

VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política  
Lima, Perú. 22 al 24 de julio, 2015

MESA: VENEZUELA SIGLO XXI. Cuatro procesos fundamentales: Misiones, Elecciones,  
Protesta y Corrupción

Coordinador: YORELIS ACOSTA

PONENTES:

Juan Carlos Centeno jcente@gmail.com

*Universidad Autónoma de Coahuila, México*

Juan Manuel Trak jmtrakcep@gmail.com

*Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Venezuela*

Yorelis Acosta yorelisa@gmail.com

*Universidad Central de Venezuela*

Víctor S. Peña victor.s.pena@gmail.com

*El Colegio de Sonora. México*

**AREA:** POLITICA COMPARADA

**Indicadores de temáticas de las ponencias:**

POLITICAS PUBLICAS, ELECCIONES, REPERTORIOS DE ACCION COLECTIVA,  
PROTESTAS, JUEGO POLITICO, CORRUPCION-ACCIONES ANTICORRUPCION

# Las Agendas en Venezuela a partir de 1983. Desde la Agenda Pública hasta Agenda de Política<sup>1</sup>

Juan Carlos Centeno Maldonado<sup>2</sup>  
[centenojuan@hotmail.com](mailto:centenojuan@hotmail.com)

El método de gobierno lo concebiremos en tanto **método**, como un camino definido, concatenado, procedimental y ordenado, a través del cual se organiza a la acción gubernamental. Tiene carácter direccional porque organiza, ordena, prescribe, dispone, estructura y jerarquiza. Mientras que **gobierno**, es autoridad, estilo de mando, modelo gerencial, acción de reunir técnicas de gestión pública para lograr el bien común, impactando en el mayor número de habitantes de una localidad. En las próximas líneas se presentará una revisión teórica en la que se fundamenta la comunicación y de la opinión pública para adentrarnos en la formación de la agenda. Primer momento analítico para la hechura de las políticas. Se abordará, como se articulan las agendas: política, pública y de gobierno en el proceso de las políticas públicas, entendida esta última por (Aguilar, 2007) como un conjunto de problemas, demandas cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Además, no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, de la agenda de gobierno. Todo ello para realizar el abordaje de del Estudio de Caso de las Agendas de Gobierno de Venezuela desde 1983 hasta la actualidad.

**Palabras clave:** Método de gobierno, Agenda Pública y Agenda Política

## 1. Objetivo de la ponencia.

Revisar los cimientos teóricos de la comunicación política, la opinión pública y de las políticas públicas en para dilucidar los mecanismos que operan en la conformación de la agenda

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

<sup>2</sup> Recibió los grados de: Recibió los grados de: Doctor en Política Pública y Magíster en Ciencias con Especialidad en Comunicación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; Especialista en Gerencia de Recursos Humanos de la Universidad Metropolitana, Caracas. Sociólogo, Universidad Central de Venezuela, y Licenciado en Educación, mención Ciencias Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas - Venezuela. En la actualidad es profesor de Posgrado e Investigador de Centro de Estudios del Derecho a la Información, Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas (CEDIGAR), de la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad Autónoma de Coahuila. Cuenta con Perfil Deseable PRODEP – SEP.

pública y la toma de decisiones para las políticas públicas en Venezuela desde 1983 hasta la actualidad.

## **2. Rol de la ciudadanía en la construcción del espacio público.**

Con respecto al Espacio Público, vinculamos la fundamentación teórica de Habermas a los planteamientos de Nora Rabotnikof, “público alude a lo que es de utilidad o de interés común a todos, lo que atañe a colectivo, lo que concierne a la comunidad” (2008: 40). ¿Cómo no asumir al proceso de argumentación, centro de la comunicación y/o discurso, como una de las dimensiones y unas de las aristas centrales en la relación público, privado, no-gubernamental, tercer sector o cualquier otra clasificación que se exprese en la nomenclatura de las redes públicas que entretejen los diferentes actores que se encuentran y reencuentran en la esfera política?

“La concepción sociológica de lo público lo concibe a éste como una colectividad organizada, no muy compacta, que surge en el curso de la discusión que rodea a un problema... lo público está marcado por la resolución colectiva de algún problema a través del argumento y el contraargumento” (Price, 1994: 49).

“En este sentido, lo público y el espacio público son pensados alternativamente como expresión de la sociedad civil, o como mediación entre gobierno y sociedad, como lugar de gestación de movimientos sociales, como esfera pública autónoma e, incluso, como forma de autoorganización de lo social (acción comunicativa, acción pública, acción deliberativa)” (Rabotnikof, 2008: 43).

Pero, para que este espacio deliberativo ocurra en cierta igualdad de condiciones y con reglas democráticas deliberativas, Lasswell nos reitera que “uno de los objetivos que podría fijarse la sociedad democrática sería el de conseguir un conocimiento equivalente entre el del experto, el del dirigente y el del ciudadano” (1948). Para lo cual, se requiere de un ciudadano informado y formado, con claridad en lo referente al civismo y con el tiempo necesario para trabajar por el bien común.

Una preocupación para Lasswell era “cómo superar las tendencias de la vida moderna a la división y al aislamiento, y de cómo crear una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada” (1951: 79). Para ello y hoy con la supremacía del Mundo de Vida en la esfera pública, invita a la participación (¿obligada?) de los ciudadanos. Nos referimos a obligada, porque es el único mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden empoderarse, realizar sus demandas y gestionar su territorialidad, según sus necesidades.

Otorgar un papel de centralidad al diálogo supone recuperar aquel viejo principio según el cual *el todo es más que la suma de las partes*. El debate no se limita a un intercambio pasivo sino que se convierte en una construcción activa. De esta manera, el espacio público no es simplemente el lugar donde emerge un resultado agregado, sino donde se construye un proyecto de vida en común. Lo mismo ocurriría con la administración pública deliberativa (Brugué, 2009).

## **3. Opinión pública, conformación de agendas y políticas públicas.**

“En la actualidad se registra un hecho nuevo: la democratización, o mejor la masificación de la política. Las masas – que desde siempre estuvieron alejadas o excluidas de la política, o presentes sólo muy en de tanto en tanto – ahora entran en la política; y entran con intenciones de estabilidad, para quedarse” (Sartori, 2006: 219-220).

Podemos añadir que el paso de los años nos sigue haciendo la jugarreta en cuanto la definición de Opinión y de Público, de aquí la Opinión Pública. ¿Qué significa pública?, ¿qué significa publicada?, ¿es la opinión individual o colectiva?, ¿cómo se mide? Frente a estos

supuestos viene transcurriendo el devenir teórico sobre la Opinión Pública y su conformación. “La opinión pública está íntimamente vinculada a un marco de libertades y de publicidad, o de espacio público político” (Rodríguez Uribe, 1999: 126). Además “la combinación de los términos *opinión*<sup>3</sup> y *público*<sup>4</sup> en un concepto mezclado con un significado político aparece sólo mucho más tarde en las filosofías políticas liberales de 1700” (Price, 1994: 21). “Lo más probable es que la frase latina *publicus* se derive de *poplicus* o *populus*, significando el pueblo.... La misma noción continúa usándose actualmente, como cuando empleamos el verbo *publicitar* para referirnos al proceso de hacer algo ampliamente disponible” (1994: 22).

En sus orígenes etimológicos, los términos “propaganda” y “publicidad” son apenas una imprecisa matriz de sus significados actuales. El primero, curial, nos viene de la vaticana “congregatio de propaganda fide” donde expresaba “difusión” o “propagación” de la fe (“evangelización” desde la Regimini Ecclesiae Universae de 1967), el segundo de la función pública, referido a lo que ya no es secreto y puede publicarse. Tenazmente rodeados de un aura vagamente peyorativa, los dos términos convergen ahora hacia una genérica y más prosaica “captación de adeptos o compradores”, con inflexión hacia lo ideológico en el primer caso, y el producto comercial en el segundo (Pasquali, 2006).

En tal sentido, los mecanismos propagandísticos tanto del gobierno como de la oposición, tienen en claro la acción comunicativa de sus estrategias fundacionales: “captación de adeptos o compradores”. Para lograr esto, han enfilado su artillería propagandística y han logrado mantener al país separado en diferentes espacios opináticos.

Para Pierre Bourdieu la opinión pública es una ficción que encubre realidades, es la exhibición de una realidad construida por los medios. De ello lo expone y cuestiona en sus conferencias Sobre la televisión. “La investigación (refiriéndose a encuestas de opinión) medirá por

---

<sup>3</sup> Según la RAE:

(Del lat. *opinio*, *-ōnis*).

