iberoamerica Vol.16 No.1 [2014. 6] : 237~291

Una Política Social Alternativa para las Gobernaciones en Venezuela en el Marco de las Misiones Sociales del Gobierno Nacional

An Alternative Social Policies for Governor's Offices in Venezuela under the Social Missions National Government

Fuenmayor, Jennifer*

〈Abstract〉

This article aims to explain the alternative social policies governor's offices in Venezuela for the period 2004-2013 in the framework of the social missions of the National Government. From 1989 until 2003, the administrative policies governor's offices as units in the intermediate level of the state apparatus to advance the promotion of welfare, targeted and compensatory social policies in the context of a government with an alternative to the neoliberal project; however no progress on an alternative social policies in the

* Economista. Doctora en Ciencia Política (Universidad del Zulia). Magister en Ciencia Política y Magister en Economía. Profesora Investigadora en el área de política y gestión pública, adscrita al Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia LUZ. Adscrita al PEII nivel C. Maracaibo. Estado Zulia. Venezuela. E-mail: jennifer.fuenmayor@yahoo.com.ve y jjfuenmayor@yahoo.com

national political project adept governor's offices. However, it is from 2004 after the oil economic boycott, when political conditions are created to advance a social policies alternative of inclusion and social justice in the adept governor's offices to alternative project that is promoted nationally with the creation of the social missions as universal national government policies. The research is based on a review of official documents five governors' offices : Lara ; Aragua ; Merida ; Carabobo and Zulia. We conclude that the national project adept, governor's offices achieve progress in an alternative social policies, social inclusion and justice hampered by entrenched technocratic and bureaucratic practices throughout the public system.

Key Words: Alternative Social Policies, Social Missions, Social Inclusion, Social Justice, Governor's offices, Venezuela.

Ⅰ. Introducción

Las gobernaciones como unidades políticas administrativas en el marco de la descentralización político territorial a fines de los ochenta, deben atender su política social focalizada. "…La focalización (es decir, el encauzar las políticas sociales hacia determinados grupos de población en procura de mayores impactos), apareció como el gran tema de la política social de la década de los 90, concebida como la vía principal para incrementar la equidad y eficiencia de la intervención del Estado" (Alvarado, 2003:26).

Entonces los gobernadores asumen la política compensatoria y focalizada del Gobierno Nacional, "los grupos objetivo por excelencia fueron los más

pobres, y dentro de ellos los niños menores de 6 años y las mujeres embarazadas. La focalización se hizo extensiva al tipo de servicio dentro de cada sector (educación básica, atención primaria en salud y programas nutricionales); y a la distribución geográfica (atención prioritaria a las zonas de mayor concentración de pobreza)…" (Alvarado, 2003:26).

La política social compensatoria surgió en Venezuela oficialmente en marzo de 1989, (a comienzos del gobierno de Carlos Andrés Pérez, después del Programa de Ajuste Económico, y del estallido social del 27 y 28 de febrero de 1989 a consecuencia de la ejecución de dicho programa conocido como "paquete económico"), con la creación de la Comisión Presidencial para el Enfrentamiento de la Pobreza a nivel nacional, de donde surgió posteriormente el Plan de Enfrentamiento a la Pobreza contentivo de un grupo de programas sociales destinados a la atención de los grupos más vulnerables de la población en seis áreas estratégicas, estas son: a) Nutrición; b) Salud; c) Educación; d) Protección Social; e) Empleo y Seguridad Social y f) Vivienda e Infraestructura Social (COPEP citado por Alvarado, 2003); (González y Lacruz, 2007).

La descentralización se desarrolló en un contexto de crisis política en el país, no sólo por el creciente descontento social expresado violentamente en los disturbios de principios del período (Febrero de 1989), sino también por los intentos de golpe de Estado de Febrero y Noviembre de 1992, por fracciones disidentes de las Fuerzas Armadas (Alvarado, 2003), crisis económica, social y política que se tradujo en la salida del Presidente Carlos Andrés Pérez del poder y en la designación de un gobierno en transición hasta enero de 1994. Afirma Alvarado (2003), que durante la

aplicación del paquete económico, no solo la pobreza aumentó sensiblemente, sino que también la prestación de los servicios públicos (salud, educación, suministro de agua, seguridad urbana, entre otros) empeoró visiblemente.

A fines de la década de los 90,'gana la Presidencia de la República de Venezuela, Hugo Chávez Frías, luego de haber participado en un intento de golpe de Estado contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez. Este gobierno llama a conformar una Asamblea Constituyente y a través de un referéndum consultivo en el año 1999, se aprueba la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y en el marco de esta son aprobadas 49 leyes en el 2001, así como el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 (Mpd, 2001). El plan se soporta en cinco equilibrios el económico, social, político, territorial e internacional para lograr objetivos muy puntuales, el desarrollo de la economía productiva, la justicia social, la construcción de la democracia participativa, la consolidación del territorio y la soberanía nacional.

Las 49 leyes aprobadas en 2001 tienen en común de acuerdo a Ochoa (2003:28), "la búsqueda de justicia social y la participación", lo cual lesiona intereses de sectores favorecidos durante varias décadas, por lo que a partir de ese momento, los sectores opuestos al proyecto de transformación en el país generan un clima de conflicto durante los años 2002 y 2003, creando ingobernabilidad, caos e incertidumbre en el país.

Siguiendo a Alvarado (2009; 2010), el año 2002 se destaca por la confrontación, inestabilidad política y alta polarización. En abril de ese año se vivió en Venezuela un intento de golpe de Estado, que prácticamente fue superado en 48 horas por el Gobierno y sus bases de apoyo. Posterior

a este acontecimiento político, entre diciembre de 2002 y febrero de 2003, se da un paro petrolero-comercial patronal, convocado y llevado a cabo por representantes de la oposición con el propósito de que el Presidente Hugo Chávez saliera del poder a través de su renuncia al cargo.

El paro fue protagonizado por los líderes empresariales del país, específicamente por la cámara de comerciantes e industriales, como FEDECAMARAS (en donde su presidente se auto designó y auto juramentó como Presidente de la República durante las 48 horas que duró el golpe de Estado de abril de 2002), también por la participación de la alta cúpula sindical tradicional representada por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) de los partidos políticos tradicionales, y otros de más reciente creación opuestos al gobierno, además del protagonismo de altos gerentes de la empresa Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA), quienes, agrupados en una organización denominada: Gente del Petróleo, representaban a la tecnocracia venezolana. Para ese entonces PDVSA funcionaba como una empresa privada y aliada a los intereses internacionales.

La crisis política de los años 2001, 2002, 2003, estuvo marcada de agresiones verbales, convocatorias a paros no gremiales de corte político que lesionan la economía, paralización de sectores claves de la economía, como la industria petrolera; convocatorias a marchas realizadas en días laborales; además de la campaña mediática de los principales medios de comunicación del país adversos al gobierno, creando caos, inestabilidad y expectativas negativas, algunos mecanismos comenzaron a ser utilizados desde el mismo momento en el cual Chávez asume el poder, intensificados a partir de la aprobación de las 49 leyes en diciembre de 2001 y que luego

se tradujeron en un golpe de Estado y en un paro nacional (Ochoa, 2003).

Desde 1989 hasta el 2003 las gobernaciones avanzan en la promoción de una política social asistencialista, focalizada y compensatoria con el curso de la descentralización político territorial e incluso continua avanzando luego de aprobada la Constitución de 1999, la cual contiene un rico articulado para promover una política social alternativa para la transformación social en el marco de un gobierno con un proyecto político alternativo. Sin embargo, es a partir del 2004 después del paro económico petrolero, cuando se crean las condiciones políticas para avanzar en una política social alternativa de inclusión y de justicia social en las gobernaciones adeptas al proyecto alternativo con la creación de las misiones sociales como política universal del gobierno nacional.

El presente artículo tiene como propósito explicar la política social alternativa de las gobernaciones en Venezuela para el período 2004-2013 en el marco de las misiones sociales del Gobierno Nacional. El término política pública se refiere a las orientaciones que define el Estado y que son obligantes para éste y la sociedad (Ochoa, 2010).

Las políticas públicas se convierten, en un instrumento para lograr cambios estructurales en la sociedad, dentro de una concepción de desarrollo integral en donde el Estado, sea el promotor de un modelo de desarrollo, de un proyecto alternativo y, de políticas públicas diseñadas e implementadas con una lógica diferente a la mercantil, que apunte al logro de una gestión para la transformación de la sociedad. Esta propuesta a nuestro juicio, resulta viable en un Estado que esté comprometido con los intereses de toda la sociedad, con la solidaridad, el bien común, la justicia

social, la democratización del poder, la participación ciudadana, con una mejor distribución, acceso y oportunidades en pro de la inclusión social. De lo que se trata es que el Estado Social y Solidario formule e implemente políticas públicas para la vida (Hinkelammert y Mora: 2001; 2005).

Ⅱ. Condiciones políticas para avanzar en una política social alternativa en las gobernaciones de Venezuela : Una primera etapa

Después del paro económico y petrolero, se da un cambio en la política social a nivel nacional, se pasa de políticas focalizadas y compensatorias al desarrollo de políticas sociales universalistas para lo cual se incorporan innovaciones administrativas, concretamente las llamadas Misiones Sociales, las cuales se introducen "como experiencia inédita en el mapa social de América Latina y el Caribe, surgieron en el segundo trimestre del 2003, precisamente como expresión del desarrollo de la Revolución Bolivariana en la búsqueda de soluciones verdaderas a los seculares problemas de la población humilde del país, que abarca más del 65% de los 24 millones de habitantes de Venezuela. Estas misiones sociales son el núcleo de la ofensiva estratégica para reducir progresivamente la pobreza dándole poder a los pobres..." (Chávez citado por Fuenmayor et al, 2007:16-17).

El Gobierno Nacional redefine su política social a través de las Misiones, donde el involucramiento del ciudadano constituye un aspecto importante. Las Misiones Sociales constituyen la política social[1] del Gobierno Nacional,

surgen después del paro económico y petrolero, paralelamente al desarrollo endógeno, específicamente en el segundo trimestre de 2003, como política universal para superar la pobreza y exclusión.

"La concepción de la política social puede captarse a través de los derechos sociales establecidos en la Carta Magna, considerados indiscutibles y de aplicación inmediata y universal (para todos), siendo éstos la salud, la vivienda, la educación, la seguridad social y el trabajo. De ellos, el derecho a la educación, salud y trabajo, y uno nuevo (el derecho a la participación), que hasta ahora no tenía rango constitucional, serían fundamentales en la definición de una política social distinta al acto de la dádiva pública, la cual es cuestionada abiertamente" (Alvarado, 2003:58).

