

Política social, ciudadanía y ciudad híbrida sostenible (Venezuela):

¿oportunidad, utopía o *marketing* político?*

Fecha de recepción: 14 de mayo del 2011 Fecha de aceptación: 16 de agosto del 2011

Mercedes Ferrer y Arroyo

PhD. Profesora e investigadora titular del Área Prioritaria de Investigación

“Territorio, Ciudad y Ciudadanía”, Instituto de Investigaciones, Facultad de Arquitectura y Diseño (IFAD),

Universidad del Zulia, Venezuela

ferrer.mercedes@gmail.com

Ramón Reyes Arrieta

MSc. Profesor e investigador titular del Área Prioritaria de Investigación “Territorio, Ciudad y Ciudadanía”

Director del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño (IFAD),

Universidad del Zulia, Venezuela.

rareyesar@yahoo.es

Nersa Gómez de Perozo

MSc. Profesora e investigadora titular del Área Prioritaria de Investigación (API) “Confort y Sostenibilidad en el Ambiente Construido”, Instituto de Investigaciones, Facultad de Arquitectura y Diseño (IFAD),

Universidad del Zulia, Venezuela

nersag@yahoo.com

Resumen Las ciudades venezolanas y latinoamericanas se caracterizan por la hibridez-mestizaje de su fábrica urbana formal-informal, así como por su insostenibilidad, producto de la urbanización de la pobreza, dispersión, asimetrías en calidad de vida y déficit de ciudadanía. Para superar estos déficits se ejecutan en Venezuela políticas-programas sociales como Ciudadanía Plena (PCP), los programas de la gobernación del Zulia y las misiones del gobierno nacional. El artículo evalúa sumariamente el potencial de estos programas para construir ciudadanía y ciudades sostenibles desde su formulación como política-programa. Se caracterizan y comparan los programas considerando: objetivos, actores participantes, modelos de gestión y valores. Se concluye que los tres programas coinciden en el diagnóstico del problema y difieren, en el modelo de gestión aplicado, en los actores involucrados y en los valores asumidos. El PCP fortalece el capital social, emponderando a ciudadanos y los programas nacionales y estatales, mediante el *marketing* de resultados, incrementan la legitimidad y capital político utilizando subsidios que, de forma diferencial, refuerzan la dependencia y obstaculizan la formación de ciudadanía y ciudades sostenibles.

Palabras clave autor

ciudad híbrida-sostenible, ciudadanía, *marketing* político, formulación de políticas-programas sociales.

Palabras clave descriptor

Política social, Programas sociales, Mercadeo social, Formulación de políticas—Venezuela.

* Artículo de investigación científica y humanística que presenta los resultados de las investigaciones: “Evaluación del Modelo de Gestión del Programa Ciudadanía Plena” y “Gobernanza, complejidad y sostenibilidad urbana”. Este último perteneciente al Programa de Investigación “Mutaciones territoriales múltiples, ciudad y sostenibilidad”. Ambos proyectos fueron financiados por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CONDES), de la Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.

Social policy, citizenship and sustainable hybrid city (Venezuela):

opportunity, utopia or political marketing?

Abstract Venezuelan and Latin American cities are characterized by hybridity-miscegenation of formal-informal urban fabric and its unsustainability resulting from the urbanization of poverty, dispersion, asymmetry in quality of life and citizenship deficit. To overcome these deficits Venezuela runs in policies - social programs such as Full Citizenship (PCP), programs for the governorship of Zulia and missions of the national government. The article reviews briefly the potential of these programs to build citizenship and sustainable cities from its formulation as policy-program. The programs are characterized and compared considering: objectives, actors involved, management models and values. It is concluded that the three programs agree on the diagnosis of the problem and differ in the management model applied, in the actors involved and the values assumed. The PCP strengthens the social capital, empowering citizens and national and state programs through marketing results, increase the legitimacy and political capital by using subsidies, differentially reinforce dependency and hinder the formation of citizenship and sustainable cities.

Key words hybrid-sustainable city, citizenship, political marketing, policy, social programs.

Key words plus Public Policy, Social programmes, Social marketing, Policy Making – Venezuela.

Política social, cidadania e cidade híbrida sustentável (Venezuela):

oportunidade, utopia ou *marketing* político?

Resumo Cidades venezuelanas e latino-americanas caracterizam-se por hibridismo-miscigenação na sua fatura formal-informal, mesmo por sua insustentabilidade resultante da urbanização da pobreza, dispersão, assimetrias na qualidade de vida e déficit de cidadania. Para superar esses déficits, executam-se na Venezuela políticas-programas sociais como Cidadania Plena (PCP), os programas da governação do Zulia e as missões do governo nacional. O artigo analisa brevemente o potencial destes programas de construção de cidadania e de cidades sustentáveis desde a sua formulação como política-programa. Os programas caracterizam-se e comparam-se considerando: objetivos, agentes envolvidos, modelos de gestão e valores. Conclui-se que os três programas concordam com o diagnóstico do problema e diferem, no caso do modelo de gestão aplicado, nos atores envolvidos e os valores assumidos. O PCP reforça o capital social, empoderando os cidadãos e programas nacionais e estaduais através do marketing de resultados e acrescenta a legitimidade e capital político por meio de subsídios, que de forma diferencial, reforçam a dependência e obstam a formação de cidadania e cidades sustentáveis

Palavras-chave cidadania e híbridos, cidade sustentável, *marketing* político, a política social.

Palavras-chave descritor Política Social, Programas sociais, Marketing Social, Formulação de Políticas–Venezuela.

Introducción

La ciudad latinoamericana y la venezolana contemporánea se caracterizan por la *hibridez-dispersión* de su fábrica urbana, así como por la coexistencia espaciotemporal de fragmentos con códigos genéticos diferentes —*ciudad formal-planificada* (legal) y *ciudad informal-espontánea* (ilegal)— “residencial por excelencia, poco funcional y desconectada de las redes de control urbano” (Guitián, 1993). Esta forma de ocupar el territorio que define la morfogenética de la ciudad latinoamericana y la venezolana es, para Negrón, una “dualidad inescindible” (1993, p. 261), porque constituyen una *realidad única e indisociable*. Según Guitián, son “dos modalidades de espacialización en la ciudad que no significan una disociación absoluta entre ambas” y, de acuerdo con Cilento (2005), es “una dos-ciudad”, forma urbana de subdesarrollo, en la que más del 50% de la población urbana vive en barrios pobres autoproducidos por sus ocupantes. Estas formas de hacer y habitar la ciudad expresan una *fallida ciudadanía social*, porque restringen el derecho a la satisfacción de necesidades básicas y a la potenciación del desarrollo humano e, implica identidades y modos de vida heterogéneos, aunque existan algunos rituales urbanos compartidos que, sin embargo, se realizan desde condiciones y calidad de vida asimétrica y diferencial (Guitián, 1993).

Para superar los déficits-asimetrías en la calidad de vida, reducir la pobreza-*fallida ciudadanía social* y lograr que todo latinoamericano y venezolano tenga una calidad de vida digna, objetivos del

milenio y de desarrollo sostenible, es necesario reducir las desigualdades y fomentar la gobernanza del tejido social, como vía para reconstruir la credibilidad en los liderazgos políticos y, económico-sociales, promoviendo la participación pluriactoral en la formulación y gestión de políticas sociales y lograr ciudades y ciudadanía sostenible (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010; Guédez citado en Ferrer, 2011).

En este sentido, la construcción de ciudadanía reviste importancia clave, por cuanto reduce la exclusión social y la dependencia del Estado de amplios colectivos y se convierte en objetivo fundamental en la lucha contra la pobreza, que plantea a quien la sufre, además de la falta de recursos monetarios, un problema de marginación y de aislamiento, exclusión social y déficit de ciudadanía, que incrementa la desigualdad y potencia los problemas sociopolíticos (Montagut, 2000; PNUD, 2010).

Enmarcado en estas consideraciones, el artículo presenta sumariamente los resultados de una investigación cuyo objetivo es evaluar, desde la formulación-caracterización de las políticas y programas sociales venezolanos, su potencial para construir ciudadanía y ciudades sostenibles y dar respuesta a la pregunta: ¿política social [ventana de] oportunidad, utopía o estrategia de *marketing* político? Con este fin y, para “construir inteligencia *para la acción* —*articulando el*

mundo de la investigación con el mundo de la política—” (Figueras, 2010), se seleccionan, caracterizan y comparan tres casos de estudio: el Programa Ciudadanía Plena (PCP), implantado en Maracaibo (capital del estado Zulia, ubicado en el extremo occidental de Venezuela y limítrofe con Colombia, con aproximadamente 1,5 millones de habitantes), los programas sociales de la Gobernación del estado Zulia y las *misiones* del gobierno nacional, aplicando una matriz de evaluación que incluye cuatro variables-características clave de la política social y programas: objetivos, actores implicados, el modelo de gestión implantado y valores que los sustentan.

Se plantea como hipótesis que el análisis desde las características-variables que conforma el *núcleo fundacional* de la política-programa social permite la *evaluación ex ante* y la prognosis de su potencial para construir ciudadanía y ciudades sostenibles, viabilizando su retroalimentación y reformulación temprana, con el fin de cumplir con los fines planteados.

El PCP se crea en 1997 por iniciativa de un grupo de profesores de la Facultad de Arquitectura de la Universidad del Zulia (FADLUZ), el apoyo de la Alcaldía de Maracaibo y organización no gubernamentales, para superar la pobreza, promoviendo ciudadanía y el desarrollo local sostenible. Por otro lado, la gobernación del estado Zulia, a fin de superar la precariedad urbana-regional, inicia en el 2000 la ejecución de una política social que asume “como estratégica y ventana de oportunidad”, con el fin de reducir los déficits de servicios, producir bienestar y una mejor calidad de vida para los zulianos (Acosta, 2006). El gobierno nacional, en el 2003, transforma las políticas y programas sociales en *misiones*, que pasan a ser “el símbolo de los programas de acción y ayuda social del gobierno bolivariano, y comprenden una variedad de modalidades de acción que permiten alcanzar amplios sectores que requieren

atención”, en una coyuntura sociopolítica crítica (Lacruz, 2006; D’ Elia y Cabezas, 2008).