1. f. Dictamen o juicio que se forma de algo cuestionable.

2. f. Fama o concepto en que se tiene a alguien o algo.

~ **pública**.

1. f. Sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados.

<sup>4</sup> (Del lat. *publicus*).

1. adj. Notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos.

2. adj. Vulgar, común y notado de todos. *Ladrón público*

3. adj. Se dice de la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a *privado*.

4. adj. Perteneciente o relativo a todo el pueblo.

5. m. Común del pueblo o ciudad.

6. m. Conjunto de las personas que participan de unas mismas aficiones o con preferencia concurren a determinado lugar. *Cada escritor, cada teatro tiene su público*

7. m. Conjunto de las personas reunidas en determinado lugar para asistir a un espectáculo o con otro fin semejante.

8. f. En algunas universidades, acto **público**, compuesto de una lección de hora y defensa de una conclusión, que se tenía antes del ejercicio secreto para recibir el grado mayor.

**dar al ~.**

1. loc. verb. **publicar** (por medio de la imprenta u otro procedimiento un escrito).

**de público.**

1. loc. adv. Notoriamente, públicamente.

**en público.**

1. loc. adv. Públicamente, a la vista de todos.

**sacar al ~** algo.

1. loc. verb. Publicarlo.

lo menos algo, pero no es lo que se cree medir, en otros casos, no medirá nada más que el efecto ejercido por el instrumento de medición.... El único problema interesante es... la capacidad de plantear el problema como tal, capacidad que, en el orden de la política, define una de las dimensiones fundamentales de la competencia específica” (1996: 187).

En Niklas Luhmann, la opinión pública, es lo que va quedando después del efecto de los medios de comunicación. “Es lo Visible – Invisible”, en función del análisis sistémico del espacio actoral del teatro o representación escénica.

Por su parte, la visión estadística y/o cuantificadora, es la que aparece con el boom de las encuestas, donde se pone a prueba modelos muestrales de grandes encuestadoras transnacionales, con elaboración de escalas tipo Likert y demás técnicas y herramientas provenientes de la psicología y de la estadística. Argumentando que la opinión pública, existe y se le puede medir en los estados de ánimo.

Otra visión muy diferente es la referida por Jürgen Habermas, como concepto normativo del Espacio Público, en él se crea una opinión crítica, un Mundo de Vida. Lugar donde convergen diferentes actores, diferentes necesidades, diferentes estrategias discursivas, orientadas al logro de un objetivo común, o bien común para la mayoría.

#### **4. Ahora bien, ¿Qué son las políticas públicas?**

Se asumen las políticas públicas como un proceso que concatena actividades y momentos de intervención en el espacio público orientado al bien común, que impactan en la calidad de vida de los ciudadanos. Durante este proceso ocurren las negociaciones y las decisiones, entre los actores involucrados (gobernantes, técnicos y ciudadanos) y todo gira en torno a los sistemas argumentativos de las partes, a través procesos de comunicación política.

Lasswell precisa que “si resumimos el desarrollo contemporáneo de las *policy sciences*, podemos definir las provisionalmente como ciencias interesadas en el conocimiento *del* proceso de decisión y *en el* proceso de decisión” (1971: 117).

Las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (Canto, 2002: 70).

“La política pública es parte de un proceso de consolidación e integración de tramas de actores y expectativas que se hayan implícitas e incluso muchas veces imbricadas e incrustadas en la formalidad de una política” (Arellano, 2010: 84 – 85).

La política pública puede definirse como una acción que vincula a un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales, que participan en la atención de un problema público (Cabrero, 2003).

Podemos considerar las ciencias de políticas como un conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado (Lasswell, 1951:14).

El análisis de políticas no es sino un complemento, muy poderoso, del buen juicio, la intuición y la experiencia de los *decision makers* (Quade, 1975: 11).

Muchas acciones de políticas públicas son meros hechos de comunicación gubernamental, por ejemplo, las campañas públicas o las políticas de prevención en su conjunto, etc., y se trata de opciones políticas sin más. También, que muchas de las acciones comunicacionales, aunque en sí mismas no son políticas públicas propiamente dichas, ayudan a contribuir o a sostener el consenso y sin caer en juicios contrafácticos, cabría preguntarse qué pasaría si un gobierno no lograra crear o sostener consenso en la ciudadanía, ¿sería ello menos costoso? (Elizalde, Fernández & Riorda, 2006: 6).

Las políticas públicas, como productos del sistema político, impactan de diversas maneras el sistema social en el cual se ejecutan. Según Lindblom, se pueden concebir desde dos paradigmas, el incrementalista<sup>5</sup> y el shock. El primero se realiza mediante la transición paulatina y de ajustes constantes para el logro de las metas planteadas. El segundo, es de ruptura y de alto impacto, el cual supone un cambio violento y repentino con su aplicación. Un cambio de estructura. Ambos esquemas presentan fortalezas y debilidades, por lo tanto se recomienda aplicar cada uno según sea la circunstancia y las características sociales, políticas, económicas e históricas del lugar.

Yo sostengo que “salir del paso” – o el incrementalismo como se llama comúnmente – es y debe ser el método usual de la toma de decisiones en política. Mi posición se debe, más bien, al hecho de que normalmente no son posibles ni la revolución, ni el cambio drástico, ni siquiera grandes pasos, planeados con todo cuidado (Lindblom, 2003: 227).

“Si existe un área en la que convergen la teoría democrática y la comunicación política, ese es el del proceso de construcción de los consensos sociales y políticos necesarios para la gobernabilidad democrática y la legitimidad política” (Cabás, 2007: 3). Además, la gestión de la comunicación es, entonces, una herramienta central y estratégica permanente y constitutiva del poder público, que busca el apoyo y la legitimidad para el resto de las políticas públicas que el gobierno electo debe gestionar democráticamente” (2007: 7).

Lo anteriormente citado, es sólo una cara de la moneda del proceso de comunicación para las políticas públicas. Lo podríamos entender en tres dimensiones. La primera en lo referente a la gestión interna de la comunicación en la institución pública. La segunda, de gestión externa -por ende de comunicación política- de la estrategia de la institución hacia el espacio público y una tercera, la correspondiente a los estilos de comunicación que los ciudadanos organizados, emplean para comunicar sus demandas a la institución. Por lo tanto, desde la comunicación política para las políticas públicas, estamos asistiendo a una nueva era de gestionar la comunicación de forma mixta: ascendente, descendente, vertical, horizontal, lineal, circular, cara a cara, persuasiva y negociadora, a través de líderes de opinión, de y en el espacio público.

Tabla 1. Niveles de participación & fases de las políticas públicas.

---

<sup>5</sup> El abordaje incremental de un gobierno decide como necesario el cambio gradual y no revolucionario. (Lindblom, 1999: 267).

<b>Niveles de Participación</b> <i>Fases de las Políticas Públicas</i>	<b>Información</b>	<b>Consulta</b>	<b>Decisión</b>	<b>Delegación</b>	<b>Asociación</b>	<b>Control</b>
<b>Agenda</b>						
<b>Análisis de alternativas</b>						
<b>Decisión</b>						
<b>Implementación</b>						
<b>Evaluación</b>						

Fuente: Canto & Castro (Coord.). (2002). Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio. México: Movimiento Ciudadano por la Democracia.

Presenciamos un espacio público remozado, en el cual los ciudadanos asumen el lugar central y por lo tanto no se puede pensar las políticas públicas en su ausencia. Es a lo que se refiere Mario Riorda, cuando propone “la construcción del consenso<sup>6</sup> en la gestión de la comunicación gubernamental”. Si bien se asume este planteamiento como filón teórico, se desea complementar por medio de la documentación de las estrategias discursivas y revisión de las organizaciones de base, que por medio de sus demandas, logran agendar y decidir políticas públicas ajustadas a sus deseos y necesidades. No se puede asumir la comunicación y las políticas públicas como procesos únicos de gestión interna y/o externa de las organizaciones públicas, se debe incluir el tercer componente que es la comunicación de la ciudadanía o también llamada comunicación cívica. “Al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su capacidad de ciudadanos electores contribuyentes” (Aguilar, 2007: 36).

“Es en la sociedad civil donde se empieza a formarse la opinión pública aunque es en los escenarios de la política donde se revela su fuerza o capacidad de influir en las políticas estatales y, en momentos de crisis, alterar el ritmo de la estructura política (...). La opinión pública no es la suma de las opiniones privadas, tampoco requiere de unanimidad. Su naturaleza es el resultado del debate, del filtro de la discusión, cuyo efecto es el reconocimiento de algo que se tiene en común” (Torres-Rivas, 2001: 12).