El paro económico de 2003, favorece el impulso del proyecto económico, social y político contemplado en la Constitución de 1999, después del referéndum revocatorio de agosto de 2004, cuya legitimidad no queda en duda. Se ratifica a Hugo Chávez en la Presidencia con una votación del 59,10% frente a un 40,64% de la oposición (CNE, 2004a). Posteriormente se realizan las elecciones regionales de los gobernadores en Octubre de 2004 resultando ganador casi en todo el territorio nacional, los gobernadores

1 Previo a la creación de las misiones sociales, a partir de la crisis política de 2002, específicamente después del golpe de Estado del 11 de abril, el gobierno anuncia un conjunto de medidas económicas y sociales para contrarrestar la crisis, en el ámbito social se fortalecieron los programas sociales asistencialistas y focalizados a los sectores más pobres de la población. Para Ochoa (2003:27), "las políticas sociales se vieron vulneradas con la sistemática agresión a la economía y especialmente a la industria petrolera a fines del 2002 y comienzos del 2003, fueron en total 63 dias de paro, que al incrementar el desempleo y reducir los ingresos fiscales, producto del paro petrolero, se deterioraron las condiciones de vida de los venezolanos, especialmente los sectores más vulnerables".

apoyados por el partido político Movimiento V República MVR, el mismo partido que llevó al poder al presidente Chávez. Según Ochoa (2005), en las elecciones de gobernadores de 2000[2] y 2004[3], realizadas posterior al triunfo de Hugo Chávez[4], el MVR, obtuvo el 52% y 78,2% respectivamente.

---

2 Con gobernadores que alcanzaron la victoria electoral con el apoyo del partido político Movimiento V República (MVR), fueron los siguientes: David de Lima (Edo. Anzoátegui), con el 41,74% de los votos; Didalco Bolivar (Edo.Aragua), con el 84,54% de los votos; Hugo de los Reyes Chávez (Edo. Barinas), con el 52,57% de los votos; Antonio Rojas Suarez (Edo. Bolivar), con el 63,68% de los votos; Jhonny Yanez Rangel (Edo. Cojedes), con el 49,36% de los votos; Jesús Montilla (Edo. Falcón), con el 48,62% de los votos; Luis Reyes Reyes (Edo. Lara), con el 62,07% de los votos; Florencio Porras (Edo. Mérida), con el 48,47% de los votos; Alexis Navarro Rojas (Edo. Nueva Esparta), con el 49,82% de los votos; Antonia Muñoz (Edo. Portuguesa), con el 50,08% de los votos; Ramón Martínez (Edo. Sucre), con el 58,16% de los votos; Ronald Blanco (Edo.Táchira), con el 50,03% de los votos; Gilmer Viloria (Edo. Trujillo), con el 56,91% de los votos, y Antonio Rodríguez (Edo. Vargas), con el 59,76% de los votos (CNE, 2000a).

3 En las elecciones a gobernadores de 2004, resultaron electos con el apoyo del MVR, los siguientes gobernadores: Tarek William Saab (Edo.Anzoátegui), con el 57,4% de los votos; Jesús Aguilarte (Edo. Apure), con el 66,85% de los votos; Didalco Bolívar (Edo. Aragua), con el 67,70% de los votos; Hugo de los Reyes Chávez (Edo. Barinas), con el 76,26% de los votos; Francisco Rangel G (Edo. Bolívar), con el 58,85% de los votos; Luis Acosta Carlez (Edo. Carabobo), con el 51,26% de los votos; Jhonny Yanez Rangel (Edo. Cojedes), con el 56,13% de los votos; Yelitza Santaella (Delta Amacuro), con el 61,30% de los votos; Freddy Bernal (Edo. Dtto Capital), con el 73,89% de los votos; Jesús Montilla (Edo. Falcón), con el 59,47% de los votos; Eduardo Manuitt (Edo. Guárico), con el 78,46% de los votos; Luis Reyes Reyes (Edo. Lara), con el 73,56% de los votos; Florencio Porras (Edo. Mérida), con el 60,75% de los votos; Diosdado Cabello (Edo. Miranda), con el 51,88 de los votos; José G Briceño (Edo. Monagas), con el 58,29% de los votos; Antonia Muñoz (Edo. Portuguesa), con el 59,98% de los votos; Ramón Martínez (Edo. Sucre), con el 62,19% de los votos; Ronald Blanco (Edo. Táchira), con el 57,47% de los votos; Gilmer Viloria (Edo. Trujillo), con el 54,31% de los votos; Antonio Rodríguez (Edo. Vargas), con el 55,22% de los votos y, Carlos Gimenez (Edo. Yaracuy), con el 50,73% de los votos (CNE, 2004).

4 "El 30 de julio del año 2000, se realizan las elecciones generales, denominadas

Por lo que están dadas las condiciones en el plano regional, a nivel de los Estados para impulsar y promover los cambios que desde el Gobierno Nacional se lideran tanto en lo económico, como en lo social y de esta manera avanzar en la consolidación de un proyecto alternativo para la transformación de la sociedad, tal como dice Therborn (1979), una política transformadora para una gestión también transformadora.

Las misiones sociales han recibido el apoyo de algunas gobernaciones, al menos las comprometidas con el proyecto político del gobierno del Presidente Hugo Chávez, pero como política social universal[5] es ejecutada por otras instancias del aparato estatal. Este es el caso de la nueva PDVSA[6] y de las Corporaciones Regionales de Desarrollo[7]. La nueva PDVSA da

〈〈mega elecciones〉〉, en donde se reestructura todo el aparato político en Venezuela después de la aprobación de la Constitución de 1999, dicho proceso electoral tenía como finalidad legitimar a las autoridades nacionales y regionales luego del cambio de Constitución, en ese proceso electoral se escogieron el Presidente de la República, la Asamblea Nacional (unicameral), los gobernadores, alcaldes, concejos legislativos regionales, municipales y parroquiales (Franco y Flórez, 2010). En las elecciones presidenciales de 2000, se ratifica en la Presidencia a Hugo Chávez Frías, quien apoyado principalmente por el partido político Movimiento V República, entre otras agrupaciones políticas tales como el Movimiento al Socialismo (MAS); el Partido Comunista de Venezuela (PCV); el Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), entre otros, gana con el 59,76% de los votos, frente a su principal opositor, Francisco Arias Cárdenas, quien apoyado por diferentes agrupaciones políticas, entre éstas la Causa R, obtuvo el 37,52% de los votos (CNE, 2000b).

5 Las políticas universalistas estatales las define Cárdenas (2002:128), como "aquellas que permiten que toda la población, independientemente de su grado de necesidad o ingreso disfrute de las prestaciones u oferta de un servicio social público brindado por el Estado".

6 El Gobierno Nacional toma el control de PDVSA después del paro económico y petrolero y desde ese entonces, esta empresa estratégica- estatal tiene un nuevo rol social.

7 FUDECO en el Estado Lara, CORPOCENTRO para los estados Aragua y Carabobo; CORPOZULIA en el Estado Zulia y CORPOANDES en el Estado Mérida.

cumplimiento a lo establecido en los artículos 302 y 311 de la CRBV (PDVSA, 2008), así como también al artículo 5 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (PDVSA, 2008), en lo que tiene que ver con la participación de PDVSA en la política social del Gobierno Nacional, comprometida con el desarrollo social y económico del país para lograr avances no solo en salud y educación, sino también en vialidad, infraestructura, desarrollo agrícola y, en el financiamiento de importantes núcleos de desarrollo endógeno en todo el territorio nacional.

Hasta el año 2007 se desarrollaban las siguientes Misiones: 1) Barrio adentro, cuyo objetivo es "…garantizar el acceso a los servicios de Salud de la población excluida…", 2) Ciencia, "dirigida a modelar una nueva cultura científica y tecnológica …", 3) Cultura: Estrategia para consolidad la identidad nacional, 4) Guaicaipuro, tiene como propósito "restituir los derechos de los Pueblos Indígenas…, 5) Hábitat, su meta es "dar respuesta a los problemas de las familias y comunidades…en materia de construcción de vivienda…(y) en el desarrollo del hábitat, 6) Identidad: Cedular a todos los venezolanos y extranjeros que viven en el país, 7) Madres del Barrio: Su objeto es "apoyar a las amas de casa que se encuentran en estado de necesidad", 8) Mercal: su objeto es mantener a bajos precios, abastecida de alimentos a la población venezolana, 9) Milagro: Para realizar "…operación de afecciones de la vista de forma gratuita…", 10) Miranda: Su meta es "organizar, captar, registrar, controlar y entrenar a la Reserva de la FAN…" (Fuerza Armada Nacional), 11) Negra Hipólita: "… dirigida a combatir la marginalidad…", de niños, adolescentes, adultos en situación de calle, discapacitados y adultos mayores en situación de pobreza extrema, 12) Piar:

Atención a la comunidades mineras en el marco del Plan Integral de Desarrollo Sustentable, 13) Ribas: Educación en el nivel de bachillerato a quienes no han podido culminar este nivel, 14) Róbinson I: Su objeto es alfabetizar a todos los ciudadanos que lo necesiten, 15) Róbinson II: Enseñanza hasta sexto grado, 16) Sucre: Su objeto es garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los bachilleres sin cupo, a través de la municipalización, 17) Vuelvan Caras: Su objeto es garantizar la participación del pueblo en la producción de bienes y servicios…" y 18) Zamora: El propósito es reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas con vocación agrícola (Gobiernoenlinea, citado por Fuenmayor *et al*, 2007: 111).

Gran parte de los recursos económicos para financiar las misiones sociales provienen directamente de PDVSA[8], por lo que no tienen como mediación a los gobiernos subnacionales, es decir ni gobernadores, ni alcaldes, sino que se coordinan directamente con la Presidencia de la República y sus instituciones centrales. Queda claro que las misiones representan una modalidad diferente a la manera tradicional de concepción de la política social. A juicio de Alvarado (2010), su rol innovador es el acento puesto en su gestión comunitaria directa, es decir en la participación activa y protagónica de las comunidades organizadas, dentro de un proceso de

8 Para ello son creados dos fondos: El Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) y el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FONDESPA) (Alvarado, 2009). Siguiendo a Ochoa (2003), "con un considerable apoyo directo de la industria petrolera se promueve desde varias perspectivas y de modo intenso la economía social, especialmente las cooperativas, Petróleos de Venezuela (PDVSA), ha dedicado cuantiosos recursos a la formación de cooperativistas, a su constitución y lo más importante, se ha abierto la posibilidad de contratación directa con estas organizaciones, hasta ahora desplazadas por la intermediación de la empresa privada en su relación con la industria petrolera".

parroquialización. Las misiones sociales se distancian por lo tanto de los viejos esquemas burocráticos y tecnocráticos presentes en las instituciones donde ha predominado las prácticas que provienen de la descentralización político territorial, obedecen a la nueva institucionalidad presente en Venezuela que avanza en el marco de la Constitución de 1999 de cara al proyecto político bolivariano que se promueve desde el Gobierno Nacional y que toma fuerza y vigor cuando el Presidente Hugo Chávez, gana nuevamente las elecciones presidenciales del 03 diciembre de 2006 al ser reelecto para un tercer período de gobierno (2007-2013).

