

# Pobreza y Exclusión en Venezuela a la luz de las Misiones Sociales (2003-2004)

Neritza Alvarado Chacín<sup>1</sup>

## Resumen

Se revisa la gestión del actual gobierno venezolano en materia de pobreza y exclusión social después del paro petrolero iniciado en Diciembre 2002, con el objetivo de discernir las principales tendencias. El trabajo es teórico-documental, sustentado con referentes empíricos. Se señala la relación de algunos eventos políticos con la orientación de la estrategia anti-pobreza. Se discute cómo a pesar de los esfuerzos del Ejecutivo nacional por articular una política de mitigación de pobreza e inclusión social, que ataque varios frentes a la vez, especialmente en las áreas educativa, salud, trabajo y agroalimentaria, y de los logros relativos obtenidos, las iniciativas actuales (materializadas en las llamadas *misiones* sociales) en su mayoría siguen siendo aisladas, parciales, asistenciales y focalizadas. Aunque se acercan más que las del primer cuatrienio de gestión a algunos de los principios de la estrategia social prometida, aún distan de la política sistemática, universal e integral

---

<sup>1</sup>Socióloga. Magíster en Sociología del Desarrollo Urbano. PhD (cand.) en Estudios del Desarrollo. Profesora titular e investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y a la Escuela de Sociología de La Universidad del Zulia. Responsable de la línea de investigación «Pobreza, Política Social y Gerencia Social», y de cátedras afines en pregrado y postgrado. E-mail: nalvarado@intercable.net.ve; neritzaalvarado@yahoo.es; fax:00-58-261-792.31.38.

prevista en la constitución nacional, en los planes de gobierno y otros documentos oficiales. Se sopesan argumentos a favor y en contra de las referidas misiones. Finalmente se intenta un balance preliminar, al tiempo que se señalan algunas recomendaciones que pudieran coadyuvar en la optimización de los actuales esfuerzos oficiales.

**Palabras claves:** política social, misiones sociales, pobreza, exclusión-inclusión social, Venezuela, Gobierno de Chávez.

## **Abstract**

### ***POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION IN RELATION TO THE SOCIAL PROGRAMS IN VENEZUELA (2003-2004)***

The poverty and social exclusion management of the current venezuelan government after the oil stoppage that was begun in December 2002, is revised for the purpose of discern the main trends. This is a theoretical and documentary work based on empirical referents which points at the relationship between some political events and the antipoverty strategy orientation. It is discussed how despite the Administration efforts to harmonize policies—in order to reduce poverty and social exclusion confronting several subjects at the same time, specially in education, health, employment and agroalimentary affairs—and the relative achievements, the actual initiatives (materialized in the denominated «social missions») are in the main isolated, partials, compensatories and focalized. Although they are closer to some principles of the promised social strategy than the first four years actions, they are still far from the systematic, universal and integral policy foreseen in the National Constitution, governments' plans and official documents. The arguments in favor and against the mentioned missions are weighed. Finally, a preliminary balance is intent and some recommendations that could help to optimize the present government attempts are suggested.

**Key words:** social policy, social missions, poverty, social exclusion, social inclusion, Venezuela, Chavez Government

## Introducción

¿Cuáles han sido las directrices de la gestión social del actual gobierno venezolano después del paro petrolero de Diciembre 2002-Febrero 2003?, ¿cómo se relacionan desde entonces su discurso y praxis sobre la pobreza?, ¿representa esta experiencia una alternativa respecto del pasado reciente? Intentar un balance al respecto, vislumbrar algunas tendencias y perspectivas, es una tarea arriesgada y compleja en tanto debemos hacer varias lecturas (y hasta lecturas cruzadas) de un mismo proceso, que está en pleno desarrollo, en un escenario de alta complejidad en virtud de los cambios introducidos al sistema político desde 1999 y sobre todo a causa de la polarización, conflictividad política e incertidumbre reinantes en el país.

Este trabajo ensaya una aproximación al tema, tratando de aprehender qué subyace en la gestión estatal, más allá del discurso. El planteamiento central es que, si bien desde el ámbito formal-normativo ha habido cambios que favorecen una política social universal e integral, orientada hacia la inclusión social y la equidad y tiene como prioridad el abatimiento de la pobreza, en lo que va de gobierno la praxis de la política social aún no presenta esas características y los programas de atención de esta problemática en su mayoría siguen siendo de tipo asistencial-focalizado, al tiempo que han sido usados discursivamente desde el punto de vista político-ideológico con fines estratégicos para garantizar una paz social mínima, entre los sectores populares que son el grueso de la población y la base de sustentación del gobierno nacional. Esta tendencia está íntimamente relacionada con la búsqueda de legitimidad, mantenimiento del poder político y continuidad del sistema democrático.