La clase política es doblemente importante porque, por un lado, define las funciones jurídicas de los medios (...) es decir, concesiona, regula y sanciona el funcionamiento de los medios de comunicación; y por otro lado, influye directamente en los contenidos de la comunicación (Salas-Porras, 2002: 94).

---

<sup>6</sup> Lo define como la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien puede haber grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de este, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas (Elizalde, Fernández & Riorda, 2006: 4).

## 5. Momentos de la agenda en el ciclo de las políticas públicas.

El problema se centra en: ¿cómo se instituye una opinión pública, diferente a lo que aparece en los medios? Con ello el debate de los estudios de la micro-política. Igualmente, ¿cómo se relacionan los actores en un proceso de deliberación democrática? Si bien se entiende, los medios de comunicación masiva se encargan de intervenir en la conformación de la agenda mediática o mediatizadora de Espacio Público, ahora cómo pensar la acción pública. ¿Cómo, dónde y cada cuánto se reúnen los actores de la deliberación para la agendación y decisión de políticas públicas?

Tomando a Foote y Hart, estos conceptualizan las cinco fases colectivas en la formación de la opinión pública:

1. Fase problema. Se define el problema entre el conjunto de opciones que existen.
  2. Fase propositiva. Es el momento expositivo en el cual se proponen posibles soluciones al problema.
  3. Fase política. En la del debate, la confrontación, la de los acuerdos. En la misma línea del conflicto como esencia de la política.
  4. Fase del programa. Superada la anterior, se pasa a ejecutar a los programas propuestos para atacar a la problemática.
  5. Fase de la evaluación. Es la que se aplica a lo largo y cierre de la ejecución. A través de esta fase se mide el desempeño y el logro de los resultados.
- Las cuales se pueden alinear a los pasos del proceso de las Políticas Públicas.

Aunque se refieren de forma analítica, ocurren en conjunto y de manera simultánea. Revisando a los clásicos y asumiendo en este caso a Bardach (2001), nos define los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas:

1. Definición del problema.
2. Obtención de información.
3. Construcción de alternativas.
4. Selección de criterios.
5. Proyección de resultados.
6. Confrontación de costos y beneficios.
7. Decida (Decisión).
8. Cuento su historia.

Para Enrique Cabrero, el ciclo de la política está integrado por los siguientes momentos:

1. Definición de agenda.
2. Formulación y diseño.
3. Implementación.
4. Evaluación. A los cuales se agregaría un quinto, denominado:
5. Lecciones aprendidas<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Definido por Peter May como, proceso de aprendizaje de la política (*policy learning*) y procesos de aprendizaje social y político (*social policy learning & political learning*).

Retomando a Canto Cha (2002), el proceso de las políticas públicas, queda dividido de la siguiente manera:

#### Agenda

1. Análisis de alternativas
2. Decisión
3. Implementación
4. Evaluación.

Si hacemos la comparación con Foote y Hart, y sus cinco fases colectivas en la formación de la opinión pública. Estableceríamos un paralelismo con Bardach y Cabrero y Canto Cha. En estos modelos analíticos se inicia con la definición de un problema público, conformación de agenda. Posteriormente se empieza a documentar y buscar la información necesaria para proponer las alternativas, de éstas, se debe escoger por mayoría la que se adecua a las necesidades de la colectividad, que en ocasiones no es la más adecuada, de allí la importancia de la argumentación en el estas etapas iniciales en la proceso de la hechura de las políticas públicas. En ambas perspectivas en palabras menos o más, se necesita evaluar el proceso y proyectar, para poder tomar la decisión.

Para Bardach es necesario contar la historia, que implicaría un proceso de documentación detallada de la política pública, lo cual beneficiaría en la gestión del conocimiento en la acción pública; por medio de la gestión del conocimiento de las mejores prácticas y de los errores cometidos. Esto tendría una gran repercusión en las prácticas y tecnologías empleadas en las siguientes intervenciones, también contribuiría a realizar la comparación de experiencias en las actividades administrativas y gerenciales en la gestión gubernamental.

Se inicia con la agenda (agendación) que nos expone Habermas de la siguiente manera, “la *tematización*...no significa ya una intervención o intromisión en las *competencias* y responsabilidades establecidas. Esto resulta particularmente claro cuando se tiene presente esa estructuración de vía doble de la política deliberativa, es decir, de la doble vía que representan la formación formalmente estructurada y la formación informal de la opinión pública” (2005: 394).

Ahora bien, ¿qué se entiende por agenda pública? Van desde los estudios de comunicación política y de la política, en los cuales se asume la relación directa entre agenda y opinión pública y entre medios de masivos de comunicación y agenda pública. Cuando nos adentramos en el estudios, descubrimos trazos importantes en la teoría a través de Elder & Cobb quienes concebían que “por formación de agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de la política pública” (1984: 77).

Lo que tratamos de explorar son los mecanismos y/o prácticas por medio de las cuales los ciudadanos logran la capacidad deliberativa, poniendo en evidencia sus competencias de comunicación y de argumentación de sus problemas, que conlleven al establecimiento de sus prioridades y a la negociación por parte de los otros actores sobre las prioridades de agenda. Por lo tanto, “debido a que la formación de la agenda implica elecciones importantes, es muy apropiado entenderla como un proceso de toma de decisiones. Este proceso es muy variable y depende en alto grado de su contexto” (81). Entonces, podemos recurrir a una serie de variables que se articulan en el contexto proceso deliberativo, los actores, sus estrategias, las situaciones que se presentan, las prioridades del gobierno, versus la de los ciudadanos, las agendas y las decisiones.

Durante la década de los sesenta y setenta del pasado siglo, March, Cohen y Olson se dedicaron al estudio de la agenda. Decidieron que para su análisis se tenía que abordar las

siguientes variables: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección. Elder & Cobb siguen como premisa que “definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas” (1984: 91). Por lo tanto, el peso de los actores y de sus estrategias comunicativas y argumentativas, definirán la problematización, para la negociación y de esta manera decidirán sobre la agenda. “El flujo de las oportunidades de elección está regido por las prácticas institucionales y las rutinas establecidas de la vida política” (98).

En este sentido, se necesitaría indagar sobre las prácticas institucionales y las rutinas establecidas en todos los órdenes de gobierno y por este medio explorar el porqué de la participación y de los mecanismos establecidos, cuáles son los incentivos, las características de esta ciudadanía organizada y los mecanismos que articulan la doble vía de comunicación entre la ciudadanía organizada y el gobierno y desde la gestión comunicacional de la institución gubernamental hacia la ciudadanía.

Un proceso participativo en la política y en las políticas, en su entorno democrático, requiere de capacidad de expresar razones y de llegar a acuerdos con los otros actores, es decir: deliberación y concertación (comunicación y estrategia), la primera hace referencia a la capacidad argumentativa, la segunda a la capacidad negociadora (Canto<sup>8</sup> s/f).

Siguiendo a Cabrero, el proceso de definición de agenda pública va a depender si es un proceso exógeno o endógeno que tiene que ver con el nivel de permeabilidad del aparato gubernamental, de cómo estén diseñados los mecanismos de participación y de la visión política sobre qué tipo de democracia implemente la institución gubernamental. También, tiene que ver con el momento histórico y las tecnologías gerenciales disponibles. Además se debe precisar en la apertura o cerrazón de gobierno como se articulan y relacionan la agenda gubernamental, agenda pública y agenda del gobierno. Ejemplificando por dos modelos extremos, en Estados Unidos se presenta un modelo permeable, exógeno y en México, modelo impermeable, endógeno. Sin embargo, esta relación se comienza a matizar y empiezan a parecer cambios y experiencias interesantes.

Concluye Cabrero reflexionando que el enfoque de las políticas públicas no es factible en una realidad de tradiciones centralistas, verticales, endógenas como la realidad gubernamental en México. La dinámica de transición democrática, no pareciera estar revirtiendo la lógica del proceso.

Sobre la apuesta de la hechura de las políticas públicas, es necesario reflexionar y entender hasta dónde funciona el modelo en realidades diferentes y hasta dónde algunas realidades pueden hacer uso del modelo. Se debe promover una visión plural no sólo dentro de una sociedad, sino al amplio mundo de la democracia contemporánea, con sus estilos, sus historias, sus momentos de desarrollo. Es evidente que las cosas cambiarán y muy posiblemente para bien, pero las raíces profundas de nuestra cultura de ejercicio de poder, las formas de gobierno y la relación social, permanecerán. Las contribuciones del análisis de políticas públicas, serán para entender mejor la acción pública de cada realidad y no como ha tendido a ser hasta ahora: sólo para *imaginar* una mejor acción pública.