Hugo Chávez Frías gana las elecciones presidenciales con el 62,84% de los votos (CNE, 2006), apoyado principalmente por el partido político Movimiento V República[9], frente a su principal opositor Manuel Rosales quien obtuvo el 36,9% de los votos (CNE, 2006) y, apoyado fundamentalmente por las agrupaciones políticas[10] Un Nuevo Tiempo (de la corriente social-demócrata, tiene su fuerza fundamental en el Estado Zulia) y, Primero Justicia (en ciertos aspectos de la corriente social cristiana). Rosales para ese entonces, renunció al cargo de Gobernador del Estado Zulia, para lanzarse como candidato presidencial en el 2006, representaba el

9 También participaron otras agrupaciones políticas en apoyo al entonces candidato, estas son: PODEMOS; Patria para Todos (PPT); Partido Comunista de Venezuela (PCV); Movimiento Electoral del Pueblo (MEP); Unidad Popular Venezolana (UPV); Clase Media Revolucionaria; TUPAMARO; Gente Emergente; Unión; Movimiento Cívico Militante (MCM); Unidad Patriótica Comunitaria (UPC), entre otras agrupaciones (CNE, 2006).

10 También apoyaron al candidato Rosales el partido COPEI; Unión Republicana Democrática (URD); Venezuela de Primera; Movimiento Republicano (MR); La Causa R; Movimiento al Socialismo (MAS); Convergencia, entre otras agrupaciones (CNE, 2006).

cambio al proyecto político bolivariano del Presidente Chávez, a favor de la promoción de un modelo de economía de mercado en alianza a los sectores económicos opositores al proyecto político bolivariano del Presidente Chávez.

El Presidente anuncia entonces, en su discurso de toma de posesión, la instauración del Socialismo del siglo XXI, haciendo énfasis en el poder que ahora tienen las comunidades, dentro de una democracia protagónica, socialista y revolucionaria, en donde tienen un papel protagónico fundamental los Consejos Comunales, figura creada como mecanismo de transferencia directa de poder a las comunidades, cuya coordinación también está adscrita a la Presidencia de la República, con un trabajo articulado con las misiones sociales.

La conformación de los Consejos Comunales empezó en 2005 sin ley alguna y como iniciativa desde abajo. En enero de 2006 Chávez asumió esta iniciativa y comenzó a difundirla. Y en abril de 2006 la Asamblea Nacional sancionó la ley de los Consejos Comunales, éstos representan el mecanismo de auto-organización consejera más avanzado y desarrollado, y la forma más importante de organización local territorial, reciben financiamiento directamente del Estado y sus instituciones (Azzellini, 2010).

En el Estado Lara gana la elección a gobernador en el 2004, Luis Reyes Reyes, con el 73,56% (CNE, 2004), de los votos, apoyado en la elección del 2000 como en la de 2004 por el Partido Político Movimiento V República, asimismo, recibió respaldo político de otras agrupaciones políticas de la izquierda. Podemos entonces afirmar, que a partir del 2000, se abre un espacio político importante en el Estado Lara para avanzar en el

proyecto económico alternativo al proyecto neoliberal promovido desde el Gobierno Nacional a partir de la aprobación de la Constitución de 1999.

Similar situación se da en el Estado Aragua con la reelección de Didalco Bolívar y en el Estado Mérida con Florencio Porras y en el Estado Carabobo con el triunfo al puesto de gobernador de Luis Felipe Acosta Carlez, en todas las gobernaciones estudiadas, con excepción de la Gobernación del Estado Zulia, que fue ganada por un partido de oposición al proyecto político alternativo al neoliberal.

La Gobernación del Estado Zulia, queda en manos del principal candidato opositor al proyecto político del Presidente Hugo Chávez Frías. Manuel Rosales gana las elecciones a gobernador de 2000 y de 2004, apoyado por el partido político de derecha, Un Nuevo Tiempo (UNT), de ideología socialdemócrata. Rosales le da continuidad a la política y gestión de su antecesor, Francisco Arias Cárdenas, de claro compromiso con el proyecto económico neoliberal.

Como principal opositor al proyecto alternativo al neoliberal y principal representante de los partidos políticos de la derecha, en alianza con la tecnocracia, Manuel Rosales participó activamente desde la Gobernación del Zulia, como opositor a la aprobación de las 49 leyes en el marco de la Ley Habilitante de 2001, también firmó en el decreto de Carmona a favor de la nueva institucionalidad, después de la salida del Presidente Chávez del poder por cuestión de horas en el golpe de abril de 2002, fue actor clave en la paralización del país y de la industria petrolera a fines de 2002 y comienzos de 2003, y fiel representante del proyecto económico neoliberal, después de todo el clima de conflicto político en el país, repite para el

puesto de gobernador en el 2004 y, en el 2006 es el principal candidato opositor al proyecto político bolivariano, debilitado por los acontecimientos políticos referidos; proyecto que toma un nuevo impulso y oxígeno, con la reelección del Presidente Chávez.

Ahora, ambos proyectos nacional-estadal, están alineados (Jessop, 2008) en las Gobernaciones de los Estados Lara; Aragua; Mérida y Carabobo; compartiendo la misma ideología, proyecto político y económico, racionalidades e intereses, por lo que disminuye el conflicto y la permanente confrontación (De Mattos, 1989; 1990), y es una oportunidad política para realizar cambios tanto en la política social como en su gestión desde el nivel subnacional.

En este sentido, están dadas las condiciones desde lo local para crear una nueva institucionalidad a través de una política social alternativa y universal para una gestión transformadora a favor de la inclusión social, el crecimiento con equidad, la justicia social y la democratización del poder y es una oportunidad para revertir las prácticas enquistadas en la Gobernaciones, heredadas del proyecto económico neoliberal en curso con la descentralización político territorial. El compromiso político por parte del gobernador con el partido político Movimiento V República y su afinidad política e ideológica con el Presidente Hugo Chávez Frías, le da suficiente autonomía política para impulsar cambios desde lo local.

Sin embargo, dice Ochoa (2003:26), que "en general todo proyecto alternativo que intenta ponerse en práctica genera polémica, confrontación y rechazo, ya que debe romper con viejas prácticas, se afectan intereses y se crean incertidumbres", no podemos olvidar, que la administración del Estado se encuentra atravesada por las contradicciones y conflictos de la lucha de

clases (Holloway, 1982).

Ⅲ. Política social alternativa de inclusión y justicia social en las gobernaciones: La experiencia en materia de salud

Una de las primeras acciones en materia de salud a inicios de la gestión de gobierno de Florencio Porras en el Estado Mérida, fue la intervención de los hospitales, en donde se estaba cobrando el servicio y apegado a la Constitución de 1999, que contempla la gratuidad del servicio, intervino por ejemplo el Hospital Sor Juana Inés de la Cruz, garantizando la gratuidad de la salud, por tanto: 1) Se eliminaron los cobros por consultas y emergencias y 2) Se implementó la exoneración de cirugías en pacientes de bajos recursos (Secretaría General de Gobierno, 2001). De lo que se trata es de revertir el modelo de gestión en salud que avanzaba con el curso del modelo neoliberal.

En el Instituto Autónomo Hospital Universitario de los Andes (I.A.H.U.L.A), "en el área de Resonancia Magnética y Tomografía Helicoidal durante los últimos cuatro años, se han realizado 35.000 estudios, de los cuales se han exonerado 22.000, lo que representa una inversión social de 2.5 millardos de bolívares…" (Secretaría General de Gobierno, 2005: s/f). Todavía existe, el cobro del servicio al paciente, a pesar de contemplarse su gratuidad en el artículo 84 de la Constitución de 1999, el cual reza lo siguiente: "Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la

rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud…, regido por los principios de gratuidad, universalidad…equidad…y solidaridad…" (ANC, 1999). Para el 2001 se había solicitado la recuperación de costos a través de seguros o contribuciones de acuerdo a los recursos económicos de los pacientes (Secretaría General de Gobierno, 2002: 51).

En atención al artículo 84 de la Constitución de 1999, durante el año 2004, se realizó una jornada totalmente gratuita de Resonancia Magnética y Tomografía Helicoidal atendiendo a 283 pacientes con una inversión de 84.900.000,00 bolívares. Asimismo, se incrementó de un 30% a un 70% el número de pacientes con exoneraciones totales en estudios imagenológicos y se logró una disminución del cobro del servicio a los pacientes en un 90% (Secretaría General de Gobierno, 2005: s/f).

Para el año 2001 se implementó en el Estado Mérida el Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS), centrado en mejorar la calidad en la prestación del servicio a toda la población del Estado Mérida y mejorar el acceso a la salud de la población merideña en pro de su calidad de vida por lo que se conformaron los Comités Bolivarianos de la Salud con el apoyo de las comunidades organizadas. Asimismo, el modelo está centrado en brindarle un mayor apoyo a los "programas preventivos de salud implementados en la red ambulatoria, con mayor énfasis en los programas dirigidos a los grupos vulnerables, niño, niña, adolescentes, mujer y adulto (Ejemplo. Reforzamiento del programa de diabetes y cardiovascular, oncología y salud reproductiva)" (Secretaría General de Gobierno, 2002:48).

Lo anterior quedó contemplado en la Constitución de 1999, en el artículo 84 cuando señala que "el sistema público nacional de salud dará prioridad a

la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad…" (ANC, 1999). Es por ello que la política nacional en salud ha centrado su atención en la red ambulatoria, para implementar programas preventivos en salud.

Algunos de sus principales logros durante el 2001 fueron los siguientes:

> 1) La implantación del Modelo de Atención Integral de Salud "en el 100% de la red ambulatoria del Estado, incorporándose los Hospitales Tipo I…" (Secretaría General de Gobierno, 2002: 47); 2) Fortalecimiento de los establecimientos de salud. Está contemplada la rehabilitación física de 22 ambulatorios, de los cuales están culminados a la fecha: ARII Las Virtudes; ARII San Rafael de Alcanzar; ARII Caño Tigre; 3) Se intervinieron dos ambulatorios a través del Plan Bolívar 2000, el ARII El Rincón y el ARII Mucurubá, sus recursos fueron redistribuidos a los ambulatorios rurales Jají y Apartaderos, en función de las necesidades de las comunidades; 4) Equipamiento médico y no médico a 71 Ambulatorios en el Estado Mérida; 5) Fortalecimiento del área quirúrgica del Hospital II El Vigía con dotación de tecnología y la apertura de cuatro quirófanos; 6) Capacitación en el Modelo de Atención Integral en Salud de la red ambulatoria del Estado Mérida, dirigido a la capacitación de 1540 personas pertenecientes a los cinco Distritos tanto del sector salud como de las comunidades involucradas; 7) Asistencia técnica para el fortalecimiento de la participación comunitaria en la gestión de salud, dirigido a la capacitación de las comunidades organizadas pertenecientes a diez ambulatorios intervenidos en el Estado Mérida (Secretaría General de Gobierno, 2002: 48-50).

