



2

América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias

Editores: Juan Valdés Paz y Mayra Espina



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

Proyecto Repensar América Latina

Coordinador General: Gonzalo Abad Ortíz

Comité Editorial:

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

Edición: Alfredo Prieto

Asistencia editorial: Laura Marrero

Volumen 2

Juan Valdés Paz y Mayra Espina, Editores

**América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo
contexto – Enfoques y experiencias**

ISBN 978-92-9089-176-5

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org/uy/shs y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Luis Piera 1992, 2o. piso

11100 Montevideo, Uruguay

Índice

Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i>	5
Presentación Gonzalo Abad Ortiz.....	9
Prólogo. Política social y políticas públicas <i>Juan Valdés Paz y Mayra Espina</i>	13
Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano. <i>Mayra Espina</i>	25
Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil <i>Laura Tavares Soares</i>	69
Estrategias de reproducción social. Las microprácticas y la política social. Capital y redes sociales <i>Alicia Gutiérrez</i>	107
La política social del gobierno mexicano <i>Berenice P. Ramírez López</i>	135
Algunas consideraciones sobre las políticas económicas y sociales implementadas desde la década de los 80 y la situación del empleo en Centroamérica <i>Mónica Hernández</i>	163

Integración y política social: la experiencia de la comunidad andina
Francisco Pareja Cucalón 197

El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la
investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad
y la transdisciplinariedad
Luis Carrizo 223

Estrategia bolivariana de política social
Orángel Rivas..... 267

Relación de autores..... 291

Estrategia bolivariana de política social

ORÁNGEL RIVAS

Antecedentes

De forma progresiva, en Venezuela, al igual que en otros países de la región, a la diversidad biológica, de edad, étnica y de género se le han superpuesto desigualdades sociales, reproducidas por un Estado al servicio de los intereses del capital en detrimento del trabajo.¹⁹⁷

El Estado venezolano ha estado caracterizado por una débil institucionalidad, a lo cual ha contribuido la intervención de poderes políticos y económicos organizados sobre la base de los beneficios de la renta petrolera y de acentuadas limitaciones para la participación popular en las decisiones de políticas públicas. La política social mantuvo siempre un estatus subordinado a la económica. Todo ello ha tributado al aumento de las limitaciones en las capacidades individuales y colectivas, requeridas para la superación de la pobreza, al deterioro de los niveles de bienestar y el disfrute de los derechos humanos y sociales, que estructuralmente han tenido respuestas limitadas y parciales. Estas visiones reduccionistas de lo social han tenido dos tendencias coexistentes que aún conservan rasgos de corporativismo, como derechos laborales adquiridos, la universal/asistencialista y la neoliberal.

197 República Bolivariana de Venezuela. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista.

Política social universal/asistencialista

El modelo universal/asistencialista existe en el país desde la década de los 40. Su sentido era proteger la fuerza productiva, que surgía con el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, basado en un modelo “segurista” de seguridad social, para los trabajadores asalariados, con empleo formal así como dar asistencia social a los grupos sociales no incorporados al proceso de modernización económica y social, financiado por la renta petrolera.

De forma simultánea se desarrolló un modelo corporativista, con servicios diferenciados, para ciertos sectores vinculados a actividades de distintos poderes del Estado. En tal sentido, se institucionalizó un sistema de beneficios muy generosos para determinados segmentos de la burocracia estatal, con servicios de salud, remuneraciones, jubilaciones y otros privilegios laborales, para específicos sectores (poder legislativo y judicial, Banco Central, sector de energía, universitario, electoral y militar).

En los centros urbanos hubo aumentos importantes de coberturas en educación, saneamiento ambiental y salud, el cual ha sido el principal espacio institucional de la acción del Estado. Pero, esos mismos servicios fueron desmejorando su calidad, y poco a poco perdieron su capacidad de dar respuestas a las necesidades sociales. Se generaron, en consecuencia, acentuados déficit y brechas sociales, cuyo efecto fue la conformación de amplios sectores de población excluidos, y marginalizados del proceso de modernización.

Enfoque neoliberal

En Venezuela desde comienzos de la década de los 90 adquiere importancia el Consenso de Washington, que postulaba la apertura y el retiro del Estado de la política social como estrategia de reducción de déficit fiscal para así tener los países espacios para pagar sus compromisos de deuda externa. La política social está subordinada a la económica, de tal manera que la mejor política social es que sea una buena política desde el punto de vista económico. Eran políticas *ex post* que buscan apagar incendios, por supuesto, con poca agua. Quedaba reducida, en el régimen neoliberal, a la ambulancia que recoge los muertos y heridos de la política económica.

La política social se restringe a programas transitorios, mientras duren los efectos negativos de las políticas de *shock*. Es un modelo de política social de

tipo pasivo, focalizada y compensatoria, que promueve el libre mercado y compensa a los pobres con programas selectivos, donde se reparten alimentos, útiles escolares, medicamentos, dinero. Reproduce una división social entre una clase privilegiada que accede a los servicios sociales, con su capacidad de compra en el mercado, por su inserción favorable en el mercado de trabajo, en un contexto de mercantilización de la política social; y una desfavorecida, beneficiaria de la asistencia social.

Un conjunto de programas de “subsidio directo” y nuevos ejecutores de las políticas sociales (ONG y Gobiernos estatales) entraron en escena. El Estado identificaba grupos vulnerables y pobres y repartía cosas entre ellos (dinero, alimentos, medicamentos, insumos escolares, entre otros). Tal política incrementó el deterioro institucional, financiero y axiológico de lo público, lo que se traduce en la crisis permanente de insumos, pérdida de calidad de los servicios sociales públicos. Ello contribuye al aumento sostenido del gasto familiar en servicios sociales, y aparece una diferenciación entre políticas para los pobres y los no pobres.