---

<sup>8</sup> (Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>).

## **6. Estudio de Caso. La Agenda pública en Venezuela desde 1983 hasta la Actualidad**

Para comprender la intensidad de la participación ciudadana y las fases de la agenda de gobierno y el gobierno por políticas públicas asistencialistas, se ha decidido dividir las y definir las de la siguiente manera:

**Fase I: Agenda privada local. Emprendimiento ciudadano.** Las comunidades excluidas de las barriadas caraqueñas, se fueron organizando debido al olvido gubernamental en todos sus órdenes. El trabajo de base tiene sus inicios en los albores del Caracazo (1989), pero se remonta a 1983; período en el cual se gestan iniciativas y demandas ciudadanas, por lo tanto, datan de un poco más de dos décadas. Este germen comunitario, se encamina a la resolución de los problemas de servicios básicos, las cuales se denominaron posteriormente según el área en: mesas técnicas de agua, mesas técnicas de salud, mesas técnicas de tierras, entre otras. Mientras esto ocurría en los sectores populares, el gobierno revolucionario recién investido no se daba cuenta de lo que se gestaba en el espacio de los desposeídos. En este micro – espacio, se construían relaciones solidarias para el diseño endógeno de procedimientos y modos de acción comunitarios que rebasaron el orden local, por el desconocimiento de las autoridades municipales de lo que ocurría. Se asumen que las políticas públicas sociales bolivarianas, surgen en el espacio comunitario, en un orden menor al local, por lo tanto referenciado como comunal. En ese momento, eran acciones endógenas, aisladas y desarticuladas, de las cuales el gobierno no se percataba, se podría considerar como el momento de mayor exclusión social.

**Fase II: De la Agenda Pública a la Nacional. Aprendizaje gubernamental.** La construcción de la agenda pública es ascendente, desde las bases hasta el gobierno municipal. También se podría definir como la construcción de agenda pública local y transferencia de la experiencia al nivel nacional. Definición y decisión de agenda pública local y su impacto en la nacional.

Para el 2002, luego del golpe de estado de abril, se pasa al paro nacional desde diciembre y hasta febrero de 2003 y esa coyuntura, redescubre los apoyos incondicionales de las elecciones nacionales de 1998, la complicidad y la entrega de los líderes de barrio al proceso revolucionario bolivariano, quienes movilizan a su gente y le demuestran al gobierno que con ellos Caracas era un territorio seguro, que estaban identificados con proceso, como única opción de vida. Los excluidos de antaño se hacían visibles, se comenzaban a convertir en ciudadanos.

Si por una parte se contaba con el Plan 2001 – 2007, evidentemente la tecnología planificadora no se había ejecutado, y los planteamientos se quedaban en el abstracto y en el papel. La realidad los había rebasado al gobierno política y administrativamente y se podría considerar que un ensayo fortuito, condicionará la definición del método de gobierno municipal en Caracas.

La agenda local, a través de las mesas técnicas, definen la agenda y deciden los problemas públicos, Barrio Adentro se decide como política pública social del municipio Libertador. Lo efectivo de la misma y el trabajo desde las bases, permite su consolidación y su demanda en cadena en todos los sectores excluidos del municipio y de los vecinos. La avalancha vuelve a superar el gobierno y desde el 2003, se abandera la Misión Barrio Adentro como la programa social pionero del proceso revolucionario.

El problema público transita desde las bases a los tres órdenes de gobierno, local, estatal y nacional. Por primera vez, en la construcción de la agenda pública ya no solo era que intervenían los ciudadanos, sino que eran los conformadores de la misma. “Las misiones constituyen el punto

de inflexión de esta ruptura en la gestión de gobierno” (D’Elia & Cabeza, 2008: 3). Se pudiera considerar a la Misión Barrio Adentro como un hito en la operacionalización del método de gobierno, del gobierno por políticas sociales. Políticas públicas focalizadas en la inclusión y el combate a la pobreza.

Los ministerios y funcionarios del estado tuvieron poco que ver con el diseño y operación de estas misiones. Fueron instaladas en los sectores populares de las principales ciudades del país y ejecutadas por efectivos de los cuerpos militares, coordinadores y personal de nacionalidad cubana (médicos, docentes, técnicos), personal de Petróleos de Venezuela (PDVSA), promotores de algunas gobernaciones, alcaldías, organizaciones y voluntarios comunitarios y jóvenes formados en Cuba, agrupados en el Frente Francisco de Miranda<sup>9</sup> (2008: 4).

**Fase III: De la agenda pública a Agenda de Gobierno.** El éxito inicial de las misiones ya no solo de salud, sino ahora de educación, nutrición, deporte, etc., llegaron a sumar trece, entre 2003 y 2004, sin embargo el impacto fue declinando con los años. Se convirtieron en programas masivos nacionales y perdieron el encanto original de ser propuestas nacidas en y desde las comunidades. Estos programas nacionales lograron movilizar y operacionalizar el aparatoso plan 2001 – 2007, que hasta el 2003, fue inoperante en el “equilibrio social”.

Nos preguntaríamos<sup>10</sup>, ¿Qué es lo que ocurre cuando procesos participativos considerados exitosos se institucionalizan? “La finalidad de las misiones fue entre los años 2004 – 2005: la des – burocratización de las relaciones gobierno – pueblo, la incorporación de las fuerzas armadas en los programas públicos, la organización social, política y económica de las comunidades dentro de los valores colectivos, solidarios y humanos de la moral revolucionaria y el control del manejo y destino de los recursos provenientes del petróleo” (2008: 5).

Volviendo a la pregunta inicial de Canto Cha, en este caso fueron efectivos y efectistas durante los primeros años. Su carácter asistencialista aún se mantiene, lo que ha encaminado que las misiones transiten por mecanismos perversos, como falta de focalización, agotamiento del modelo, fatiga en la implementación y escasos controles que han condicionado los mecanismos evaluación, poca rendición de cuentas y corrupción. Esta institucionalización burocratizó la acción pública, desde una nueva dinámica, cargada de una re – sistematización del clientelismo, el corporativismo y cada vez menos innovación ciudadana en la acción pública. Estos procesos administrativos, siendo estructuras paralelas propiciadas por el mismo Estado, construyen un nuevo burocratismo.

Rafael Ramírez (Ministro de Energía y Petróleo y presidente de la estatal) decía que “la gestión del año 2006 debe ser evaluada en el contexto del nuevo rol de PDVSA (Petróleos de Venezuela) como locomotora del desarrollo socioeconómico nacional” (El Universal, 13-09-2007). “La participación de la estatal petrolera, en la coordinación de las misiones, garantiza la rápida disponibilidad de los recursos materiales” (Ochoa, 2008: 72). Para precisar, es bueno recordar que Venezuela es dependiente de los ingresos petroleros y los cambios de ese mercado, condicionan directamente sobre los recursos dispuestos para las misiones. Fue por eso que las misiones tuvieron

---

<sup>9</sup> “El **Frente Francisco de Miranda** es una fuerza antiimperialista, disciplinada, dinámica y organizada; fundamental en la lucha por erradicar la pobreza en todas sus manifestaciones y por alcanzar la igualdad social en Venezuela. Es un instrumento que apoya a las Misiones y contribuye al desarrollo exitoso de los programas impulsados por el Gobierno Revolucionario en beneficio de las clases más humildes, en correspondencia con el ideario bolivariano y el pensamiento del Comandante Chávez” (Disponible en: <http://www.frentefranciscodemiranda.org.ve>).

<sup>10</sup> Canto, M. (s/f). Las Políticas Públicas Participativas. Las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local. México: Movimiento Ciudadano por la Democracia. (Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>).

un impacto sostenido durante los primeros tres años (2003 – 2006), fueron decreciendo los siguientes dos y han terminado con menores niveles. Según las pocas cifras recolectadas en fuentes secundarias, resulta dificultosa la evaluación de impacto de las políticas sociales, porque más allá de grandes recursos invertidos, no se cuentan con indicadores confiables de rendición de cuentas, situación que se hace más evidente a partir de su decrecimiento en los últimos cuatro años.