A fin de recapitular a *grosso modo* la experiencia vivida, es preciso tener presente la concepción teórico-normativa de la política social y de la pobreza, comparada con el tipo de programas que se han aplicado en los distintos momentos en que se ha ejecutado dicha política desde el inicio de este gobierno. En este sentido es posible apreciar en ella dos grandes subperíodos: uno, ubicado entre los años 1999 y 2002, antes del paro petrolero de Diciembre de ese año; y otro a partir del año 2003, después del paro. En ambos los cambios políticos que experimenta el país inciden directamente en la orientación de la política social.

En investigaciones precedentes<sup>2</sup> se ha tratado este tema entre los años 1999 y 2002, por ello el presente trabajo se revisa sólo lo concerniente al segundo subperíodo (2003-2004), es decir, a las iniciativas gubernamentales actuales. Los planteamientos no son exhaustivos sino preliminares, están sujetos a revisión, por lo cual deben entenderse como un primer acercamiento, especialmente porque se trata de estrategias de inicio reciente, que están en plena ejecución, sobre las cuales no es abundante la información y aún no se ha realizado monitoreo ni evaluación.

A modo de ubicación contextual, especialmente para los lectores no venezolanos, para facilitar la comprensión de los planteamientos que se formulan, en el plano de lo normativo se impone reseñar a grandes rasgos los lineamientos básicos de la política social y de la atención a la pobreza. En el plano de la praxis, es preciso revisar la gestión real de ésta con referencia a tales directrices. Se procura realizar esta comparación con la mayor objetividad y ponderación posibles, evitando caer en la polarización de juicios, que actualmente en Venezuela no perdona ni a la academia y es incompatible con la investigación científica.

## **El enfoque de la política social y de la atención a la pobreza**

A partir del marco constitucional que esboza un proyecto de país cuyo norte es una democracia participativa y protagónica, bajo un gobierno de índole tercerista, humanista y de justicia social, los planes y programas de gobierno establecen, entre los años 2000 y 2001, las bases generales de la política social y de la estrategia antipobreza, partiendo de las siguientes premisas fundamentales: 1) La persona, como ser humano y ciudadano, es el centro de las metas de equidad y desarrollo social. 2) Equilibrio o igualdad de status e interrelación entre lo económico y lo social, que rompa con la tradicional separación de ambas esferas del desarrollo. 3) Superación de la concepción economicista de la pobreza. 4) Desmitificación del combate a la pobreza como campo de acción exclusivo del Estado. 5) Diferenciar la «actuación contra la pobreza» de la «política social» y de la «política de desarrollo

---

<sup>2</sup> Alvarado (2002); Alvarado (2003a), Alvarado (2003b), Alvarado (2003c), Mujica y Alvarado (2004)

social», partiendo de que pese a que la pobreza condiciona el desarrollo, son dimensiones distintas que ameritan un tratamiento diferencial, por lo que la política social y la de desarrollo social —si bien los pobres son mayoría, pero no son toda la sociedad— no pueden dirigirse exclusivamente al combate de la pobreza. 6) Incorporar la noción de capital humano y capital social como postulados de la política social. 7) El establecimiento de un nuevo esquema de relaciones Estado-Sociedad para reconstruir la institucionalidad y garantizar la gobernabilidad. (cf: MSDS, 2000)

En esta dirección, según el documento citado, los principios de la política social serían: A) La Integración Social, como prerrequisito y paradigma de la participación, articulación de las instituciones públicas de lo social y como un estado al que se quiere llegar. B) La Corresponsabilidad. Responsabilidad y gobernabilidad compartidas entre ciudadanos y Estado. C) La Cohesión Social. Generación de una cultura política compartida, que respete la diversidad y pluralidad de actores y promueva a la población excluida en el ejercicio de sus deberes y derechos, con miras a incidir e identificarse con el proyecto de país. D) La Participación Social, como componente que garantiza que el ejercicio de lo público no se agote en lo estatal, consolide espacios de expresión ciudadana y propicie la transferencia de decisiones y la redistribución del poder desde el Estado. E) La Ciudadanía, como proceso y condición para la construcción de una sociedad de derechos, de deberes y garantías. F) La Progresividad, que implica gestionar la Política Social según una racionalidad temporal, estableciendo prioridades en el corto, mediano y largo plazos. G) La Intersectorialidad, como espacio de enlace e interrelación política y técnica de las diferentes áreas de la política social y las instituciones que la componen. H) La Familia, como la base sobre la que se iniciarán los procesos de integración social. I) El Desarrollo Humano Integral, como concepción filosófica y proceso holístico y pluridimensional, que va más allá de la satisfacción de carencias materiales. (MSDS, 2000)