Con estos avances en materia de salud, el Estado Mérida se convierte en el segundo Estado del país que ha logrado ejecutar la política de atención

integral en salud. Este es un programa diseñado por el gobierno venezolano y que ha seguido el Estado Mérida, por lo que el cien por ciento de los ambulatorios "se han incorporado exitosamente a esta política" (Secretaría General de Gobierno, 2002:53). Un Estado pionero en esta política, ha sido el Estado Aragua, el cual ha tenido notables avances. Asimismo, el Estado Mérida, atendiendo los lineamientos del Gobierno Nacional, en materia de salud, ha incorporado en su política las Casas Comunitarias de Salud "que son una política revolucionaria del Ministerio de Salud y Desarrollo Social" (Secretaría General de Gobierno, 2002: 53).

Se evidencia un cambio en la política de salud del Estado Mérida, así como también de su gestión, a favor de un modelo económico que se promueve desde el Gobierno Nacional, es una concepción totalmente diferente de lo que debe ser la salud y se privilegia la organización de las comunidades para que participen en la prevención de la salud. Se intenta revertir el modelo de salud que avanzó con el neoliberalismo, donde el usuario paga por la prestación del servicio médico. El nuevo modelo pone énfasis en la gratuidad del servicio, para ello, ha "dotado de medicamentos a toda la red ambulatoria. Ahora el paciente no sale con su récipe, sino con sus medicinas en las manos…" (Secretaría General de Gobierno, 2002: 54).

En cuanto a la prestación del servicio, en el nuevo modelo en salud, se busca mejorar la cobertura y acceso de toda la población al servicio, así reza el artículo 83 de la Constitución de 1999, al afirmar que "…El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios…" (ANC,1999), para ello en el

2004 "se logró la aprobación de 11 Centros Diagnósticos a través del Convenio Venezuela-Cuba (Secretaría General de Gobierno, 2005: s/f).

Paralelamente en la Gobernación del Estado Lara también se realizan esfuerzos para prestar un servicio gratuito, tal como lo contempla la CRBV, en la red ambulatoria y hospitalaria de este Estado. Para el año 2002 se habían formado 302 Casas Comunitarias en todo el Estado Lara, jornadas médicas gratuitas en los ambulatorios y se crea la Sala de Quimioterapia Ambulatoria gratuita (Gobernación del Estado Lara, 2003).

La Gobernación de Lara se inserta en la nueva política social universalista, al asumir como parte de su política social, el apoyo a las misiones sociales del Gobierno Nacional, con especial énfasis en materia de salud, de claro enfrentamiento con las políticas neoliberales. A partir de 2003 la Gobernación de Lara en materia de salud cambia de orientación, al intentar impulsar un nuevo modelo de gestión para "democratizar el servicio de salud a través de la promoción de la participación de la sociedad civil organizada en la evaluación y control de este servicio en el Estado, garantizando un servicio universal, equitativo y accesible, a través de la Red de Atención Integral, contribuyendo así con el máximo bienestar bio-psicosocial de la población larense" (Gobernación del Estado Lara, 2005), sin embargo, en la práctica se consigue con viejos obstáculos del modelo de descentralización que se instaló en el sector salud y que hoy en día persiste y se promueve desde la Gobernación del Estado Lara a través de FUNDASALUD (Fuenmayor *et al*, 2007: 101).

La política de inclusión en salud del gobierno nacional, toma impulso a partir de 2003 a través de la Misión Barrio Adentro, desarrollada en el

marco del convenio Venezuela-Cuba desde diciembre de 2003, con el propósito de construir un "Sistema Público Nacional de Salud regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad; en el que la participación protagónica del pueblo cumple un papel fundamental" (Blanco, 2005:62).

Esta política en lo formal busca "garantizar el acceso a los servicios de salud de la población excluida, mediante un modelo de gestión de salud integral orientado al logro de una mejor calidad de vida" (MINCI, 2004). Los centros de Atención de la Misión Barrio Adentro funcionan en todo el país.

La Gobernación del Estado Lara participa activamente en la creación de la red de Consultorios, Clínicas Populares, Centros de Desarrollo Integral y Salas de Rehabilitación Integral, además de los Comités de Salud, en donde la comunidad se organiza para participar. En otras palabras, hay una relación estrecha entre los dos niveles de gobiernos en torno a la nueva política de salud impulsada a nivel nacional, a fin de avanzar en su desarrollo en el Estado Lara

La Gobernación del Estado Lara también ha promovido la recentralización de los servicios de salud, al acompañar al gobierno nacional en el acondicionamiento de instalaciones para el desarrollo del programa Barrio Adentro, adscrito al gobierno nacional, considerado estructura paralela no sólo porque se crea separado de la estructura ministerial, sino porque con él se abre un espacio a la prestación del servicio de salud paralelo al desarrollado por las gobernaciones, especialmente en el marco de la descentralización político-territorial cuando se le traspasan las competencias

de salud a estas instituciones en condiciones de concurrencia con otros niveles de gobierno. Con este apoyo de la Gobernación de Lara al Programa Barrio adentro, se debilita la tendencia privatizadora que se desarrolla desde las estructuras descentralizadas en la gobernación, a la vez que se promueve la articulación de la gobernación al proyecto nacional, fragmentado con las estrategias organizativas del neoliberalismo.

Estamos así en presencia desde el 2003, después del paro económico y petrolero, de una nueva política de salud por parte de las gobernaciones de Mérida y Lara. Sus gobernadores están alineados al proyecto político que se promueve a nivel nacional. En materia de salud Lara avanza en lo siguiente: a) Apoyo y trabajo conjunto para el avance de las misiones sociales como política social universal del Gobierno Nacional, una de éstas es la Misión Barrio Adentro con el convenio Venezuela-Cuba; b) Participación en forma conjunta con el Gobierno Nacional en la instalación de los consultorios populares; clínicas populares y centros de diagnóstico y desarrollo integral, además de modernas salas de rehabilitación totalmente gratuitas; c) Trabajo coordinado con el Gobierno Nacional en la organización de las comunidades a través de los Comités de Salud; d) Acondicionamiento de las instalaciones para el desarrollo del Programa Barrio Adentro, en trabajo coordinado con el Gobierno Nacional; e) Creación de las casas comunitarias en todo el Estado Lara; y f) Énfasis en la gratuidad de los servicios de salud en todos los establecimientos de salud.

El Gobierno del Estado Aragua también asume la política de salud del Gobierno Nacional, con especial énfasis en el apoyo a la política universalista y de inclusión en materia de salud, de claro enfrentamiento

con las políticas neoliberales. Contra la tendencia privatizadora y de traspaso de servicio para su desarrollo por parte de las ONGs, la gobernación de Aragua a partir de 2004 incrementó su aparato público para atender la nueva orientación social del Gobierno Nacional, en algunos casos creó nuevas fundaciones, específicamente en el campo social para atender programas en el sector salud, con una política de inclusión social y gratuidad de los servicios de la salud, tal cual aparece contemplado en la CRBV.

A continuación sus obras más recientes en el campo de la salud:

- La Fundación Centro Regional de Atención Integral en Diabetes (CRAID). Con el apoyo de la Gobernación del Estado Aragua, nace el 24 de septiembre de 2004 esta fundación se crea con el propósito brindar atención integral, especializada y educativa a los pacientes con diabetes. Es una institución enmarcada en el principio de la gratuidad del servicio tal como lo contempla la CRBV (Gobernación del Estado Aragua, 2004).
- Maternidad Integral Aragua (MIA). Esta maternidad se inauguró el 28 de marzo de 2007, "es un hospital público encargado de la atención médico asistencial de las mujeres en estado de gestación, la atención es gratuita (Gobernación del Estado Aragua, 2007)
- Centro Oftalmológico Regional Filippo Sindoni. Es una fundación creada para "prestar un servicio de salud oftalmológica de alta calidad para toda la población Aragüeña y sus alrededores, en especial aquellos usuarios más necesitados..." (Gobernación del Estado Aragua, 2007).
- Hospital del Mar. "Es un centro de salud pública completamente gratuito

para el usuario, que da respuesta al segundo nivel de atención y que además viene a fortalecer la red Barrio Adentro II con sus 42 salas de rehabilitación…Este innovador centro es el único en Latinoamérica en su estilo, al ofrecer a orillas del mar, tratamientos de salud donde se conjugan la medicina tradicional y la oriental…" (Gobernación del Estado Aragua, 2007).

Con el apoyo de la Gobernación de Aragua al Programa Barrio Adentro II a través de la construcción del Hospital del Mar, se debilita la tendencia privatizadora que se desarrolla desde las estructuras descentralizadas en la gobernación, a la vez que se promueve la articulación de la gobernación al proyecto nacional, fragmentado con las estrategias organizativas del neoliberalismo.

Finalmente, en el Estado Carabobo, el gobernador Acosta Carlez también impulsa la política de atención integral de salud del gobierno nacional, como ejemplo se tiene en el Municipio de Juan José Mora la apertura de la Sala de Rehabilitación Integral Urama, este Centro de Rehabilitación construido con recursos del Gobierno Nacional a través de la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación del Estado Carabobo (Semora, 2008), estos Centros de Rehabilitación están ubicados en todo el territorio nacional para el beneficio de toda la población venezolana, ahora en un gobierno alineado al proyecto político bolivariano y en el marco de la Constitución de 1999, la política social en los Estados es universalista.

El referido Centro de Rehabilitación cuenta con personal calificado, entre éstos están los médicos cubanos y enfermeras de la Misión Barrio Adentro,

en el marco de la alianza Cuba-Venezuela. Para el año 2006 el Estado Carabobo contó con un total de 1.587 médicos y médicas cubanos (OPS, 2006). En este sentido afirma el gobernador Acosta Carlez lo siguiente: "Este centro es para garantizar la salud de nuestro pueblo y esta es una idea extraordinaria donde los médicos cubanos vienen hacer terapia y rehabilitación a todas estas personas que requieren de la misma y cabe recordar que el 50% le hacen las operaciones los cirujanos sobre todo cuando es muscular y el otro 50% cuando es rehabilitación, le corresponde a los fisiatras y es una idea que surge de la misma inclusión social y el cambio de la revolución ya que la medicina se estaba privatizando y este centro será completamente gratuito" (Acosta citado por Semora, 2008).

