. A propósito de la evaluación de las Misiones, se ha dinamizado el debate sobre las características que debe tener una política social para ser efectiva. Como señala Lacruz (2006: 113): “hoy existe una mayor conciencia en el país de que sólo es posible legitimar un régimen por la vía de la

²⁰ Basado en estudios hasta ahora existentes. Véase al respecto PROVEA, varios años; Lacruz, 2006a y 2006b; Lacruz, D’Elia y Maingon, 2006; Patruyo, 2005; DATANALISIS, 2005 y 2006; Virtuoso, 2006; Rodríguez, 2006; Agulló, 2006; Alvarado, 2003; Estaba et al., 2006; INE, 2005.

²¹ Son reconocidas, aún por el propio gobierno, las dificultades de implantación del nuevo modelo económico. Véase al respecto declaraciones de funcionarios gubernamentales en Lacruz (2006b).

inclusión social. Se trata de construir ciudadanía social o, de lo contrario, poner en riesgo la cohesión y la estabilidad de la sociedad venezolana”.

Este debate ha resaltado algunos de los puntos débiles de la estrategia de las Misiones frente a los cuales se requiere aún avanzar —si las políticas instrumentadas se juzgan en función de los lineamientos que según la documentación analizada las inspiran, fundamentalmente (a) *universalidad en el acceso a derechos* y (b) *participación protagónica* (véase a continuación el Recuadro N° 1).

RECUADRO N° 1

BALANCE DE LAS MISIONES: UNIVERSALIDAD DE DERECHOS Y PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA

a) Acceso universal a los derechos. Se observa que la universalidad ha estado sujeta, hasta ahora, a la búsqueda de lealtades políticas. PROVEA (2004 y 2005), así como otros analistas, documenta limitaciones a la universalización, provenientes de la exclusión de los beneficios de las misiones que están vinculados a la discriminación política. Pero, la principal limitación a la universalidad proviene de la insuficiente institucionalización de las Misiones, su integración limitada a los programas masivos de salud y educación y a la inexistencia de un sistema de seguridad social comprensivo. La política social se ha venido implementando a través de grandes “operativos”, con el fin de alcanzar rápidamente a la mayor cantidad de población y minimizando las trabas burocráticas sin abordar reformas políticamente costosas. Pero, como señala Virtuoso (2006: 308), “avanzamos poco hacia la creación o recreación de la institucionalidad que se requiere en nuestras comunidades”.

Por otra parte, se ha creado una estructura paralela para la ejecución de estos programas, al lado de los cuales continúan existiendo los problemas estructurales en las instancias públicas regulares, pues no se han instrumentado las reformas necesarias. Esto implica que las políticas llegan a la población a través de canales fracturados y diversos (Estaba *et al.*, 2006). Según varios autores (Estaba *et al.*, 2006; Lacruz, 2006; Alvarado, 2003; entre otros), predomina una política social que conserva rasgos asistencialistas.

No existen todavía evaluaciones de impacto de las nuevas políticas en la población. No obstante, un estudio reciente (Estaba *et al.*, 2006) revela que la cobertura de alumnos de primer grado en el sistema regular de enseñanza (*) se ha estancado, y que los indicadores usuales de calidad del sistema revelan dificultades persistentes (deserción y repitencia). Existen, asimismo, indicios de persistencia de problemas en relación con la mortalidad infantil y materna (**). Por estas razones se ha planteado la conveniencia de que las Misiones pasen de ser operativos y

estructuras informales a constituir redes formales que cuenten con procedimientos, normas y estructuras organizativas que eviten la necesidad de reclamar por los derechos de los excluidos. La construcción de estas instituciones supone, según Lacruz, D'Elia y Maingon (2006), una visión global de los problemas sociales más allá de las misiones que no se ha desarrollado aún.

b) Participación protagónica. Las Misiones tienen como objetivo transversal promover el ejercicio del protagonismo popular mediante la autogestión y la acción cooperativa, reconociendo el papel de los sectores populares en el desarrollo y en la construcción de una democracia incluyente, directa e integral (Lacruz, 2006a). En este aspecto se observan importantes logros, pero también limitaciones.

Por una parte, las Misiones han tenido un impacto simbólico evidente, en la medida en que el discurso y la práctica del presidente Chávez ofrecen un reconocimiento explícito y sistemático de las aspiraciones, sensibilidades e intereses de los pobres (Lacruz, 2006a). En el contexto de exclusión social y política que caracterizó la vida venezolana durante los últimos veinte años, este discurso y práctica se ha convertido en símbolo de reconocimiento e inclusión social y política (Virtuoso, 2006). El impacto que este mensaje ha tenido sobre la población se refleja claramente en los niveles de aceptación popular que se evidencian en las encuestas. DATANÁLISIS (2005) indica que, en 11 de las 17 Misiones en acción, más de la mitad de los encuestados muestran su satisfacción, especialmente en relación con las Misiones Barrio Adentro (salud) y Mercal (abastecimiento alimentario).

No obstante, cabe preguntarse: ¿esta aceptación y movilización de la población significa que estamos frente a una "participación protagónica"? Diversos analistas coinciden en que dos características del proceso califican la respuesta a este interrogante. En primer lugar, el uso clientelar de las Misiones –el cual ha sido ampliamente documentado (***)– se ha acompañado de la difusión de discursos que presentan las políticas de distribución de la riqueza, como un producto de la buena voluntad de los gobernantes, a cambio de lealtad política y no como derechos de toda la población. Esto ha contribuido a acentuar un rasgo tradicional propio de la cultura política venezolana, que ha sido y es contrario tanto a la noción de derechos como a la de participación en la toma de decisiones: el clientelismo como modo de participar en los beneficios de la renta petrolera (Lacruz, D'Elia y Maingon, 2006). En segundo lugar, es pertinente distinguir esta movilización de la participación ciudadana como proceso caracterizado por la participación en la formulación, implementación y control de los programas públicos. Dado el dirigismo político bajo el que son desarrolladas, existen limitaciones a la promoción de la toma de decisiones y la autonomía de las comunidades. Como señala Virtuoso (2006: 307):

“al plantearse como un programa político con sesgos claramente clientelares y proselitistas, se tiende naturalmente a establecer relaciones asimétricas y mediadas que crean vinculaciones de dependencia y paternalismo, obstaculizándose el desarrollo de una conciencia que determina, desde sus propias necesidades e intereses, los cursos de acción que se ajustan más a ellos”.

En conclusión, hasta ahora existen evidencias de debilidad en la instrumentación de un plan comprehensivo donde se inscriban las iniciativas desarrolladas, que permita la puesta en práctica de los principios fundamentales declarados en los documentos analizados. Si bien las Misiones han resultado ser un mecanismo más directo y masivo de canalizar recursos que los programas sociales compensatorios del pasado, es todavía evidente la ausencia de un esfuerzo por convertir estas acciones en mecanismos institucionales permanentes (Lacruz, D´Elia y Maingon, 2006).

(*) Cabe notar que las Misiones educativas se dirigen fundamentalmente a población rezagada y que las políticas dirigidas al sistema regular (las escuelas bolivarianas) tienen una cobertura muy baja.

(**) Según lo indican boletines epidemiológicos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, reportados por Díaz Guillén (2006).

(***) Por ejemplo, se ha identificado evidencias de que las Misiones Barrio Adentro, Robinson, Sucre y Ribas, fueron usadas para movilizar a las personas con el fin de dar su aprobación referendaria al Presidente.

En la protección integral y en la universalización de los derechos de la población queda mucho por hacer. Las mismas formulaciones gubernamentales reconocen que éstas deben acompañarse de un sistema de seguridad social comprehensivo y universal. Cabe ahora identificar los caminos para avanzar y sus obstáculos.

5.1 Obstáculos del sistema político para la lucha contra la pobreza

Es obvio que erradicar un fenómeno que está vinculado íntimamente a las matrices económicas, políticas y sociales de nuestras sociedades durante siglos es una tarea de largo plazo que requiere el concurso de toda la sociedad, en el marco de un proyecto construido colectivamente. Impulsar un proyecto nacional consensuado entre las “cúpulas” y las bases, y entre diversas fuerzas sociales y políticas, es la única manera de avanzar al ritmo que reclaman las circunstancias.