Los anteriores lineamientos, la mayoría de los cuales ya habían sido incluidos en el *Programa Económico de Transición 1999-2000* (Cordiplan, 1999) y en el *Programa Económico 2000* (MPD, 2000a), son retomados en el *Programa de Gobierno 2000: La Propuesta de Hugo Chávez para Continuar la Revolución* (MPD, 2000b) y en el *Plan*

de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (PESN) (MPD, 2001), documento que en definitiva signaría la acción gubernamental desde su aprobación, a fines del año 2001. En este plan, dentro del llamado Polo o *Equilibrio Social*, se plantea que la responsabilidad de la política social en el mediano y largo plazos es alcanzar la *justicia social*, objetivo macro que es dividido en tres sub-objetivos: 1) Garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa. 2) Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza. 3) Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano en espacios públicos de decisión, bajo el principio de corresponsabilidad. (MPD, 2001)

Según el PESN la consecución de estos objetivos se lograría a través de la inclusión social como estrategia central, cuyas sub-estrategias serían: a) Disminución progresiva de las inequidades sociales, dando prioridad a las necesidades sociales y profundizando la descentralización. b) Desarrollo de procesos de articulación entre la política social y económica para el impulso de acciones de economía social. c) Articulación del proceso de descentralización con participación en las políticas sociales. (MPD, 2001)

El nuevo plan de la nación no deja lugar a dudas que el logro de la *equidad social* requiere que la acción social deje de restringirse a sectores excluidos para erradicar la pobreza extrema, es decir, no comparte la selectividad del gasto social y descarta conceptos como «focalización», políticas de «combate a la pobreza» o de «protección de grupos vulnerables» (muy propios del neoliberalismo), dejando a un lado los mecanismos que venían siendo empleados para determinar quiénes tendrían acceso a los servicios básicos, pues *todos* tienen derecho a ellos. Bajo esta inspiración nace el *Plan Estratégico Social (PES) 2001-2007*, que el MSDS terminó de diseñar en el año 2001, luego de un significativo proceso de reflexión y discusión técnica, fundamentado en los valores y principios de la Constitución Nacional y del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, como herramienta para guiar y organizar la política nacional de salud y de desarrollo social para todo el período gubernamental. El PES es entendido como «*un instrumento de planificación política creado con el propósito de transformar la calidad de vida del pueblo venezolano, viabilizando la aplicación integral de los derechos garantizados constitucionalmente y el desarrollo de los objetivos del proyecto político nacional.*» (MSDS, 2002:1)

Entre los ejes conceptuales que sirven de base al PES, destacan: *universalidad con equidad vs. pobreza y focalización; brechas por inequidad vs. déficits de atención; transectorialidad vs. sectorización*; en función de los cuales se plantea cuatro grandes directrices estratégicas: a) Orientar las políticas públicas de manera que puedan dar respuesta a necesidades sociales de calidad de vida y salud. b) Asumir la estrategia de calidad de vida y salud, mediante la transectorialidad y actuando en función de territorios- poblacionales, pero al mismo tiempo interviniendo las causas sociales de los problemas y dejando saldos de *empoderamiento* en las comunidades. c) Desarrollar nuevos modelos de atención que reordenen las capacidades y recursos y culmine en la formación de redes sociales de calidad de vida y salud. d) Construir una nueva institucionalidad pública (De Negri y otros, 2002). En general, mediante el PES se aspira terminar con «*la racionalidad tradicional de las funciones y políticas públicas, entendiendo éstas como espacios e instrumentos de poder político y social, orientadas a luchar por la calidad de vida y salud con universalidad y equidad.*» (De Negri y otros, 2002:53)

Asumir la intervención social desde esta perspectiva, supondría un cambio de visión en el sector, cambio que implicaría el salto sustancial desde la atención a la pobreza hacia la formulación de políticas de desarrollo social como objetivo final de la Política Social, centrada en la intervención de las causas de la pobreza, de la exclusión e inequidad y no en sus consecuencias.

La pregunta es: ¿se ubica en esta senda el camino hasta ahora recorrido en la gestión social?

## **Una mirada a la gestión social: la praxis de la estrategia de atención a la pobreza y la exclusión social**

En el análisis del primer subperíodo o momento aquí diferenciado se concluyó<sup>3</sup> que, en general, entre 1999-2002, la prioridad oficial fue el

---

<sup>3</sup> Véase Alvarado (2003<sup>a</sup>), Alvarado (2002), Mujica y Alvarado (2004).

ajuste macroeconómico (la estabilidad del PIB y el abatimiento de la inflación), racionalidad economicista que en el ámbito de la política social se tradujo en una estrategia cortoplacista, efectista y centralizante, especialmente de los programas de atención a la pobreza y de las nuevas instituciones encargadas de su financiamiento y ejecución (Fondo Unico Social; Ministerio de Educación, Cultura y Deportes; Ministerio de Salud y Desarrollo Social). En consecuencia, la tendencia fue conservar las estrategias asistenciales-compensatorias-focalizadas anteriores, pese a su oposición frontal a ellas en el discurso por responder a un esquema neoliberal y pese a su insuficiencia para mitigar la pobreza y los déficits sociales.