Los tres programas pretenden responder a los Objetivos del Milenio, de desarrollo sostenible, y a la necesidad de producir resultados-mejorar la calidad de vida de la población pobre (ciudad informal) a corto plazo, mediante la dotación de servicios públicos y subsidios directos. Simultáneamente, los impactos-resultados positivos de la implantación de estas políticas, aunados a la esperanza sembrada en el electorado, viabilizan el desarrollo de estrategias de *marketing* político-urbano que legitiman a los actores políticos e institucionales por desempeño, ampliando su capital político y “la gobernanza para lograr el desarrollo sostenible” (International Institute for Sustainable Development [IISD], citado en Ferrer, 2011).

El artículo se estructura en cuatro partes: en la primera se desarrolla el marco conceptual, en la segunda se plantean la estrategia metodológica y el marco explicativo-caracterización de los programas, en la tercera se aplica la matriz y analizan los resultados y en la cuarta se presentan las conclusiones y las recomendaciones finales.

Ciudad híbrida sostenible, política-programas sociales, marketing político

En esta parte se desarrollan los conceptos-palabras clave que fundamentan el trabajo. Se inicia explicando el constructo *ciudad híbrida*, forma de apropiación del territorio, resultado de las características socioculturales y económicas diferenciales de la población, que demandan la ejecución de políticas-programas sociales, y se trenza con los significados de utopía, [ventana de] oportunidad política —asumida como un *collage* de oportunidades— y el *marketing* político, que se apoya en el mercadeo urbano para constituirse en estrategia

política, legitimar por desempeño a los actores involucrados y fortalecer la gobernanza urbana.

Ciudad híbrida-compleja sostenible

En las ciudades latinoamericanas, junto a un sector moderno conectado con el mercado mundial, coexiste un sector marginal que crece continuamente y se caracteriza por asentamientos precarios, con deficiente infraestructura de servicios, desempleo e informalidad. Este fenómeno ambivalente modernización-marginación, *ciudad formal y ciudad informal* (híbrida-compleja), aunado a la ruptura-fragmentación del espacio urbano, son cuestiones que amenazan la gobernanza-estabilidad política y sostenibilidad urbana en Latinoamérica y Venezuela en el mediano-largo plazo, de no implantarse políticas urbanas-sociales dirigidas a superar las desigualdades y pobreza urbana.

Esta doble cara de las ciudades de la región y de Venezuela, que Castells y Guitián (citados en Ferrer, 2011), entre otros autores, conceptualizan como *ciudad dual*, y Echeverría, como *dicotomía socioespacial*, es —de acuerdo con Negrón (citado en Ferrer, 2011)— “dual solo en apariencia, porque *la ciudad formal y la ciudad informal* constituyen una *realidad única e indisociable*, al punto que los destinos de una y otra son inseparables” (p. 80). Esta dualización socioespacial se expresa en desigualdad-polarización social y territorialmente, en la segregación socioespacial y fragmentación urbana; clara expresión de la existencia de una ciudadanía restringida, en la que los superpoblados barrios populares que presentan déficits de servicios, infraestructura básica y de calidad de vida coexisten con fragmentos urbanos más consolidados (Cilento, 2005).

La *dualización urbana* la asumen estos autores “como característica esencial del proceso de urbanización en Latinoamérica, Venezuela y Maracaibo”, y precisan el concepto señalando que el

modelo es solo *dual en apariencia*, porque existe una fuerte relación entre ciudad formal y ciudad informal, y entre economía formal e informal. En este contexto, Negrón profundiza la idea, y asume la ciudad dual latinoamericana como *realidad unitaria* y propone “una revisión conceptual del fenómeno urbano de la región que empezaría por aceptar que estamos frente a una CIUDAD ÚNICA, cuyos pobladores, al margen de sus propias características, tienen los mismos derechos y deberes” (1998, p. 57, citado en Ferrer, 2011, p. 82). Este planteamiento adquiere sentido si se reconoce el potencial de los habitantes de la ciudad informal para insertarse con eficiencia en los procesos sociales y en la dinámica productiva de la metrópoli, como lo establecen las investigaciones empíricas realizadas por Negrón; además, demanda una voluntad política sostenida para romper el círculo vicioso de la pobreza, fortalecido por políticas populistas que refuerzan la dependencia en subsidios gubernamentales para garantizar votos (Ferrer, Quintero, Gómez y Reyes, 2008).

A partir de las consideraciones anteriores y adaptando a la ciudad lo que entiende García Canclini por hibridación, “procesos socioculturales en los que estructuras o prácticas discretas, que existían en forma separada, se combinan para generar nuevas estructuras, objetos y prácticas” (2000, p. III), se conceptualiza la ciudad latinoamericana y venezolana como *ciudad híbrida-compleja* (Ferrer, 2011), tanto por sus características morfogenéticas —mezcla de fragmentos con códigos genéticos diferentes (formales e informales) que coexisten y se yuxtaponen en un continuo espaciotemporal redefinido en mutación-consolidación permanente (Ferrer, Quintero, Gómez y Reyes, 2007 y 2008)— como por sus características socioculturales, que determinan el pensamiento, ser, hacer y vivir-habitar americano y venezolano, y son portadores de valores y mundos-proyectos de vida en competencia, que se expresan en el territorio e inciden en la gobernanza urbana (Ferrer, 2011).

Estas formas heterogéneas de hacer, habitar-vivir y pensar la ciudad, que coexisten y yuxtaponen en la ciudad híbrida-mestiza venezolana y latinoamericana, revelan y explican, las distintas dinámicas de ocupación del territorio, los flujos-relaciones fractales que se dispersan y diluyen en un continuo espacio-temporal que se des-borda y traspasa-mutando continuamente el límite urbano, *la trilogía de discursos-pensamientos* “europeo, mantuano y salvaje” (Briceño, citado en Ferrer, 2011) y los dos mundos y prácticas de vida radicalmente distintas, moderna y popular (Moreno, citado en Ferrer, 2011), que coexisten en el americano-venezolano, y expresan la realidad vivida y las diferencias socioeconómicas, político-institucionales, valores culturales-éticos y ambientales, el ser y el habitar del venezolano (sostenibilidad/insostenibilidad vivida y expresada espacio-temporalmente) (Ferrer, 2011).

El concepto de ciudad híbrida se valida, porque permite “pensar junto lo separado-conjetura de causalidad” (Beck, 2006, p. 40) y visionar y gestionar la ciudad como realidad única e inescindible y, de esta manera, romper la falsa dicotomía de la visión dual, *ciudad formal* y *ciudad informal*, que ha obstaculizado a urbanistas, planificadores y demás profesionales, diseñar, planificar y gestionar los problemas cotidianos y de mediano-largo plazo de las ciudades desde una postura innovadora y creativa. La *ciudad híbrida*, al integrar las dos ciudades (pensando junto lo separado), se inscribe en el planteamiento de Negrón (1993), de reconceptualizar y asumir la ciudad latinoamericana como “realidad unitaria” y “ciudad única”.

La “ciudad híbrida sostenible” es, para Ferrer (2011), el resultado de la combinación gobernable y sostenible de formas de hacer ciudad formales e informales, que coexisten y yuxtaponen en un continuo espaciotemporal en mutación-consolidación (dotación de servicios e infraestructuras), morfogenética y sociocultural permanente, y viabiliza la distribución espacial

equitativa y sostenible de la calidad de vida y la formación de ciudadanos plenos. Este genoma urbano “híbrido-mestizo”, síntesis de los códigos genéticos señalados, es el resultado y expresión territorial de la mezcla-híbridación de las formas complejas-heterogéneas de hacer *ciudad formal e informal* y las cambiantes dinámicas territoriales, espacio-temporales y socioculturales que caracterizan el proceso de urbanización en Latinoamérica y Venezuela.

Reconocer y aceptar el habitar híbrido-complejo, resultado del mestizaje-fusión simbiótica de formas diferentes de habitar y ser latinoamericano y venezolano, facilita su comprensión y abordaje desde nuevas e innovadoras miradas, que pueden dar paso a soluciones inteligentes-creativas y viabilizadoras de una nueva cultura urbana, la construcción de paisajes urbanos híbridos-sostenibles y “ciudadanía con libertades y derechos plenos” (Sen, citado en PNUD, 2010).

En este contexto y para el hombre como habitante-ciudadano, la ciudad es sostenible, en la medida en que satisface sus necesidades y crea los espacios para el desarrollo de las actividades propias de la vida, respetando al medio ambiente y promoviendo una cohesión social que incluye, desde el punto de vista político, la participación ciudadana en un contexto de gobernanza democrática. La construcción de sostenibilidad ciudadana y urbana, según Garcés (2000), es una forma emergente de entender las relaciones entre las personas y su entorno, e implica —desde la perspectiva social— priorizar la satisfacción psicológica y social de la persona y su calidad de vida, por encima de procesos algorítmicos.

La ciudadanía, construida desde el ejercicio de las libertades y derechos plenos (Sen citado en PNUD, 2010), es un aspecto fundamental alrededor del cual deben girar las políticas sociales y la necesidad, en las sociedades postindustriales, de generar entre sus miembros un tipo de “identidad”

en la que se reconozcan y que les haga sentirse pertenecientes a ellas, porque sin esta adhesión resulta imposible responder conjuntamente a los retos actuales (Borja, 2004). En el concepto de ciudadanía se encuentran dos cuestiones clave: un *aspecto racional*, según el cual una sociedad debe ser justa para que sus miembros perciban su legitimidad, y un *aspecto de sentimiento*, por cuanto la ciudadanía refuerza los lazos de pertenencia e identidad, y estos dos aspectos deben entrelazarse en las políticas-programas sociales, para asegurar *ciudadanos plenos* y, a la vez, una democracia sostenible (Borja, 2004).

Política social, utopía, ventana-collage de oportunidades

Según Lahera (2004), tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social; pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Por otro lado, es necesario enmarcar su formulación en un amplio proceso de *participación*, aunque para algunos autores (entre estos Lahera) pueden sesgar a los especialistas hacia la tecnocracia y a los comunicadores-encuestadores y políticos hacia el populismo inmediateista. Sin embargo, Jorge (2007) señala que las preferencias-opinión del público (encuestas) expresan los valores y creencias arraigadas en la sociedad y, por lo tanto, las democracias no deben apartarse del rumbo definido por la opinión de los ciudadanos.