5.1.1 *El clientelismo en la relación Estado-sociedad*

El principal obstáculo de naturaleza política es el mantenimiento de un tipo de relación Estado-sociedad basada en el clientelismo. En un país petrolero donde

el clientelismo ha sido el modo central de relación entre el Estado y la sociedad, “todo se espera del Estado”. Un modelo con estos rasgos tiende a favorecer gobiernos que no promueven estímulos a la productividad y la capacidad competitiva de las personas, ni a la autonomía política de las organizaciones populares. La pobreza ha sido un terreno fértil para su uso con fines políticos, y la actual coyuntura no es una excepción.

5.1.2 Una competencia política signada por una dinámica polarizadora

Si bien los intentos de conciliación no han estado ausentes, éstos han terminado desactivándose en el próximo suceso conflictivo. El lenguaje pugnaz del Presidente, y su constante identificación de “enemigos”, ha sido responsabilizado –por propios y extraños– como una dificultad en el camino de la concertación. Por otra parte, en la oposición, la descalificación a través de la crítica surge con mayor fluidez que las propuestas, de manera que es más fácil identificar lo que se rechaza que lo que se propone.

En este marco, el carácter del debate no favorece la formación de consensos en torno a problemas de fondo como la pobreza y la exclusión, a pesar de que su relevancia se reconoce. La discusión en la coyuntura actual gira en torno a dos temas principales: por una parte, el enfrentamiento de modelos políticos, donde la democracia participativa y el “socialismo del siglo XXI” se contraponen a la democracia representativa, la necesidad de independencia de los poderes públicos y la crítica al autoritarismo; por la otra, el debate en torno a la defensa de la propiedad privada versus “la función social de la propiedad”, que ha sido la consecuencia de la aplicación de la ley de tierras y de la invasión de inmuebles urbanos y tierras en el campo.

Las agendas electorales –tanto las campañas de 2004 y 2005, como la actual campaña con miras a las elecciones presidenciales– se han centrado casi exclusivamente en elementos que tienen que ver con la confiabilidad del propio proceso de elecciones, y han puesto el debate sobre los programas políticos de los partidos y candidatos a un segundo plano.

El debate en torno a la actual política, que permitiría avanzar constructivamente hacia la superación de los déficit identificados, se circunscribe todavía a los círculos académicos, en un ambiente donde predomina la descalificación del adversario en cuanto tal, y no en función de argumentaciones basadas en objetivos compartidos y propuestas. En un panorama tan polarizado, las caracterizaciones tienden a ocurrir “en bloque” (la oposición o el oficialismo), haciendo más difícil identificar qué actores defienden o se oponen a determinadas reformas a favor de los pobres.

De otro lado, la polarización también ha incidido sobre el papel de la sociedad civil en tanto actor político, la cual se expresa hoy en dos formulaciones contrapuestas y extremas. Una se ha hecho dominante desde que se evidenció la crisis de los partidos; tiene su origen en un discurso antipolítico que, como señala Lander (2000), establece una oposición “maniquea” entre el Estado –corrupto, ineficiente y clientelar– y una mítica sociedad civil entendida como la síntesis de las virtudes. En esta concepción, el paradigma de los nuevos sujetos de la “democracia de ciudadanos”, que debe reemplazar a la “democracia de partidos”, es el ciudadano-vecino, concebido a partir de la experiencia de las organizaciones vecinales urbanas de clase media, lo que enfatiza el sentimiento “antipartido”. La otra concepción, que se ha generalizado al calor del debate constitucional y los sucesos posteriores, rechaza la denominación “sociedad civil” y utiliza, en su lugar, términos como “pueblo organizado”, otorgando un lugar central a los movimientos populares que han sido promovidos desde el sector público para la defensa y el reclamo de los derechos consagrados en la CRBV. No obstante, aún desde las visiones afines al nuevo proceso, se levantan voces críticas en relación a la distancia entre el discurso y la práctica, y especialmente respecto de la dependencia de los nuevos movimientos sociales del Estado (Lander, 2000).

5.1.3 Un sistema político desinstitucionalizado

Por otra parte, la desinstitucionalización e informalización son rasgos notables del sistema político, en un proceso de transición que se ha caracterizado por la sustitución de un conjunto de reglas, acuerdos sociales y actores. Un factor que contribuye a acentuarla, y que ha estado presente en las fuerzas del gobierno y de la oposición, es el personalismo, como dependencia de las decisiones del líder en contraposición a la existencia de normas consensuadas. Como señala López Maya

(Jardim, 2004: 1): “en un país donde la debilidad institucional es tan acentuada, y con una tendencia autoritaria visible en todos los actores políticos de ambos lados, el debilitamiento de los partidos y la persistencia de la 'antipolítica' puede conducir a una acentuación del autoritarismo, de falta de negociación y debate”.

5.1.4 La debilidad de los movimientos de base

Otro obstáculo en el sistema político actual consiste en la debilidad generalizada de los movimientos de base, que impide la reivindicación eficaz de los derechos, como contrapeso a las acciones del Estado, lo cual hace que la participación protagónica sea todavía una aspiración. Ha contribuido a esta debilidad el hecho de que la sociedad venezolana se haya caracterizado históricamente por lo que se ha llamado “pluralismo asociativo limitado”, fruto del papel preponderante de los partidos políticos como promotores de la organización desde 1958; recientemente se ha intentado promover una organización popular única y altamente dependiente del apoyo al “proceso”, lo que ha contribuido al debilitamiento de la organización popular preexistente.

5.1.5 La falta de cohesión política de los actores relevantes

Para que exista un diálogo productivo debe haber un grado relativo de coherencia en las posiciones de los actores que dialogan, de manera tal que sus representantes puedan llegar a acuerdos con un grado razonable de confianza de que éstos serán respetados (Levine, 2003). El personalismo predominante en la toma de decisiones políticas, por parte de ambos bandos, no ha hecho posible el cumplimiento de esta condición.

En el caso de la “oposición”, aún cuando cada partido presentó “visiones de país” propias, ésta actuó y presentó propuestas de “consenso” en el marco de lo que hasta el año 2004 se llamó la Coordinadora Democrática. De esta alianza, constituida para aglutinar a la oposición de cara a los eventos electorales posteriores a los sucesos de abril de 2002, participaron representantes de más de una decena de partidos políticos, dos organizaciones gremiales y veintiún organizaciones de la sociedad civil. Como resultado de esta heterogeneidad y de la falta de un líder

aglutinador, su discurso ha tendido a la generalidad y no ha sido posible actuar más activamente en la reorientación de las políticas públicas vigentes. Luego del referéndum revocatorio, la alianza se desintegró.

Algo similar sucede con la existencia de organizaciones “paralelas” alineadas en cada uno de los polos, cada una de las cuales se atribuye la representación de todo el sector gremial y sindical respectivo, lo que contribuye a debilitar la capacidad de gestión política de ambos grupos. Al desaparecer las reglas de juego que normaban su participación en la agenda de políticas públicas,²² el empresariado tradicional y el movimiento sindical se han involucrado directamente en la negociación política en defensa de sus intereses.

El debilitamiento de los actores que estarían llamados a participar en la definición de un proyecto inclusivo es, así, un inmenso obstáculo. Por una parte, los cambios constitucionales han fortalecido el presidencialismo y las modalidades en su ejercicio han conducido al debilitamiento del equilibrio de poderes. En este contexto, la profunda transformación del sistema de partidos existente hasta 1998 ha debilitado su papel como interlocutores y representantes capaces de agregar intereses a nivel político (Molina, 2004). Esto ha dado lugar a la participación de organizaciones sin experiencia en la negociación política o sin mandatos suficientemente amplios –militares, empresarios, dueños de medios de comunicación, tecnocracia petrolera, ONGs de servicio social y/o constituidas al calor de la “antipolítica”, lo cual ha endurecido el debate y limitado la posibilidad de concertación (PROVEA, 2004).

5.1.6 La falta de liderazgo y de alcance social de las fuerzas políticas

La promoción de alianzas en torno a una agenda para la superación de la pobreza supone un liderazgo respecto de la voluntad de impulsarlas. Del lado de las fuerzas que apoyan al gobierno, se reconoce como un rasgo recurrente la poca tolerancia y el personalismo en el estilo político de las nuevas élites. Del lado de la oposición, es evidente la ausencia de un liderazgo carismático que impulse los

²² El tripartismo fue en este sentido una institución central hasta 1998.

pasos necesarios para aglutinar el país en torno a un objetivo como la superación de la pobreza. El escaso contacto de estas fuerzas con la población, y en especial con la población pobre, ha sido un obstáculo para conectarse con el pueblo.