Más que con una evaluación seria de resultados e impacto social (que no se hizo ni se ha hecho), esta continuidad del enfoque asistencial-compensatorio (es necesario reiterarlo) pareciera estar relacionada con la importancia política de este tipo de programas, probada en más de 10 años de aplicación, que en un escenario de alta conflictividad y oposición política abierta, frontal, el gobierno no se podía dar el lujo de interrumpir, sino más bien de potenciar. Esto se ve más claro a partir de la crisis política del 2002 (después del golpe de Estado de abril). En las «medidas económico-sociales para el consenso» que fueron anunciadas el 30 de mayo de ese año (mejor conocidas como «Plan de Consenso Nacional»), si bien se cambian parcialmente algunos aspectos de la política económica, se deja incólume la orientación de la atención a la pobreza: las medidas de este tipo se limitan a incrementar el presupuesto destinado a los principales programas sociales asistenciales para ampliar su cobertura, en un intento de contrarrestar los efectos de las medidas dirigidas a disminuir el déficit fiscal. No obstante que los planes macro se oponen a las medidas exclusivamente dirigidas a la «población más vulnerable», las acciones previstas fueron justamente orientadas a estos grupos.<sup>4</sup>

Es lógico suponer que en ese momento post-golpe, más delicado aún para la gobernabilidad, se procuró mantener la adhesión de los sectores populares por vía de los programas compensatorios, de alta aceptación entre la población, según encuestas sociales realizadas en los gobiernos de Pérez y Caldera. Desde el golpe de abril la necesidad de lograr mayor legitimidad y de recuperar o mantener el control político,

<sup>4</sup> La información puede ampliarse en Alvarado (2003<sup>a</sup>), Alvarado (2002), Mujica y Alvarado (2004).

ha reforzado factores estratégicos como por ejemplo la injerencia de los grupos políticos dominantes y la continuidad del sector militar en la ejecución de los programas de asistencia social, ratificándolos y fortaleciéndolos como los «nuevos gerentes sociales.»<sup>5</sup>

## Las misiones de inclusión social (2003-2004)

Ahora bien, ¿qué pasó después del paro petrolero iniciado en diciembre del 2002?, ¿cuál fue la tendencia en el año 2003 y cuál en lo que va del 2004? Después del paro el gobierno introduce modificaciones parciales a la estrategia anti-pobreza y anti-exclusión social que venía ejecutando, diversificándola con la incorporación de otros programas: sin abandonar los de tipo asistencial-compensatorio del subperíodo 1999-2002, las nuevas iniciativas del gobierno giran en torno a: 1) Fortalecimiento de la seguridad alimentaria (Plan Nacional de Abastecimiento Alimentario: Programas MERCAL, Megamercados Populares, PROAL, entre otros; 2) Enfrentar la exclusión social (rural, educativa, productiva-laboral, sanitaria): las estrategias de economía social-cooperativismo; la famosa trilogía de misiones educativas Robinson, Ribas y Sucre; la Misión «Vuelvan Caras»; y los Programas de Atención Primaria en salud, especialmente la Misión «Barrio Adentro.» 3) También se habló de la Misión «Cristo» (o megamisión que englobaría a todas las misiones, con el lema «pobreza cero en el 2021»).

En virtud de la proliferación de las llamadas *misiones*, de lo reciente de las mismas, y de la confusión a que podrían prestarse los nombres con que han sido bautizadas, en lo que sigue se realiza una caracterización general de ellas, desde el ámbito de lo formulado por los entes oficiales, a fin de ubicar al lector en los lineamientos y objetivos de cada una.

---

<sup>5</sup> En los dos subperíodos aquidiferenciados destaca el nivel de injerencia adquirido por las Fuerzas Armadas en la toma de decisiones y acciones públicas vinculadas al sector social, que han perfilado cierto protagonismo de dichos actores, marcando diferencia respecto del rol que las FAN habían venido desempeñando en la historia democrática del país. Este tema, por su importancia, amerita un tratamiento específico y aparte por lo cual no es considerado en este espacio. Al respecto puede consultarse, entre otros: Gómez (2001), Gómez (2002), Gómez y Alarcón (2003b); Ochoa y Rodríguez (2003); Maingon, 2003.