Desde el punto de vista analítico, pueden distinguirse cuatro etapas en la formación (formulación y ejecución) de las políticas públicas, y en cada una existe una relación con la política: origen-problema, diseño-formulación (etapa en la que se inscribe el estudio), gestión-implementación de programas y acciones (intervención) y evaluación-monitoreo-retroalimentación de políticas públicas (Brugué y Goma, citados en Ferrer,

2003; Lahera, 2004; Subirats, citado en Ferrer, 2011). Estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas. La discusión social, la propuesta de políticas públicas y el proceso político tienen dinámicas distintas, si bien entre ellos existen efectos recíprocos, aunque asimétricos; en algún momento de la dinámica política es posible la aceptación de una política, su rediseño o extinción, cuando converge la preocupación social, con la existencia de solución técnica y el apoyo político (Lahera, 2004).

Un requisito básico para el desarrollo de las políticas-programas es que los procesos político-sociales sean gobernables y tengan un curso establecido que viabilice la articulación de propósitos-visiones pluriactorales y la solución de conflictos, para que la gobernabilidad sea integral, porque cuando es sesgada-excluyente o parcial (autoritarismos), tiende a ser inestable (Lahera, 2004). La democracia, como sistema, posibilita una gobernabilidad incluyente y estable, con lo cual hay un adecuado uso de políticas públicas pues, por definición, permite cambiar a los gobernantes sin crisis mayores. Sin embargo, un modo populista y conciliador de hacer política privilegia la viabilidad política sobre la eficacia y, por el contrario, los enfoques neoliberales privilegian la eficacia económica sobre la viabilidad política y, en ocasiones, se combinan con autoritarismos.

En síntesis, la política se refiere a la estrategia que gobierna una determinada actuación dirigida a la consecución de unos fines dados; implica la habilidad y el conocimiento de los hechos precisos para la conducción y la administración de la polis, y, por lo tanto, significa un cambio o modificación de situaciones, sistemas o prácticas de conducta (Montagut, 2000). La política social, para esta autora, es la encaminada a influir directamente en el bienestar ciudadano —mediante la dotación de servicios o ingresos— y en la calidad de vida, sostenibilidad ciudadana y en las ciudades.

Para formular las políticas sociales urbanas, es imprescindible identificar las nuevas desigualdades y pautas de diferenciación socioeconómica en la ciudad (híbrida-compleja), es decir, lo que caracteriza las cuestiones sociales en la ciudad y, en este sentido, puede decirse que estamos en el umbral de una nueva etapa, caracterizada por relaciones entre sociedad y territorio, cualitativamente diferentes a las que surgieron con el desarrollo de la ciudad manufacturera (Ziccardi, 2001). Según España:

[...] el análisis de la política social desarrollada en estos últimos años en Venezuela, ha tenido mucho que ver con los cambios ocurridos en la estratificación social del país, el ascenso de los sectores populares y el relativo poco impacto que tuvo el boom del ingreso petrolero en la población que se encuentra en pobreza extrema. (2009, p. 95)

Para este autor, las políticas públicas y sociales del país (*misiones*) comenzaron a tomar una dirección distinta y claramente retardadora a lo que comúnmente son los principios que, aunque incompletos, forman parte de las certezas o las nociones básicas del desarrollo. La introducción de cambios en la forma de conceptualizar las políticas públicas, según Chaqués, “no solo depende de que exista una alternativa, sino que esta se presente de forma convincente, aunque no necesariamente muy elaborada y que resulte compatible con los intereses materiales de los gobernantes” (2004, p. 110). El grado en que estas ideas responden a los intereses de la coalición gobernante es más importante que su grado de elaboración (Chaqués, 2004).

En términos urbanísticos, la política social se orienta a la consolidación de la ciudad híbrida-informal (no planificada-ilegal) y a su integración socioespacial con la formal, a fin de mejorar la calidad de vida. Para ello es necesario superar obstáculos, así como desarrollar y aplicar mecanismos de intervención y políticas que promuevan gobernanza, igualdad de oportunidades y acceso con equidad a servicios de educación

y salud de calidad, que posibiliten empleos y una vida digna.

Estos planteamientos pudieran pensarse utópicos; sin embargo, la utopía es todo lo contrario de la *realpolitik* o *política real*: puede crear las condiciones para la reforma social y, así, la utopía se convierte en *real* para pasar a ser una expresión de la esperanza-visión. En ese sentido, “las utopías son revolucionarias” (Ferrater, 2001, p. 3623). La esperanza desempeña un papel fundamental en la estrategia de *marketing* político, en la democracia representativa contemporánea y, especialmente, en la “democracia de la emoción” o populismo emotivo (Álvarez, 2005), y se constituye en la clave argumental de su narrativa para construir la imagen de marca y atraer ciudadanos-votantes. El enfoque de *marketing* tiende, naturalmente, a adaptar la oferta-políticas a las necesidades y demandas de la población, a fin de construir “ventanas de oportunidad”, pero también a convertir al político en un producto; al ciudadano, en consumidor, y la comunicación política, en un conjunto de promesas no siempre genuinas (Jorge, 2007).

El Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Mundial, en el informe *Colombia 2006-2010: una ventana de oportunidad*, preguntan: ¿por qué una ventana de oportunidad?, y responden, “porque los siguientes cuatro años se perfilan como ‘una oportunidad’ poco frecuente para avanzar en una agenda de política pública que tenga efectos positivos y duraderos en el desarrollo del país, en particular para los grupos menos favorecidos” (2007, p. 1), y destacan la necesaria “complementariedad entre políticas que promueven la equidad y/o reducen la pobreza directamente y, aquellas que promueven el crecimiento y, una combinación adecuada de políticas en estos dos frentes pueden crear ‘círculos virtuosos’ de crecimiento y reducción de la pobreza” (2007, p. 13). Por otro lado, Rodríguez Vargas percibe “ventanas de oportunidad” para países en desarrollo (como es el caso de México), porque:

[...] existen condiciones mundiales: la globalización, la revolución informática, la integración económica, las cuales, una vez percibidas y estudiadas (para comprender los cambios) y, complementadas con una política económica adecuada (para implantarlos), permitirá que ciertos países alcancen mayor desarrollo. (2006, p. 229)

Los dos casos, correlacionan la situación del contexto “cambios posibles” con la potencialidad de recursos, políticas en curso o situación política del país o región, para concluir destacando la existencia de [ventanas de] oportunidades que, el *Diccionario de la lengua española* (2011) sintetiza como “coyuntura, conveniencia de tiempo y de lugar”.

En el contexto del artículo, *ventana de oportunidad política* (Kingdom, citado en Chaqués, 2004) se refiere al nuevo entramado legal conformado por la Constitución de 1999 y leyes que en Venezuela viabilizan la participación “protagónica del pueblo”, fundada en la “soberanía popular”, el derecho a servicios de calidad y las políticas-programas sociales, que adelantan diferentes actores y ámbitos de gobierno del territorio y que, en conjunto, se asumen como oportunidades con potencial para construir ciudadanía plena, superar la pobreza y la exclusión social que obstaculiza la gobernanza y sostenibilidad de las ciudades (tabla 1).

El entramado de leyes, normas, derechos y políticas-programas sociales se asumen en conjunto como *collage* de oportunidades. Para Gausa et ál. (2001), *collage* es una técnica que mezcla, une cosas-fragmentos diferentes, objetos y episodios, y aun cuando conservan matices de su origen, consiguen un impacto totalmente nuevo a partir de los cambios que producen en el contexto. De esta forma el “collage o ventana de oportunidades” pretende y tiene el potencial para actuar y cambiar una realidad urbana concreta, las ciudades latinoamericanas y venezolanas, que se caracterizan tanto por la hibridez de su fábrica urbana (ciudad híbrida compleja) como por la

precariedad-insostenibilidad del hábitat, en el que más del 60% de la ocupación urbana es producto de invasiones o *urbanización de la pobreza*, la presencia de desequilibrios-asimetrías en la distribución espacio-territorial de la calidad de vida (servicios, equipamientos y finanzas públicas), dispersión, resultado de la expansión desbordada de la ciudad, que transgrede los límites urbanos e incrementa los costos de urbanización y déficit de ciudadanía.

Las políticas sociales se consideran acción deliberada y “ventana de oportunidad política” de los gobiernos nacional y subnacionales en Venezuela, dirigidas a impactar a corto plazo en la calidad de vida de los ciudadanos, a través de programas que, al resolver necesidades sentidas de la población, generan legitimidad por resultado e incrementan el capital político de los actores (presidente, gobernador o alcalde e institución) y, por ende, la gobernanza. Según Majone (citado en Chaqués, 2004), un aspecto importante en la consideración-análisis de las políticas es su praxis y “visibilidad”, y las ideas se hacen visibles mediante el debate público, en el que se exponen las características del problema y las soluciones posibles. En este sentido, “la efectividad del proceso de elaboración de políticas públicas depende en gran medida de mantener abierto ese debate y desarrollar la capacidad de aprendizaje a través de la persuasión” (*marketing* político) (Majone, citado en Chaqués, 2004, p. 111).

Marketing político: estrategia para legitimarse por desempeño

Según Barrientos (2010), todas las organizaciones, entre estas las políticas (OP), sin importar su actividad, encuentran en el *marketing* una herramienta clave para interrelacionarse con los clientes que solicitan sus servicios; sin embargo, en el sector político su uso todavía es limitado y se utiliza solo en momentos coyunturales, como los procesos electorales. Para este autor, el *marketing* es un proceso consciente y permanente;

consciente, porque la organización lo planifica, controla y monitorea, y permanente, porque se retroalimenta de forma continua desde las actuaciones de la OP.

El *marketing* en una organización política se desarrolla por medio de tres sistemas interrelacionados, con diferentes objetivos asociados al tiempo-espacio en que se ubican y utilizan:

- › *Marketing político estratégico*, que incluye actividades de análisis continuo y sistemático

de las necesidades del mercado y destaca las características que diferencian a la OP de sus principales competidores, para asegurarle una ventaja competitiva duradera.

- › *Marketing electoral*, aplicado durante el tiempo que dura un proceso electoral determinado.
- › *Marketing de gobierno* o político-estratégico, aplicado cuando se asume el gobierno de la ciudad, Estado o nación. Su objetivo es cumplir las promesas electorales, y es relevante para este estudio.