El gobierno afirma que, de acuerdo con el personal de salud colocado y el volumen de ventas de alimentos en estas zonas, ambas misiones cubren entre un 60% y 70% de la población venezolana. En la Misión Barrio Adentro I, todavía hoy el gobierno estima una cobertura de 17 millones de personas y en la misión Mercal se calcula en 15 millones. Las encuestas de Datanálisis indican, por el contrario, que en su punto más alto de expansión, la Misión Barrio Adentro I pudo haber llegado al 30% de la población (7,2 millones) en el año 2004 y Misión Mercal 53% (12 millones) a finales del año 2006 (D'Elia & Cabeza, 2008: 8).

**Fase IV: Agenda de Gobierno. Institucionalización de la participación ciudadana.** Leyes delegatorias para el empoderamiento ciudadano. La participación ciudadana como discurso nacional.

No es casual que luego de los intentos de institucionalización de la participación ciudadana a través de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002), se haya profundizado el proceso con la promulgación de la Ley de los Consejos Comunales en 2006 y luego Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009). Ya no solo se había dispuesto en el discurso escrito y hablado sobre la “participación protagónica del pueblo”, “democracia participativa y protagónica”, ahora se precisaba una legislación que delegaba poder a las bases organizadas y que les permitía ser parte y arte del diseño institucional del espacio público local, a través de la participación en los procesos de administración pública de la gestión local y de la contraloría social. Ahora las iniciativas ciudadanas pasaban al centro del debate político local, regional y hasta nacional, dispuesto en la ley.

En forma paralela al modelo hegemónico, surgen otras experiencias de democracia participativa o democracia popular, que tienen como protagonistas grupos sociales subalternos, organizados en movimientos sociales y agentes que se encuentren presentes en la esfera estatal, cuya propuesta política es la de facilitar la superación del modelo vigente (Tonella, 2008: 10).

**Fase V: Agenda política. Gobierno por Políticas Públicas.** Se fueron creando institutos y fundaciones para administrar fondos y distribuir estos recursos en las misiones. De la misma manera se fueron adscribiendo a los ministerios de su competencia. El planteamiento central se ubicaba y se ubica en “nueva ética socialista y la suprema felicidad social<sup>11</sup>”, lo cual ha condicionado la forma de organizarse y de administrar las políticas públicas en Venezuela.

El financiamiento y la contraloría de las misiones sociales ha sido un tema complejo. Inicialmente, nacieron en el año 2003 como instancias de una estructura paralela a la administración pública, que recibía recursos de varios organismos. Después, fueron absorbidas por los ministerios afines al propósito de cada una y a través de estos se otorgaba el financiamiento. A partir de este año el dinero de 11 misiones va al Despacho de la Presidencia y desde allí se administra (El Nacional, domingo 12 de septiembre de 2010: 2). Se vuelve a centralizar el proceso y se alarga la distancia entre el gobierno nacional y los ciudadanos, desde el Despacho de la presidencia de la República hasta los espacios comunales.

---

<sup>11</sup> Directrices del Proyecto Nacional “Simón Bolívar” Primer Plan Socialista de la Nación PPSN. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013.

**Fase VI: Hegemonía Comunicacional. Agenda Hegemónica.** Durante el último período electoral en el cual participó Hugo Chávez Frías y ganó (2013) y desde el gobierno que preside Nicolás Maduro, hasta la actualidad; se llega la propaganda política. El (o los) gobiernos logran la hegemonía comunicacional, monopolizando la “opinión pública” y desinformando a la ciudadanía. Los problemas centrales como lo son la Seguridad Pública y la Crisis Económica (Desabastecimiento, Inflación, Control Cambiario, Poder Adquisitivo) son enmascarados por el gobierno y de esa manera sobreinformatan (desinforman) a los ciudadanos quienes no logran entender cuáles deben ser las prioridades de agenda y se limitan a considerar que la agenda dispuesta por el gobierno es la verdadera.

## 7. Referencias.

- Aguilar, L. (2007). El Estudio de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2006). Gobernanza y Gestión Pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luis F. (2006): Marco para el Análisis de las Políticas Públicas. Políticas Públicas. Fundación Rafael Preciado a.c., num. 1, primer semestre 2.
- Aguilar, L. (2004). Las Políticas Públicas: Su Aporte. En: Acosta Silva, A. (Coord.) Democracia, Desarrollo y Políticas Públicas. México: editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara.
- Arellano, D. (2010). El Enfoque Organizacional en la Política y la Gestión Públicas. Entendiendo las Organizaciones Gubernamentales. En: Problemas, Decisiones y Soluciones. Enfoques de Política Pública. México: Fondo de Cultura Económica – CIDE, 61 – 92.
- Arendt, H. (2003). Conferencias sobre la Filosofía Política de Kant. España: Paidós.
- Arendt, H. (1997). ¿Qué es la Política? España: Paidós.
- Bardach, E. (2001). Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas. Un Manual para la Práctica. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bourdieu, P. (1997). Sobre la televisión. Barcelona, España: Anagrama.
- Brugué, Q. (s/f) Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa. Barcelona, España: IGOP – UAB. Paper.
- Brugué, Q. (s/f) Modernizar la administración. Burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa.
- Cabás, P. (2007) La Construcción del Consenso. Gestión de la Comunicación Gubernamental. FISEC-Estrategias. CONICET. (Disponible en: <http://www.cienciarad.com.ar/ra/doc.php?n=608>).
- Cabrero, E., y Peña, J. (2006). Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México. México: CIDE. Disponible en (URL): <http://www.premiomunicipal.or.mx/p2008/articulos.php> .
- Cabrero M., E. (2005). Acción Pública y Desarrollo Local. México: Fondo de Cultura Económica.

- Cabrero M., E. (2003). Políticas Públicas Municipales una Agenda en Construcción. México: CIDE / Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero M., E. (2000, II semestre). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. En: Gestión y Políticas Públicas. IX, 2. México.
- Canto & Castro (Coord.). (2002). Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio. México: Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Canto, M. (s/f). Las Políticas Públicas Participativas. Las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local. México: Movimiento Ciudadano por la Democracia. (Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>).
- CLAD (14- 10 - 1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento.
- Collins, S. (2013). Propaganda Studies. The US Interwar Years. The International Encyclopedia of Media Studies. Blackwell Publishing, Ltd.
- Colomé, D. (1994). Política y Medios de Comunicación: Una Aproximación Teórica. España: Universidad de Barcelona.
- García, V. Orlando D´Adamo & otros (2011). Propaganda gubernamental. Tácticas iconográficas del poder. Argentina: La Crujía Ediciones.
- Elder & Cobb (1984). Formación de la Agenda. El Caso de la Política de los Ancianos. En: Aguilar, L. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México: Porrúa.
- Elizalde, Fernández & Riorda (2006). La Construcción del Consenso. Gestión de la Comunicación Gubernamental. Argentina: Crujía.
- Fernández Alonso, M. (mayo 11 – 2009). Apuntes. Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona. Observatorio de Políticas de Comunicación. (Disponible en: [www.patatabrava.com](http://www.patatabrava.com)).
- Foot & Hart (1953). Public opinion and collective behavior. In M. Sherif and M.O. Wilson (Eds.), Group Relations at the Crossroads. (pp. 308-331). New York: Harper & Bros.
- Habermas, J. (2005). Factibilidad y Validez. España: Trota.
- Habermas, J. (2002) Historia y Crítica de la Opinión Pública. La Transformación Estructural de la vida Pública. Barcelona, España: Gustavo Gili, S.A.
- Habermas, J. (1987) Teoría de la acción comunicativa. Madrid: Tauros.
- <http://www.rae.es>
- <http://www.who.int>
- Lasswell, H. (1971). The emerging conceptions of the policy sciences en The Policy Sciences. USA: Stanford University Press.