## 1. Perfil normativo de las misiones<sup>6</sup> y nuevos programas sociales

### A) Plan Especial de Seguridad Agroalimentaria (PESA): Programas MERCAL-Megamercados Populares- PROAL

**MERCAL** (Mercados de Alimentos) es una empresa de comercialización y mercadeo, directa y permanente, de alimentos y otros productos de primera necesidad como medicamentos genéricos, colocados al mayor y al detal en centros de ventas fijos o móviles, a bajos precios, para favorecer el abastecimiento de la población económicamente menos solvente. Es ejecutado por el Comando Unificado de las Fuerzas Armadas (CUFAN Nº 1), a través de la Fundación Proyecto País ([www.mercal.gov.ve](http://www.mercal.gov.ve); Fundación Proyecto País, 2004; Mota, 2004). El Mercal, empezó como un programa puntual de emergencia, para hacerle frente al desabastecimiento alimentario generado por el paro petrolero de Diciembre 2002-Febrero 2003, se ha venido extendiendo a todo el país y a partir del año 2004 se habla de él como «*Misión Mercal.*» Procura incorporar a las comunidades a dicha estrategia, a través de los Frentes Comunitarios de Soberanía Alimentaria, que a su vez se apoya en tres programas: Organización y Participación Comunitaria, Promoción de la Economía Social y Fortalecimiento Institucional Endógeno. (MERCAL C. A, 2004)

**Los megamercados** son una de las estrategias a través de las cuales se ejecuta el MERCAL, pero han venido adquiriendo visibilidad por sí mismos. Se trata de grandes mercados que se instalan a cielo abierto o bajo toldos/techos, los días de pago (cada quince días), en zonas populares de todo el país con el objetivo de proveer a la población de menores recursos, de forma directa, en ventas al detal o por «combos» (paquete de alimentos variados), los principales rubros que componen la cesta básica, a través de las distintas instituciones gubernamentales involucradas en su organización y ejecución, tales como la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA), mediante la cual se compran las cosechas a los campesinos, productores

---

<sup>6</sup> En el argot presidencial una misión es «una orden que no puede dejar de cumplirse cueste lo que cueste. Uno de los elementos fundamentales de ese concepto es la integralidad y eso no se obtiene por una mera proclama, eso hay que trabajarlo» (Chávez, Hugo, Discurso en el Teatro Municipal de Caracas, 24 de Enero 2004, en: Victoria, la Voz de las Misiones, Año 1, Nº 1, Abril 2004).

y pequeñas cooperativas, que son incorporados, sin más intermediarios, a la red MERCAL<sup>7</sup>, el PROAL y la Comisión de Abastecimiento de las Fuerzas Armadas.

**Proal** (Programa de Alimentos Estratégicos), es un programa de vigencia anterior al gobierno actual, revitalizado por éste dentro del plan nacional de abastecimiento alimentario. Procura el acceso de la población en situación de pobreza a los alimentos de la cesta básica a precios menores que los ordinarios. Se apoya en una red de abastecimiento alimentario y de comercialización alterno, constituida por los Centros de Acopio y las Unidades de Venta Final (bodegas). Pretende convertir esta red en motor de coordinación de los programas agroalimentarios y de alimentación suplementaria del país. (www.proal.gov.ve; Mota, 2004)

En la organización y ejecución de los programas del PESA, participan diversos organismos: el Ministerio de Agricultura y Tierras (a los cuales están formalmente adscritos), el Ministerio de Producción y Comercio, el Ministerio de Planificación y Desarrollo, la Corporación CASA, las Fuerzas Armadas, la Corporación Mercal, algunas corporaciones regionales de desarrollo y algunas gobernaciones y alcaldías, entre otros. Cabe acotar que el PESA se inició como un plan de emergencia entre fines del año 2002 e inicios del 2003 (en la coyuntura del desabastecimiento alimentario parcial ocasionado por el paro petrolero).

A partir del año 2004 ya no se habla de un plan especial sino un plan permanente con el nombre de Plan Nacional de Abastecimiento, que busca hacerle frente a la crisis y a la inflación que afecta de manera contundente a los sectores populares, a través de tres estrategias principales: a) abastecimiento directo al consumidor, para abaratar costos minimizando la red de intermediarios; b) control de precios para garantizar a la población la compra de productos nacionales e importados a precios estables, para lo cual el Ministerio de Producción y Comercio ha fijado precios regulados a un conjunto de rubros considerados de primera necesidad, mediante un acuerdo con la empresa privada; y c)

---

<sup>7</sup> Los Megamercados han venido cumpliendo también otras actividades distintas a las de tipo alimentario, como por ejemplo intervenciones quirúrgicas menores, cedulación, registros de nacimientos, etc, lo cual es una de los aspectos que se cuestionan, como se comentará más adelante.

el tercer mecanismo, la organización social de los consumidores, donde el INDECU tiene un papel preponderante, en la educación y apoyo al consumidor en el conocimiento de sus derechos y en la vigilancia-control de los precios, a través de multas y sanciones a los infractores. ([www.mercal.net/index.sp](http://www.mercal.net/index.sp), consultado: 20-02-2004)

## B) Estrategias de Inclusión Social

### B.1) Planes para el fortalecimiento de la Economía Social e Inclusión del Campesinado (Cooperativismo: Plan/Misión Zamora-Plan Sarao)