Derechos sociales como derechos humanos

La política social bolivariana es para Venezuela un nuevo paradigma. Una respuesta de búsqueda, integral y compleja a los efectos devastadores del neoliberalismo aplicado en Venezuela sobre las condiciones de vida del pueblo venezolano.

Hay una transición de una democracia de contenido político, donde se conquistaron libertades políticas como el derecho a elegir y ser elegidos, a una democracia de tipo social, la cual tiene de forma explícita un rango legal constitucional. En la propia Constitución aprobada en referéndum se postula a Venezuela como “...un estado social de derecho y de justicia...”.¹⁹⁸ Con una concepción de política social activa, que privilegia la garantía de los derechos sociales, económicos y culturales, derechos humanos, independientemente de la condición social y de la vinculación con el mercado de trabajo de los sujetos. En consecuencia, se hacen exigibles la educación, la salud, la vivienda en el marco de una seguridad social universal, basada en la ciudadanía y no el empleo.

198 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 2.

La concepción de que la satisfacción de las necesidades sociales es un asunto de caridad o de asistencialismo público se supera. El país comienza a cumplir con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entra en vigor en el año 1976.¹⁹⁹

Principios y características

Nueva estructura social

La estructura social está conformada por un entramado de relaciones sociales permanentes y recurrentes, que ordenadas jerárquicamente en cuanto al poder, la riqueza, el conocimiento y el prestigio, determinan situaciones desiguales en la satisfacción de las necesidades sociales y en la distribución de la riqueza y del ingreso. La estructura social de Venezuela está en proceso de transición hacia una formación económico social más incluyente, porque el gobierno está ejecutando, sobre todo con las misiones, un proceso de inclusión social masivo y acelerado, financiado por la nueva forma de utilizar la renta petrolera, lo que ha permitido avanzar en la cobertura y la universalización en la satisfacción de necesidades de identidad, alimentación, salud, educación, vivienda y empleo.²⁰⁰

Universalidad

La política social bolivariana es universal, en el sentido que comprende a todas las personas, sin excepción, independientemente de la vinculación con el mercado de trabajo. Ello supera la concepción de seguridad social, sustentada en el empleo, donde solo tienen derechos los trabajadores del sector formal que cotizan. Esta supone que existe pleno empleo, y que el mercado de este es homogéneo, sin segmentación alguna, para que la seguridad social alcance a todos los hogares que ofrecen su fuerza de trabajo con el mercado de trabajo, su condición social, étnica o grupo etario.

199 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

200 República Bolivariana de Venezuela. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista.

Se tienen derechos sociales a condiciones efectivas de bienestar y calidad de vida, por el solo hecho de ser ciudadanos, sin importar de la vinculación con el mercado laboral. Los servicios de salud en todos sus niveles de atención, incluidos los prestados por las tradicionales instituciones del seguro social, son también universales. Está garantizado el acceso a las instituciones educativas, desde la educación inicial, que comienza a los cero años hasta la educación universitaria, incluyendo la formación profesional. Todo ello, se hace posible por las misiones de salud, educación y de capacitación para el trabajo.

Equidad

La búsqueda de la equidad es un objetivo supremo del ordenamiento económico y social para hacer posible una efectiva universalidad de derechos y una justa distribución de la riqueza y de los ingresos, a partir del reconocimiento de las diferencias. Por ello la acción del gobierno se orienta según el criterio de a “cada uno según su necesidad”. Este se instrumenta con programas sociales específicos, que en Venezuela denominamos Misiones; están dirigidos a satisfacer necesidades particulares y específicas tales como discapacidades, situación de indigencia, alimentación, educación, salud, entre otras.

Las misiones educativas y las destinadas a las personas discapacitadas iniciaron su instrumentación con la identificación de las personas, mediante censos o registros masivos en plazas públicas y visitas a los hogares. Ello permitió cuantificar demandas, necesidades y déficit de cobertura así como la posterior programación de los servicios requeridos.

Nueva captación y uso de la renta petrolera

El incremento de los recursos invertidos en la política social está vinculado al nuevo paradigma de relacionamiento con la industria petrolera. Primero, el gobierno nacional mejoró en forma notable los mecanismos de captación de la renta y otros ingresos petroleros, mediante la modificación del sistema de regalías²⁰¹ y además con la creación de distintos fondos, que convergieron en

201 Las regalías son ingresos que percibe el Estado como propietario de las riquezas del subsuelo, las cuales se pagan por concepto de barriles producidos. La alícuota que abonaban las empresas transnacionales eran irrelevantes, y alcanzaba 1% o 3%.

el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) se financia el equipamiento de las misiones, especialmente las de salud y proyectos dirigidos hacia el desarrollo endógeno.

Durante el gobierno bolivariano la inversión social como porcentaje del Producto Interno Bruto se ha incrementado en 10,4 puntos porcentuales. Del total de los ingresos públicos percibidos, durante el período 1999-2010, la inversión social representa el 62,0%. En cambio, durante el período 1987-1998 la inversión social alcanzó a 36,9% de los ingresos percibidos, lo que significa que se han invertido con respecto a los ingresos percibidos 25,1 puntos porcentuales más durante el gobierno bolivariano.

Gastos e ingresos fiscales acumulados (MM de \$)

	Inversión social ¹	Ingresos ²	% Inversión social / Ingresos
1987-1998	71.551	193.831	36,9
1999-2010	394.426	635.696	62,0
Diferencia en puntos porcentuales (pp)			25,1

1. Comprende administración central, gobernaciones, alcaldías (1987-2010), PDVSA-FONDEN (1999-2008)

2. Comprende ingresos del sector público restringido consolidado restringido

Fuente: - Oficina Central de Presupuesto; - Banco Central de Venezuela, BCV; - Instituto Nacional de Estadística, INE.