Tabla 1
CRBV “ventana de oportunidad política”

Organización jurídico-política	Valores y principios constitucionales
Nivel Nacional Consejo Federal de Gobierno (CFG) y Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)	1. El CFG es el órgano encargado de la <i>planificación y coordinación</i> de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencias de competencias del poder nacional a los estados y municipios. Estará presidido por el vicepresidente ejecutivo e integrado por los ministros, gobernadores, un alcalde por cada estado y representantes de la sociedad organizada de acuerdo con la ley. 2. Del CFG dependerá el FCI destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la <i>cooperación y complementación de políticas</i> e iniciativas de desarrollo de distintas entidades territoriales y apoyar la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo (Art. 185).
Nivel Estatal Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CPCPP)	3. En cada estado se creará un CPCPP presidido por el gobernador e integrado por los alcaldes, directores estatales de ministerios y una representación de los diputados elegidos a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales y de las comunidades organizadas incluyendo las indígenas donde las hubiera (Art. 166).
Nivel Municipal Consejo Local de Planificación Pública (CLPP)	4. Se crea el CLPP, presidido por el alcalde e integrado por los concejales, presidentes de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada. (Art. 182).
Principios de la Administración Pública	5. La Adm. Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en principios de honestidad, <i>participación</i> , celeridad, <i>eficacia</i> , <i>eficiencia</i> , <i>transparencia</i> , <i>rendición de cuentas</i> y responsabilidad... con sometimiento a la ley y al derecho (Art. 141).
Participación en la Gestión Pública y Derechos a la Calidad de Bienes y Servicios y Generales	14. Todos los ciudadanos tienen derecho a <i>participar libremente en asuntos públicos</i> , directamente o por medio de sus representantes elegidos (Art. 62). 15. La <i>participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública</i> es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su desarrollo... (Art. 63). 16. Derecho de todas las personas a disponer de <i>bienes y servicios de calidad</i> , así como <i>información adecuada y no engañosa</i> sobre... características de productos y servicios ... a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno (Art. 117).
Derechos Humanos*	Derechos Humanos (Art. 18 a 31); Derecho a la Vida, Libertad, Integridad, Intimidad, Seguridad Ciudadana (Arts. 43 al 61); Derechos de la Familia (Arts. 75, 76 y 77); Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Art. 78); Derechos de los Jóvenes y las Jóvenes (Art. 79); Derechos de los Ancianos y Ancianas (Art. 80); Derechos de Personas con Discapacidad (Art. 81); Derecho a la Vivienda (Art. 82); Derecho a la Salud (Arts. 83, 84 y 85); Derecho a la Seguridad Social (Art. 86); Derecho al Trabajo, con equidad de género (Arts. 87 a 97); Derecho a la Cultura (Arts. 98 a 101); Derecho a la Educación (Arts. 102 a 109); Derecho a la Ciencia y la Tecnología (Art. 110); Derecho al Deporte y la Recreación (Art. 111); Derechos de los Pueblos Indígenas (Arts. 119 a 126); Derechos Ambientales (Arts. 127, 128 y 129).

*Fuente: D' Elia (2006: 211). C RBV: Constitución República Bolivariana de Venezuela
Fuente: Ferrer (2011) a partir de Gaceta Oficial N. 5453 Extraordinaria y Brewer-Carias (2000).

Modelos de gestión de las políticas públicas

De acuerdo con Spinelli (2001), en América Latina se distinguen tres modelos básicos de gestión de la administración pública:

- › *Populista o petropopulista*. En el caso venezolano (García Banchs, 2010), busca atender necesidades populares, construyendo relaciones clientelares, mediante las cuales se acumula poder-capital político, de conducción centralizada, que impiden la autonomía y el apoyo a la diversidad de iniciativas sociales y establecen un estricto control político de los actores sociales (*top down*).
- › *Tecnocrático*. Persigue eficiencia, eficacia y productividad a partir de una visión pragmática, el uso de recursos tecnológicos y la imposición de controles autoritarios, que permiten imponer sus planteamientos (*top down*).
- › *Participativo*. Abre espacios para la cogestión corresponsable pública-privada, fomentando la organización social autónoma (*bottom up*), la interacción multiactoral y la operación de instrumentos que viabilizan la coordinación social en la definición de políticas públicas, la conducción de programas y el control social del desempeño público.

Estrategia-ruta metodológica

Enmarcada en los conceptos anteriores y considerando el objetivo del estudio, la estrategia metodológica diseñada desarrolló las cuatro fases siguientes: 1) identificación de la situación problema, la ciudad híbrida compleja, a partir de la cual se conceptuaron políticas y programas sociales y se revisaron y seleccionaron casos de estudio dirigidos a superar la pobreza urbana y construir ciudadanía; 2) descripción de los programas sociales, considerando las variables clave que los caracterizan; 3) diseño y aplicación de la

matriz de evaluación, teniendo en cuenta objetivos, actores involucrados, modelo de gestión y valores y de análisis de los resultados), y 4) desarrollo de conclusiones en clave de respuesta a la pregunta planteada.

Marco explicativo: caracterización de los programas

Se describen los programas a partir de cuatro variables-características clave en la fase de formulación de las políticas-programas sociales, porque prefiguran resultados: objetivos (para qué), actores implicados (quiénes), el modelo de gestión implantado (cómo) y valores que los sustentan (principios directores de acción-intervención), y porque es posible analizar, desde el origen-formulación de la política, su potencial para construir ciudadanía y ciudades sostenibles. Este planteamiento coincide con lo señalado por Lahera “en una política de calidad lo principal es la idea, el punto de vista o, *el objetivo* desde el cual se plantea o, analiza y, la inclusión del aspecto político, como su origen, objetivo, justificación o, explicación pública” (2004, p. 8).

Programa Ciudadanía Plena: valores

Para el Programa Ciudadanía Plena (PCP), la ciudadanía plena y un contexto urbano sostenible viabilizan la reducción de la pobreza urbana (tesis básica). El mecanismo utilizado para lograr este objetivo es la formación individual y colectiva en valores como responsabilidad, solidaridad, participación en la toma de decisión y cogestión, fundamentales para fortalecer el capital social. En el proceso de desarrollo del PCP, desde 1997 hasta el 2007, se identificaron tres etapas en las que participan diferentes actores.

Desarrollo del PCP y actores participantes. La primera etapa inicia en 1997 con la firma de una carta de intención en Florencia (Italia) entre la Alcaldía de Maracaibo, el Programa de Gestión

Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC) adscrito al PNUD, la Universidad del Zulia (LUZ), las organizaciones no gubernamentales Nuevo Amanecer-CESAP y Escuela de Vecinos de Venezuela, para enfrentar de forma decidida la pobreza urbana en Maracaibo. La segunda etapa comienza en el 2002, con la creación del Servicio Autónomo Fondo de Desarrollo Microfinanciero de Maracaibo (SAMI), que inicia funciones en el 2003, al recibir aportes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), con el cual se crea un fondo rotativo de créditos que es manejado por la banca privada. La tercera etapa comienza en el 2007, con la transformación del SAMI en Fundación Sistema Autosustentable de Desarrollo Microfinanciero y Ciudadano de Maracaibo, aprobada por el alcalde de Maracaibo. Para Avelares (discurso de Presentación de la Fundación, 2007):

[...] con la Fundación se concluye e inicia una nueva fase en el fomento de espacios de articulación entre el gobierno local y la sociedad civil organizada, en procura del desarrollo de procesos que acerque la generación de riqueza material y espiritual, a los beneficiarios y organizaciones involucradas y profundizar las premisas de nuestro accionar: sostenibilidad y ciudadanía.

La Fundación Hábitat-LUZ, organización no gubernamental de la Universidad del Zulia, asumió en el 2002 la responsabilidad de coordinar

el subproyecto Mejora del Hábitat y la Vivienda, que abarca tres áreas: diagnóstico, asistencia técnica y capacitación, cuyo objetivo es promover el cambio cultural y formar ciudadanos plenos. Para lograr estos objetivos, el PCP se apoya en la motivación, la capacitación y la formación del individuo, la familia y la comunidad y la generación de espacios de participación, diálogo y negociación con el gobierno local de Maracaibo; así como en el otorgamiento de microcréditos, que actúan como “imán” e involucran al ciudadano como un sujeto que los garantiza, mediante el respaldo del ahorro familiar y de los “grupos solidarios”, que funcionan como comunidad de codeudores con responsabilidades legales para propiciar su recuperación. Estos grupos han permitido recaudar el 90% de los créditos, al demostrar la eficacia de la acción mancomunada. El PCP asume y comparte paradigmas y principios rectores con los agentes participantes (tabla 2).

Modelo de gestión del PCP. Se fundamenta en el apoyo y el acompañamiento de la comunidad mediante una gestión consorciada y mancomunada, apoyada en alianzas y la articulación de actores en una Red de Comunicación Local (RCL), que actúa en cada parroquia, unidad política-territorial en la que se subdividen los municipios en Venezuela (González, 2003). La administración del PCP se realiza mediante una estructura

Tabla 2
Actores involucrados y principios rectores del PCP

Actores	Principios rectores
Alcaldía de Maracaibo	
Nuevo amanecer - Cesap	
Fundación Hábitat-LUZ (ONG)	1.- <i>Gobernabilidad</i> democrática.
IFAD-LUZ	2.- <i>Participación efectiva</i> de la pluralidad de actores involucrados e interesados.
PGU-ALC	3.- Gestión sustentable.
Comunidades locales	4.- <i>Respeto a la legalidad urbana</i> : planes urbanos apoyados en el proceso de construcción de <i>ciudadanía plena</i> .
Cecosezul*	

*CECOSEZUL se incorporará al PCP próximamente. IFAD-LUZ: Instituto de Investigación de la Facultad de Arquitectura y Diseño de LUZ. Fuente: Elaboración propia (2011) a partir de González (2003, pp. 29-30).

organizativa que integra tres instancias que tienen funciones específicas (tabla 3).

Programas sociales de la gobernación de Zulia

La gobernación del Zulia inició la implementación de la política social en el 2000 con dos programas piloto: Mezul (mercados populares móviles) y el plan Con Buenos Ojos. A partir del 2003 amplió las áreas de asistencia social e incluyó programas de saneamiento ambiental, servicios públicos y proyectos para los sectores de salud, educación y cultura, con el fin de reducir el déficit del servicio, producir bienestar y una mejor calidad de vida para los ciudadanos (Acosta, 2006; Mota, 2004) y, en el 2007 se creó la Secretaría de Desarrollo Social, para coordinar los programas y fundaciones sociales de la gobernación (tabla 4).