A través de otras Misiones Sociales, como la Misión Sonrisa la población carabobeña de escasos recursos tienen acceso gratuito a prótesis dentales (Arvelo, 2007). Eliminar los cobros por concepto de consulta, rehabilitación; exámenes médicos, cirugías y entrega de medicamentos en los diferentes centros de salud en el Estado Carabobo a pacientes de bajos recursos, la Gobernación de Carabobo cumple con la Constitución de 1999 en cuanto a la gratuidad de la salud. Un caso a destacar es la exoneración del cobro por concepto de cirugía de trasplante de médula ósea a los pacientes que lo necesiten, en las instalaciones de la Ciudad Hospitalaria Dr. Enrique Tejera, lo cual contó con el apoyo económico tanto de la Gobernación del Estado Carabobo como del Gobierno Nacional. Para el año 2006 se habían realizado en el Estado Carabobo un total de 245 trasplantes (Arvelo, 2007).

En materia de salud, Aragua y Carabobo tiene los mismos avances observados en Mérida y Lara, se destaca en Aragua la creación de varias

fundaciones vinculadas a la política social alternativa de inclusión social y gratuidad en los servicios y la creación de un hospital, con atención gratuita para toda la población, en el marco de la red Barrio Adentro II.

A pesar de lo anteriormente descrito, en las gobernaciones estudiadas resulta difícil poder avanzar en el proyecto político de transformación debido a su organización tecnocrática, prácticas que se encuentran enquistadas, además de su carácter burocrático, por lo que si la política no se convierte en una gestión transformadora (Therborn, 1979), existen serias dificultades para avanzar en la transformación a favor de la legitimación y la democratización, con políticas públicas para una gestión que permita la inclusión de las mayorías, la justicia social y el bienestar de toda la población.

Un ejemplo de ello se tiene en los hospitales, en donde se siguen cobrando las consultas y otros servicios médicos, pese al avance del proyecto alternativo. A pesar de ello, los gobernadores comprometidos con el proyecto alternativo avanzan en una política y gestión alternativa, algunas acciones para ello son la intervención de los hospitales donde se estaba cobrando el servicio de salud; la instalación de establecimientos de salud gratuitos para toda la población; y acciones concretas para revertir las prácticas de flexibilización laboral y de privatización.

Ⅳ. Condiciones políticas en las gobernaciones para avanzar en una política social alternativa: Una segunda etapa

Tal como afirma D' Elia y Cabezas (2008:7), la revolución social continuó

su marcha entre los años 2005-2008 con los Consejos Comunales, un segundo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 2007-2013 y nuevas misiones[11] para la construcción del Socialismo del Siglo XXI. Pero no será sino después de ganar la reelección en el 2006, que el Presidente pone en práctica la intención de avanzar en la revolución social, que ya no será democrática sino socialista". A nuestro criterio la revolución social es democrática y socialista, por lo cual no compartimos la afirmación de los autores citados sobre este particular, ya que la revolución está centrada en la democracia protagónica y participativa y luego se apoya en la construcción del poder popular, para ello el Estado aprueba un conjunto de leyes en el año 2010.

Es importante destacar, que en el referido Proyecto Nacional Simón Bolívar en donde se presentan las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 se afirma que para el período 2007-2013, Venezuela se orienta hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI, a través de las siguientes directrices: 1) Nueva Ética Socialista; 2) La Suprema Felicidad Social; 3) Democracia Protagónica y Revolucionaria; 4) Modelo Productivo Socialista; 5) Nueva Geopolítica Nacional; 6) Venezuela: Potencia Energética Mundial y 7) Nueva Geopolítica Internacional. El enfoque de la Nueva Ética Socialista es la justicia social, la equidad y la solidaridad entre los seres humanos, la realización colectiva de la individualidad

11 La Misión José Gregorio Hernández para atender a las personas en situación de discapacidad; la Misión Villanueva para conformar las nuevas ciudades socialistas; la Misión Alma Mater para la conformación de los complejos universitarios socialistas; la Misión Che Guevara, la cual sustituye a la Misión Vuelvan Caras en pro de la capacitación ideológica productiva de los trabajadores y la Misión 13 de Abril para la creación de las comunas socialistas (D'Elia y Cabezas, 2008)

y la satisfacción racional de las necesidades sociales, para ello es vital la superación de la miseria y pobreza material y espiritual (MPPCI, 2011).

> "La suprema felicidad social es la visión de largo plazo que tiene como punto de partida la construcción de una estructura social incluyente, formando una nueva sociedad de incluidos…La estructura social de Venezuela está en proceso de transición hacia una formación económico social más incluyente, porque el gobierno está ejecutando, especialmente 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 las necesidades de identidad, alimentación, salud, educación, vivienda y empleo…La inclusión social adquiere su más elevado desarrollo cuando el modo de atención es personalizada para los grupos sociales en situación de máxima exclusión social y está orientada hacia el autodesarrollo de las personas, las comunidades y sus organizaciones, lo cual implica prácticas democráticas, responsables y autogestionarias por parte de los involucrados" (MPPCI, 2011: 20-22)

En el 2008 hay condiciones políticas para avanzar en los lineamientos del Plan Nacional Simón Bolívar a nivel estadal en las gobernaciones donde ganaron los gobernadores apoyados por el PSUV y adeptos al proyecto alternativo, de las gobernaciones estudiadas están: En el Estado Aragua, Rafael Isea con el 58,92% de los votos y otros partidos de izquierda; en el Estado Lara, Henri Falcón con el 73,52% de los votos; en el Estado Mérida, Marcos Díaz Orellana con el 55,04% de los votos, es decir en cuatro gobernaciones, las otras dos, Carabobo y Zulia fue ganada por gobernadores apoyados por los principales partidos de la oposición. En el Zulia gana

Pablo Pérez con el 53,34% de los votos apoyado principalmente por el partido Un Nuevo Tiempo (UNT) y los partidos políticos tradicionales como Acción Democrática (AD) y COPEI, Proyecto Venezuela; PODEMOS; La Causa R; Movimiento al Socialismo (MAS) y en Carabobo triunfa Henrique Salas Feo con el 47, 50% de los votos, apoyado fundamentalmente por Proyecto Venezuela, por AD; COPEI; UNT; Primero Justicia; Proyecto Carabobo; PODEMOS; MAS; La Causa R, entre otros partidos minoritarios (CNE, 2008). Salas Feo es uno de los abanderados y ejecutor del proceso de descentralización político territorial en el marco del proyecto neoliberal.

Dos importantes estados, Zulia y Carabobo en donde más se avanzó en el proyecto neoliberal con la descentralización político territorial y con importantes competencias exclusivas estratégicas de índole económica como puente, puerto, aeropuerto, vías estadales e interestadales etc quedan en manos del proyecto político hegemónico por lo que no se logran avances en el proyecto político contrahegemónico, sino desde otras instancias del aparato público en concordancia con el Gobierno Nacional.

En el 2010 para avanzar en el proyecto alternativo para la transformación social se aprueban un conjunto de leyes, denominadas Leyes Orgánicas del Poder Popular conformadas por las siguientes: 1) Ley Orgánica del Poder Popular; 2) La Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular; 3) Ley Orgánica de las Comunas; 4) Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal y 5) Ley Orgánica de Contraloría Social, por lo que no solo contamos con cinco poderes: Ejecutivo; Legislativo; Judicial; Ciudadano y Electoral, sino ahora: El Poder Popular, definido como "el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental,

internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado Comunal" (Asamblea Nacional, 2010, art 2)

En la Ley Orgánica del Poder Popular se define también el Estado Comunal como una "forma de organización político social, fundada en el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna" (Asamblea Nacional, 2010: Art 8 ord 8)

Y se define asimismo, el socialismo como:

> "Un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permite que todas las familias, ciudadanos venezolanos y ciudadanas venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio, propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales" (Asamblea Nacional, 2010: Art 8 ord 14)

Las instancias del Poder Popular serían: El Consejo Comunal; la Comuna; la Ciudad Comunal y los Sistemas de Agregación Comunal, todo ello en el marco de un nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social en donde el Consejo Comunal es la "instancia de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades…" (Asamblea Nacional, 2010: Art.15)

Esto es lo que denomina Dussel (2006:27) como *potentia* y lo define como el "poder que tiene la comunidad como una facultad o capacidad que le es inherente a un pueblo en tanto última instancia de la soberanía, de la autoridad, de la gobernabilidad, de lo político…".

El centro de la política social ha sido el desarrollo de las misiones sociales, como dice Aponte (2012:5), "son el emblema que identifica a la política social de las gestiones presidenciales de Hugo Chávez". En 2011 y 2012 se crearon nuevas misiones sociales tales como la misión Vivienda Venezuela; Amor Mayor e Hijos de Venezuela; la Misión Saber y Trabajo.

> "Para octubre de 2012 se informó que la Misión Vivienda había entregado unas 250.000 viviendas desde el 2011, en tanto que Amor Mayor habría beneficiado a más de 400.000 adultos mayores con pensiones de vejez no contributivas e Hijos de Venezuela habría alcanzado a otros casi 250.000 hogares beneficiarios. Aunque sin llegar al grado de entusiasmo que despertaron las Misiones Sociales en sus inicios estas iniciativas relanzaron parcialmente las Misiones,

> que habían perdido buena parte de su relieve en la gestión gubernamental desde el 2007 y ellas volvieron a brindar una importante contribución al apoyo electoral hacia el Presidente durante los comicios del 2012" (Aponte, 2012: 7).

Lamentablemente, las prácticas burocráticas que están enquistadas en todo el aparato público, se trasladaron a las Misiones Sociales, prácticas del modelo burocrático populista y tecnocrático que se han convertido en un obstáculo para avanzar en una gestión pública para la transformación social, aquí se destaca la articulación del proyecto nacional con el estadal y el papel que ejercen los gobernadores como sujetos políticos para el cambio y la transformación a favor del proyecto alternativo y de la política social de inclusión y justicia social. Un logro importante ha sido la reducción de la pobreza (por hogares) de 43,9% (1998) a 26,7% (2011) y de la pobreza extrema de 17,1 (1998) a 7,0% (2011) (INE citado en Aponte, 2012). Un objetivo fundamental enmarcado en la segunda directriz del Proyecto Nacional Simón Bolívar (Suprema Felicidad Social) es precisamente reducir la miseria a cero y acelerar la disminución de la pobreza, en esto los gobernadores adeptos al proyecto político alternativo y como importantes sujetos políticos para el cambio tienen un rol fundamental y trabajan de forma conjunta con el gobierno nacional para el avance de las misiones sociales.