Ello expresa, con nitidez, la prioridad estratégica que tiene la dimensión social del desarrollo. De ninguna manera, se deja a las fuerzas del libre mercado la suerte del pueblo pobre.

Corresponsabilidad, participación y organización social

La construcción del poder popular nacional es la base de la irreversibilidad del socialismo bolivariano, en conjunto con su vinculación con organizaciones populares de América Latina y el Caribe. En tal sentido, tiende a asumirse el planteamiento del autor István Mészáros²⁰² en el sentido del “debilitamiento gradual del Estado”, para lo cual la tarea se autodefine como un doble reto. Por una parte,

202 Mészáros, I (2006) *Más allá del Capital*, p.563.

instituir órganos de control social no estatales y una creciente autogestión que pueda ir asumiendo progresivamente el manejo de las áreas de actividad social más importantes en el transcurso de nuestra* “transición dentro de la transición”; y, en cuanto las condiciones lo permitan. Por la otra, producir un cambio consciente en los órganos estatales mismos — conjuntamente con y a través de las mediaciones internas y globales necesarias — a fin de hacer factible la realización de las perspectivas históricas definitivas del proyecto socialista.

Ha comenzado el recorrido de un camino de políticas públicas orientadas a satisfacer el reto de instituir órganos de control social no estatales. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela contempla que las organizaciones sociales tienen una responsabilidad de contraloría social, cuando plantea: “...Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica. ...”.²⁰³

Estrategias estructurantes

Las estrategias que dan fundamento a la política social del gobierno bolivariano se basan en la triple dimensión de la ciudadanía: política, económica y social.

Participación y organización popular

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favo-

203 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 62.

rables para la práctica de la participación y de la organización social. Pero de lo que se trata es de la participación directa e inmediata del pueblo, a través de sus organizaciones de base y no de la participación de organizaciones intermediarias, como las no gubernamentales, autodenominadas “sociedad civil.” Estas se posicionaron, se auto erigieron en “sociedad civil” y sectores dominantes las reconocían como tales, con lo que sustituyeron al pueblo y a sus legítimas organizaciones.

En el paradigma de la política social bolivariana la participación y el control social son expresiones del poder popular, camino en la construcción del socialismo desde abajo, donde las propias comunidades gestionan.

La Bombilla de Punta a Punta

La Comuna en construcción La Bombilla de Punta a Punta cuenta con 22 720 habitantes. Inició su conformación el 3 de mayo del año 2008, con la creación de la Sala de Batalla Social, organización que surge como instrumento político de articulación entre el pueblo organizado y el Gobierno Bolivariano.

Marbella Navarro, vocera de la Sala de Batalla Socialista Comuna en construcción La Bombilla de Punta a Punta, comentó que “esta Comuna, la conforman dieciocho consejos comunales, mesas técnicas de agua, comités de tierra urbana, comités de salud, mesas de energía y misiones sociales de la Revolución. El equipo promotor fue conformado por ciento cinco voceros de la comunidad. Tiene una Sala de Batalla Social constituida por once mesas de trabajo. Actualmente, aplican el diagnóstico participativo para la elaboración del Plan Maestro Comunal”.

Con este plan, que da sus primeros frutos, se han obtenido veinte hectáreas de la Unidad de Producción Primaria Socialista Francisco José Rangel “Indio Rangel”, del estado Aragua.

Por otra parte, a través del Ministerio del Poder Popular para las Comunas (MPPC), se han transferido a la Comuna en construcción “La Bombilla de Punta a Punta” recursos para sesenta y tres proyectos y dos Bancos Comunales por un monto total de 13 096 036 bolívares, destinados a diferentes ámbitos: social, cultural, socio productivo e infraestructura. Con lo que se espera convertir a La Bombilla de Petare en un territorio liberado por la Revolución.

Rosalba González, vocera del Consejo Comunal Praderas de La Bombilla, manifestó que,

gracias a la Revolución Socialista, hoy nuestra Comuna, con el apoyo del Ministerio del Poder Popular para las Comunas, ha realizado 64 remodelaciones de viviendas y diez sustituciones de ranchos por vivienda; se han construido diez pantallas atirantadas y ocho muros de contención; se han canalizado obras de aguas servidas y potable a 365 viviendas del sector, se encuentra en proceso de instalación la Unidad de Producción de Cepillo con Hilo Ecológico, tanques y envases plásticos con el equipo rotomoldeo (Pequiven), se compró y remodeló la Casa del Poder Popular y el Centro Comunal de Protección Integral para niños y niñas.

Por eso, señaló que La Bombilla es lo que es hoy, luego de 40 años de fundada: una Comuna ejemplo para el resto del país.

Fuente: <http://alopresidente.gob.ve/poder-populacho/comuna-de-petare-siembrade-20-hectareas-en-el-estado-aragua.html>

a) servicios sociales -salud, educación, vivienda, deporte, cultura, prevención y protección vecinal, prestación de servicios públicos; b) La participación de los trabajadores y comunidades en la gestión de empresas públicas, con mecanismos autogestionarios y cogestionario; c) La creación de organizaciones cooperativas y empresas comunales de servicios; d) La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades, para garantizar la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales.

Han sido múltiples las iniciativas de participación y control social del pueblo en los asuntos públicos. Han transitado desde los Concejos Locales de Planificación Pública, hasta las comunas, que son organizaciones de base territorial, con mayor desarrollo, que las de tipo social basadas en actividades o determinadas categorías sociales —laborales, campesinas, estudiantiles— o a étnicas, de género o grupo étnico.