Postulados-valores y enmarcado general de los programas. Los programas sociales promovidos por la gobernación se inscriben, según Mota (2004), “en los postulados de democracia participativa y protagónica y de corresponsabilidad entre Estado y sociedad, definidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), en los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Económico Social 2001-2007 (PDES) y en el Plan de Desarrollo Estratégico Social (MDES)”.

El fundamento de las políticas sociales actuales y los correspondientes programas, según este autor, “se orientan a atender la deuda social acumulada durante años de exclusión e inseguridad y, se sustentan equidad, justicia social y en la universalidad de derechos, la promoción de la calidad de vida y la construcción de ciudadanía”.

Actores participantes, objetivos y características. La gestión de la política social impulsada por la gobernación del Zulia, mediante doce programas focalizados para atender a la población más vulnerable de bajos recursos y dar respuestas inmediatas a los ciudadanos, se realizan con participación del sector privado productivo y las comunidades, a la vez que promueve la autogestión en la mejora del espacio público de la ciudad. Tiene como objetivo explícito *asistir a los ciudadanos de menores recursos y mejorar su calidad de vida*. En este sentido, según Acosta, los programas de Rosales (gobernador de Zulia, periodos 2000-2004 y 2004-2008), “son *asistencialistas* pero sin connotación política” (2006, p. A).

Modelo de gestión de los programas sociales de la gobernación. Los programas sociales de la gobernación del Zulia están adscritos y los coordina la Secretaría de Desarrollo Social. Su objetivo es incrementar las oportunidades de desarrollo de las comunidades mediante alianzas estraté-

Tabla 3
Estructura organizativa, actores y funciones del PCP

Estructura organizativa	Actores	Funciones	Observaciones
CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN (CA)	Alcaldía Maracaibo, PGU-ALC / PNUD, LUZ, Nuevo Amanecer-CESAP, HÁBITAT LUZ, IFAD-LUZ; Comunidades, CECOSEZUL	Formulación de políticas y pautas para la planificación del PCP	-El PGU-ALC mantiene estrecha relación con este nivel. - Se reúne semanalmente.
UNIDAD DE GESTIÓN (UG)	CA	Brazo operativo del CA y coordinador de la ejecución del PCP	- La Alcaldía de Maracaibo coordina y están incluidos todos los ejecutivos del SAMI Maracaibo.
ASAMBLEA DE LA COMUNIDAD (AC)	Comunidad CA + UG	Instancia de decisión y participación ciudadana, que establece: prioridades, planes, proyectos de cada comunidad	-Se relacionan en la RCL. - El CA + UG participan en todas las AC para que las políticas y acciones respondan a lo acordado.

SAMI: Servicio Autónomo Microempresarial de Maracaibo.
Fuente: elaboración propia (2011) a partir de González (2003, pp. 29-30).

Tabla 4
Programas sociales de la gobernación del estado Zulia

Programa	Objetivos, características y población objetivo
Fundación JEL Inicio en 2004	Otorgar a los estudiantes de educación diversificada una oportunidad de estudios superiores mediante la cancelación total de la carrera a través de becas de la Fundación Jesús Enrique Lossada (JEL).
Mercados Populares Mezul Inicio año 2000	Gestionar programas alimentarios dirigidos a los sectores poblacionales focalizados con la participación estratégica de la comunidad y las instituciones relacionadas, para alcanzar <i>eficacia, economía e impacto social incorporando a los pequeños y medianos productores</i> . Sistema integral para atender las necesidades nutricionales de los sectores poblacionales de menores ingresos a precios accesibles mediante el empleo de <i>recursos financieros regionales</i> , para la búsqueda del fortalecimiento del <i>capital social</i> .
Ambiente (2003)	Impulsar la gestión ambiental que por ley le corresponde, manteniendo el enfoque intersectorial, tanto en la actividad técnico-administrativa como en la operatividad de los organismos del nivel central con los cuales se tiene competencia concurrente y dentro del contexto de la descentralización y reafirmación de la autonomía de los estados. <i>A. Operación Cachivache B. Limpieza de Cañadas. C. Tala y Poda de Árboles, D. Achique Pozos Sépticos, E. Fumigación, F. Coordinar el Plan de Ordenación del Territorio del Estado Zulia, POTEZ. G. Programa Ambiental de Sol a Sol</i> , mantener las comunidades limpias, ordenadas y alejadas de focos de infección por contaminación y con ello mejorar la calidad de vida de los zulianos.
Programas de Autogestión	Construir y recuperar plazas y parques de las comunidades por autogestión. En este proceso participan de manera activa la comunidad beneficiada, si tiene conocimiento de obras civiles. Este programa baja los costos de inversión y garantiza que las comunidades cuiden las plazas y parques. Todas las comunidades tienen acceso al programa.
Páez	Garantizar la permanencia y prosecución de los niños y jóvenes en las diferentes etapas de la educación, desde el nivel preescolar hasta la II etapa de básica y especial y cambiar los hábitos alimentarios de sus beneficiarios directos, garantizando una alimentación de calidad y oportuna para complementar las estrategias de capacitación pedagógica, en los planteles educativos adscritos al Programa Alimentario Escolar Zuliano.
Con Buenos Ojos (2000)	Beneficiar a estudiantes con dificultades de visión. Ofrece y practica operaciones para niños con dificultades mayores. La tercera edad obtiene beneficios oftalmológicos: entrega de lentes e intervenciones quirúrgicas.
Signo Vital	Atender el gran número de pacientes que se encuentran en espera de turno quirúrgico y que ameritan cirugía selectiva en las especialidades de cirugía general, cirugía pediátrica, ginecología y oftalmología.
Rafael María Baralt	Fortalecer la educación básica, se inspira en el compromiso de impartir una Educación Básica Integral que le garantice a niños y niñas de escasos recursos la posibilidad de recibir un proceso educativo digno, en el que los valores de la identidad zuliana se conjuguen con la ciencia, el arte y la tecnología.
Mejoramiento de Viviendas	Ayudar a las personas con créditos para la remodelación de su vivienda y mejorar las condiciones de vida de las familias: ampliaciones, nuevas habitaciones, sustitución de techos, frisos y paredes, construcción de baños, reparaciones menores, electricidad, plomería. Beneficios del programa: disminuye el déficit habitacional, crea fuentes de empleo, fortalece la economía regional, mejora el contexto urbano y calidad de vida de los zulianos.
Hogar Feliz	Sustituir ranchos por casas y el mejoramiento de viviendas. Los créditos se entregan por sorteo.
Fundación Francisco Ochoa	Capacitar y proveer el estímulo ocupacional a través de becas ofrecidas por la gobernación del estado Zulia, está adscrita a la Secretaría de Promoción de Educación Superior.
Legalización Tenencia de Tierra	Es un instrumento que concede el derecho a la posesión legítima de las tierras; bienchurias y el inmueble, basados en el artículo 6 del Decreto Presidencial 1666, con la entrega de títulos de propiedad y certificados de ocupación.

Fuente: elaboración propia (2011) a partir de Acosta (2006) y Gobernación del estado Zulia (2010).

gicas con el sector productivo y la comunidad. Su visión es ser organismo “rector de la política social de la gobernación del Estado Zulia, para garantizar el desarrollo de comunidades y ciudadanos en base a la equidad y justicia social”. Sus objetivos son:

- › Diseñar e implantar el sistema de información y seguimiento social, para determinar el alcance de los programas sociales que están

adscritos a la Secretaría y orientar la política social.

- › Diseñar, monitorear, ejecutar y evaluar la política social de la gobernación del estado Zulia, estableciendo alianzas de coordinación cooperación con organismos públicos y privados.
- › Promover la organización y participación comunitaria, para lograr un proceso de gestión

y gestión conjunta entre la comunidad e instituciones sociales

- › Equiparar las oportunidades de acceso de los sectores de la población que por su condición, género y etnia se encuentran excluidos de los servicios sociales.
- › Promover la conformación de la red de servicio social (redes) en el ámbito regional, con la participación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, para garantizar su coherencia y pertenencia
- › Establecer convenios con las instituciones de educación superior, para consolidar su participación en el desarrollo social.
- › Promocionar y difundir los programas y proyectos sociales en las comunidades.

Misiones, antecedentes

Breve reseña del desarrollo institucional de la protección social en Venezuela. Durante el periodo 1989-1998 —correspondiente a los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), Ramón José Velásquez (1993) y Rafael Caldera (1994-1998)— se enfrentaron los problemas de protección social del país desarrollando los siguientes programas sociales: Beca Alimentaria; Beca Láctea: vaso de leche escolar, merienda escolar y comedores escolares; Dotación de Útiles y Uniformes; Ampliación de Cobertura de Escolares; Compensación Socio Pedagógica y Cultural; Capacitación y Empleo Juvenil; Pasaje Estudiantil; Hogares de Cuidado Diario; Atención Materno Infantil; Vivienda Rural; Mejoramiento Urbano de Barrios; Inversión Social Local; Seguro de Paro Forzoso; Apoyo a la Economía Popular, y Beca Salario.

A partir de 1999, y dentro del nuevo escenario político nacional, estos programas y la política social se sustituyen por planes de acción a manera de operativos, para cubrir déficits y problemas

específicos de protección social, que se concentraron en una primera etapa en los ministerios relacionados con las áreas problema: Educación, Cultura y Deportes, y Salud y Desarrollo Social; además, se creó el Fondo Único Social (FUS), para el financiamiento de esta red de protección social del Estado. El abordaje de la prestación de servicios sociales, a partir del 2003, muta a *misiones* (Lacruz, 2006; D'Elia y Cabezas, 2008).

Características, principios rectores de las misiones y actores involucrados. Las *misiones* surgen como iniciativa del gobierno nacional para atender de forma prioritaria a los sectores populares del país (que representan la gran mayoría), en áreas donde existía un elevado déficit de atención de la política social y en un momento crítico, cuando el gobierno percibió posible una amenaza a su continuidad y dentro de un clima de confrontación y polarización política (D'Elia, 2006).

Nacen como “estrategia político-electoral” para llegar rápidamente a los sectores de mayor respaldo al gobierno y, a través de ellas, canalizar abiertamente los objetivos del proyecto político del gobierno nacional (*revolución bolivariana*), por lo que, en el tiempo transcurrido, las misiones se han convertido en medios y mecanismos para sostener las líneas de acción del gobierno. Se desarrollan de forma paralela y al margen de la institucionalidad formal que se ha debilitado. Esta desinstitucionalización se justifica según el gobierno nacional porque está muy burocratizada y obstaculiza el logro de los objetivos políticos en el plazo requerido (ganar el referéndum revocatorio presidencial del 2004 y elecciones del 2006) (tablas 5 y 6).