Estas iniciativas se inscriben en la nueva Ley de Tierras, en las estrategias de seguridad alimentaria y en general en el fortalecimiento de la llamada *economía social*, si bien son anteriores a la coyuntura del paro petrolero, son reforzadas a partir de éste. La mencionada Ley intenta democratizar la propiedad de la tierra y generar empleo productivo, normando la incorporación del campesino a la producción agrícola, propiciando su permanencia en el campo mediante el fomento del fundo cooperativo (mejor conocido como *fundo zamorano*), con miras a un desarrollo rural y económico integral y sustentable. (<http://www.inti.gov.ve>)

El Plan Zamora consiste en la adjudicación de tierras y créditos agrícolas a los campesinos, así como maquinarias, obras de infraestructura, capacitación y asistenta técnica, con el propósito de transformar las tierras en unidades económicas productivas, e integrar todo ese proceso a las políticas agroalimentarias previstas en el plan de desarrollo nacional. Este plan se ha venido extendiendo a distintas localidades del país, por lo cual desde el año 2004 se le conoce como «*Misión Zamora*» (<http://www.inti.gov.ve>).

En el mismo sentido, el *Sistema de Asociaciones Rurales Auto Organizadas (SARAO)*, es un plan que se inscribe en la política agraria nacional, concebido como un proyecto alternativo de vida cooperativa, sustentado en la economía social o asociativa, que crea fundos colectivos estructurados agrícolas, agro-industriales y artesanales, enfatizando en la aplicación de los sistemas tropicales de producción agropecuaria, con la visión de construir una red de Desarrollo Rural Integral e Integrado,

prevista en la Constitución Nacional y en la Ley de Tierras. Cada SARAOS es un hábitat biogenético, autónomo y circular, que presta servicios básicos y produce semi-intensivamente mayor cantidad, diversidad y calidad de alimentos y otros productos del campo en una extensión de 48 hectáreas. Procura garantizar la seguridad alimentaria de la propia cooperativa, contribuyendo a la del municipio, a través de la libre participación de 24 familias campesinas, funcionalmente organizadas en una configuración espacial, que al ampliarse (mediante la agrupación de cuatro, seis, ocho, diez o doce SARAOS) formarían las aldeas o agrópolis cooperativas. (<http://www.mpd.gov.ve>, consultado: 02-12-2003)

Ambos planes-misiones tienen como principal objetivo reducir la pobreza en las zonas rurales y propiciar la inclusión social del campesinado.

#### B.2) Programas orientados a enfrentar la Exclusión Educativa (las Misiones Robinson, Ribas y Sucre)

Bajo el argumento de la existencia de un sistema educativo excluyente y antidemocrático, heredado de la democracia «puntofijista» que sumió al sector en un abandono total, a partir del año 2003, el Ejecutivo nacional viene activando y ampliando nuevos proyectos en materia educativa, primero de manera piloto en zonas puntuales y luego a manera de planes extendidos a todo el país, con carácter de «misiones», que abarcan desde el aprendizaje de las primeras letras a contingentes analfabetas, hasta los estudios superiores de personas excluidas del sistema educativo formal. Estas misiones son conocidas con los nombres de prominentes hombres de la historia venezolana, especialmente próceres de la independencia: Robinson<sup>8</sup>, Ribas y Sucre. Han sido presentadas por el gobierno como una «cruzada» en pro de la democratización de la educación a fin de mermar la deuda social acumulada y favorecer el equilibrio social, incidiendo sobre el fenómeno de la exclusión social, tal como prescribe la Constitución Nacional, el Plan de Desarrollo Económico Social de la Nación; el Plan Estratégico Social y el nuevo Proyecto Educativo Nacional.

---

<sup>8</sup> En homenaje a Don Simón Rodríguez, ilustre hombre de letras, mentor del Libertador Simón Bolívar, cuyo seudónimo era «Samuel Robinson.»

**La Misión Robinson.** Constituye un plan masivo de alfabetización, iniciado el 1º de julio de 2003. El plan está estructurado en dos etapas: Robinson I y Robinson II, la primera tiene por objeto enseñar a leer y escribir a un millón de venezolanos (meta alcanzada en Diciembre 2003); y la segunda (iniciada en Octubre 2003), procura que estos mismos grupos culminen la escolaridad básica, es decir, el sexto grado de educación primaria. El Programa está adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, ejecutado a través del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), participando también como instituciones coordinadoras el Ministerio de la Defensa y el Instituto Nacional de la Juventud. Para su ejecución se desarrollaron las siguientes acciones: identificación de los analfabetas a nivel nacional, registro de voluntarios, formación de voluntarios, formación de instructores, ubicación y acondicionamiento de ambientes para alfabetizar, e inicio propiamente dicho del proceso de alfabetización, mediante el método «Yo sí puedo», creado por la profesora cubana Leonela Relys y adaptado al contexto venezolano.