Los Concejos comunales constituyen la organización socio-territorial relativamente más extendida, están basados en comunidades territoriales concretas, entendidas como: conglomerado social de familias, o sea, ciudadanos que habitan en un área geográfica determinada que comparten una historia e intereses comunes, se conocen y relacionan entre sí, usan los mismos servicios

públicos y tienen necesidades y potencialidades similares: económicas, sociales, urbanísticas y de otra índole. (Art. 4 Ley de Concejos Comunales, 2006).

Los consejos comunales en la práctica son espacios de articulación entre organizaciones sociales pre-existentes, están sido precedidos y se organizan sobre organizaciones sociales de base vinculadas a necesidades, aspiraciones y deseos específicos del pueblo, esto es: mesas técnicas de agua, de energía, comités de salud, entre las organizaciones más emblemáticas.

Aun cuando las organizaciones de base territorial han tenido, durante el proceso revolucionario, mayor desarrollo institucional y social,

...el poder popular no se reduce a los consejos comunales, ya que los consejos comunales son solo un componente del poder popular y ha mencionados entre otros de sus componentes, los consejos campesinos, los consejos obreros, los consejos estudiantiles (...). El poder popular descansa en el pueblo organizado en sus comunidades, centros de trabajo, centros de estudio y también en función de líneas de interés o temas.²⁰⁴

Las comunas en Venezuela son la organización política básica que construye el socialismo para el siglo XXI. Una experiencia novedosa de poder popular, lo constituyen las comunas, donde se profundiza el camino iniciado por los Consejos Comunales, orientado hacia la construcción del socialismo desde abajo, desde las bases populares. Son un territorio social donde coexisten varias comunidades que comparten tradiciones histórico-culturales, problemas, aspiraciones y vocación económica común, que usan los mismos servicios, que tiene condiciones de autosustentabilidad y autogobernabilidad y cuyas comunidades están dispuestas a articularse en un proyecto común construido en forma participativa y constantemente evaluado y readecuado a las nuevas circunstancias que se van creando.

De acuerdo con Marx,

... el carácter históricamente novedoso del sistema comunal se autodefine a través de su orientación práctica hacia el intercambio de actividades, y no simplemente de productos. La distribución de los productos, sin duda, surge de la propia actividad productiva organizada comunalmente, y es de esperar que se corresponda con el carácter

204 Aló Presidente 290 del 19 de agosto de 2007.

directamente social de esta última. Sin embargo, lo fundamental en el presente contexto es que en la relación de intercambio de tipo comunal la primacía está del lado de la autodeterminación y su concomitante organización de las actividades mismas en las que participan los individuos, de acuerdo con su necesidad como seres humanos activos. Los productos constituyen el momento subordinado en este tipo de relación de intercambio, y por consiguiente hacen también posible que se distribuya de un modo radicalmente diferente el tiempo disponible total de la sociedad, en lugar de que esté predeterminado y enteramente restringido a este respecto por la primacía de las metas productivas materiales, trátase de mercancías o de productos no convertidos en mercancía...²⁰⁵

Comuna Paraíso del Tuy

Los habitantes de la comuna en construcción Paraíso del Tuy aseguran que “las comunas no se decretan, nacen de acuerdo con las necesidades del pueblo y los concejos comunales, que son la bases fundamentales para la creación de las comunas”. La comuna ocupa un ámbito geográfico más amplio que el de los consejos comunales y apunta a ser la nueva base del gobierno del pueblo, señalaron.

La vocera del Consejo Comunal Colinas de la Dignidad, Morelbis Aguiar, lo sabe explicar: La comuna es un autogobierno local, comunitario, donde nosotros, el pueblo, somos los que decidimos qué queremos para nuestra comunidad, y cuáles son las mejoras que queremos desarrollar dentro de nuestro sector. No es el Estado el que viene a decidir, somos nosotros los que decimos cuál es la calle que nos conviene, dónde ubicar esa universidad o liceo que necesitamos. Somos nosotros los que decidimos qué vamos a hacer con el financiamiento y los recursos que nos da el gobierno revolucionario.

Las comunas, convertidas en ciudades comunales, dice Aguiar, vienen a sustituir a las alcaldías, los gobiernos locales, para que el Ejecutivo gobierne directamente con el pueblo, por eso es que le está dando el poder al pueblo a través de los consejos comunales, las comunas y las ciudades comunales. El pueblo es el que va a llevar el mando en cuanto a los recursos que le toca a

205 Mézáros, I. (2006), ob. cit, pp. 873-874.

cada venezolano, porque en este país la burocracia se ha comido a todas las instituciones, dijo.

Comuna en construcción

Los treinta y dos consejos comunales que hacen vida en los veintisiete sectores de Paraíso del Tuy, se reúnen desde hace quince meses en un espacio que denominaron Sala de Batalla Social. Ahí discuten el proceso de construcción de la comuna a través de su experiencia como pequeños gobiernos y la reforma constitucional no aprobada.

En un antiguo trapiche de siglo XIX, ubicado en lo que era la hacienda Seuce, antes propiedad de El Libertador Simón Bolívar, y que no hace muchos años atrás servía de botadero, todos los lunes los voceros de los consejos comunales de Paraíso del Tuy discuten la conformación de la comuna.

Paraíso del Tuy es una de las comunidades más necesitadas del estado Miranda, ocupa dos municipios, Independencia y Paz Castillo, y tiene a su haber treinta mil habitantes y un total de 5 900 familias. Hay extrema pobreza y carencia de servicios públicos. Las vías son de tierra y la electricidad y el agua aún no llega a toda la población.