Los documentos que enmarcan la política social nacional coinciden con los de la gobernación del Zulia (tabla 1). La política social nacional asume los principios del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007: universalidad: asegurando a todos los sectores sociales, según la

Constitución; la equidad: darle a cada quien su necesidad; participación, dotar de poder a los ciudadanos para que logren actuar sobre los planteamientos, ejecución y evaluación de la acción social del Estado, y corresponsabilidad: asumiendo que los derechos sociales no son responsabilidad

exclusiva del Estado, sino también de la sociedad, comunidades e individuos (Lacruz, 2006). Participan en las misiones el gobierno central, los ministerios relacionados con las áreas de atención, las comunidades y médicos cubanos en la Misión Barrio Adentro.

Tabla 5
Comparativa entre principios del proyecto bolivariano y misiones

Principios del proyecto bolivariano	Objetivos de las misiones
Inclusión e igualdad social	Reducir el déficit de atención en derechos sociales fundamentales, garantizando la inclusión social y elevar la calidad de vida de los sectores populares.
Democracia social, popular y participativa	Reconocer y participar–deliberar (sectores excluidos) en las políticas públicas y en la asignación de los recursos del Estado.
Estado social constituyente	Prefigurar una nueva institucionalidad pública, desburocratizada y alineada a los intereses y demandas de los sectores populares.
Nuevo modelo de desarrollo endógeno	Desarrollar proyectos colectivos comunitarios y productivos basados en relaciones de solidaridad y condiciones sustentables desde los puntos de vista económico, ecológico y social.

Fuente: a partir de D'Elia (2006).

Tabla 6
Misiones, cronología y ámbitos de acción

Misiones (nombre)	Fecha de creación	Ámbitos de acción
Misión Barrio Adentro I, II y III	16 abril 2003	Atención a la salud
Misión Robinson I	1º julio 2003	Alfabetización
Misión Robinson II	28 octubre 2003	Escolarización hasta sexto grado
Misión Ribas	17 noviembre 2003	Escolarización hasta educación media
Misión Sucre	10 julio 2003	Apertura de nuevos cupos para estudios universitarios
Misión Miranda	19 octubre 2003	Organización de cuerpos de reservistas militares
Misión Mercal	10 enero 2004	Seguridad de acceso a cesta de alimentos básicos
Misión Vuelvan Caras	12 marzo 2004	Cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno
Misión Hábitat	20 agosto 2004	Acceso a tierras, viviendas y espacios de mayor calidad de vida
Misión Identidad	3 febrero 2004	Cedulación de toda la población
Misión Guaicaipuro	12 octubre 2004	Seguridad agroalimentaria y atención en salud educación, vivienda y agua para comunidades indígenas
Misión Piar	18 octubre 2004	Apoyo a trabajadores de la pequeña minería
Misión Zamora	Enero 2005	Recuperación de tierras y lucha contra el latifundio
Misión Cultura	14 julio 2005	Desarrollo sociocultural
Misión Negra Hipólita	14 enero 2006	Atención integral a población en situación de calle
Misión Ciencia	19 febrero 2006	Conocimientos y ciencia para el desarrollo endógeno

Fuente: a partir de D'Elia (2006).

Estructura organizativa y modelo de gestión de la misiones. Las misiones se han desarrollado de manera masiva en un tiempo muy corto y se administran desde una estructura ad hoc-paralela a las instituciones formales, con mucha discrecionalidad, para obviar los obstáculos de la burocracia formal (Maingon, 2009). Su estructura, implantación y ejecución no está acabada y faltan mecanismos institucionales de gestión por completar; en consecuencia, existen importantes restricciones de información por falta de datos, sistematización de los existentes y limitaciones de acceso a las fuentes (Lacruz, 2006; D’Elia, 2006).

Sin embargo, existen estructuras constitucionales de coordinación como el Consejo Federal de Gobierno, en el ámbito nacional; la Comisión de Coordinación y Planificación Pública, en el ámbito estatal, y los consejos locales de planificación pública (CLPP), en el ámbito local que, para Ferrer, conforman el “Modelo de Gobernanza Constitucional de Venezuela” (2011, p. 116) y, son una ventana de oportunidad, porque tienen el potencial para instrumentar la participación en la formación y gestión de las políticas sociales, al viabilizar la conexión de intereses, visiones entre actores y necesidades locales, estatales y nacionales, con un objetivo de política claro, la disminución de la pobreza y el déficit de servicios para mejorar la calidad de vida.

Evaluación y análisis de resultados

En la matriz de evaluación (tabla 7) se comparan los tres programas sociales considerando las variables clave.

Análisis de resultados

Con relación a los objetivos, solo el PCP explicita como objetivos fortalecer la ciudadanía plena e institucionalizar un modelo de gestión consor-

ciado-democrático de participación y consulta ciudadana. Los programas de la gobernación plantean como fines mejorar la calidad de vida y apoyar la construcción de ciudadanía, aunque el énfasis, al igual que las misiones, es cumplir con metas de cobertura de servicios que, de lograrse, impactarían mejorando la calidad de vida, la legitimidad política y de los programas y la gobernanza urbana.

En relación con los actores, en el PCP y en la gobernación, la participación es pluriactoral y la escala de intervención y la toma de decisión es, según el caso, local y regional. La gestión en el caso del PCP combina, como en los programas de la gobernación, procesos *bottom up* y *top down* (de abajo-arriba y arriba-abajo); pero en el PCP el proceso de abajo-arriba es mayor. En las misiones, quien define y decide los objetivos y la dirección de la política de inversión es el gobierno nacional, el proceso es *top down*, la escala de intervención es nacional y se gestiona desde una administración ad hoc, de forma paralela a la burocracia formal.

En cuanto al modelo de gestión, el PCP es un programa agrupado, institucionalizado pluriactoral, con estructura organizativa clara, que planifica la gestión mediante planes operativos anuales y rinde cuentas anualmente al consorcio y controla, evalúa y monitorea su ejecución. En el caso de la gobernación, los programas los coordina la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Enlace con Maracaibo Oeste (donde se concentran la ciudad informal-barrios pobres), con apoyo de otros entes, según el área abordada.

La gestión se planifica (se elaboran planes de acción) y cada institución participante tiene su misión, visión y objetivos de gestión propios, coordinados con la filosofía de la gobernación. Existe control de la gestión y, según la evaluación

Tabla 7
Matriz de evaluación: síntesis comparativa

Variables características	PCP	Programas Gobernación Zulia	Misiones	Síntesis comparativa evaluación
OBJETIVOS	Fortalecer el ejercicio de los deberes y derechos que implican una ciudadanía plena, para desarrollar e institucionalizar un modelo democrático de gobierno, apoyado en la participación y consulta ciudadana e institucional, en pro de resolver los problemas sociales y físicos de diversas naturaleza y complejidad en la ciudad de Maracaibo, Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> › Otorgarle bienestar social a la población regional › Garantizar la formación de niños y jóvenes a la Educación Básica Integral › Incorporación al proceso educativo elementos motivadores que permitan superar las deficiencias de las escuelas básicas › Beneficiar a jóvenes con dificultades de vista › Otorgarles adiestramiento a todas aquellas personas que así lo requieran, mejorando mediante actividades productivas, su calidad de vida y el desarrollo de la económica local, regional y nacional › Recuperación de plazas, parques y el "espacio público" 	<ul style="list-style-type: none"> › Alfabetizar a más de un millón de analfabetos › Atención integral a los niños entre 0 y 6 años › Educación media a población desertora del sistema educativo › Masificación de la educación superior › Dotación de tierras para indígenas › Atención de salud a las clases populares › Centros de abastecimiento de alimentos › Adiestramiento y capacitación para el trabajo › Protección de la minería artesanal 	<p>PCP explícita como objetivo el fortalecimiento de la CIUDADANÍA PLENA y la institucionalización de un modelo democrático de participación y consulta ciudadana.</p> <p>Los programas de la gobernación están dirigidos a mejorar la calidad de vida y construir ciudadanía.</p> <p>Las misiones NO APUNTAN EXPLÍCITAMENTE hacia la construcción de CIUDADANÍA.</p>
ACTORES	Alcaldía Maracaibo PGU-ALC / PNUD LUZ, Nuevo Amanecer-CESAP, HÁBITAT LUZ, IFAD-LUZ; Comunidades CECOSEZUL	<p>Gobierno Regional</p> <ul style="list-style-type: none"> › Entes Privados › Universidades Públicas › Universidades Privadas › Comunidades Organizadas › Usuarios-Beneficiarios 	Ministerios de Educación, Cultura y Deportes y de Salud y Desarrollo Social. Fondo Único Social (FUS), Comunidades,	<p>En el PCP y la gobernación la participación es PLURIACTORAL-actores públicos-privados y la comunidad.</p> <p>En las misiones el mayor peso es el gobierno central con el apoyo de las comunidades y cubanos</p>
MODELO DE GESTIÓN	<ul style="list-style-type: none"> › <i>Participativo</i>, fomenta la organización social autónoma y la cogestión, la interacción pluriactoral y la operación de instrumentos que faciliten la concertación y la participación en las decisiones, en la definición de políticas públicas, en la conducción de los programas y en el control social del desempeño público. › El modelo de gestión del PCP se fundamenta en el apoyo y acompañamiento de la comunidad mediante la figura de alianza y articulación de actores en una Red de Comunicación local (RCL) › De abajo arriba (<i>bottom up</i>) 	<p><i>Populista-Tecnocrático- Participativo</i>, atiende necesidades populares construyendo relaciones clientelares que permiten acumular poder político. Tecnocrático, busca la eficacia y la productividad a partir de una visión pragmática y <i>participativo</i>, abre espacios para la construcción de una gestión pública participativa y corresponsable entre gobierno, la empresa privada y sociedad civil De arriba-abajo (<i>top down</i>) y de abajo arriba (<i>bottom up</i>)</p>	<p><i>Populista</i>, atiende necesidades populares construyendo relaciones clientelares que permiten acumular poder político de conducción centralizada que impide la autonomía, el apoyo a la diversidad de iniciativas sociales y establece un estricto control político de los actores sociales. De arriba abajo (<i>top-down</i>).</p>	<p>PCP: institucionalizado, con estructura organizativa, plan de acción y control-seguimiento de la gestión. Gobernación: institucionalizado, Secretaría de Desarrollo Social, plan de acción y control de gestión. Misiones: no está institucionalizado, no hay control y seguimiento de la gestión. Administración ad hoc paralela a la administración formal, para agilizar procesos y lograr objetivos políticos.</p>
VALORES	<ul style="list-style-type: none"> › Ciudadanía › Solidaridad › Corresponsabilidad en la gestión › Fortalecimiento de todas las dimensiones del individuo, la familia y la comunidad › Generación de iniciativas microempresariales creativas › Organización y participación social activa en la búsqueda de soluciones a las necesidades de las comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> › Ayuda social › Inclusión › Participación › Promoción de patneriados público-privados › Equidad y justicia social 	<p>Protección a los sectores más vulnerables</p> <p>Universalidad, asegurar a todos los sectores sociales según la constitución. La equidad, darle a cada quien su necesidad. La participación, dotar de poder a los ciudadanos para que logren actuar sobre los planteamientos, ejecución y evaluación de la acción social del Estado y la corresponsabilidad</p>	<p>PCP: además de tener como eje la construcción de ciudadanía Y LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA, incluye valores para el cambio actitudinal y la cultura cívica. Los otros dos programas aunque son UTILITARISTAS, la gobernación pretende mejorar la calidad de vida de los sectores mas vulnerables.</p>