Un logro importante que destacamos es en vivienda, a través de la Misión Vivienda Venezuela se ha dado un trabajo conjunto y coordinado entre el gobierno regional y nacional, en las gobernaciones comprometidas con el proyecto contrahegemónico. En los estados con gobernaciones no

comprometidas con el proyecto político nacional se avanzan desde otras instituciones o corporaciones regionales creadas para tal fin. En todos los Estados con gobernaciones adeptas al proyecto revolucionario, hay logros importantes, en donde los gobernadores han trabajado de manera coordinada con la Misión Vivienda Venezuela, a través del programa Sustitución de Rancho por Vivienda (SUVI), esto se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 1 Ejecutores Gran Misión Vivienda Venezuela Gobernaciones y Alcaldías

Ejecutor	Año 2011	Año 2012	Total años 2011-2012
Gobernaciones	12.748	14.576	27.324
Gobernación del Distrito Capital	354	1.250	1.604
Alcaldía Libertador	321	1.357	1.678
Alcaldías	0	15.870	15.870
Sub total	13.423	33.053	46.476

Fuente: Gran Misión Vivienda Venezuela (2013).

Las condiciones políticas permiten avanzar con apoyo de los gobernadores adeptos en la mayoría de los Estados de Venezuela, da cuenta de ello, la construcción de un total de 27.324 viviendas dignas para la población venezolana.

Con el avance del poder popular y el apoyo conjunto de las comunidades organizadas en consejos comunales se desarrolla el Programa de Transformación Integral (TIH), liderado por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social con apoyo de los gobernadores afines al proyecto de transformación. A continuación se muestra la cantidad de viviendas en ejecución en los estados estudiados:

Cuadro 2 Viviendas en ejecución a través del Programa TIH

Estado	Viviendas en ejecución
Aragua	3.455
Carabobo	2.706
Lara	1.619
Mérida	1.610
Zulia	3.167

Fuente: Gran Misión Vivienda Venezuela (2013).

Rafael Ramírez, coordinador del Órgano Superior de Vivienda afirma que la Misión vivienda ha construido 399.823 casas en todo el país desde el inicio de la Gran Misión Vivienda Venezuela en abril de 2011, y la meta al finalizar el año 2013 es de 620 mil viviendas (Informe21.com, 10-07-2013), se trata de una política que beneficia a todas las personas que no tenían acceso a una vivienda digna y que salen de la pobreza y miseria.

Las condiciones políticas se mantienen a nivel nacional con apoyo de los gobernadores que ganaron en las elecciones a gobernadores de diciembre de 2012, de las gobernaciones estudiadas, y apoyados por el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), triunfa en Aragua el gobernador Tareck El Aissami con el 55,56% de los votos; en Carabobo, gana Francisco Ameliach con el 55,73% de los votos; en el Estado Mérida, triunfa al puesto de gobernador, Alexis Ramírez con el 50,23% de los votos y en el Estado Zulia gana Francisco Arias Cárdenas con el 52,22% de los votos (CNE, 2012), en esta oportunidad el gobierno nacional pierde la Gobernación del Estado Lara, resulta ganador Henri Falcón con el 53,87% de los votos y apoyado principalmente por los partidos políticos Avanzada; Primero Justicia; AD y la Causa R (CNE, 2012), es de destacar, que éste gobernador repite en el Estado Lara pero ahora apoyado por partidos de la oposición al

proyecto político alternativo, en el año 2008 gana con el 73,52% de los votos (CNE, 2008), apoyado principalmente por el partido político que condujo al Presidente Chávez al poder, el PSUV. También es importante destacar que en el Estado Zulia gana un gobernador adepto al proyecto alternativo de inclusión y justicia social, pero que en la década de los noventa fue uno de los principales ejecutores de la descentralización político territorial y avanzó a través de su cargo de gobernador en dos oportunidades en el proyecto neoliberal a favor de la reestructuración capitalista.

En la actualidad el gobernador Francisco Arias Cárdenas se convierte en un sujeto político clave para avanzar en el proyecto de transformación social, y su propuesta de gobierno para el período 2013-2016, está alineada al proyecto nacional de transformación; así lo deja ver en su propuesta de programa de gobierno cuando era candidato al puesto de gobernador al afirmar lo siguiente: "Nuestra propuesta de gestión está enmarcada en el Plan Socialista de gobierno del comandante Hugo Chávez Frías para el período 2013-2019, el cual no solo suscribimos, sino que impulsaremos, defenderemos y acompañaremos desde nuestra gestión regional" (Arias, 2012: 3).

La misión de la nueva Gobernación Bolivariana del Estado Zulia (así se denomina en el documento), sería:

> "Elevar el nivel de vida de los zulianos y zulianas hacia la obtención de la suprema felicidad social, aprovechando la capacidad del Gobernador de articular con los organismos del Gobierno Bolivariano que hacen vida en el Estado, en todos sus niveles y

> modalidades, incluyendo al poder comunal, a los fines de garantizar la consecución de proyectos, objetivos, metas, acciones y recursos destinados a la concreción de los lineamientos establecidos en el nuevo Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2013-2019)" (Arias, 2012:5-6).

En la propuesta de gobierno del actual gobernador del Estado Zulia, la política social regional está articulada a la política social nacional[12], con claro apoyo a las misiones sociales del gobierno nacional, a la gratuidad de los servicios sociales; con participación de las comunidades organizadas, pensando en el bienestar colectivo y en la suprema felicidad social, y con claro distanciamiento a viejas prácticas propias del modelo neoliberal.

A continuación se presentan los rasgos más sobresalientes de la política social alternativa para el Estado Zulia: En **vivienda**: se tiene el apoyo a la Gran Misión Vivienda Venezuela, haciendo énfasis en los sectores más empobrecidos, construyendo junto con el Gobierno Nacional 50.000 viviendas/año; también se contempla incorporar a la clase media en esta misión, "…garantizando vivienda a bajo costo con planes de financiamientos sin inicial, largos plazos y a bajos intereses para abatir definitivamente el

12 A diferencia de la propuesta del otro candidato al puesto de gobernador Pablo Pérez, quien venía ejecutando en la Gobernación del Estado Zulia para el período anterior 2009-2012 los siguientes programas asistencialista y focalizados: "Alimentación Escolar; Mercados Populares del Zulia; Barrio a Barrio; Con Buenos Ojos; Becas Dr. Jesús Enrique Lossada; Signo Vital; Rafael María Baralt-Útiles Escolares; Hogar Feliz (Sustitución de Rancho por Casa); FONDESEZ (Fondo de Financiamiento); República de los Muchachos (Atención de niños y adolescentes); Casa del Abuelo; Fundación Niño Zuliano y los Hogares de Cuidado Diario" (Pérez, 2012:15). Algunos de estos programas sociales buscan semejanzas con los del gobierno nacional, específicamente con las Misiones Sociales pero están desarticulados con éstos.

déficit habitacional acumulado…" (Arias, 2012:14). En **alimentación**: Fortalecer la misión alimentación en el estado Zulia con un plan para la ampliación de la red Mercal; Pdval y Bicentenario y el plan de centros comunales de distribución de alimentos, entre otras acciones. En educación: Constituir un modelo educativo unificado con el propósito de unificar las políticas nacionales con las políticas regionales y apoyar la consolidación de las Misiones Sucre y Rivas, entre otras acciones (Arias, 2012)

Especial atención dedica Arias Cárdenas al sector de la **salud**, destacamos lo siguiente en el marco de la política social alternativa de inclusión y justicia social: 1) Promoción de la salud y prevención de enfermedades regido por el principio de gratuidad; equidad y de atención integral universal; 2) Los bienes y servicios públicos de salud no podrán ser privatizados; 3) Participación activa de la comunidad organizada en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud; 4) Consolidar el Sistema Público Nacional de Salud estructurado en la Misión Barrio Adentro; 5) Aumentar la cobertura poblacional de atención médica integral en la atención de Barrio Adentro I, II; III y IV; 6) Incrementar y apoyar las organizaciones en salud como los comités de salud y consejos comunales; 7) Promover los autogobiernos comunitarios para el ejercicio del poder popular en la implementación de las políticas de salud; 8) Intervenir administrativamente los centros hospitalarios que se encuentran bajo la figura de Sistema de Contratación de Empresas Tercerizadas; 9) Construcción de nuevos hospitales dentro del modelo de Barrio Adentro IV Hospital del Pueblo que contemple la municipalidad de la salud; 10) Creación de centros

y unidades especializadas, como el Centro Regional del Cáncer; la Unidad de Cardiología Intervencionista en Adultos; de Caumatología y de Trauma-choque (Arias, 2012).

También su programa de gobierno contempla el impulso de proyectos que permitan atacar el problema de desempleo y la pobreza crítica en las comunidades indígenas dedicando especial atención a su cultura; valores y a la educación (Arias, 2012).

En la actualidad todas las gobernaciones estudiadas se encuentran alineadas al proyecto político nacional a excepción de Lara; por lo que muestran avances en la gestión de la política social alternativa. En Lara para avanzar en el proyecto revolucionario es creada la Corporación de Desarrollo Jacinto Lara (CORPOLARA) el 14 de febrero de 2012, como:

> "… Un ente descentralizado que coadyuve en la acción del Ejecutivo Nacional en la ejecución de políticas de desarrollo socialista del centro occidente del país para los estados Lara, Yaracuy y Portuguesa, para así promover la organización popular para la construcción del vivir bien de sus pobladores y pobladoras, bajo los principios consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las líneas estratégicas establecidas en el Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación Simón Bolívar" (Chávez, 2012a, decreto No. 8.800).

Esta Corporación está adscrita a la Vicepresidencia de la República y tiene su sede principal en la ciudad de Barquisimeto, estado Lara (Chávez, 2012a: art 4) y debe promover entre otros objetivos, obras de infraestructura en áreas estratégicas en vivienda y su hábitat, vialidad; saneamiento ambiental; soporte agrícola, educación, cultura y deportes (Chávez, 2012a: art 5)

Asimismo, entre sus competencias están:

> "…Establecer mecanismos y disponer de recursos que permitan financiar programas sociales destinados a fortalecer a las comunidades organizadas en Comunas, Consejos Comunales, Consejos Campesinos, Consejos de Pescadores y Pescadoras, pueblos y comunidades indígenas y cualquier otra forma de organización y participación popular de la Región Centro Occidental…Crear e implementar un sistema de emulaciones socialistas, dirigidas al reconocimiento de la iniciativa, participación y logros socialistas que incidan positivamente en el desarrollo de la Región…Dichas emulaciones podrán consistir en el reconocimiento público, cursos de capacitación y formación, exoneración o dispensa total o parcial del monto de la deuda derivada del financiamiento, otorgamiento de nuevos financiamientos en condiciones más favorables u obras de infraestructura adicionales en beneficio de la comunidad…" (Chávez, 2012a: Art 6).