Gobierno del pueblo

La comunidad Paraíso del Tuy está clara en que el pueblo es el mejor gobierno para el pueblo. La necesidad del pueblo hace que cuando llegan los recursos para hacer una casa, se administran de modo que se hacen dos en vez de una, y no se lo comen aparatos burocráticos, que vuelve los proyectos más lentos y costosos, afirma Aguiar.

La rosca, la contratista y la matraca se llevan la mitad de los reales de los proyectos y lo que dejan en la comunidad es algo mal hecho. Tratando de repartir aquí y allá, y con cuánto me quedo yo, te dejan la obra mal hecha o sin terminar. La experiencia de la comuna es cómo el pueblo, administrando los recursos que son nuestros, que siempre han sido nuestros, hacemos más efectiva la gestión”.

Hemos roto con la geometría del poder, con mentalidades obtusas que dicen que eso no se puede, estamos intentando construir cosas nuevas y ensayar cómo hacer cosas unidos y cómo nosotros en calidad de pueblo estamos aprendiendo a ser gobierno, eso que a nosotros nos negaron durante tantos años, señaló Aguiar.

Por su parte, Briceida Torrivilla, vocera del Consejo Comunal Antonio José de Sucre y responsable de la mesa de construcción de la comuna, para explicar qué es una comuna, aclara que es algo similar a la junta parroquial, solo que las primeras son gobernadas por las comunidades y rompen con el Estado burocrático de las segundas.

Fuente:<http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=196399&lee=4>

Democratización del mercado y de la economía

La transformación de la estructura social está vinculada con la diversificación de los modos y relaciones de producción, y la transformación del modelo predominante de acumulación y distribución de la renta petrolera. Requiere la recuperación de los recursos y medios productivos en función de la democratización del mercado y una amplia redistribución de activos productivos, primeramente, desde la propiedad privada hacia la propiedad social, y posteriormente el fortalecimiento de las formas directas de propiedad social. Las relaciones sociales de producción del socialismo del siglo XXI están sustentadas en formas de propiedad social, que comprenden la propiedad autogestionaria, asociativa, comunitaria y comunal; así permanecen formas de propiedad pública indirecta e individual. Todo ello para contribuir a crear condiciones efectivas y sustentables de inclusión socioproductiva.

La diversificación de los modos y relaciones de producción tiene su base en el establecimiento de un modelo productivo socialista, que desde el punto de vista institucional, comprende básicamente a las empresas de propiedad social directa e indirecta, el sector de la economía social y la empresa de propiedad privada. Incluye nuevas formas de generación, apropiación y distribución del excedente, en el cual los productores asociados, con nuevas formas de relación con la comunidad, la naturaleza y los medios de producción y son responsables de sus prácticas productivas y administrativas autogestionadas. Avanzando en la sustitución de la concentración y centralización en la toma de decisiones por una genuina autonomía que llegue hasta las comunidades

locales,²⁰⁶ con la conformación de la gestión y la propiedad comunal, donde existe el desafío de superar las relaciones de producción salariales.

El modelo transformado de acumulación y distribución de la renta petrolera, consiste en el rescate y fortalecimiento de la industria de hidrocarburos y tiene como componentes: a) una política petrolera externa de consolidación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); de lucha por precios justos, palanca de integración latinoamericana y caribeña y de solidaridad con países consumidores, con menor desarrollo relativo que Venezuela; b) soberanía petrolera, mediante el pago justo de los tributos internos y de la regalía, sobre todo por parte de las empresas transnacionales. De igual manera, a partir de la industria petrolera se han conformando empresas públicas “grannacionales”;²⁰⁷ c) nacionalización de las empresas privadas vinculadas de manera directa con el proceso productivo, que prestan servicios a Petróleos de Venezuela (PDVSA); d) internalización de la industria de hidrocarburos, a través del Plan de siembra petrolera, que permitirá generar mayor agregado, sustituir importaciones y convertir al petróleo en un instrumento para el desarrollo regional del país.

El combate al latifundio y recuperación de tierras productivas, está orientado hacia la elevación de su producción y productividad, para satisfacer las necesidades del pueblo. Desde el comienzo del gobierno revolucionario se promulgó una nueva ley de tierras. En tal sentido,

se pretende implantar los medios necesarios para la eliminación íntegra del régimen latifundista, como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo. Otra de las finalidades del nuevo marco legal es el aseguramiento de la biodiversidad, la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario, y la seguridad agroalimentaria y de la presente y futuras generaciones. Especialmente importante resulta lo relativo a la seguridad agroalimentaria, también consagrada como valor constitucional en el aludido artículo 307 de nuestra Ley Fundamental; se busca, por tanto, el desarrollo de una producción agraria con fines no meramente económicos, sino primordialmente, como el medio fundamental de atender de

206 Lineamientos del Plan Desarrollo Económico y Social 2007-2013. Primer Plan Socialista. Proyecto Simón Bolívar.

207 En Venezuela se consideran empresas grannacionales las mixtas conformadas por empresas públicas de otros países.

manera efectiva y eficiente la demanda alimentaria de la población del país.²⁰⁸

La protección de la biodiversidad y del lecho marino, con la prohibición absoluta de la pesca de arrastre industrial, para proteger la artesanal en equilibrio con la conservación ambiental es una política inédita en nuestro país, y la solidaridad se manifiesta a través de las actividades de donación con la población en situación de exclusión social:

...pescadores y pescadoras artesanales que no son de pequeña escala, deberán contribuir solidariamente con la entrega gratuita y directa de una cuota de producto capturado en su faena de pesca a los órganos y entes del Estado con competencia en materia de pesca, acuicultura y alimentación, a los fines de atender las necesidades de la población en situación de exclusión social, así como para asegurar la soberanía alimentaria...²⁰⁹

Por su parte los pescadores y acuicultores industriales tienen la obligación de entregar al menos una cuota de 5% del producto capturado, para atender la satisfacción de necesidades básicas del pueblo.²¹⁰

Desde el comienzo del gobierno bolivariano se construye una política económica dirigida al disciplinamiento de los sectores sociales hegemónicos apropiadores de rentas, por sus posiciones de poder financiero, empresarial o sindical. Por ello, se establece una política de administración de divisas, para evitar la fuga de capitales, como parte de una estrategia de proteger las reservas internacionales, ante los ataques de grupos poderosos; regulación de las tasas de interés, para incentivar la inversión productiva y disminución de las rentas de los grupos bancarios.