Si bien los partidos políticos tradicionales se encuentran en una situación crítica, los nuevos partidos –a pesar del apoyo popular que han conseguido sus líderes (del gobierno como opositores)– no han logrado sortear las dificultades organizativas y el personalismo. En palabras de Álvarez (2003: 43): “pareciera que, por lo pronto, la política venezolana seguirá siendo asunto de lealtades a liderazgos personales, más que de identidades partidistas estables (...). Las fuerzas políticas que respaldan al gobierno (MVR, PPT y Podemos), y también las nuevas que han surgido en oposición (Proyecto Venezuela y Primero Justicia), no muestran signos de consolidación, en tanto partidos políticos autónomos respecto del liderazgo de sus fundadores”.

5.1.7 La falta de espacios para el debate público y la articulación social

No puede dejar de reconocerse el carácter desfavorecedor de la ausencia de espacios para que esta concertación sea posible. El debilitamiento de los vínculos sociales –que guarda estrecha relación con la perpetuación de las condiciones de inequidad– ha afectado la calidad de vida y la convivencia en la sociedad venezolana, lo que ha reducido los espacios y la voluntad de encuentro entre clases sociales y diversas visiones del país y sus problemas (PNUD, 2005).

Un espacio privilegiado en una democracia es la Asamblea Nacional, en cuyo seno existe la oportunidad institucionalizada para la discusión de diversas políticas con incidencia en la situación de los más pobres. Este espacio se ha ido estrechando paulatinamente hasta diciembre de 2005, cuando el retiro de los candidatos de oposición a las elecciones parlamentarias tuvo como resultado un parlamento constituido enteramente por fuerzas afectas al gobierno. Por otra parte, la agenda legislativa ha estado sobredeterminada por lo político, mientras que las principales realizaciones que han impactado la situación social no han sido consecuencia de un debate plural, sino de los intereses del Ejecutivo. Finalmente, en un contexto de reglas de juego cambiantes, la desconfianza interpersonal y en las instituciones, que ha sido el resultado de este conflictivo período, tampoco favorecen el debate constructivo ni la constitución de agendas concertadas.

5.1.8 La debilidad organizacional y la concentración del poder afectan la eficacia de las políticas

En la administración del Estado se han creado estructuras paralelas y altamente centralizadas, en función de objetivos políticos, al tiempo que se mantienen problemas estructurales en las instancias públicas regulares, pues no se han instrumentado las reformas necesarias. Al evaluar las nuevas políticas y programas se ha identificado problemas que afectan tanto la eficacia como la eficiencia en su instrumentación, tales como: concentración de poder y centralización de decisiones, desarticulación y descoordinación institucional, ausencia de sistemas de información ágiles y actualizados, duplicación de esfuerzos y presupuestos en similares objetivos, y ausencia de seguimiento-evaluación de la gestión y del impacto social de los programas (Alvarado, 2003).

5.2 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza

El conjunto de cambios institucionales que ha tenido lugar desde el proceso constituyente de 1999 ha contribuido a una notable efervescencia organizativa y de participación ciudadana. Cruzado por el intenso proceso de polarización, tanto de parte de las fuerzas que apoyan al gobierno, como del lado de la oposición, se han constituido o reaparecido organizaciones involucradas en el debate político.

5.2.1 Desde el gobierno

La orientación general del gobierno y las fuerzas que lo apoyan puede calificarse de favorable a la equidad y con un enfoque de derechos, y la gestión gubernamental se ha orientado en esta dirección, particularmente la distribución de activos (como tierras y créditos) y la promoción de empresas de “producción social”; con las limitaciones antes señaladas en cuanto a superación del clientelismo y populismo, promoción de la inclusión sin que aparezcan nuevos ejes de discriminación, y garantía de universalidad en el acceso a los derechos sociales. En estos tres aspectos queda aún un largo camino por recorrer, vinculado a la institucionalización de la política social.

5.2.2 Otros actores e iniciativas de la sociedad

En este lapso se han revelado como actores importantes, en el ámbito no gubernamental, las organizaciones de veedores electorales, los centros de reflexión y debate político, las organizaciones dedicadas a la promoción de la paz y las organizaciones de derechos humanos. Asimismo, se ha revelado como un actor significativo la Iglesia Católica, aunque ésta no ha actuado como un actor monolítico, pues existen grupos e individualidades más cercanos al “proceso”, e instituciones que han jugado un papel de modulación de la polarización, y que han puesto en marcha espacios e iniciativas para facilitar el encuentro. En general, la Iglesia goza de prestigio y confianza en la ciudadanía: frente a un 24% de aprobación para los partidos políticos, la Iglesia Católica alcanzó, en 2002, el porcentaje de aprobación más alto entre las instituciones: 76% (Carrasquero, Varnagy y Welsch, 2003).

Dos iniciativas en el camino de la construcción de proyectos y consensos, en el cual han estado involucrados sectores de la Iglesia Católica, merecen ser destacados. Desde 1997, un grupo de empresarios interesados por este tema apoya a la Universidad Católica Andrés Bello²³ en la realización de una investigación sobre las causas de la pobreza en Venezuela, la cual apuntará a proponer alternativas de solución. El conjunto de documentos programáticos fruto de este esfuerzo, que lleva el título “Acuerdo Social para el Desarrollo y la Superación de la Pobreza”, ha sido ampliamente difundido, además de haber servido de inspiración a propuestas elaboradas desde la oposición. Es, sin duda, la propuesta de mayor detalle y concreción en relación al tema de la pobreza.

En segundo lugar, la Fundación Centro Gumilla²⁴ ha promovido una iniciativa orientada a superar el ambiente de polarización y que apunta a la construcción de un proyecto de país consensuado. Como resultado de esta iniciativa, se realizaron foros con participación de comunidades populares, empresarios, medios de comunicación, universidades, sindicatos y organizaciones vinculadas al área de los derechos humanos. La información fue sistematizada en un documento, según el cual se constituyó el Foro Permanente de Constructores de Inclusión, como un espacio para acordar acciones conjuntas.

²³ Regentada por los padres jesuitas.

²⁴ El Centro Gumilla, fundado en 1968, es el Centro de Investigación y Acción Social de la Compañía de Jesús en Venezuela.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El escenario en el cual se inscribe el conjunto de recomendaciones que siguen está signado por el choque entre dos modelos de país que se debaten desde posiciones irreconciliables y altamente polarizadas, en un marco definido como “revolucionario”, y de largo aliento, que supone una profunda transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Se trata de un proyecto de “refundación de la República” (Salamanca, 2003b) que implica la liquidación de las bases institucionales y las expresiones políticas, sociales, económicas e ideológicas de la denominada “Cuarta República”. Es evidente que el espacio para la negociación y la concertación se restringe en un contexto así definido.

Como rasgo típico de un proceso de transición, coexisten con lo nuevo viejas estructuras y actores, aunque debilitados, lo cual configura un entorno inestable, confuso y conflictivo, dominado por rasgos personalistas y clientelistas que imprimen discrecionalidad en la toma de decisiones, e impiden la puesta en marcha de reglas de juego estables y transparentes.

El acelerado proceso de desinstitucionalización de lo público ha intensificado el desencuentro en la relación gobierno-oposición, debido al debilitamiento de los partidos políticos y al hecho de que no operen los espacios y medios institucionales, previstos en la CRBV, para la deliberación y formulación plural y democrática de las políticas públicas (Fernández Toro, 2003). El balance presentado señala que hasta hoy no se han instrumentado plenamente los preceptos constitucionales y programáticos con relación al modelo de relación Estado-sociedad, que permita la plena vigencia del protagonismo de la población. Pese a los avances en materia constitucional y a las reformas institucionales, y en presencia además de una extraordinaria bonanza económica, en el sector social aún se mantienen “nudos críticos” que han sido enfrentados más en el discurso que en la acción. Estos nudos, unidos a la matriz sociocultural aún no superada, tanto entre responsables de política, como entre la población a la cual se dirige, contribuyen al mantenimiento de rasgos clientelistas y asistenciales en las políticas (Alvarado, 2003).

Como avances con impacto en la pobreza y en la exclusión, destaca un esfuerzo en favor de la distribución de la riqueza, a través del gasto social y la promoción de la economía social, la reivindicación simbólica de lo popular y la reivindicación del

rol del Estado como regulador del mercado (PROVEA, 2005). Sin embargo, en un clima de fragmentación y conflictividad exacerbada se presentan no pocos obstáculos para la concreción de estos principios y estrategias, pues aún está por desarrollarse la institucionalidad que garantice el ejercicio de estos derechos.