Entonces CORPOLARA se crea como una corporación que va a ejecutar la política social regional en concordancia con las políticas sociales del gobierno nacional, se crea como una estructura paralela a la Gobernación del Estado Lara, para avanzar en el proyecto de transformación y contrahegemónico del Gobierno Nacional. El actual gobernador del Estado Lara Henri Falcón no tributa con el modelo socialista, su política social sigue siendo asistencialista y focalizada de claro acercamiento al modelo hegemónico que utiliza a la descentralización político territorial como eje articulador para avanzar en la reestructuración capitalista. La política social liderada por el mencionado gobernador, sigue siendo la política tradicional centrada en programas sociales asistencialistas y focalizados, como los tienen todas las gobernaciones, pero que no mantiene un eje articulador ni

logra avanzar en la política social universal nacional.

En su programa de gobierno se plantea la "focalización de la política social de manera que pueda llegar de manera más efectiva, precisa y oportuna a la población más vulnerable del estado Lara" (Falcón, 2012:38). Para ello desarrolla los siguientes programas: 1) Atención integral a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social; 2) Protección social a la población de más bajos recursos; 3) Atención integral a las mujeres víctima de violencia y 4) Atención integral a las personas con discapacidad (Falcón, 2012). En materia de vivienda por ejemplo, la Gobernación del Estado Lara ejecuta otros programas focalizados, éstos son: 1) Auto construcción de viviendas; 2) Lara tu Tricolor; 3) Camino al Campo Habitacional y 4) Programa Promoción de Espacios de Concertación Público-Privado, son programas dirigidos a dar solución al problema de falta de vivienda en la región larense pero desarticulado de la Gran Misión Vivienda Venezuela que se ejecuta desde el Gobierno Nacional como política social universal. En salud también se ejecutan desde la Gobernación de Lara programas focalizados sin articulación con la Misión Barrio Adentro en ninguno de sus niveles, estos programas son: 1) Descentralización de salud; 2) Adecuación de la infraestructura y dotación de la red hospitalaria y ambulatoria; 3) Reforzamiento del recurso humano; 4) Salud preventiva y 5) Atención Materno Infantil (Falcón, 2012).

El Estado Lara fue una de los estados que más avanzó en la transferencia de los servicios sociales con el curso de la descentralización político territorial como estrategia para reducir el Estado, para ello la Gobernación ofreció asistencia técnica, capacitación y financiamiento a las ONG's a través

de su Dirección General Sectorial de Desarrollo Social. Este fue el tipo de organizaciones promovidas por el modelo neoliberal durante la década de los noventa y que aún hacen vida en el Estado Lara.

Para el año 2003, el Estado Lara contaba con 72 ONG´s dedicadas a labores sociales, que recibían financiamiento de la gobernación y 105 organizaciones civiles también asesoradas por la gobernación como parte de la política social (Gobernación del Estado Lara, 2004). El traspaso de la prestación de los servicios sociales por parte de la Gobernación a las ONG's, las cuales forman parte del tercer sector, es una estrategia utilizada para descentralizar y privatizar los servicios. Un caso emblemático en Lara ha sido la salud. FUNDASALUD[13] en el Estado Lara se vinculó con más de 300 ONG´s (Mascareño, 2000) que ejecutaron la política en salud a través de la administración de hospitales y ambulatorios, para ello la Gobernación del Estado Lara, le transfirió recursos a través de FUNDASALUD. Ante esta realidad, no resulta fácil avanzar en una gestión alternativa, ya que la privatización de la salud dejo frutos en Lara en su aparato público como herencia de la descentralización, la cual es colocada como modelo a seguir por los adeptos de este proceso en sus programas de gobierno.

Con el triunfo del Presidente Chávez en las elecciones de diciembre de 2012 se le da continuidad a la política social alternativa liderada por el gobierno nacional y que luego se legitima con el triunfo de Nicolás Maduro a la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela en abril de 2013,

13 "FUNDASALUD surge en 1991 por decreto del Gobernador, es una institución con forma jurídica del derecho privado, sin fines de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propio que recibe su presupuesto del Estado; su misión se orienta en última instancia a la promoción de la salud" (FUNDASALUD-Lara, citado por Arteta et al., 1998:4).

posterior a la muerte del Presidente Hugo Chávez Frías el 05 de marzo de 2013. Chávez nos dejó su política plasmada en el Plan de la Patria 2013-2019 para construir una sociedad igualitaria y justa, este es un objetivo nacional del Plan. A continuación elementos de la política social alternativa contemplado en la propuesta de gobierno del Presidente Chávez:

> "Para el período 2013-2019, asumimos el reto de profundizar la Revolución Bolivariana en lo que constituye su esencia: **la justicia social.** La continuidad de la revolución debe garantizar la irreversibilidad del proceso en lo referente a los avances en los derechos humanos; en las condiciones que imposibiliten volver a la pobreza, en las condiciones que han determinado la profundización en la lucha contra las desigualdades sociales; es lo que ha permitido ir avanzando en la liberación del pueblo; en la participación protagónica del pueblo en las misiones sociales. Llevar adelante el objetivo de construcción de una sociedad justa e igualitaria es avanzar en la ruta hacia el socialismo, significa el futuro pleno de condiciones de vida gratificantes, construidas con el mismo pueblo como sujeto" (subrayado nuestro) (Chávez, 2012b:10).

Ⅴ. Consideraciones finales

Se concluye que las gobernaciones afines al proyecto nacional, logran avances en una política social alternativa, de inclusión y de justicia social con obstáculos debido a prácticas tecnocráticas y burocráticas enquistadas en todo el aparato público. Las misiones sociales como política social universal logra reducir la pobreza y la exclusión social en Venezuela, no obstante, a pesar de haberse creado como estructura paralela al Estado

burocrático e ineficiente y combatirlo, en la práctica se han trasladado éstas prácticas del aparato público a las misiones, debilitándolas en algunos casos, no obstante, el gobierno les ha dado un reimpulso, conjuntamente con un nuevo poder a partir del 2010: El poder popular, el cual viene a fortalecer al Estado Comunal como un nuevo estado que se distancie del burocrático y se apoye en el poder popular; la organización popular; los consejos comunales y las comunas, en este contexto, las misiones, se convierten en el eje articulador de la política social universal para construir una sociedad igualitaria y justa como aparece contemplado en el Plan de la Patria 2013-2019.

Para Monedero (2005), crear políticas públicas alternativas para una gestión transformadora y diferente a la neoliberal, pasa por la refundación del Estado basado en un nuevo sentido común político, es decir, en la participación y para que una política transformadora a favor de un modelo económico y social de inclusión de las mayorías, se traduzca en una gestión para transformar a la sociedad, tal como lo plantea Therbom (1979), la gestión debe ser transformadora y este es el compromiso que tienen los gobernadores como sujetos políticos promotores e impulsores del proyecto alternativo.

Bibliografía

Arteta, Federico; Pérez Alda y Brandt, Nancy (1998). "Fundasalud-Lara: Modelo de Descentralización hacia la sociedad civil". En: *Provincia Revista Venezolana de Estudios Territoriales.* No 5 y 6. CIEPROL.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de los Andes. Mérida. Venezuela. Disponible en: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23378/1/articulo6.pdf Consulta realizada el 04 de agosto de 2013.

Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.453, de fecha 24 de marzo. Caracas.

Arias Cárdenas, Francisco Javier (2012). Propuesta de gobierno bolivariano para el estado Zulia (Hacia la liberación y transformación del pueblo zuliano). Disponible en: http://www.cne.gov.ve/divulgacion_regional_2012/programas/21/21.3302.pdf Consulta realizada el 30 de junio de 2013.

Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica del Poder Popular. Gaceta Oficial No. 6.011 Extraordinario de fecha 21 de diciembre de 2010. Caracas. Venezuela.

Alvarado Chacín, Neritza (2003). La Atención a la Pobreza en Venezuela: Del "Gran Viraje" a la "Quinta República". *Serie Cuadernos de Investigación 21.* Fundación Escuela de Gerencia Social. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Ediciones FEGS. Caracas. 112 p.

Alvarado Chacín, Neritza (2009). "Las estrategias de inclusión social en Venezuela: un acercamiento a la experiencia de las misiones". En: *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales.* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Año 16, N° 51.Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca. México. pp.85-128.

Alvarado Chacín, Neritza (2010). "La política social de lucha contra la pobreza y la exclusión en el gobierno de Hugo Chávez (1999-2009)". En: *Hugo Chávez: Una década en el Poder*. Francesca Ramos Pismataro; Carlos A Romero y Hugo Eduardo Ramírez Arcos (Coordinadores). Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI), Observatorio de Venezuela. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. Colombia. pp.345-364.

Arvelo, Carlos (2007). Díptico informativo sobre los logros en la gestión de Luis Felipe Acosta Carlez. Gobernación del Estado Carabobo. Carabobo. Venezuela

Azzellini; Darío (2010). "Un poder constituyente en movimiento". En: *Hugo Chávez: Una década en el Poder*. Francesca Ramos Pismataro; Carlos A Romero y Hugo Eduardo Ramírez Arcos (Coordinadores). Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI), Observatorio de Venezuela. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. Colombia. pp.107-125.

Aponte Blank, Carlos (2012). La situación social de Venezuela: Balance y desafíos. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Fundación Friedrich Ebert. Caracas. Venezuela. p.20.

Blanco, Miguel Ángel (2005). Una entrada a los Programas Sociales Nacionales. A dónde acudir para participar. Fundación Escuela de Gerencia Social. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Ediciones

FEGS, Caracas.

Cárdenas Q, Nersa M (2002). *Conceptualización, Factores y Procesos del Desarrollo Social y la Política Social en América Latina Hoy.* Vicerrectorado Administrativo y Facultad de Economía. Ediluz. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela. p.155.

Consejo Nacional Electoral (CNE) (2000a). Cuadro Elecciones 30 de julio. Gobernadores Electos. Secretaría General. Dirección de Estadísticas Electorales. División de Geografía Electoral. Disponible en: www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e021.pdf. Consulta realizada en junio de 2006.

Consejo Nacional Electoral (CNE) (2000b). Cuadro Elecciones Presidenciales del 30 de julio de 2000. Secretaría General. Dirección de Estadísticas Electorales. División de Geografía Electoral. Disponible en: www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e015.pdf. Consulta realizada en junio de 2006.