- Lasswell & Lerner (1951). The policy orientation en The Policy Sciences. USA: Stanford University Press.
- Lasswell, H. (1948). The structure and function of communication in society.
- Lindblom, C. (2003). La ciencia de “salir del paso”. En: Aguilar, L. La hechura de las políticas. (pp. 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, C. (2003). Todavía tratando de salir del paso. En: Aguilar, L. La hechura de las políticas. (pp. 227-254). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Luhmann, N. (1995). Poder. México: Universidad Iberoamericana, Anthropos.
- Luhmann, N. (2000). La realidad de los medios de masa. México: Universidad Iberoamericana, Anthropos.
- Majone, G. (1997). Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Maarek, P. (2009). Marketing Político y Comunicación. Barcelona, España: Paidós.
- Martín Salgado, L. (2002). Marketing Político. Arte y Ciencia de la Persuasión en Democracia. Barcelona, España: Paidós.
- Pasquali, A. (Martes, 6 de junio de 2006). Propaganda, publicidad. (Disponible en: <http://www.analitica.com/va/sociedad/articulos/5294189.asp>).
- Price, V. (1994). La opinión pública. Barcelona: Paidós.
- Quade, E. S. (1975). Analysis for Public Decisions. USA: Hardcover Publisher.
- Rodríguez Díaz, R. (2004). Teoría de la Agenda-Setting. Aplicación a la enseñanza universitaria. Observatorio Europeo de Tendencias Sociales – (Disponible en [www.obets.ua.es](http://www.obets.ua.es)).
- Torres-Rivas, E. (Marzo, 2001). La Sociedad Civil en la Construcción Democrática. Guatemala. (Disponible: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/CIUDADANIA.pdf>).
- Rabotnikof, Nora. Pensar lo Público Hoy. En: Metapolítica. Vol. 12 (57), México, enero – febrero 2008, 112 p.
- República Bolivariana de Venezuela, Presidencia (2012). Gestión Bolivariana Socialista 2013-2019. Programa de la Patria (II Plan Socialista).
- República Bolivariana de Venezuela, Presidencia (Septiembre, 2007). Proyecto Nacional “Simón Bolívar” Primer Plan Socialista de la Nación PPSN. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 - 2013.
- República Bolivariana de Venezuela (Diciembre 28, 2010). Ley de Reforma Parcial de La Ley Orgánica del Poder Público Municipal.
- República Bolivariana de Venezuela (Diciembre 13, 2010). Ley Orgánica de las Comunas.
- República Bolivariana de Venezuela (Diciembre 09, 2010). Ley Orgánica del Poder Popular.

- República Bolivariana de Venezuela (Noviembre 26, 2009). Ley Orgánica de los Consejos Comunales.
- República Bolivariana de Venezuela (Abril 10, 2006). Ley de los Consejos Comunales.
- República Bolivariana de Venezuela (Mayo 17, 2005). Ley del Orgánica del Poder Público Municipal.
- República Bolivariana de Venezuela (Junio 12, 2002). Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.
- República Bolivariana de Venezuela (Septiembre, 2001). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007. Venezuela construye su camino...
- República Bolivariana de Venezuela (Diciembre 20, 1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>)
- Rodríguez Uribe, J. (1999). Opinión Pública. Conceptos y Modelos Históricos. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- Salas-Porras, A. (Mayo – agosto 2002). Comunicación Política, Neopopulismo y Democracia. Estudios Políticos. Revista de Ciencia Política, 30, (6ta época), 91 – 122.
- Sanjuán, A. M. (enero, 2009) La Esencia Social de la Revolución Bolivariana en Venezuela: Una Mirada Preliminar Sobre sus Fortalezas y Debilidades. La “Nueva Izquierda” en América Latina: Derechos Humanos, Participación Política, y Sociedad Civil. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program.
- Sartori, G. (2006). La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (2003). ¿Qué es la democracia? Argentina: Tauros.

## COMPORTAMIENTO DE LA PROTESTA EN VENEZUELA 1999-2012<sup>12</sup>

Yorelis J. Acosta

yorelisaco@gmail.com

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

Área Temática: Política Comparada

### Resumen

Este trabajo analiza el fenómeno de la Protesta en Venezuela durante el período 1999-2012. Adoptaremos la definición de protesta social, sugerida por Schuster (2006): “los acontecimientos visibles de acción pública contenciosa de un colectivo, orientados al sostenimiento de una demanda que, en general, está referida directa o indirecta al Estado”.

Se intenta responder a las preguntas: ¿Cómo es el comportamiento de la protestas durante los años 1999-2012? Y ¿Cuáles son las variables que le dan origen? Nos enfocaremos en estos años debido al aumento de la frecuencia, diversidad de actores, demandas y acciones que se han abierto un importante reconocimiento como actividad social y política legítima.

Para ello, se analizará el contexto económico, social, político y jurídico donde se enmarca la protesta. Se someterán a revisión los principales planteamientos teóricos y metodológicos en la explicación de este tipo de acciones colectivas y a partir de los datos obtenidos en Venezuela se propondrá un modelo explicativo que identifique las variables de las cuales es función haciendo uso de diversas técnicas estadísticas.

Palabras clave: protesta, participación, conflictos, polarización, Venezuela

### INTRODUCCION

Este trabajo presenta los resultados de una larga investigación sobre el tema de la protesta en Venezuela, específicamente durante los años 1999 y 2012. El trabajo comenzó en el año 2006, ante el registro de las manifestaciones contra el gobierno del presidente Hugo Chávez haciéndose preguntas sobre las causas y efectividad de tales acciones.

La protesta social no constituye un hecho inédito en la historia de Venezuela, tal como lo evidencian las movilizaciones en 1936 posterior a la muerte del General Juan Vicente Gómez, en 1958 tras la caída del General Marcos Pérez Jiménez y en 1989 con la revuelta popular denominada “el caracazo”. Sin embargo, a partir de los años 80 la protesta se intensifica, se hace más radical, violenta y comienza a generarse un efecto de polarización en la sociedad venezolana con múltiples consecuencias negativas que persiste hasta la actualidad.

---

<sup>12</sup> “Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”

Los registros sobre la protesta en los últimos años, denotan un aumento mayor de la frecuencia, la incorporación de grupos sociales y políticos, y de acciones que van desde eventos esporádicos hasta otros de mayor alcance que llevaron al debilitamiento del hilo constitucional en el año 2002, que ameritan un acercamiento académico al tema tratando de solventar las grandes dificultades teóricas y metodológicas no resueltas hasta la fecha por otras aproximaciones.

Este trabajo intenta responder a las preguntas: ¿Cómo es el comportamiento de la protestas durante los años 1999-2012? Y ¿Cuáles son las variables que le dan origen? Nos enfocaremos en estos años debido al aumento de la frecuencia, diversidad de actores, demandas y acciones que se han abierto un importante reconocimiento como actividad política legítima.

Para ello, se analizará el contexto jurídico, económico, social y político donde se enmarca la protesta haciendo referencia también a los años anteriores. Se someterán a revisión los principales planteamientos teóricos y metodológicos en el estudio y explicación de este tipo de acciones colectivas y a partir de los datos obtenidos se propondrá un modelo explicativo que identifique las variables de las cuales es función haciendo uso de diversas técnicas estadísticas. Sin embargo, por ser un trabajo en desarrollo solo se presentaran los datos y análisis disponibles a la fecha.

## LA PROTESTA EN VENEZUELA

El aumento de las protestas ocupa un lugar central en la escena política del país. Estas acciones se han convertido en un instrumento de medición de la fuerza política en relación al apoyo popular de los principales actores políticos del país, en especial los seguidores del presidente Chávez y de quienes lo adversan, pero además es un indicador de la conflictividad en el país y de la vinculación de los diferentes actores con el Estado y sus entes de representación.

Adicionalmente, la protesta se ha hecho mas compleja por su frecuencia, acciones, actores involucrados y demandas, y cobra mayor protagonismo como acción política legítima a la vez que pareciera contrastar con algunos elementos como la disminución en los niveles de afiliación política y otros tipos de acciones convencionales.

El fenómeno en nuestro país reviste adicionalmente importancia, porque a diario se registran acciones de protesta contra entes del Estado tanto de orden nacional como regional así como acciones de apoyo a éste y a la gestión gubernamental. Estas acciones de protestas y manifestaciones de apoyo a la gestión del gobierno, hacen más complejo el análisis del fenómeno y confunden los registros que sobre acciones colectivas y protestas se hacen en el país, por cuanto no se tiene un marco teórico que defina el fenómeno.

Es necesario entonces un nuevo tratamiento analítico que dé cuenta de esa nueva realidad. Se asiste a la emergencia de nuevos actores y demandas, y la evidente complejidad de las transformaciones de orden político, social, económico y cultural, definen un ámbito societal distinto.

La variedad y las consecuencias de las protestas, se evidencia no solamente en las calles y en el caos que genera en la ciudad, sino también en los canales que se usan para transmitir sus mensajes, como los medios de comunicación social en especial la prensa, la TV (en especial la TV estatal secuestrada en estos momentos por el gobierno) y las redes sociales, los cuales se utilizan

también para el monitoreo del fenómeno. Así se van inaugurando nuevas acciones y su presencia es de mayor alcance, a la vez que se van articulando nuevas relaciones de poder en el marco territorial, político, cultural y económico donde se desenvuelve.

En consecuencia, resulta de interés investigativo abordar un tema fundamental en la dinámica del país, como lo son las protestas, a partir de las propuestas teóricas predominantes y nuevas hipótesis explicativas y dimensiones definitorias que den cuenta del fenómeno, y contribuya a su abordaje empírico, superando las limitaciones enfrentadas hasta ahora en los trabajos realizados que intentan explicarlo.