Este método va desde lo conocido (los números) hasta lo desconocido (las letras), fundamentado en la experiencia. Es un método integrador constituido por tres etapas: adiestramiento, enseñanza de lecto-escritura y consolidación. Compagina el medio audiovisual con el impreso (cartilla). Esta sigue tres rutas: oído-ojo (escuchar-ver); oído-libro (escuchar-leer) y oído-lápiz (escuchar-escribir). Se trata de un método de alfabetización probado y avalado por la UNESCO, que tiene además las siguientes características: se apoya en los valores humanos; aumenta la autoestima del nuevo lector; es flexible; se sustenta en una actividad práctica, constante, de forma gradual y ascendente; propicia en el destinatario un crecimiento como ser humano y amplía su horizonte cultural. (www.mre.gov.ve, consultado: 26-11-03; www.misionrobinson.gov.ve, consultado: 17-03-04, Mota, 2004; INCE, 2004)

**La Misión Ribas.** Su finalidad es incluir en el sistema educativo a todas aquellas personas, sin distingo de edad, que no han podido culminar su bachillerato, a fin de facilitar su incorporación al aparato productivo nacional y al sistema de educación superior, incidiendo sobre el mejoramiento de su calidad de vida. Su misión es fundamentada en la existencia de aproximadamente cinco millones de personas que no

han concluido su educación media y están fuera del sistema educativo. A tales efectos, a fines del año 2003 se realizó un censo nacional que arrojó un total de 704.606 personas interesadas. A fin de facilitar la participación de los económicamente menos solventes, el gobierno ha previsto el otorgamiento de cien mil becas. Al concluir los estudios, la misión Ribas planifica la incorporación laboral de los participantes en el sector energético (petrolero y minero). El programa es totalmente gratuito y es coordinado por el Ministerio de Energía y Minas, con respaldo financiero de PDVSA, y logístico de CADAPE, CVG y CORPOZULIA. ([www.mre.gov.ve](http://www.mre.gov.ve), consultado:26-11-03; [www.misionribas.gov.ve](http://www.misionribas.gov.ve) consultado:17-03-4; [www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misionribas](http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misionribas), consultado 17-02.04; Mota, 2004)

**La Misión Sucre.** El Plan Extraordinario Mariscal Antonio José de Sucre, mejor conocido como «Misión Sucre», es un programa de carácter estratégico, no permanente, orientado a incorporar a la educación superior a todas aquellas personas que, habiendo culminado sus estudios secundarios y deseando continuar estudios superiores, no han sido admitidos en ninguna institución de este tipo. Así, esta misión procura potenciar la sinergia institucional y la participación comunitaria en la resolución de la problemática del cupo universitario, para garantizar el acceso a la educación superior a los bachilleres sin cupo, población que se estima en 700 mil personas, aproximadamente. También busca este programa promover la reflexión, discusión, concepción e implantación de un nuevo modelo educativo universitario, en función del esquema de democracia participativa y protagónica prevista en la Constitución Nacional. (<http://www.misionsucre.mes.gov.ve>, consultado: 24.03.04).

La misión Sucre se inició a fines de 2003, teniendo como metas cuantitativas incorporar entre noviembre 2003 y septiembre 2004 a 400 mil bachilleres, en cuatro cohortes, toda vez que se han censado a más de 500 mil. A los estudiantes que se incorporan a la misión Sucre se les dicta un curso conocido como PIU (Programa de Iniciación Universitaria), para poner al día una serie de conocimientos básicos que le facilitarán la continuación de su proceso formativo como universitario. El PIU, tiene una duración de 320 horas académicas, en 20 semanas. Emplea el video como forma de transmitir conocimientos y organizar repasos por vía televisiva, con el objetivo de preparar al estudiante para el ingreso

a la educación superior. El PIU se apoya en modalidades que posibilitan la incorporación y permanencia de los participantes en la Educación Superior: estudios a distancia, acreditación de experiencias, educación por proyectos, estudios virtuales, entre otras. Para los bachilleres más desposeídos, que además son sostén de familia, el gobierno ha previsto la concesión de unas doscientas mil becas, de 100 dólares mensuales, a fin de paliar la deserción por la carencia de recursos para gastos de transporte, alimentación y adquisición de material didáctico. La misión Sucre se empalma y tiene como punta de lanza la recientemente creada Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV); no obstante, las becas son también para aquellos bachilleres que deseen incorporarse en las instituciones de educación superior que ejercen las tutorías y coordinación de este programa en cada localidad o municipio: colegios universitarios, institutos universitarios tecnológicos, universidades experimentales o universidades autónomas. Este programa está adscrito al Ministerio de Educación Superior. Se ha dicho que trabajará conjuntamente con la Misión «Vuelvan Caras.» ([www.mre.gov.ve-consultado: 26 - 11 - 03](http://www.mre.gov.ve-consultado:26-11-03); [www.misionsucre.mes.gov.ve-consultado: 24.03.04](http://www.misionsucre.mes.gov.ve-consultado:24.03.04); Fundación Sucre, 2004; Mota, 2004; Victoria, La voz de las Misiones, 2004)