La política económica distributiva y redistributiva ha sido posible, por la orientación humanista, por la concepción de una economía al servicio del pueblo y no del capital.

208 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Exposición de Motivos.

209 Artículo 46, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura. Gaceta Oficial no. 5 877, 14 de marzo 2008.

210 Artículo 47, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura. Gaceta Oficial no. 5 877, 14 de marzo 2008.

Una innovación adicional en materia de política económica es la creación de mercados institucionales, a través de los cuales los bienes de empresas de producción social se comercializan en entidades públicas, —ya sean empresas o servicios públicos— y no en el mercado tradicional, orientado a la obtención del lucro.

Construcción de autonomías de acción

La estrategia de construcción de la ciudadanía social está dirigida hacia la generación de capacidades, para el disfrute de derechos sociales, sobre todo de los excluidos, de los más pobres, para que construyan autonomías de acción. Esta estrategia comprende dos grandes dimensiones: por un lado, la vocación profundamente humanista del gobierno nacional, concretada por medio de las misiones sociales, como estrategias de inclusión social masiva y acelerada, para atender necesidades particulares: educación, salud, discapacidades, situación de indigencia, alimentación, vivienda y formación profesional; por el otro, la promoción de los ingresos autónomos suficientes, obtenidos a través del mercado del trabajo, que permitan adquirir bienes y servicios del mercado institucional y de otros mercados.

La salud y la educación, aparte del empleo productivo, son consideradas las condiciones estructurales básicas para el ejercicio de la ciudadanía. La salud se concibe como un hecho social y no solo médico; depende del modo y las condiciones de vida de la población. Existe la aspiración de transformar la sociedad desde la salud. En tal sentido, destacan los siguientes objetivos: a) Promoción de condiciones que favorezcan una producción social de la salud enmarcada en la convivencia solidaria, en armonía con la naturaleza y un modo de vida saludable en los territorios sociales. b) Asegurar los mecanismos y espacios que permitan la participación protagónica del Poder Popular en la ejecución, seguimiento, control y evaluación de la gestión pública y popular en salud. c) Consolidar la nueva institucionalidad del Sistema Público Nacional de Salud basado en Barrio Adentro como eje integrador de la red única de servicios, con rectoría única, financiamiento asegurado, desarrollo soberano científico-tecnológico, talento humano de calidad y solidario internacionalmente.²¹¹

La política educativa del gobierno bolivariano está orientada a la formación de ciudadanos republicanos, para lo cual, a diez años del gobierno bolivariano, se avanza profundizando la universalización de la educación, con equidad, pertinencia social y participación activa de la comunidad.

El centro de la política educativa es la inclusión social y la equidad, que comprende la alfabetización, la lectura, la permanencia y prosecución escolar. “...Hoy en día no solo se aprende a leer y escribir, sino que hay una serie de eslabones progresivos en el sistema educativo, que permiten a los ciudadanos completar su escolaridad en la primaria y la secundaria, para que finalmente puedan ingresar en la enseñanza universitaria.”²¹²

El gobierno bolivariano, desde su inicio, en el año 1999, tuvo la orientación de saldar la deuda social acumulada, para lo que utilizó estrategias no convencionales, innovadoras, separadas de la institucionalidad tradicional. Al comienzo, mediante programas de corte asistencialista para atender la emergencia social de forma transitoria, con el Proyecto Simón Bolívar 2000, se prestaron servicios odontológicos, servicios personales, cirugías, mercado de alimentos, entre otros.

De manera progresiva, se ha venido construyendo la nueva institucionalidad de la política social, centrada en las “misiones sociales”, como estrategia de inclusión social masiva y acelerada. Estas se fueron insertando a la institucionalidad preexistente, con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública, quedaron incorporadas al ordenamiento jurídico-institucional del país y parte del sistema de planificación, pero conservaron flexibilidad institucional para mantener su efectividad.²¹³

Las misiones constituyen un salto cualitativo y cuantitativo en la satisfacción de necesidades sociales básica porque rompieron con esquemas obsoletos y excluyentes en la gestión de los servicios de salud, educación, alimentación y protección social. El principio de universalismo con equidad en el cual se sustentan permite que sean asequibles al pueblo. Están operando en los territorios sociales donde viven los excluidos, en la parte alta de los cerros, las

212 Mario Sanoja, Obediente. *El Humanismo Socialista venezolano del siglo XXI*.

213 Ley Orgánica de la Administración Pública. Artículo 131. La Presidenta o Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten, podrá crear misiones destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, que estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada.

zonas periféricas de los centros urbanos y en las zonas rurales, donde la acción del gobierno históricamente no llegaba.

En el país funcionaban, hasta mediados del año 2010, alrededor de treinta misiones, para atender necesidades específicas de alimentación, salud, desde la atención primaria hasta la atención hospitalaria especializada; la odontológica y la integral a la población con discapacidades; educación para inclusión social (alfabetización, culminación de la educación primaria, secundaria, educación técnica y superior); preservación del patrimonio cultural; protección de la población indígena, recuperación de tierras y organización del poder popular desde territorios sociales concretos. La Institucionalidad ha contribuido a dar respuestas rápidas y efectivas a la satisfacción de necesidades sociales del pueblo.