Fuente: elaboración propia, 2011.

de resultados, han impactado positivamente en la calidad de vida y la sostenibilidad de Maracaibo y el Zulia. La rectoría de las *misiones* se realiza desde la presidencia-centro, mediante una administración paralela que no rinde cuentas a la administración pública formal ni a los ciudadanos y que, por sus características y ramificaciones entre-instituciones y entre-países (Venezuela y Cuba), es difícil de controlar y darle seguimiento, por lo que resultan inauditaes (Lacruz, 2006). Sin embargo, en su primera etapa 2003-2006, lograron satisfacer necesidades sentidas de la población de menores ingresos, impactar en su calidad de vida y profundizar la conexión líder-pueblo (D'Elia, 2006; D'Elia y Cabezas, 2008), y con ello darle continuidad al proyecto bolivariano, objetivo fundacional de ellas.

De los tres modelos —participativo, populista y tecnocrático—, el modelo tecnocrático-participativo caracteriza la práctica del PCP; el petropopulista-tecnocrático, la praxis de gobierno estatal, y el rentista-petropopulista-clientelar, la práctica política y la gestión de la política social del gobierno nacional, que fundamenta la democracia y el *petropopulismo* emocional, porque construye relaciones que le permiten acumular poder político centralizado, potenciar la dependencia y control ciudadano, todo lo cual obstaculiza la superación de la pobreza y construcción de ciudadanía plena y ciudades sostenibles en el mediano y largo plazos.

En cuanto a los valores, el PCP incluye la práctica de valores como la responsabilidad, cogestión, solidaridad, que viabilizan el cambio actitudinal y la creación de cultura cívica. Los otros programas aunque asumen discursivamente y en sus planes y documentos, los valores y principios constitucionales y de los planes de desarrollo de la Nación, entre otros, en su praxis profundizan el asistencialismo utilitarista (becas y subsidios) porque es funcional a sus objetivos y justifica en algunos casos, su contraprestación con el voto.

Según España (2006a), las misiones apuntan hacia la dirección correcta, al menos en lo que se refiere al déficit crónico de atención y cobertura del sector educativo y salud, pero hasta la fecha no existen evaluaciones que permitan a los ejecutores y decisores de la política conocer su impacto real o cuál es el retorno de la inversión realizada. Mientras no se resuelvan las causas de la pobreza, cualquier avance en su disminución no será sustentable y volverá a ser cierto que la pobreza en Venezuela es atroz e injustificable en el sexto país exportador de petróleo del mundo (España, 2009, p. 33).

Conclusiones: ¿[ventana de] oportunidad, utopía o *marketing* político?

A partir de los resultados de la investigación, y considerando los objetivos y la pregunta planteada, se concluye lo siguiente: los tres programas analizados emergen como *ventanas de oportunidad política* en los ámbitos local, estatal y nacional. Los programas coinciden parcialmente en el diagnóstico de los problemas de pobreza urbana que se deben erradicar; comparten los Objetivos del Milenio, como enmarcado general de su actuación y la Constitución de 1999, y difieren en los objetivos, modelos de gestión aplicados, actores involucrados y valores asumidos. En este sentido, se identifican tres escenarios en la gestión de la política y programas sociales venezolanos:

Escenario 1. El PCP, programa local gestado desde organizaciones no gubernamentales, en asociación con la Alcaldía de Maracaibo, construye ciudadanía y ciudad sostenibles desde la formación y práctica de valores como la solidaridad, la corresponsabilidad en la gestión, la sostenibilidad y el fortalecimiento de capital social.

Escenario 2. Las misiones, cuyos objetivos son cubrir déficits de servicios y legitimar el proceso

bolivariano. Lograron en su primera etapa (2003-2006) mejorar la calidad de vida de sectores de menores ingresos, fortalecer el proceso bolivariano y el capital político del presidente, que ganó el revocatorio del 2004 y la elección del 2006, al apoyarse en el mecanismo del subsidio, que refuerza el carácter petropopulista-clientelar del proceso (García Banchs, 2010) y la dependencia en el Estado, al obstaculizar la construcción de ciudadanía.

Escenario 3. Los programas de la gobernación del Zulia se ubican en una situación intermedia, porque, aun cuando comparten las características mencionadas en el escenario 2, su praxis es más plural e incluyente, en lo que respecta a los actores involucrados en la gestión (paternariado público-privado) y a los sujetos participantes en los programas, porque no hay discriminación política (Acosta, 2006).

En la práctica, los tres programas han mercadeado los logros-resultados alcanzados, al responder a las esperanzas sembradas y asumidas por el electorado-cliente, que refuerza la relación simbólica con el líder (gobierno emocional). En este contexto, los programas permanecen en agenda, el PCP y los líderes del proceso (gobernador y presidente) se legitiman por desempeño e incrementan el capital político, lo cual tiende a mejorar la gobernanza-sostenibilidad de la ciudad y viabilizar la construcción de ciudadanía.

Este círculo virtuoso acompaña y resulta del proceso de implantación de políticas de calidad-bien formulada y en el momento en el que la relación oferta-respuesta/concreción de la política o esperanzas es exitosa y hace justificable su permanencia en el tiempo. Sin embargo, en situaciones de quiebre entre oferta-esperanza y logros de la política-programa, la relación se invierte, se deslegitima el actor político o institución, aumentan las protestas ciudadanas y la ingobernabilidad y se obstaculiza la gobernanza, como empieza a acusar la realidad venezolana.

En cuanto a los programas sociales, se concluye destacando las características que pueden afectar positiva y negativamente la construcción de ciudadanía y ciudad sostenibles:

Primera. Transparencia-opacidad: el PCP y la gobernación del Zulia publican resultados y tienden a ser transparentes; pero el gobierno nacional no lo hace o lo hace a través del Instituto Nacional de Estadística (INE) que, a finales del 2005, aseguraba que la pobreza extrema se reduciría al 10%. De ser así, Venezuela habría alcanzado el Objetivo del Milenio, lo cual —aun con la bonanza petrolera y los fuertes subsidios entregados a través de las misiones— es insostenible, porque no actúan sobre las variables causales de la pobreza, sino sobre sus consecuencias (España, 2009; Aponte, 2006).

Segunda. Eficiencia del gasto social: el PCP ha demostrado eficiencia en el gasto, porque pone el relieve en la cultura de recuperación del crédito utilizando un fondo rotativo. Por otro lado, la gobernación, aunque no ha publicado análisis de costo-beneficio, los informes de evaluación de gestión apuntan hacia la recuperación del gasto cuando se percibe el impacto positivo en la calidad de vida urbana. Las misiones, principales destinatarias de la política y gasto social, han situado a Venezuela entre los países latinoamericanos con el gasto social más elevado (en el 2005 representó el 18% del producto interno bruto), pero con una población atendida menor (Aponte, 2006).

Tercera. Articulación entre la economía y la protección social. Ninguno de los tres programas intenta ser un sistema de protección social; sin embargo, el PCP y la gobernación están vinculados al sector económico-comercial y al sector productivo agroalimentario y educativo. Las misiones, aunque buscan mejorar las condiciones socioeconómicas de los sectores pobres, no han logrado dinamizar la economía (España, 2006 y 2009).

Cuarta. Gestión eficiente: se han presentado problemas de gestión por la crisis económica en las gobernaciones y alcaldías, sobre todo en las no están con el proceso, y en las *misiones*, el sistema paralelo genera problemas de coordinación, asignación de recursos y contraloría.

Actualmente, en Venezuela, el bienestar-construcción de ciudadanía no es sostenible desde el punto de vista político, económico y humano, porque la relación “más democracia igual a más derechos sociales y más políticas sociales” tiene obstáculos para su desarrollo (Lacruz, 2006). No solo el sistema de servicios públicos está amenazado, sino el “contrato social” y la legitimación de las instituciones, que parecen incapaces de responder a las necesidades ciudadanas (Garcés, 2000). La ausencia de rectoría, la multiplicidad de instituciones y la inexistente coordinación entre ellas dificultan que el grupo vulnerable-de menores ingresos, cambie su situación precaria (España, 2006; Lacruz, 2006). Coincidiendo con lo anterior Capriles (entrevista 2011) señala: “Hay un Estado que ya no puede cumplir con las funciones mínimas [...], la doble institucionalidad creada por el Gobierno Nacional origina caos y anarquía pues hay una figura establecida por la Ley de los Poderes Populares y, otra especificada en la Constitución”.

¿Política social, ciudadanía y ciudad híbrida sostenibles?

Al correlacionar los tres escenarios con las hipótesis planteadas y la pregunta ¿existe relación entre política social y la construcción de ciudadanía y ciudad híbrida sostenible?, se concluye señalando que existe relación y que la potencialidad de una política, para cambiar la praxis-formas de hacer ciudad y hacerla más sostenible, y la cultura urbana, para construir ciudadanía plena, puede analizarse y pronosticarse *ex ante* desde su formulación; permite corregir la hoja de ruta, y mejorar coordinando objetivos, medios y fines.