Uno de los aspectos que la sociedad venezolana evalúa como positivo, luego de un largo letargo, es la “repolitización” e, incluso, la participación en política de actores que nunca antes habían mostrado predisposición a actuar en este campo. Como consecuencia, hay un renacer de la conciencia ciudadana acompañado de la revitalización de organizaciones a favor o en contra del “proceso revolucionario”, aún cuando su institucionalización es todavía materia pendiente. Pero la confluencia de visiones en un proyecto consensuado de sociedad hacia el futuro se revela como virtualmente imposible, a menos que se logre instaurar un ambiente de mutua tolerancia y concertación con base en objetivos para el futuro. Esta situación ha introducido en la cotidianidad de los venezolanos lo que Julián Marías ha llamado “la voluntad de no convivir” (citado por Hernández, 2004). Aunque en las bases (comunidades) ha habido algunos éxitos en la identificación de áreas de encuentro y coordinación de acciones, ésta no es la situación general.

¿Cómo avanzar hacia el objetivo de superación de la pobreza?

En la misma insistencia de todo el colectivo venezolano respecto de la necesidad de acuerdos y en la preocupación expresada por el clima conflictivo prevaleciente, se encuentra la semilla de un futuro donde lo común prevalezca sobre los intereses particulares y en donde se negocien las diferencias. La promoción del diálogo es condición *sine qua non* para impulsar propuestas viables, así como una reforma política consensuada que proporcione las reglas de juego y el escenario para un diálogo constructivo. Alrededor de estos dos ejes se han organizado las sugerencias para avanzar hacia políticas que favorezcan la inclusión.

6.1 La promoción de una cultura de la deliberación

El agudo conflicto político ha tendido a simplificar las posiciones sobre la pobreza y borrar los matices entre tendencias políticas, los cuales, en condiciones normales, serían mucho más apreciables. Esto ha tenido impactos, por una parte, en la participación “estereotipada” de los dos bloques en conflicto, en un contexto en el

que sólo existen amigos o enemigos. Así, al interior de las fuerzas que apoyan al gobierno, existe temor de manifestar críticas que podrían contribuir a superar algunos de los obstáculos identificados, cuando se ha observado que esta conducta sitúa al que las formula, sea en la base o en las cúpulas, “en la acera de enfrente”. Pero, también, del lado del bloque opositor se magnifican las diferencias y sólo recientemente comienzan a reconocerse impactos positivos de las políticas instrumentadas.

El renacer de la voluntad de participar puede ser aprovechada constructivamente para construir diagnósticos y soluciones consensuadas, primero a los problemas cotidianos y luego a los grandes problemas nacionales, en la medida en que la práctica de la participación en los asuntos públicos se acreciente.

Desarrollar una cultura de deliberación implica promover prácticas de relación entre los actores sobre la base de valores comunes, en el marco de una institucionalidad que despierte confianza y compromiso, y cuyos resultados sean acuerdos para avanzar de forma concertada en una agenda de desarrollo (PNUD-Bolivia, 2000). Por lo tanto, los retos por enfrentar en este camino son el desarrollo de este piso común de valores, el fortalecimiento de las instituciones y el diseño de espacios para el encuentro y la reconstrucción de la confianza entre actores y en las instituciones.

6.2 Una agenda de debates construida desde las bases

Encontrar espacios para el diálogo y desarrollar una agenda de debates es aún más necesario a partir de enero de 2006, cuando el país se enfrenta a la inédita situación de una Asamblea Nacional enteramente conformada por fuerzas afectas al gobierno. Tanto en la oposición como en el gobierno –sin obviar el amplio sector conocido como “ni-ni”–, habría sectores ganados a la concertación en torno a temas concretos si se establecen reglas de juego que otorguen garantías de cumplimiento de los acuerdos por ambas partes.

Para avanzar es una prioridad que los consensos y las políticas se construyan en interlocución con los pobres y excluidos, que como consecuencia de este proceso han comenzado a apreciar el valor de la participación, y se reconocen cada vez más como sujetos de derechos civiles, políticos y sociales. Hacer realidad esta prioridad

supone contribuir, desde todos los grupos, al fortalecimiento de una organización de base autónoma y conciente de sus derechos y deberes.

Respecto de la agenda, es difícil encontrar en la Venezuela de hoy alguien que no esté de acuerdo con la necesidad de cambios institucionales profundos, y la mejor prueba es el apoyo masivo que en las elecciones de 1998 recibió el actual Presidente de la República. El más importante punto de encuentro se refiere a la misma identificación de la pobreza, la exclusión y la desigualdad como problemas prioritarios de la sociedad venezolana. Adicionalmente, parece posible promover el encuentro, al menos a nivel de las declaraciones, en torno a cuestiones básicas vinculadas a la política social.

Como lo identifica el colectivo Gente que Une Gente, en su análisis de las coincidencias entre oposición y gobierno (Fundación Centro Gumilla, 2004), existe un consenso implícito en torno a la Constitución de 1999, la cual se reconoce, en muchos aspectos, como de avanzada. Por otra parte, a nivel muy general pueden identificarse discursos coincidentes en relación con:

- Políticas sociales universales, que garanticen el acceso a todos los ciudadanos a una educación de calidad, un sistema de salud accesible y orientado a las necesidades prioritarias y un sistema de seguridad social que garantice una vejez protegida.
- Protección para los más vulnerables a través de sistemas de amplia cobertura, que garanticen alimentación y nutrición, protección a la infancia, y a otros grupos en condiciones de especial vulnerabilidad.
- Un Estado de derecho y un sistema de justicia accesible.
- Una mayor participación del ciudadano y en particular de los que hasta ahora han estado excluidos en las decisiones que los afectan y, en general, en la gestión de los asuntos públicos.
- Un aparato público eficiente y efectivo que instrumente mecanismos de rendición de cuentas ante los ciudadanos.

6.3 El desarrollo de valores de ciudadanía

Para desarrollar una organización popular, autónoma e integrada a la sociedad como agente de su propio desarrollo, se requiere construir una sociedad de ciudadanos. Esto implica desarrollar en la población valores y herramientas necesarios para romper con las relaciones clientelistas, a través de un enfoque de derechos: que la gente reconozca y exija sus derechos, y que no perciba lo que recibe como dádivas, pero también que reconozca sus deberes en tanto ciudadanos.

Los esfuerzos que han sido promovidos por un conjunto de colectivos bajo el lema de la promoción de la paz²⁵ demuestran que, a nivel local y sobre materias concretas, es posible encontrar puntos de consenso para la construcción de espacios de inclusión social, donde prevalezca la discusión de los problemas reales por sobre las diferencias políticas y se favorezca la participación sin discriminación. La labor de estos colectivos, que han logrado reconocimiento y confianza desde distintas posiciones, puede ser potenciada y ampliada.

6.4 El fortalecimiento de organizaciones de agregación de intereses y contraloría social

Asimismo, se aboga desde todos los frentes por fortalecer la legitimidad de partidos, gremios, sindicatos y organizaciones de base, para facilitar la representación ciudadana y el diálogo, aspecto que requiere la formulación de una agenda comprehensiva, que involucre tanto las reformas políticas necesarias como el trabajo directo con y desde los diversos tipos de organizaciones señaladas.

La dificultad que ha constituido la participación en la negociación política de actores sin experiencia (organizaciones no gubernamentales de defensa de intereses sectoriales, asociaciones de empresarios y sindicatos de diversas índoles, entre otros), ha sido reconocida por muchos analistas, quienes abogan por el fortalecimiento del papel de los partidos políticos como agentes de representación de intereses, aún cuando se considera importante ampliar el espacio para la participación

²⁵ La creación del Foro Permanente de Constructores de Inclusión, la Iniciativa para la Construcción de Confianza, los programas promovidos por el Centro para la Paz de la Universidad Central de Venezuela, entre otros.

popular en la toma de decisiones y en la contraloría social, mediante mecanismos como los que han sido consagrados en la nueva Constitución.