Si bien las diversas teorías brindan herramientas útiles para el estudio de las acciones colectivas y las protestas, representan formas alternativas de entender el fenómeno, poniendo énfasis en distintas variables y procuran dar respuesta a diferentes incógnitas de estas. Por tanto, me propongo en primer lugar, una revisión de las principales aproximaciones teóricas para definir los elementos comunes que puedan servir de guía para el abordaje teórico y metodológico de las protestas en Venezuela y formular un marco teórico explicativo del fenómeno venezolano.

A diferencia de los trabajos teóricos, hay menos trabajos sobre aspectos metodológicos, que ofrecen herramientas limitadas en el abordaje del problema de la protesta en Venezuela que requiere de discusión.

En nuestro país, los trabajos de Margarita López Maya (2003, 2004, 2006), Luis Salamanca (2004) y María Urreiztieta (2008) dan cuenta de diferentes aproximaciones e intentos de comprensión de la acción colectiva y de las protestas específicamente. Sin embargo, los trabajos presentan dudas y sugerencias para superar algunas de las debilidades que se afrontan.

Los aspectos relacionados con el registro de las protestas, se abordan a partir de 1996 en el Cendes, bajo la dirección de López Maya, ésta inicia una investigación sobre la protesta popular venezolana elaborando un registro de las acciones colectivas en un periodo histórico que abarcó desde Gómez hasta finales del siglo XX, además de generar un marco interpretativo general sobre la acción colectiva. Logran construir la base de datos Bravo Pueblo, que se ha utilizado con frecuencia en investigaciones sobre el tema.

Por otra parte, El Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) es otra organización que se ha dedicado al registro de las protestas. De hecho la mayoría de las investigaciones realizadas recientemente en el país, utilizan estos números como principal fuente de datos.

Ahora bien, el problema es mucho más complejo que el simple conteo de la presencia del evento, sus actores y demandas. A las ya tradicionales protestas, se ha sumado en los últimos años, un conjunto de actores y características novedosas, que van desde acciones episódicas, disruptivas hasta hechos violentos, y acciones articuladas de más largo alcance, conducentes al debilitamiento del orden constitucional como los hechos acontecidos el 11,12 y 13 de abril de 2002 donde Hugo Chávez es suspendido del poder.

Compartimos la definición de protesta social propuesta por Schuster y Pereyra (2001): “los acontecimientos visibles de acción pública contenciosa de un colectivo, orientados al sostenimiento de una demanda (en general, con referencia directa o indirecta al estado)”. Esta definición está en línea con lo propuesto por Tarrow (2004), la acción colectiva es realizada por personas que tienen difícil acceso al juego político institucional y que actúa en nombre de

reivindicaciones constitutivas de amenaza a otros grupos sociales dominantes o a las autoridades establecidas.

La acción colectiva adopta muchas formas: puede ser breve o mantenida, institucionalizada o subversiva, monótona o dramática. En su mayor parte se produce en el marco de las instituciones por parte de grupo constituidos que actúan en nombre de objetivos que difícilmente harían levantar una ceja a alguien. Se convierte en contenciosa cuando es utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúan en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros o las autoridades. (Tarrow, 2004: 24)

Resumir el complejo contexto venezolano, resulta casi imposible, sin embargo, el siguiente cuadro enuncia los principales rasgos de tres dimensiones fundamentales:

Cuadro Nº 1. Resumen del contexto, principales características.

POLITICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a. la aprobación en el año 2001, de un conjunto de normas a través leyes habilitantes inicia la movilización; b. fragmentación y acuerdo en las oposiciones al gobierno, representadas por los partidos políticos y otras fuerzas de la sociedad civil; c. aumento de la visibilidad pública de la corrupción; d. 19 procesos electorales; e. Cuatro periodos para gobernar por leyes habilitantes para el presidente (1999; 2000-2001; 2007-2008; 2010-2012)</li> </ul>
ECONOMICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a. impacto de la recesión; b. déficit habitacional, c. alta tasa de inflación, d. invasiones a la propiedad privada, e. escasez y alto costo de alimentos, f. control de cambio, g. mayor dependencia del petróleo</li> </ul>
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a. aumento de la inseguridad y la delincuencia; b. deterioro progresivo de obras y servicios asistenciales (educativos y de salud) y servicios públicos (electricidad); c. desarrollo y deterioro de los programas sociales banderas del gobierno (misiones), d. aumento de la polarización social y política</li> </ul>

## Los datos sobre protestas

A continuación presentamos los datos sobre protestas en Venezuela, discriminados por años, geografía, actores y demandas en los años del estudio.

Cuadro N° 2. Manifestaciones de protestas años 1995-2010

<b>Año</b>	<b>Manifestaciones</b>	<b>Manifestac Reprimidas</b>	<b>Muertos</b>	<b>Lesionados</b>
1995	581			
1996	628			
1997	550	43		
1998	385	49		
1999	855	50		
2000	1414	151		139
2001	1312	143	1	93
2002	1262	121	1	162
2003	1543	300	19	117
2004	1255	218	3	114
2005	1534	117		49
2006	1283	103		113
2007	1576	55		536
2008	1763	83	2	265
2009	2893	71	7	584
2010	3315	46		368
2011	4543	62		273
2012	5483	61		

Fuente: Informes de Gestión Provea (varios años). Construcción propia

Estos datos los podemos graficar de la siguiente manera:

Figura N° 1. Manifestaciones totales años 1995-2013



Fuente: Informes de Gestión Provea (varios años)

Cuadro N° 3. Geografía de la protesta

Estados	Años					
	2004	2005	2006	2007	2009	2012
Zulia	91	131	105	226	610	556
DttoCapital	355	259	155	291	421	452
Miranda	190	233	217	208	350	343
Aragua	184	296	260	156	342	444
Carabobo	190	121	97	145	329	362
Anzoátegui	184	80	42	106	281	379
Bolívar	64	163	17	136	245	466
Lara	71	51	47	73	194	404
Monagas	25	58	33	35	104	139
Sucre	21	4		32	79	40
Táchira	31			15	74	64
Vargas	41	48	34	30	39	26
Mérida	29	26		51	37	22

Cuadro N° 4. Actores de la protesta

<b>Actores</b>	<b>Protestas</b>	<b>Protestas (%)</b>
Vecinos	7.145	28,5%
Trabajadores	5.726	22,9%
Estudiantes Universitarios	2.448	9,8%
Desempleados	1.179	4,7%
Transportistas	1.113	4,4%
Sectores oposición	1.008	4,0%
Estudiantes Secundaria	843	3,4%
Sectores oficialismo	616	2,5%
Trabajadores sector salud	511	2,0%
Privados de libertad	501	2,0%
Damnificados	482	1,9%
Jubilados	480	1,9%
Educadores	479	1,9%
Familiares de víctimas de violación de DDHH / Violencia	479	1,9%
Padres y Representantes	446	1,8%
ONG	228	0,9%
Familiares reclusos	182	0,7%
Campesinos	150	0,6%
Comerciantes	140	0,6%
Consejos comunales	132	0,5%
Movimientos sociales	128	0,5%
Usuarios centros de salud	128	0,5%
Buhoneros	109	0,4%
Funcionarios Policías	81	0,3%
Motorizados	79	0,3%
Indígenas	76	0,3%
Estudiantes primaria	66	0,3%
Grupos irregulares	51	0,2%
Artistas	10	0,0%
Bomberos	10	0,0%
Otros	4	0,0%

Cuadro N° 5. Demandas de la protesta

<b>Demandas</b>	<b>Protestas</b>	<b>Protestas (%)</b>
Derechos laborales	8.173	30,7%
Derechos civiles y políticos	4.477	16,8%
Derecho a la justicia	3.756	14,1%
Derecho a la vivienda	3.404	12,8%
Servicios públicos	2.886	10,8%
Derecho a la educación	2.461	9,2%
Derecho a la salud	760	2,9%
Derechos sociales	467	1,8%
Derechos económicos	169	0,6%
Desconocido	59	0,2%
Apoyo al presidente	28	0,1%

**ALGUNAS PRECISIONES:**

En los años estudiados las modalidades de protestas más usadas son: los cierres de calle, las concentraciones, marchas y tomas de establecimientos. Pero las acciones incluyen también: paros laborales, huelgas de hambre, caravanas, cacerolazos, pintas en la calle, quemas de objetos como vehículos y cauchos, y motines y riñas en cárceles. Especial reseña merecen las manifestaciones de estudiantes quienes ampliaron el tipo de modalidad de la protesta: pancartas, maquillaje corporal incluyendo pintarse las manos de blanco que caracterizó por un tiempo el movimiento estudiantil, camisas alegóricas a las movilizaciones, mordazas, pupitrazos, ringtones en los teléfonos celulares, canciones, tomas de semáforos y acciones sorpresivas en el metro, y la incorporación de las nuevas tecnologías para las convocatorias y protestas vía teléfonos celulares, foros virtuales y redes sociales como Msn, Facebook y Twitter.