Consejo Nacional Electoral (CNE) (2004). Cuadro Elecciones Regionales de Gobernadores 2004. Secretaría General. Dirección de Estadísticas Electorales. División de Geografía Electoral. Disponible en www.cne.gov.ve/regionales2004. Consulta realizada el 25 de julio de 2007.

Consejo Nacional Electoral (CNE) (2006). Elecciones Presidenciales del 03 de diciembre de 2006. Secretaría General. Dirección de Estadísticas Electorales. División de Geografía Electoral. Disponible en: http://www.cne.gov.ve/divulgacionpresidencial/resultado_nacional.php Fecha de la consulta: 11 de agosto de 2009.

Consejo Nacional Electoral (CNE) (2008). Cuadro Elecciones Regionales de

Gobernadores 2008. Secretaría General. Dirección de Estadísticas Electorales. División de Geografía Electoral. Disponible en www.cne.gov.ve/regionales2008. Consulta realizada el 26 de julio de 2013.

Consejo Nacional Electoral (CNE) (2012). Cuadro Elecciones Regionales de Gobernadores 2012. Secretaría General. Dirección de Estadísticas Electorales. División de Geografía Electoral. Disponible en www.cne.gov.ve/regionales2012. Consulta realizada el 22 de junio de 2013.

Chávez Frías, Hugo (2012a). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Creación de la Corporación de Desarrollo Jacinto Lara, CORPOLARA, decreto No. 8.800 de fecha 14 de febrero de 2012. Caracas. Venezuela.

Chávez Frías Hugo (2012b). Propuesta del Candidato de la Patria Comandante Hugo Chávez para la gestión bolivariana socialista 2013-2019. Comando Campaña Carabobo.

De Mattos, Carlos (1989). "Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción" En *Revista Nueva Sociedad.* No. 104. Disponible en: www.bibliotecajb.org/portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion-publica/13.%20Falsas%20expectativas%20ante%20la%20descentralizacion%20(Mattos).pdf fecha de la consulta: 29-12-10.

De Mattos, Carlos (1990). "La Descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?". En: *Revista Economía y Sociedad.* No 3, Universidad Católica de Chile. Instituto de Estudios Urbanos. Santiago de Chile.

D'Elia, Yolanda y Cabezas, Luis Francisco (2008). Las Misiones Sociales en Venezuela. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS.

CONVITE. Caracas. Venezuela. p.15.

Dussel, Enrique (2006). 20 *Tesis de Política.* Siglo XXI Editores. Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos de América Latina y el Caribe. México. p.174.

Falcón, Henry (2012). Programa de Gobierno para el Estado Lara 2013-2016. Disponible en: http://www.cne.gov.ve/divulgacion_regional_2012/programas/11/11.3111.pdf Consulta realizada el 30 de junio de 2013.

Fuenmayor, Jennifer; Ochoa, Haydée y Henríquez, Deyanira (2007). "Política y Gestión de las Gobernaciones en Venezuela en el contexto de la descentralización". En: *Revista Frónesis.* Vol.14. No.3 Instituto de Filosofía del Derecho "Dr. José Manuel Delgado Ocando. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela. pp. 75-117.

Franco Cuervo, Beatriz y Flórez Henao, Javier Andrés (2010). "Entre el Sistema Electoral y la Coyuntura Política en Venezuela". En: *Hugo Chávez: Una década en el Poder.* Francesca Ramos Pismataro; Carlos A Romero y Hugo Eduardo Ramírez Arcos (Coordinadores). Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI), Observatorio de Venezuela. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. Colombia. pp. 681-702.

González Lissette y Lacruz Tito (2007). Política Social en Venezuela. Disponible en: www.biblioteca2.ucab.edu.ve/iies/bases/iies/texto/GONZALES_y_LACRUZ_2007.pdf. Consulta realizada el 19 de septiembre de 2011.

Gobernación del Estado Lara (2003). Memoria y Cuenta del año 2002. Gobierno de Lara. Gestión Financiera. Tomo I. Volumen I. Barquisimeto. Venezuela.

Gobernación del Estado Lara (2004). Memoria y Cuenta 2003. Gobierno de Lara. Secretaría General de Gobierno. Oficina de Planificación y Presupuesto. Gestión Financiera. Volumen I. Barquisimeto. Estado Lara. Venezuela.

Gobernación del Estado Lara (2005). Memoria y Cuenta 2004. Barquisimeto. Venezuela.

Gobernación del Estado Aragua (2004). Folleto de la fundación CRAID. Gobernación del Estado Aragua. Maracay. Venezuela.

Gobernación del Estado Aragua (2007). Portal Oficial del Gobierno de Aragua. Sección Salud. Disponible en: www.aragua.gob.ve. Fecha de consulta el 02 de julio de 2011.

Gran Misión Vivienda Venezuela (2013). Ejecutores Gran Misión Vivienda Venezuela. Gobernaciones y Alcaldías. En: www.mvh.gob.ve Consulta realizada el 30 de junio de 2013.

Gran Misión Vivienda Venezuela (2013). Viviendas en ejecución por estados a través del programa Transformación Integral del Hábitat. En: www.mvh.gob.ve Consulta realizada el 30 de junio de 2013.

Hinkelammert, Franz J y Mora, Henry M. (2001). *Coordinación Social del Trabajo, Mercado y Reproducción de la Vida Humana.* Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI). San José. Costa Rica. p.340.

Hinkelammert, Franz J y Mora Jiménez, Henry (2005). *Hacia una Economía*

Para La Vida. Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI), San José, Costa Rica. p.427.

Holloway, John (1982). *Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública.* Instituto Nacional de Administración Pública. México. p.89.

Informe21.com (2013). Noticias sobre avances de la Gran Misión Vivienda Venezuela. Disponible en: www.informe21.com/gran-misión-vivienda-venezuela Consulta realizada el 02 de septiembre de 2013.

Jessop, Bob (1999). ¿Hacia un Estado de Trabajo Schumpeteriano? En: *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales.* Siglo del Hombre Editores. Universidad Nacional de Colombia. Santa Fe de Bogotá. p.214.

Jessop, Bob (2008). El Futuro del Estado Capitalista. Trad. de Antonio de Cabo y Aniza García. Editorial Catarata. Madrid. p.337.

Mascareño, Carlos (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. Venezuela.

Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: www.mpd.gob.ve. Fecha de consulta: 7 de enero 2006.

Ministerio de Comunicación e Información (2004). Barrio Adentro. Disponible en www.barrioadentro.gov.ve. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2011.

Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información (MPPCI) (2011). Proyecto Nacional Simón Bolívar. Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Caracas. Venezuela.

Monedero, Juan Carlos (2005). "Conciencia de frontera: La teoría crítica posmoderna de Boaventura De Sousa Santos". Presentación al libro: *El Milenio Huérfano* de Boaventura de Sousa Santos. Editorial Trotta, Madrid. España. p.374.

Ochoa Henríquez, Haydée (2003). La política social en el gobierno de Chávez: Los obstáculos a una reforma para la profundización democrática. Osaka, Japón del 24 al 27 de septiembre, trabajo presentado en el XI Congreso Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe (FIEALC).

Ochoa Henríquez, Haydée (2005). Políticas Públicas y Administración en las Gobernaciones Venezolanas: Tendencias y Contratendencias. Ponencia presentada en el XXV Congreso de ALAS en Porto Alegre del 22 al 26 de agosto.

Ochoa Henríquez, Haydée (2010). Documento de trabajo del Programa de Investigación: Teoría y Práctica de la Gestión de Políticas Públicas en Tiempos de Transformación, adscrito a la Dirección Nacional de Producción y Recreación de Saberes. Coordinación de Estudios Avanzados. Universidad Bolivariana de Venezuela. Sede Zulia. Maracaibo. Venezuela.

Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2006). Barrio Adentro: Derecho a la Salud e inclusión social en Venezuela. Caracas. Venezuela.

Disponible en: www.ops-oms.org.ve. Fecha de consulta 26 de julio de 2007.

Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA) (2008). Información Financiera y Operacional al 31 de diciembre de 2007. Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo. República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/3125/238.pdf. Fecha de la consulta: 18 de enero de 2010.

Pérez Pablo (2012). Programa de Gestión 2013-2016 Zulia, tierra de progreso y oportunidades para todos. Disponible en: http://www.cne.gov.ve/divulgacion_regional_2012/programas/21/21.3299.pdf consulta realizada el 30 de junio de 2013

Secretaría General de Gobierno (2001). Memoria y Cuenta Período Agosto 14 a Diciembre 31 de 2000 de la Secretaría General de Gobierno. Gobernación del Estado Mérida. Mérida. Venezuela.

Secretaría General de Gobierno (2002). Memoria y Cuenta 2001 de la Secretaría General de Gobierno. Gobernación del Estado Mérida. Mérida. Venezuela.

Secretaría General de Gobierno (2005). Rendición de Cuenta de la Gestión. Ejercicio Fiscal 2004. Gobernación del Estado Mérida. Mérida. Venezuela.

Semora, Juanjo (2008). Gobernador Acosta Carlez Apertura Centro de Rehabilitación Integral Urama en Juan José Mora. Disponible en: www.juanjosemora.com/noticias.asp?id=312. Consulta realizada el 31 de enero de 2010.

Therborn, Göran (1979). *¿Cómo domina la clase dominante?* Editorial Siglo XXI Editores. México.

<Resumen>

El presente artículo tiene como propósito explicar la política social alternativa de las gobernaciones en Venezuela para el período 2004-2013 en el marco de las misiones sociales del Gobierno Nacional. Desde 1989 hasta el 2003, las gobernaciones como unidades políticas administrativas ubicadas en el nivel intermedio del aparato público avanzan en la promoción de una política social asistencialista, focalizada y compensatoria en el marco de un gobierno con un proyecto alternativo al neoliberal; no obstante hay avances en una política social alternativa en las gobernaciones adeptas al proyecto político nacional. Sin embargo es a partir del 2004 después del paro económico petrolero, cuando se crean las condiciones políticas para avanzar en una política social alternativa de inclusión y de justicia social en las gobernaciones adeptas al proyecto alternativo que se promueve a nivel nacional con la creación de las misiones sociales como política universal del gobierno nacional. La investigación se sustentó en una revisión de los documentos oficiales de cinco gobernaciones: Lara; Aragua; Mérida; Carabobo y Zulia. Se concluye que las gobernaciones adeptas al proyecto nacional, logran avances en una política social alternativa, de inclusión y de justicia social con obstáculos debido a prácticas tecnocráticas y burocráticas enquistadas en todo el aparato público.

Palabras clave: Política Social Alternativa, Misiones Sociales, Inclusión Social, Justicia Social, Gobernaciones, Venezuela.

Submission of Manuscript: el 8 de mayo del 2014
Manuscript accepted: el 5 de junio del 2014
final manuscript: el 25 de junio del 2014