Una propuesta con relativo consenso es el fortalecimiento de los partidos, para asumir nuevamente sus funciones de mediadores de los intereses de la colectividad, así como oír atentamente sus mensajes y demandas; y que la sociedad civil organizada vuelva también a su papel de organizaciones que atienden objetivos sectoriales sin intentar sustituir a los partidos. Entre los aspectos que pueden atribuirse por igual a los partidos de la oposición y del gobierno, destaca el personalismo y la dependencia del líder máximo, como reflejo claro de un proceso de “desinstitucionalización” de la vida política. Pero puede verse, también, en los partidos emergentes, la oportunidad de institucionalizar normas que reflejen nuevos valores y formas de convivencia alejados del clientelismo, que ha sido la “norma” en los partidos tradicionales. De esta manera, los nuevos partidos podrían ser el vehículo de una renovación en la política social.

Existe un reto de relevo generacional importante en los partidos tradicionales, si es que van a sobrevivir; es importante, asimismo, que en los partidos emergentes se aprenda de las situaciones que han conducido a la actual situación. El desarrollo de un liderazgo capaz de concertar con las bases, facilitador en lugar de “conductor”, se ha identificado como un rasgo deseable a futuro. El liderazgo necesario debe ser capaz de convocar al debate a través de un lenguaje que posibilite la conversión del intercambio en acuerdos (Fundación Gumilla, 2003).

En esta materia, ha sido propuesto (Álvarez, 2003), como un paso necesario por parte de los partidos y organizaciones políticas que, además, podría contribuir a la renovación de los liderazgos, iniciar el proceso de consolidación como organizaciones a través de la instrumentación de las elecciones de sus autoridades y candidatos. La Constitución establece que los “organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular, serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes” (art. 67). Por ahora, no se ha generalizado la realización de elecciones internas para la escogencia de sus candidatos e, incluso, ha sido motivo de enfrenamientos internos tanto en la coalición gubernamental como entre las organizaciones de la oposición, tradicionales y emergentes, la postulación de candidatos por ellos mismos o por las direcciones de los partidos que los respaldan.

6.5 Las reformas políticas

Fortalecer a los partidos políticos pasa por la modificación de algunas de las normas constitucionales que han resultado restrictivas para el desarrollo y difusión de sus propuestas y la interlocución con sus electores, tales como la prohibición del financiamiento público o la estructura bicameral del Parlamento, lo cual implica introducir modificaciones al marco constitucional y legal.

Las fuerzas opositoras coinciden en su apreciación de que el equilibrio entre los poderes ha sido vulnerado, por un excesivo poder discrecional del Poder Ejecutivo frente al Legislativo, y por los cambios en la composición del Poder Judicial. Modificar el sistema de habilitación legislativa del Presidente de la República y hacer más riguroso el régimen de aprobación de los decretos-leyes es una de las reformas propuestas. En relación con el sistema electoral, se ha planteado entre las principales propuestas la reducción del período presidencial, con una sola reelección inmediata y la doble vuelta electoral.

6.6 El reconocimiento de las diferencias

La revisión de las agendas de pobreza de diversos actores transmite la impresión de un mayor acuerdo del que existe en la actualidad, pues las declaraciones coincidentes sobre políticas de inclusión se inscriben en marcos ideológicos y políticos opuestos. Mientras que desde la posición oficial se enfatiza la lucha de clases y los conflictos de intereses, en el seno de la oposición se identifican dos posiciones en relación con los fundamentos del entendimiento. Las relaciones de mercado y el valor de la eficiencia mueven a algunos actores, mientras que para otros es necesario promover la confianza, la solidaridad y el entendimiento a partir del reconocimiento del otro y de la diversidad como sustento de la convivencia.

Por esta razón, es necesario insistir en la pertinencia de dialogar desde el reconocimiento del otro en sus diferencias, lo que requiere una alta dosis de madurez política para lograr acuerdos. Esta necesaria maduración es formulada por López Maya (Jardim 2004: 1) en los siguientes términos: “si bajan las aguas de la confrontación y eso viene acompañado de una mayor conciencia de la necesidad de hacer política y de fortalecer las instituciones, se podrá cambiar hacia una sociedad plural y más democrática”.

El marco constitucional, que implica la definición de la política social como una cuestión de derechos, constituye un paso en la dirección para atacar las raíces del complejo problema de la pobreza y la exclusión, más allá de lo meramente económico. Evitar que la bonanza de que hoy disfruta Venezuela pueda ser calificada en el futuro como otra oportunidad perdida depende de que sea posible generar los consensos para sumar a todos los sectores, reconociendo que “la política es el arte de vivir juntos en la diferencia” (Lanz, 2006).

La siguiente reflexión, que refleja los cambios ocurridos en un breve lapso de tiempo y sus consecuencias en la conducta de los actores, deja lugar a la esperanza:

“La Venezuela que vamos a vivir en el futuro no podrá ser jamás la que hemos conocido. Tampoco queremos que lo sea. El constante deseo de cambio instalado en la sociedad venezolana desde hace más de una década, y que ha producido una intensa movilización social, nos impone revisar nuestros supuestos y cuestionar nuestras prácticas habituales para dar lugar a la novedad que buscamos. Eso lo haremos en la medida en que estemos dispuestos a aprender del proceso que vamos viviendo. Así como también en la medida en que rescatemos la positividad de la dimensión política y de las posibilidades de la democracia” (Fundación Gumilla, 2003: 7).

ANEXO N° 1
INDICADORES SOCIALES BÁSICOS

Indicador	Valor	Año y fuente
Población total	26 127 351	Al 30 de junio 2004.
Hombres	13 125 804	Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE):
Mujeres	13 001 547	Proyecciones Base Censo, 2001.
Población urbana	22 913 687	(87,7%) Fuente: INE, Censo 2001.
Tasa media anual de crecimiento poblacional	1,72	2004. Fuente: INE. Indicadores sociodemográficos, 2004.
Esperanza de vida al nacer	73,7	2002. Fuente: INE. Indicadores sociodemográficos, 2004.
Hombres	70,8	
Mujeres	76,6	
Tasa de analfabetismo	6,4	2001. Fuente: INE, Censo 2001.
Hombres	6,3	
Mujeres	6,6	
Tasa de mortalidad infantil	18,5	2003. Fuente: Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2004.
Tasa de mortalidad materna	66,0	
PIB per cápita en dólares	2 470	2003. US\$ de 1995. Fuente: CEPAL. Panorama Social 2004.
Posición relativa del Índice de Desarrollo Humano	68,0	Valor 0,77, 2002. Fuente: PNUD Informe sobre el Desarrollo Humano 2004.

Nota: Se reporta el dato más reciente disponible.

ANEXO N° 2
INDICADORES MACROECONÓMICOS (1998-2004)

Indicador	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Precio de la cesta petrolera en Venezuela (promedio anual en US\$)	10,57	16,40	25,91	25,91	22,18	24,57	33,22
PIB a precios constantes (variación)	0,3	-5,7	3,8	3,4	-8,9	-9,7	18,0
PIB per cápita (variación)	-1,6	-7,5	1,9	1,5	-10,9	-11,3	16,0
Formación bruta de k fijo (% PIB)	17,4	15,4	15,0	16,5	14,1	9,5	11,8
Balanza global millones US\$					-4 427	5 443	-3
Saldo en cuenta corriente balanza de pagos (% PIB)	-4,6	2,0	9,8	1,6	8,0	13,5	14,7
Transferencia neta de recursos (US\$ millones)	-1 955	-2 957	-7 792	-6 035	-14 782	-8 468	-19 396
Deuda externa bruta total	35 087	37 016	36 437	35 398	35 114	38 043	37 752
Relación deuda / exportaciones	183	166	105	126	126	137	94
Precios al consumidor (variación dic./dic)	29,9	20,0	13,4	12,3	31,2	27,1	19,5
Índice de remuneraciones medias reales (1995=100)	101,5	96,8	98,3	100,6	90,5	75,4	72,7
Resultados sector público gobierno central	-3,8	-1,6	-1,6	-4,2	-3,5	-4,3	-3,3

Fuente: CEPAL, 2004. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe; Ministerio de Energía y Minas, 2004.