En el escenario 1, la praxis del PCP construye ciudadanía y ciudad híbrida sostenible validando la hipótesis planteada. En el escenario 2, correspondiente a los programas nacionales o misiones, se constata en su primera etapa una gestión que valida la hipótesis; mientras que en la segunda fase postelecciones 2006, se evidencia una contradicción creciente entre discurso-promesas-esperanza/praxis política y resultados, que ha llevado al aumento de las protestas ciudadanas, resultado de la creciente precariedad e insostenibilidad de las ciudades, como lo refiere España (2009), y que ha obstaculizado la consolidación de una ciudadanía plena y, por lo tanto, invalida las hipótesis. El escenario 3 se ubica en una posición de validación media entre los dos escenarios anteriores, porque trenza prácticas de los ambos escenarios y, a la vez, debido su carácter plural, es más sostenible que el escenario 2. Se concluye señalando que la construcción de ciudadanía y ciudades sostenibles es, en la Venezuela de hoy, una utopía, una visión de futuro.

Recomendaciones

¿Cuáles son las políticas públicas que deben ponerse en práctica en Venezuela para alcanzar el desarrollo y superar la pobreza? Siguiendo a González (en Acuerdo Social, 2006), es necesario recuperar la democracia en Venezuela y promover el desarrollo sostenible. Estas aspiraciones requieren amplios acuerdos, pues han estado ausentes en las últimas tres décadas en el país, caracterizadas por la dificultad para establecer consensos, por lo que la vida política, económica y social ha transcurrido entre desencuentros y polarizaciones infecundas.

Para superar la pobreza, crear capital social, formar ciudadanía plena y ciudades sostenibles, es necesario romper el círculo vicioso de la dependencia en el Estado, desde la promoción y estímulo a una economía productiva e inclusiva, que viabilice para todos los venezolanos, una vida con calidad. La política pública social puede

aprender-asumir la praxis del PCP y debe ser universal, inclusiva y abierta; así como tener instancias de rectoría-coordinación que permitan dar coherencia a la conjunción de distintos esfuerzos de los tres ámbitos del territorio, en el contexto de un gobierno multinivel-plural y en un ambiente de gobernanza democrática y de interacción sociopolítica entre el Estado, la sociedad y el mercado (Kooiman, 2009).

A efectos de coordinar esfuerzos en gobernanza, se asume y se complementa la propuesta del Equipo del Acuerdo (España, 2006), para responder a las necesidades de participación e interacción sociopolítica, pluriactoral y multiescalar, e incrementar la eficiencia de la gestión pública. Se propone la activación de los consejos locales de gobernanza (Ferrer, 2011), que asumen las funciones del CLPP, y la creación de fondos federales de desarrollo social, como instrumento de financiamiento y ejecución descentralizada, a fin de conciliar descentralización y visión compartida de país y procesos *bottom up* con procesos *top down*, encaminados hacia procesos *middle up down*. Simultáneamente, es necesario promover el desarrollo inclusivo del capital humano, invirtiendo en educación e infraestructura física, para hacer habitables las ciudades híbridas-complejas; al igual que una estrategia de apoyo a las economías locales, para pasar del alivio a la pobreza a la “garantía de los derechos ciudadanos” (Borja, 2004). Es, en definitiva, una estrategia para recuperar y fortalecer la gobernanza democrática multinivel en Venezuela.

Bibliografía

Acosta Ramírez, N. (2006, 22 de octubre). Gestión social: Chávez vs. Rosales: las dos caras de una misma Venezuela. *El Nacional*, cuerpo A.

Álvarez, J. T. (2005). *Gestión del poder diluido: la construcción de la sociedad mediática (1989-2004)*. Madrid: Pearson.

Avelares, E. (2007, 18 de mayo). *Notas discurso con motivo de la creación de la Fundación Sistema de desarrollo microfinanciero y ciudadano de maracaibo*. s. d.

Aponte, C. (2006). *Balance social 2005*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.

Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y Banco Mundial (2007). *Colombia 2006-2010: una ventana de oportunidad. Notas de políticas presentadas por el banco mundial*. Recuperado el 26 de agosto del 2011, de <http://siteresources.worldbank.org/COLUMBIAINS-PANISHEXTN/Resources/Prefacio.pdf>.

Barrientos, F. P. (2010). El marketing del partido político en el gobierno. *Semestre Económico*, 13 (26), 119-134.

Borja, J. (2004). *Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía*. Recuperado el 12 de julio del 2005, de <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm>.

Capriles, A. (2011). *Hay un Estado que ya no puede cumplir con las funciones mínimas* [entrevista]. Globovisión Programa Alo Ciudadano del 03/06/2011 7:19:30 p.m. Recuperado de <http://www.globovision.com/news.php?nid=190824>.

Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo XXI.

Cilento, A. (2005). Urbanismo: la habilitación física de zonas de barrios. *Urbana*, 9 (35), 13-34.

D' Elia, Y. (coord.), (2006). *Las misiones sociales en Venezuela: ¿una alternativa para superar la pobreza?* Caracas: ILDIS. Recuperado el 25 de agosto del 2011, de <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoYolandaMisionesPolSocial.pdf>.

- D' Elia, Y. y Cabezas, L. F. (2008). *Las misiones sociales en Venezuela*. Caracas: ILDIS. Recuperado el 25 de agosto del 2011, de <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/PolycymisionesYolanda.pdf>.
- Equipo Acuerdo Social y España, L. P. (2006). *Venezuela: un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. Caracas: UCAB.
- España, L. P. (2006). *Las cifras de la pobreza en Venezuela: de las medias verdades a la utilidad verdadera*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- España, L. P. (2009). *Detrás de la pobreza: 10 años después*. Caracas: UCAD.
- Ferrer, M. (2003). *Políticas urbanas en el gobierno local: del plan al gobierno por políticas*. Tesis doctoral no publicada, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Ferrer, M. (2011). *Gobernar la complejidad urbana desde la sostenibilidad*. Tesis no publicada, Universidad Politécnica de Madrid, España.
- Ferrer, M.; Quintero, C.; Gómez, N. y Reyes, R. (2007). *Diluted-betrayed city: Venezuelan city futures*. Documento procedente del 50th IFHP World Congress, Copenhagen, Denmark.
- Ferrer, M.; Quintero, C.; Gómez, N. y Reyes, R. (2008). Entre ciudad híbrida y diluida: futuros de la ciudad venezolana. *Portafolio*, 2 (18). Recuperado de <http://www.revistas.luz.edu.ve/index.php/portafolio/article/view/.../9197>.
- Ferrater Mora, J. (2001). *Diccionario de filosofía: nueva edición actualizada*. Barcelona: Ariel.
- Figueras, J. (2010). *Evidencia para la toma de decisiones inteligente: reflexiones desde el Observatorio Europeo de Políticas y Sistemas Sanitarios*. Recuperado el 26 de agosto del 2011, de http://www.fcs.es/docs/jornadas/atencionprimaria/1_seminario_Josep_Figueras.pdf.
- Garcés, F. J. (2000). *La nueva sostenibilidad social*. Barcelona: Ariel.
- García Banchs, A. (2010). *Las fases del petropopulismo venezolano*. Recuperado de http://www.eluniversal.com/2010/03/30/opi_art_las-fases-del-petrop_30A3665171.shtml.
- García Canclini, N. (1989). *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México: Grijalbo.
- Gausa, M. et ál. (2000). *Diccionario Metápolis de arquitectura avanzada*. Madrid: Actar.
- Gobernación del estado Zulia (2006). Recuperado el 4 de noviembre del 2006, de <http://www.gobernaciondelzulia.gov.ve>.
- González, M. (2003). *Gestión urbana participativa en Maracaibo, Venezuela. "Ciudadanía Plena": un mecanismo de superación de la pobreza*. Maracaibo: PGU del PNUD, LUZ-CESAP, Fundación Hábitat-LUZ, Alcaldía de Maracaibo.
- Guitián, D. (1993). Espacio habitable popular de la Caracas contemporánea. En G. Fadda Cori (comp.), *La urbe latinoamericana: balance y perspectivas a las puertas del tercer milenio* (pp. 89-118). Caracas: Universidad Central de Venezuela-Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Jorge, J. E. (2007). Encuestas, democracia y políticas públicas. *Question*, (14). Recuperado el 27 de julio del 2011, de <http://perio.unlp.edu.ar/sistemas/ojs/index.php/question/article/viewArticle/365>.
- Kooiman, J. (2009). *Governing as governance*. Londres: Sage.

- Lacruz, T. (2006). Misiones y participación popular. *Revista SIC* (682), 56-60.
- Lahera P., E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 25 de agosto del 2011, de <http://tramites.jalisco.gob.mx/images/politicaspUBLICAS.pdf>.
- Maingon, T. (2009). Política social en Venezuela: un acercamiento al resultado de su desempeño. *Revista Temas de Coyuntura*, 59, 105-131.
- Montagut, T. (2000). *Política social: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Mota Gutiérrez, G. (2004). *Programas sociales nacionales (ficha descriptiva)*. Caracas: FEGS.
- Negrón, M. (1993). Ciudad “formal” y ciudad “informal”: una sola ciudad. En G. Fadda Cori (comp.), *La urbe latinoamericana: balance y perspectivas a las puertas del tercer milenio* (pp. 255-266). Caracas: Universidad Central de Venezuela-Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2010). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010: actuar sobre el futuro*. Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Recuperado el 12 de abril del 2011, de http://www.pnud.org.pe/frmNewsDetails.aspx?Cod_Noticia=1965.
- Real Academia de la Lengua Española (2011). *Diccionario de la lengua española (DRAE)*. Recuperado de <http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?LEMA=cultura>.
- Rodríguez Vargas, J. (2006). *Reseña de libro “Capitalismo informático, cambio tecnológico y desarrollo” de Miguel Ángel Rivera Ríos*. 37 (145). Recuperado de <http://www.ojs.unam.mx/index.php/pde/article/view/18424/0>.
- Spinelli, G. H. (2001). *La descentralización y la participación ciudadana en la gestión local: los límites de la globalización a la democracia*. Recuperado el 7 de mayo del 2010, de <http://www.ubiobio.cl/cps/articulo/doc/p18.4.htm>.
- UN-Hábitat (2003). *The future of cities*. Nairobi: United Nations Human Settlements.
- Ziccardi, A. (2001). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.