Las manifestaciones tienen diferentes expresiones, características y demandas en los distintos estados del país. Entre los que presentan el mayor número de manifestaciones tenemos: Zulia, Miranda, Aragua, Carabobo, Anzoátegui, Bolívar y Distrito Capital, los cuales son los de mayor concentración poblacional. Los estados que no aparecen en el cuadro, registran manifestaciones por debajo de 10 eventos al año. Llama la atención el surgimiento de nuevos territorios con aumento de las protestas en los últimos 4 años de registros presentados; aquí encontramos a Lara, Monagas, Sucre, Táchira y Vargas. Incluyo además, el estado Mérida por lo violento de sus manifestaciones, sin embargo, no corresponde a los territorios con mayores manifestaciones en relación a los índices alcanzados por Estados como Miranda, Distrito Capital y Zulia.

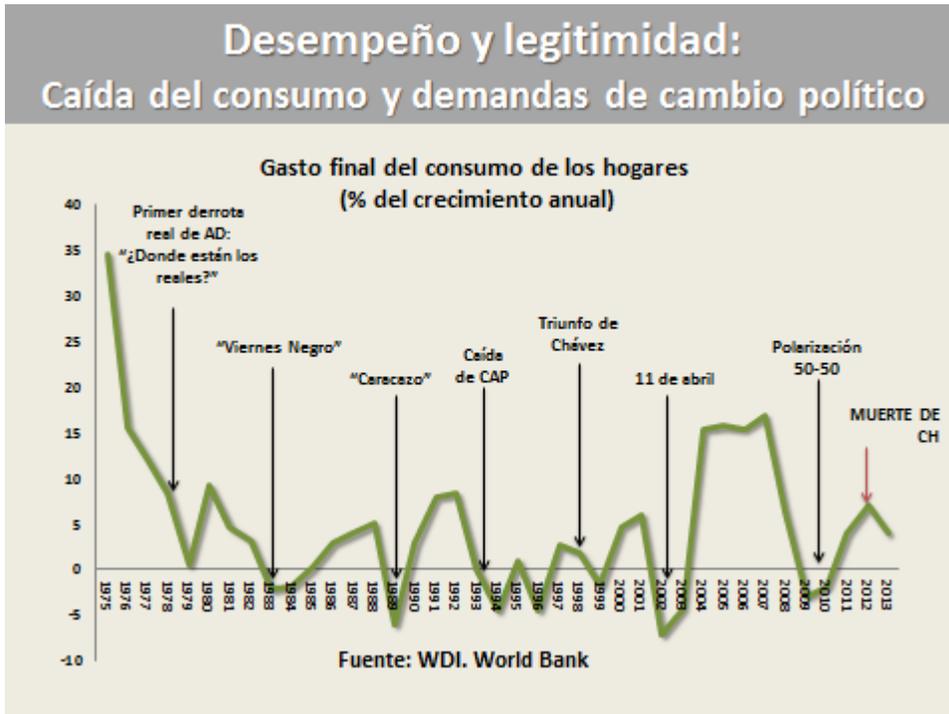
Las protestas han sido protagonizadas por un grupo variado de actores. La mayor cantidad de manifestaciones han sido de vecinos y trabajadores principalmente del sector público, seguidos por estudiantes. El resto de los manifestantes son: transportistas y chóferes, desempleados, opositores al gobierno, familiares y víctimas de la delincuencia y reclusos. Por otra parte, a partir del año 2003, comienzan a registrarse protestas de grupos afectos al gobierno, fundamentalmente por reivindicaciones laborales.

En relación al tipo de demandas, estas giran sobre exigencias de tipo laboral y derecho al trabajo, siendo este el tipo de exigencia más frecuente. Le siguen los reclamos por servicios básicos, por el

derecho a la educación, el derecho a la seguridad, el derecho a la justicia, derechos civiles y manifestaciones por reclamos de derechos políticos.

El siguiente cuadro muestra algunas relaciones que se someterán a prueba en las próximas fases del proyecto: Caída del consumo de los venezolanos y demandas o acciones políticas particulares (Ver Lamina siguiente)

### Caída del consumo y demandas de cambio político



## Referencias Bibliográficas

- Barreto, I (2007). Violencia política: algunas consideraciones desde la psicología social. Revista Diversitas. Vol. 3, N° 1, pp. 109-119
- Boaventura de Sousa, Santos (2001). Los nuevos movimientos sociales. Revista del OSAL, N° 5, septiembre. Buenos Aires, CLACSO.
- Bohrnstedt, G. 1994. Statistics for Social Data Analysis. F.R. Peacock Publishers, INC. Illinois.
- Calderón, D. (2010). Caracterización y Clasificación de las manifestaciones públicas en Venezuela registradas en el 2007. Trabajo especial de grado para optar al título de Especialista en Análisis de Datos en Ciencias Sociales. UCV. Tutora: Maura Vásquez.
- Ferràn, M. (2001) SPSS para Windows. Anàlisis estadístico. Mexico, McGraw-Hill.
- Gamson, W. (1995). Constructing Social Protest. En Hank Johnston y Bert Klandermans (Eds.), Social Movements and Culture (pp. 85-106). Minneapolis: University of Minnesota Press
- Melucci, A. (1990). ¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales? En: E. Laraña y J. Gusfield (Eds.), Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lopez Maya, . Venezuela después del “caracazo”: Formas de la protesta en un contexto desinstitucionalizado.
- \_\_\_\_\_ (1996). Notas teórico-metodológicas para la investigación: la protesta popular en la Venezuela contemporánea. Revista Venezolana de Analisis de Coyuntura, Vol. II, N° 2, (julio-diciembre), pp. 59-71
- \_\_\_\_\_ (2003). La protesta popular venezolana entonces y ahora: ¿cambios en la política de calle? Revista Politeia., N° 30. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, pp.157-181.
- \_\_\_\_\_ (2003). Movilización, Institucionalidad y Legitimidad en Venezuela. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 9, N° 001. Enero-Abril. pp. 211-226.
- \_\_\_\_\_ (2004). Venezuela 2001-2004: actores y estrategias. Cuadernos del Cendes. Año 21, N° 56. Mayo-Agosto. pp. 105-128.
- \_\_\_\_\_ (2006). Novedades y continuidades de la protesta popular en Venezuela. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 12, N° 1. Enero-Abril. pp. 11-30.
- Rodríguez, G. (2005). La protesta política: una propuesta para su estudio. Espacios Públicos, agosto, año/Vol. 8, N° 016, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 48-59

- Sabucedo, J. (2006). Legitimación de la violencia y contexto. *Estudios de Psicología*, 27 (3), 279-291
- Salamanca, Luis (2004). Protesta y política en la Venezuela Contemporánea 1935-1937. Tesis doctoral para optar al título de Doctor en Ciencias Políticas. UCV. Tutor: Arturo Sosa.
- Schuster, F. y Pereyra, S. (2001), "Transformaciones de la protesta social en Argentina: balance y perspectivas de una forma de acción política", en Giarracca, N. y AA. VV., *Protesta social en Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Buenos Aires, Alianza.
- Scribano, A. (2003). Reflexiones sobre una estrategia metodológica para el análisis de las protestas sociales. *Sociologías*, Porto Alegre. Año 5, N° 9, enero-junio, p. 64-104.
- Smelser, N. (1989). *Teoría del comportamiento colectivo*. Mexico, Fondo de Cultura.
- Tarrow, S. (2004). *El poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial, pp.352.
- Tilly, Ch (1990). Modelos y realidades de la acción colectiva popular. *Zona abierta*, 54/55: 167-195
- Touraine, A. (1990). *Movimientos sociales de hoy. Actores y analistas*. Barcelona, Editorial Hacer.
- Urreiztieta, M. (2008). La comprensión por el contexto: los movimientos sociales y los contextos de la acción colectiva. *Espacio Abierto Cuaderno venezolano de Sociología*. Vol.17, N° 1, enero-marzo, pp. 87-108