ANEXO N° 3

PRINCIPALES MISIONES POR ÁREA DE ACCIÓN, OBJETIVO Y POBLACIÓN OBJETIVO

Área de acción	Nombre del programa	Objetivo	Población objetivo	Cobertura
Educación	Misión Robinson I	Eliminar el analfabetismo.	Personas analfabetas de cualquier edad.	1 500 000 alfabetizados; 114 323 facilitadores y 79 846 ambientes de enseñanza.
	Misión Robinson II	Lograr la aprobación del 6to grado de básica, consolidar conocimientos adquiridos en alfabetización, y brindar oportunidades de formación en oficios.	Egresados de la Misión Robinson I.	1 133 885 "patriotas"; 42 085 ambientes de enseñanza y 47 689 facilitadores.
	Misión Ribas	Lograr el acceso a la educación media, sin exclusión y de calidad, que facilite incorporación al aparato productivo y al sistema de educación superior.	Ciudadanos que no hayan podido culminar el bachillerato,	726 681 vencedores en 29 900 ambientes de clase en todo el país. 31 000 facilitadores.
	Misión Sucre	Garantizar el acceso universal a la educación universitaria.	Bachilleres sin cupo (500 mil) y egresados de la misión Ribas.	Primera cohorte 72 144 estudiantes; 2 842 facilitadores y 1 157 profesores.
Salud	Misión Barrio Adentro	Garantizar acceso a servicios de salud de la población excluida, a través de modelo de gestión de salud integral, mediante Consultorios y Clínicas Populares, Hospitales del Pueblo, y la ubicación de médicos en las comunidades.	Las comunidades de poco acceso a los ya existentes (barrios urbano-marginales, comunidades rurales e indígenas).	Presente en 77% del territorio nacional, el 100% de los municipios, en 14 estados, y en el 20-50% de los demás estados. 6 941 consultorios; 20 000 médicos; 2 600 enfermeras; 3 100 odontólogos y 1 500 optometristas. 76 millones de consultas en 2004.
Seguridad alimentaria	Misión Mercal	Subsidiar los alimentos y crear una red paralela de mercadeo y comercialización, al por mayor y al detalle, de productos alimenticios y de primera necesidad.	Población de bajos recursos.	A noviembre de 2004, existen 10 000 mercados y mercaditos (bodegas populares).
	Casas de la alimentación	Ofrecer comida gratuita.	Personas en situación de pobreza extrema, discapacitados, madres solteras, ancianos o indigentes.	No se dispone de información sobre su cobertura.

Área de acción	Nombre del programa	Objetivo	Población objetivo	Cobertura
Empleo / economía social	Misión Vuelvan Caras	Crear un modelo productivo nuevo basado en el cooperativismo. Conformar "núcleos de desarrollo endógeno" en actividades intensivas de trabajo y con potencial para desarrollo territorial.	Incorpora a los participantes de otras Misiones.	2004: se están creando 34 000 cooperativas en agricultura, construcción, servicios y manufactura, y funcionan 206 centros de producción endógena.
	Apoyo a micro-créditos (cooperativas)	Fomentar y financiar actividades de "economía social".	Personas naturales (autoempleadas, desempleadas y microempresarias) y jurídicas.	2004: Banco del Pueblo, 5 368 créditos (US\$ 11 302 083); Fondo de Desarrollo Microfinanciero, 6 186 créditos (US\$ 13 020 833); Banco de la Mujer, 12 045 microcréditos (US\$ 5 325 604); BANDES, 10 297 microcréditos (US\$ 4 828 125).
Economía social	Misión Zamora	Poner en funcionamiento el programa de afectación y de adjudicación de tierras agrícolas.	Campesinos sin tierra.	Hasta diciembre de 2003, se adjudicaron 2 265 792 hectáreas, a través de 9 000 cartas agrarias, beneficiando aprox. A 60 000 familias.
Otras áreas	Misión Negra Hipólita	Rescatar y garantizar los derechos de las personas en situación de calle, y de la población que vive en pobreza extrema, mediante la creación de comités de protección social para coordinar localmente las misiones y sus organizaciones de base, y para impulsar la instalación de Negra Hipólita.	Familias vulnerables que sobreviven sin ingresos, población en situación de calle, niños, adolescentes no escolarizados, jóvenes embarazadas y adultos mayores con enfermedades crónicas.	Lanzada el 24 de diciembre de 2005, no ha comenzado su instrumentación. El Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social tiene como objetivo crear 52 mil comités de protección social, y un centro de Desarrollo Endógeno Humano Integral en cada estado del país en 2006.
	Misión Guacaipuro	Cambiar sustancialmente la calidad de vida de pueblos y comunidades indígenas, garantizándoles los derechos consagrados en la CRBV.	33 pueblos indígenas; 2 295 comunidades, 511 408 indígenas del aproximadamente el 2% de la población.	No existe información.

Área de acción	Nombre del programa	Objetivo	Población objetivo	Cobertura
Otras áreas	Misión Identidad	Dotar de cédula de identidad a todos los ciudadanos venezolanos, y la naturalización de extranjeros.	Venezolanos sin cédula y extranjeros que quieran nacionalizarse.	La primera fase (hasta octubre 2004) hizo posible 8 000 710 documentos.
	Misión Vivienda	Levantar urbanismos integrales que dispongan de todos los servicios. Regular la tenencia de tierra urbana.	12 millones de venezolanos que requieren una "vivienda digna".	106 483 familias, con la entrega de 70 762 títulos de propiedad.

BIBLIOGRAFÍA

Agulló, Juan. 2006. “Venezuela en su contexto: crisis social y cambio político”, en: Thaís Maingon (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS.

Alvarado, Neritza. 2003. “La política social y la pobreza en la Venezuela de hoy”. Proyecto de investigación Pobreza y política social: una mirada desde los ciudadanos. Universidad del Zulia.

Álvarez, Angel. 2003. “De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos”, en: *Politeia*, vol. 30 (enero). Caracas.

Badell, R. 2003. “Crisis del principio de separación de poderes en Venezuela”. Conferencia leída el 9 de enero en la Universidad de San Pablo-CEU (Madrid).

Barrios, Leoncio. 2004. “La clase media sale del paraíso”, en: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 10, No. 2 (mayo-agosto), 155-161.

Bravo, Rosa. 2005. “Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de la República Bolivariana de Venezuela”. Serie: *Mujer y Desarrollo* 73 (septiembre). Santiago de Chile: CEPAL/UNIFEM.

Carrasquero, José Vicente, Daniel Varnagy y Friedrich Welsch. 2003. “Cultura política, capital social y calidad de la democracia en Venezuela: un análisis comparado”, en: *Politeia*, vol. 30 (enero).

Cartaya, Vanessa. 2005. “Una invitación a encontrarse: es posible construir una sociedad más equitativa”. PNUD. Proyecto Desarrollo Humano en Venezuela: la equidad y el desarrollo humano, construyendo vínculos en una sociedad polarizada y fragmentada. Caracas, febrero de 2005.

— 2005a. “Venezuela. Oportunidades de intervención para ActionAid Americas. Recomendaciones para una estrategia”. Trabajo preparado a solicitud de ActionAid Americas. Caracas (abril).

CEPAL. 2004. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL (<http://www.eclac.cl>).

Consejo Nacional Electoral. “Características de los sistemas electorales en Venezuela”. (<http://www.cne.gov.ve/documentos/sistemaelectoral01.php>).

D’Elia, Yolanda y Thaís Maingon. 2004. *La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*. Documentos para la discusión - Informes sobre desarrollo humano en Venezuela. Caracas: PNUD.

Da Corte, María Lilibeth. 2005. “Chávez exigió enterrar "la famosa lista" del diputado Luis Tascón”, en: *Diario El Universal*, sábado 16 de abril.

DATANALISIS. 2006. “Economía: Mercal es el lugar más visitado para la compra de alimentos”, en: *DataReport* No. 52 (mayo), boletín mensual de DATANALISIS.

— 2005. “Escenarios Datanálisis” (noviembre).

Delgado, José Gregorio. 2003. “La participación en la Constitución y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana”. Presentado en el seminario *Democracia, Estado y ciudadanía* (21-22 de mayo), organizado en Caracas por Sinergia, el Goethe Institut y la Asociación Cultural Humboldt.

Díaz Guillén, Adriana. 2006. “Falta de control prenatal entre las causas de elevadas cifras de mortalidad infantil” (http://www.eluniversal.com/2006/06/26/ccs_art_26404G.shtml).

Estaba, Elena, Luís Bravo y Cecilia Vicentini. 2006. “Inclusión, justicia social y equidad: retos para una agenda de transformación educativa”. Caracas: ILDIS.

Fernández Toro, Julio César. 2003. “Los problemas constitucionales de la institucionalización democrática en Venezuela: 1972-2002”, en: *Politeia*, vol. 30 (enero).

Freitez, Nelson. 2003. “Qué entender por institucionalidad en lo social”. Presentado en el seminario *Democracia, Estado y ciudadanía* (21-22 de mayo), organizado en Caracas por Sinergia, el Goethe Institut y la Asociación Cultural Humboldt.