Misiones educativas (Acumulado 2010)

Misión	Graduados	Estudiantes
Alfabetización (Misión Robinson I)	1.706.145	14.829
Educación Primaria (Misión Robinson II)	577.483	297.833
Bachillerato (Misión Ribas)	632.623	432.902
Educación Universitaria (Misión Sucre)	95.627	462.199
Formación Profesional (Misión Ché Guevara)	921.163	43.977

Fuente: Fund. Samuel Robinson, Fund. Misión Ribas, Fund. Misión Sucre y MPP. Comunas y Protección Social.

Las misiones educativas, sobre todo dirigidas a la población excluida, abarcan desde la alfabetización hasta la educación universitaria. La alfabetización se instrumentó con la misión Robinson I y ha permitido reducir la tasa de analfabetismo de la población activa en 3,1 puntos porcentuales al pasar de 6,7% a 3,1% entre 1999 y el año 2010.

La Misión Ribas, dirigida a los excluidos del sistema de educación secundaria, se inicia en 2003, con un registro, en el cual se identifican aproximadamente 1 400 000 personas, que equivale a 53% de la población en edad de educación secundaria (12 a 16 años).

Por su parte, hasta la llegada del gobierno bolivariano era crónico el déficit de cupos para los bachilleres. El primer registro realizado en 2003 identificó cerca de 470 000 bachilleres excluidos del subsistema de educación superior que quisieran continuar sus estudios, que representan aproximadamente 18%

de la población para el grupo etario respectivo. Ello condujo a la creación de la Misión Sucre, cuyo principal logro es la masificación del acceso a la educación universitaria, de tal forma que la cifra de municipios de Venezuela que contaban con instituciones de educación superior, antes solo sesenta, actualmente asciende a 272. Las estrategias principales de masificación son las Aldeas Universitarias en los distintos municipios modalidad de clases presenciales y semipresenciales, aumento del porcentaje de la matrícula en las instituciones universitarias, entre las que destacan la Universidad Bolivariana de Venezuela y la Universidad de las Fuerzas Armadas.

El resultado ha sido un mejoramiento notable en la garantía del acceso a la educación universitaria. En tal sentido, tienen asegurado este derecho, para el año 2010, 79,6 por cada 1000 habitantes. Ello significa un incremento de 50,7 por cada 1000 habitantes. Específicamente, durante el gobierno bolivariano la matrícula de educación universitaria se ha incrementado a un promedio de ciento treinta y cinco mil estudiantes por año, ante un promedio anual de veintiún mil estudiantes, durante los últimos años de la Cuarta República.

Consumo efectivo, ingresos autónomos y pobreza

Consumo efectivo

En la economía neoclásica el Estado es un mero administrador de la justicia. Su intervención directa y consciente, mediante la política social y como agente del desarrollo y de los mecanismos institucionales del mercado (sindicatos, contratación colectiva, salario mínimo, ingreso ciudadano), producen desequilibrios en el mercado, según la escuela neoclásica.

El Sistema de Cuentas Nacionales privilegia las relaciones económicas típicas de mercado; o sea, las relaciones de intercambio comercial. No considera como relación económica relevante, a aquellas propias de la solidaridad (donaciones, reciprocidad, cooperación).

El consumo, para los neoclásicos es el desenlace de una transacción comercial. Se vincula consumo a compra en el mercado de los bienes y servicios. De tal forma, que solo consume quien tiene un salario como resultado de la venta de su fuerza de trabajo. No se considera consumo al que se deriva de las asignaciones jerárquicas (servicios de salud, educación, recreación, entre otros) prestadas por el Estado, ni el proveniente de la solidaridad.

Desde la perspectiva de la teoría económica comprensiva, el consumo tiene como objetivo la satisfacción, logro y cumplimiento las necesidades, motivaciones, aspiraciones y deseos de las personas, colectividades y sociedad en su conjunto. Su satisfacción es el resultado de ingresos por concepto de empleo, políticas públicas y relaciones de solidaridad.

El consumo es de máxima importancia para la economía; es una de las dimensiones esenciales de la actividad económica; es expresión del cumplimiento de los objetivos últimos de este renglón, distinto al consumismo. Pero, se lo entiende de forma restringida y limitada, reducido a gasto de consumo, lo cual conduce a excluir del consumo efectivo provisto por el Estado y la solidaridad, en el cálculo del Índice de Precios al Consumidor. En sí mismo, es una actividad económica, cuyo fin es el bienestar general y el desarrollo integral, como expresión de la búsqueda de una mejor calidad de vida.

En el caso venezolano, estimaciones preliminares indican que el aporte al consumo efectivo de las transferencias en especies por concepto de servicios de educación y salud provistas por el Estado se multiplicaron por veinte entre 1998 y 2010, donde el consumo en salud y educación provisto por la inversión social con respecto al privado de los hogares aumentó en un promedio de cinco puntos porcentuales, con respecto al año 1998. Ello como fruto del compromiso del gobierno bolivariano con la política de inclusión social.