García, Haydée y Silvia Salvato. 2004. “Análisis sobre el gasto social y la equidad en Venezuela (1970-2004)”. Trabajo preparado a solicitud del PNUD como documento base para el Proyecto Desarrollo Humano, 2004.

Gómez Calcaño, Luis. 2004. “Venezuela entre la violencia y la negociación”, en: *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, No. 7. Caracas: FLACSO / UNESCO / Nueva Sociedad.

Gruben, William, y Sarah Darley. 2004. “La maldición de Venezuela”, en: *Southwest Economy* (mayo-junio).

Hernández, Tulio. 2004. “De la ilusión de armonía a la encrucijada de proyectos”. Trabajo preparado a solicitud del PNUD como documento base para el Proyecto Desarrollo Humano, 2004.

Hinterlaces. 2005. *Monitor sociopolítico: tendencias y coyuntura. 8ª Entrega*. Encuesta y grupos focales a nivel nacional (septiembre). Caracas: HINTERLACES.

Jardim, Claudia. 2004. “Sin oposición el gobierno puede ir hacia el autoritarismo”. Entrevista a la historiadora Margarita López Maya (noviembre) (<http://www.voltairenet.org/article122768.html>).

Karl, Terry Lynn. 1997. *The paradoxes of plenty. Oil booms and petrostates*. Berkeley: University of California Press.

Kornblith, Miriam. 2004. “Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: caso Venezuela”, en: Agora Democrática (ed.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International IDEA / Asociación Civil Transparencia.

Lacruz, Tito. 2006. “Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada”, en: Thaís Maingon (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS.

— 2006a. “Misiones y participación popular”, en: *Revista SIC*, No. 682 (marzo).

Lacruz, Tito, Yolanda D’Elia y Thaís Maingon. 2006. “Los modelos de política social en Venezuela: universalidad versus asistencialismo”, en: Thaís Maingon (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS.

Lalander, Richard. 2004. “La descentralización venezolana y el chavismo”, en: *Revista venezolana de ciencia política*, No. 26.

Lander, Edgardo. 2000. “Sociedad civil: ¿un espacio democrático de los movimientos sociales y del movimiento popular?” Mimeo. Foro Social Nacional.

Lanz, Rigoberto. 2006. "Súmate: el grado cero de la política", en: *Diario El Nacional*, 3 enero (p. B-5).

Levine, Daniel. 2003. "El consenso venezolano democrático en dos tiempos: 1972-2002", en: *Politeia*, vol. 30 (enero).

López Maya, Margarita. 2004. "Venezuela 2001-2004: actores y estrategias", en: *Cuadernos del CENDES*, Año 21, No. 56 (mayo-agosto).

López Maya, Margarita, y Luis E. Lander. 2000. "Elecciones de 2000 en Venezuela. Implantación de una nueva hegemonía", en: *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, No. 4. Caracas: FLACSO / UNESCO / Nueva Sociedad.

Lucena, Héctor. 2005. "La relación gobierno y movimiento sindical en Venezuela (1999-2004)". Labor Again Publications.

Machinea, José Luis, et al. 2005. *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL.

Maingon, Thaís. 2004. "Ciudadanía, cohesión social y gobernabilidad democrática". Documento realizado a solicitud del PNUD. Caracas.

Malavé Mata, Luis. 2006. "Los espejismos de la riqueza petrolera o la falsificación del crecimiento (1999-2005)". Mimeo.

Mascareño, Carlos. 2003. "La recentralización del poder en Venezuela". Manuscrito.

Méndez, Absalón. 2003. "El zigzagueante camino de la reforma securista en Venezuela", en: *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, vol. 9, No. 3 (septiembre-diciembre).

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Venezuela. 2005. "Declaración preliminar". Caracas, 6 de diciembre (<http://www.globovision.com/news.php?nid=15587>).

Molina, Emiro. 2004. "Las brechas de equidad". Documento preparado a solicitud del PNUD. Proyecto Desarrollo Humano.

Molina, José E. 2004 “Partidos y sistema de partidos en la evolución política venezolana: la desinstitucionalización y sus consecuencias”, en: José E. Molina y Ángel Álvarez (coord.), *Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.

— 2003. “La revolución bolivariana en Venezuela: ¿socialismo autoritario en un mar de contradicciones?” Ponencia preparada para su presentación en el XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (LASA, 2003), Dallas, Texas (27-29 de marzo).

Molina, José E., y Ángel Álvarez (coord.). 2004. *Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.

Ortega, Daniel. 2003. *Descripción y perfiles de desigualdad e ingresos en Venezuela, 1975-2002*. Documentos para la discusión - Informes sobre desarrollo humano en Venezuela. Caracas: PNUD.

Patruyo, Thanalí. 2005. “Los partidos políticos en la transición (1999-2004): de la desconsolidación a la antipolítico”, en: CENDES, *Venezuela visión plural: una mirada desde el CENDES*. Caracas: UCV / CENDES.

PNUD / OCEI. 2001. *Informe sobre el desarrollo humano en Venezuela, 2000: caminos para superar la pobreza*. Caracas: PNUD.

PNUD-Bolivia. 2000. *Informe sobre el desarrollo humano en Bolivia, 2000*. La Paz: PNUD.

PNUD-Venezuela / Equipo de Desarrollo Humano. 2004. “Documento de concepto del INDH, 2004”. Borrador (septiembre).

PROVEA. 2005. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual, octubre 2004 - septiembre 2005*. Caracas: PROVEA.

— 2004. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual, octubre 2003 - septiembre 2004*. Caracas: PROVEA.

— 2001. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual, octubre 2000 - septiembre 2001*. Caracas: PROVEA.

Rodríguez, Enrique. 2006. “La política social actual: una visión desde el gobierno”, en: Thaís Maingon (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS.

Rodríguez, Francisco. 1999. “Factor Shares and Resource Booms: Accounting for the Evolution of Venezuelan Inequality”. Department of Economics. University of Maryland, College Park.

Salamanca, Luís. 2003. “La sociedad civil como espacio de los intereses colectivos y difusos”. Ponencia presentada en el seminario *Democracia, Estado y ciudadanía* (abril). Caracas.

— 2003a. “La sociedad civil venezolana en dos tiempos: 1972-2002”, en: *Politeia*, vol. 30 (enero).

Santos, Miguel Ángel. 2005. “Perspectiva económica venezolana”. Madrid (septiembre: <http://www.analitica.com/media/5194920.pdf>).

Smilde, David. 2004 “Los evangélicos y la polarización: la moralización de la política y la politización de la religión”, en: *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, vol. 10, No. 2 (mayo-agosto).

Sojo, Carlos. 2005. “Crecimiento y pobreza. Crónica de vínculos difusos”. Ponencia presentada en la III Jornada Anual de la Academia de Centroamérica sobre Pobreza, organizada por FLACSO. San José, Costa Rica (18 de octubre).

Sosa, Arturo, S.J. 2003. “La salida no es el referendo”. Entrevista realizada por el periodista Oswaldo León y publicada en *La cuestión* (septiembre).

Sucre, Ricardo. 2005. “Valores políticos y sociales. ¿Continuidades, realineamientos y oportunidades que no se aprovechan?”. Presentación como parte del Proyecto Autocomprensión de Venezuela, realizado en Caracas (13 de octubre).

Virtuoso, José, S.J. 2006. “La política social desde los sectores populares de los barrios urbanos”, en: Thaís Maingon (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS.

Leyes, estadísticas y políticas gubernamentales

- Banco Central de Venezuela. 2005. “Mensaje de fin de año” (<http://www.bcv.gov.ve>).
- Instituto Nacional de Estadísticas. 2005. “Impacto social de la misión Mercal” (agosto; <http://www.ine.gov.ve/indicadoresociales/MercalyBarrioAdentro.pdf>).
- 2005. “República bolivariana en cifras” (<http://www.ine.gov.ve>).
- 2004. “Reporte social. Información complementaria” (archivo excel).
- 2004a. Indicadores sociodemográficos. (<http://www.ine.gov.ve>).
- Ministerio de Economía Popular. s/f. “Misión Vuelvan Caras” (<http://www.minep.gov.ve>).
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social. 2004. “Indicadores de mortalidad, 1940-2003” (<http://www.msds.gov.ve>).
- s/f. “Misiones Barrio Adentro I y II” (<http://www.msds.gov.ve/msds/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=274>).
- Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2005. “Logros equilibrio social, 1999-2004” (<http://www.sisov.mpd.gov.ve>).
- s/f. “Sistema integrado de indicadores sociales para Venezuela” (<http://www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores/>).
- Presidencia de la República. 2004. “Revolución bolivariana. La nueva etapa: el nuevo mapa estratégico”. Caracas, 11 y 12 de noviembre.
- República Bolivariana de Venezuela. 2005. “Decreto Presidencial No. 3,628, que incrementó el salario mínimo, aplicable al sector público y privado”, en: *Gaceta Oficial*, No. 38,174 (27 de abril).
- 2004. *Cumpliendo las metas del milenio*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela / Naciones Unidas (<http://www.sisov.mpd.gov.ve>).