Ingresos autónomos y pobreza

La fuente de los ingresos autónomos se basa en el empleo productivo y bien remunerado, derivado de una política económica, macroeconómica y sectorial, que induce la generación de empleo y de una política activa, mediante el apoyo crediticio, organizativo, la formación en oficios y la promoción y de nuevas iniciativas productivas de carácter público. A estos se le añade el ingreso proveniente de las pensiones provistas por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

Indicadores socioeconómicos seleccionados

	Tasa de desempleo 1)	Pensionados	Hogares en situación de pobreza extrema 1)	Hogares en situación de pobreza extrema NBI 2)	Coefficiente de GINI 1)
1995	10,22	316.190	24,5		0,4911
1996	12,43	324.185	39,5		0,4632
1997	10,6	331.667	25,5	9,7	0,4874
1998	11,0	387.007	21,0	10,8	0,4865
1999	14,5	475.514	16,6	9,9	0,4693
2000	13,2	512.514	16,7	10,5	0,4772
2001	12,8	536.347	14,2	9,3	0,4573
2002	16,2	538.840	16,6	13,0	0,4938
2003	16,8	626.795	25,1	12,7	0,4811
2004	13,9	757.679	23,5	12,2	0,4559
2005	11,4	819.824	17,0	10,1	0,4748
2006	9,3	944.475	10,2	9,0	0,4422
2007	7,5	1.168.515	7,6	8,4	0,4237
2008	6,9	1.282.965	7,5	8,5	0,4099
2009	8,1	1.339.695	7,3	7,9	0,4183
2010	8,5	1.693.876	7,1	7,7	0,3898

1) Segundos semestres de cada año. 2) Primeros semestres de cada año

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Los impactos de las misiones en las condiciones favorables de vida de la población se han fortalecido por la disminución de la pobreza por ingresos, debido al desempeño eficiente del mercado de trabajo, al descender los índices de la tasa de desempleo, que se ubicaba en 11,3%, antes del inicio del gobierno, y para 2009, en 7,9%. Esto contribuye al mejoramiento de los ingresos familiares, que impacta, de manera conjunta con el incremento del Ingreso Mínimo Legal, compuesto por el salario mínimo legal y el beneficio de alimentación;²¹⁴ al aumento de los pensionados por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales en la disminución de la pobreza extrema; y a la reducción de la desigualdad.

214 Consiste en un ingreso percibido por los asalariados por parte de sus empleadores, regulado por la Ley de Alimentación de los trabajadores. Gaceta Oficial. No. 38094 del 27/12/2004.

Los hogares en situación de pobreza extrema ascendían a 21% para el año 1998 y decrecieron a 7% para el primer semestre de 2009. Por otra parte, se produjo un mejoramiento sensible en las condiciones distributivas del ingreso por concepto de trabajo, que complementan a la distribución favorable de la renta petrolera a los pobres, mediante la institucionalidad de la política social.

Principales conclusiones

La estrategia bolivariana de política social es un proceso con innovaciones en la concepción y en la instrumentación de la inclusión social, que aún está en construcción, con importantes desafíos para su consolidación.

La política social bolivariana se diseña y ejecuta en medio de un proceso político de confrontación aguda y exacerbación de los conflictos entre sectores sociales identificados con los intereses del capital y los del pueblo. Tal situación incorpora factores adicionales de complejidad a los propios procesos y mecanismos institucionales de gestión de cualquier política social.

La mayoría de los medios de comunicación desempeñan un papel altamente beligerante, que magnifican determinados déficit y brechas sociales existentes, estructuralmente no resueltas. Persisten instituciones y prácticas sociales que contradicen principios de equidad, tales como el corporativismo laboral-sindical, muy arraigados en la cultura laboral venezolana, tanto por parte de los patronos como de los trabajadores.

Está en proceso de consolidación la estrategia de atención en salud. En ella destacan los aciertos de Barrio Adentro como modelo de atención primaria en salud, aún continúa pendiente la instrumentación del sistema nacional de salud. Este, en la actualidad está aún fragmentado, financiado en lo fundamental por ingresos públicos, donde el Estado sostiene tanto el sistema público de salud, como la atención prestada por el sistema privado, mediante los Seguros de hospitalización, cirugía y maternidad, que constituyen una transferencia de renta hacia sectores del capital médico-farmacéutico, que es un obstáculo estructural para la universalización efectiva del servicio de salud.

La masificación acelerada de la educación en todos los niveles está atentando contra la calidad, aun cuando es necesario destacar el costo de oportunidad

de la ausencia de la inclusión educativa, de no ser por las misiones sociales en este sector.

En cuanto a la democratización de la economía y del mercado, principios propios del socialismo del siglo XXI, el Estado ha recuperado actividades económicas consideradas estratégicas, pero se mantiene el desafío de avanzar hacia una economía productiva, gestionada por “productores libres asociados”, como plantea Marx en “Elementos fundamentales para la crítica de la economía política” (Grundrisse) y no agotarse en la estatización de los medios de producción. Asimismo, la propiedad comunal, si bien es un avance significativo, como parte de la construcción del poder popular también debe enfrentar el reto de construir relaciones de trabajo autogestionarias y no sustentadas, igualmente en trabajo asalariado.

En los procesos de participación popular organizada en la conducción y operación de políticas sociales el gran desafío es mejorar la capacidad del pueblo en la autogestión y la construcción de las comunas y la de la nueva institucionalidad del Estado socialista.

El sistema estadístico nacional, aunque cuenta con indicadores relevantes sobre la política social, como lo constituyen las Encuestas a Hogares —entre ellas destaca, la relativa a la fuerza de trabajo y aquella sobre consumo—, registros administrativos de salud y de educación, entre otros tiene pendiente el desarrollo de un sistema de indicadores sociales que identifique y registre los avances, impactos y logros de la estrategia social bolivariana.

Bibliografía

Asamblea Nacional. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista.

István Mészáros (2006) *Más allá de El Capital. Hacia una teoría de la transición*, Vadell hermanos editores.

Maignon, T. (coord.) *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, CENDES/UNFPA, Caracas.

Lo Vuolo, R. *et al.* *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano.* CIEPP/
Niño y Dávila Editores.

Razeto Migliaro, L. *Desarrollo, transformación y perfeccionamiento de la economía en
el tiempo,* Universidad Bolivariana, Chile.