— 2002. “Ley Orgánica Procesal del Trabajo”, en: *Gaceta Oficial*, No. 37,504 (13 de agosto).

— 2001. *Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación, 2001-2007*. Caracas.

— s/f. “Ley de Tierras y Desarrollo Agrario”. Decreto 1546.

— s/f. “Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable”. Decreto 1469.

República de Venezuela. 2002. “Ley de los Consejos Locales de Participación Pública”, en: *Gaceta Oficial*, No. 37,463 (12 de junio).

— 1999. “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, en: *Gaceta Oficial*, No. 36,860 (30 de diciembre).

— 1997. “Ley Orgánica del Trabajo”, en *Gaceta Oficial*, No. 5,152 (19 de junio).

Vila, Enrique. s/f. “La economía social en el proyecto bolivariano: ideas controversiales”. Mimeo.

Material sobre propuestas de partidos y coaliciones

Acción Democrática

Acción Democrática. 2003. “Ante las misiones Robinson, Ribas y Sucre”. Comité Ejecutivo Nacional (17 de noviembre).

— 2003a. “Plan operativo, 2003 - AD” (<http://acciondemocratica.org.ve/>).

— 2003b. “Superar la pobreza” (<http://acciondemocratica.org.ve/temas.php?subseccion=Pobreza>).

— 2003c. “Acción Democrática: la visión social-demócrata para Venezuela, siglo XXI. Un espacio para la libertad y confianza. Lineamientos para la discusión”. Unidad de Políticas Públicas.

— 2001. *AD - Visión país*. Un espacio de libertad y confianza. *Lineamientos para la discusión*. Comité Ejecutivo Nacional. Caracas: Fundación Nacional de Estudios Políticos Raúl Leoni / Unidad de análisis y políticas públicas.

— 2001a. “Venezuela en crisis II: la economía”. Secretaría General. Documento aprobado por unanimidad en la reunión ordinaria del Comité Ejecutivo Nacional (18 de junio).

— 2001b. “Venezuela en crisis I”. Secretaría General. Documento aprobado por unanimidad en la Reunión Extraordinaria del Comité Ejecutivo Nacional (17 de mayo).

— s/f. “Bases Ideológicas”. Página no oficial del partido socialdemócrata venezolano (<http://www.geocities.com/CapitolHill/Parliament/1152/index.html>).

— s/f. “Nuestro compromiso programático”. Página no oficial del partido socialdemócrata venezolano (<http://www.geocities.com/CapitolHill/Parliament/1152/index.html>).

Heydra, Pastor. 2004. “La reflexión de AD sobre las elecciones regionales”, en: Diario 2001 (<http://www.2001.com.ve>).

Ramos Allup, Henry. 2003. “¿Es posible un nuevo pacto de gobernabilidad?”. Intervención en el simposio *La democracia de Rómulo Betancourt a Hugo Chávez*, realizado en Caracas (27 de noviembre).

Primero Justicia

Borges, Julio. 2005. “Documento doctrinario. Borrador 01-04-05”. Primero Justicia (<http://www.primerojusticia.org.ve>).

Borges, Julio y Naná Vicentini. s/f. “Centrados en la justicia”. Taller de valores y doctrina. Primero Justicia.

Primero Justicia. 2005. Justicia con la gente. No. 1 (marzo-abril).

— 2005a. “Justicia con la gente”. Plan de Acción, 2005 (<http://www.primerojusticia.org.ve>).

— 2003. “La crisis en Venezuela: cinco grandes mitos”
(<http://www.primerojusticia.org.ve>).

— 2003a. “La Venezuela de la justicia. Documento para la discusión”
(<http://www.primerojusticia.org.ve>).

Patria para Todos

Agencia Bolivariana de Noticias. 2005. “Uzcátegui: el 2006 será el año del debate ideológico”. Clausura de la VI Asamblea Nacional del Partido (<http://www.abn.info.ve>).

Albornoz, José. 2003. Discurso del Secretario General José Albornoz, en el acto de clausura de la V Asamblea Nacional del partido, Caracas (5 de abril).

Albornoz, José. s/f. Entrevista a José Albornoz
(<http://www.participa.com.ve/albornoz.php>).

Daza, Roy. s/f. *Democracia revolucionaria. La renovación del socialismo*. Caracas: Ediciones del PPT.

“En el municipio Torres todos están convencidos del triunfo de Julio Chávez”
(<http://elinformador.com.ve/noticiero3/xxprint.php?ArtID=2488>).

Encinoza, Eric. 2005. “PPT es un proyecto de cambio y de revolución: Rafael Uzcátegui, Secretario Nacional”, agosto
(<http://elinformador.com.ve/noticiero3/xxview.php?ArtID=14252>).

Noticias Patria Para Todos. 2005. “PPT hace un llamado al diálogo”. 12 de diciembre
(<http://www.ppt.org.ve/>).

— 2005a. “PPT: Iglesia venezolana dispuesta a entablar puentes para el diálogo”; diciembre (<http://www.ppt.org.ve/>).

COPEI

Fernández, Eduardo. 1996. “Conclusiones y propuestas de políticas públicas”, en: *Fundación Pensamiento y Acción, Estrategias para superar la pobreza*. Caracas: Fundación Konrad Adenauer.

IFEDEC. 2003. Para rescatar la confianza en Venezuela. Ideas para el diálogo. Caracas: IFEDEC / Fundación Popular Iberoamericana / Cooperación Española.

Pérez Vivas, César. 2003 “Partidos políticos, entorno cultural y conducción social”, en: Revista electrónica Venezuela analítica (marzo; <http://www.analitica.com>).

Política / documentos. 2005. “Partido demócrata cristiano COPEI: la propiedad privada hoy es una garantía para destino universal de los bienes”, en: Revista electrónica Venezuela analítica (agosto; <http://www.analitica.com>).

Coordinadora Democrática

Coordinadora Democrática. 2004. Plan Consenso País. Caracas (<http://www.consensopais.net>).

— 2003. “Agenda de reconstrucción de la República de Venezuela”. Mimeo (enero).

— 2002. “Pacto democrático por la unidad y reconstrucción nacional”. Mimeo (octubre).

Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) / Fedecámaras / Conferencia Episcopal Venezolana. 2002. “Pacto de gobernabilidad” (marzo).

Fundación Centro Gumilla

Fundación Centro Gumilla. 2004. “Gente que une gente. Foro permanente de constructores de inclusión. Consensos y disensos en la diversidad de propuestas de país y visiones de cambio” (http://www.gumilla.org.ve/Actual/Foro_Permanente/Gente_que_une_Gente.htm).

— 2003. “La Fundación Gumilla propone al país. Consideraciones sobre la superación de la actual crisis política venezolana” (<http://www.gumilla.org.ve>).

— 2003a. Gente que une gente. Bases para la acción (http://www.gumilla.org.ve/Actual/Foro_Permanente/bases_para_accion_doc.doc).

Acuerdo Social

Acuerdo Social. 2003. “Acuerdo social para el desarrollo y la superación de la pobreza”. Caracas: Espacios de Entendimiento / IESA.

— s/f. “¿Quiénes somos?” (<http://www.acuerdosocial.com>).

De Vicenzo, Teresa. 2003. “Desarrollo con equidad y control”. Entrevista a Luis Pedro España y Gustavo García, en el *Diario El Universal* (febrero: <http://www.eluniversal.com>).

España, et al. 2003. “Una propuesta de política social. Propuesta para la reforma del financiamiento y la prestación de servicios sociales”. Caracas: Acuerdo Social para el Desarrollo y la Superación de la Pobreza - Proyecto Pobreza.

González, Marino. 2005. “Retos de la política social en Venezuela”. Unidad de Políticas Públicas, Universidad Simón Bolívar. Acuerdo Social.