### B.3) Programas orientados a enfrentar la exclusión económico-productiva (Misión «Vuelvan Caras»)

Desde el inicio del gobierno, en el año 1999, se han venido desarrollando estrategias de empleo, especialmente del tipo rápido o temporal (de uno, tres, seis meses), por ejemplo a través del Plan Bolívar 2000, como medidas coyunturalmente paliativas de los altos índices de desempleo que han venido azotando al país, que pese a ello ha seguido *in crescendo*, particularmente después del paro petrolero de Diciembre 2002-Febrero 2003, a causa del declive del PIB y la agudización de la crisis económica. También se han incrementado las cifras de subempleo y de la economía informal, ante el cierre de pequeñas y medianas empresas después del paro, principalmente.

En atención de ello, como una medida de inclusión social, económico-productiva, más que como un plan de empleo, el gobierno

inició en febrero 2004 la llamada *Misión Vuelvan Caras*<sup>9</sup>, enfatizando que, aunque entre las metas se cuenta disminuir el desempleo en un 5% en un año, capacitando a un millón de personas y generando 1,2 millones de puestos de trabajo, «la misión no es crear empleados, la intención es facilitar herramientas para encausar a los participantes hacia labores productivas que generen servicios y bienes que cubran las necesidades de la zona en donde se despliegue el Núcleo de Desarrollo Endógeno (...), el problema no es dar trabajo a un millón sino articularlos en la red de producción.» (Iglesias, 2004)

Es decir, que la misión persigue crear en todo el país centros de producción que redunden en bienestar económico y mejores servicios, además de la generación de productos terminados de óptima calidad, que permita depender menos de la industria foránea y de los oligopolios internos. La misión se enmarca en una visión del *desarrollo endógeno*, es decir, «un modelo productivo, económico y social del país, que va más allá del modelo capitalista.» (Chávez, 2004)

Los lineamientos estratégicos de acción de la Misión Vuelvan Caras son: a) convertir, mediante el trabajo, el potencial del pueblo en poder popular; b) articular el proceso educativo al proceso productivo; c) orientar los esfuerzos hacia las actividades económicas de carácter estratégico con mayor capacidad generadora de empleo y potencial de desarrollo territorial; c) focalizar la apertura de opciones de empleo marginadas del mercado laboral; d) colocar el acento en la economía social, d) promover la concertación entre el sector público y el privado para la recuperación del tejido empresarial; e) poner el empleo en el centro de la política económica y social; f) impulsar la nueva institucionalidad para el desarrollo de las políticas de promoción de empleo, y la seguridad social (<http://www.venezuela.gov.ve/vtv>, consultado: 16-02-04).

Los denominados «frentes de batalla» son las áreas de producción donde actuará la misión Vuelvan Caras: industrial, turístico, agrícola,

---

<sup>9</sup> Este nombre es alegórico a un episodio de la gesta independentista protagonizado por lanceros patriotas a la orden del General José Antonio Páez durante la batalla de las Quezeras del Medio, en el Estado Apure. Acorralados por el ejército realista, mediante un grito contundente, Páez ordenó a sus hombres «vuelvan caras», es decir, dejar el rol de perseguidos y atacar de frente al enemigo. La táctica confundió al ejército español y brindó una victoria a los patriotas: 153 audaces lanceros acabaron con 1.200 realistas. La Misión «Vuelvan Caras» insta a librar la batalla contra «los monstruos de la pobreza y la exclusión, haciéndoles frente mediante la educación y el trabajo.» (Ministerio del Trabajo. Misión Vuelvan Caras, 2004, tríptico informativo)

infraestructura; industrias básicas y estratégicos del Estado, y servicios (el área agrícola es considerada prioritaria), todos ellos concatenados en un mismo Núcleo de Desarrollo Endógeno. Al inicio de la Misión la población destinataria serían los participantes de las Misiones Ribas, Robinson, Sucre, Miranda<sup>10</sup> y Piar<sup>11</sup>. La primera etapa será de capacitación y tendrá una duración de 6 meses a 2 años, dependiendo del tipo de actividad. Los participantes recibirán una beca de 186.000 Bs. mensuales hasta que empiecen a producir «siempre y cuando cumplan con las tareas de servicio social, de trabajo y capacitación» (Chávez,2004), luego de la capacitación, deberán formar cooperativas en las áreas en las cuales trabajarán. La misión es coordinada por el Ministerio del Trabajo, el adiestramiento está a cargo del INCE, participan también el Ministerio de Producción y Comercio y el Ministerio de Ciencia y Tecnología, posteriormente los ministerios involucrados en cada área tendrán la responsabilidad de ubicar a los beneficiarios en actividades productivas. (<http://www.eluniversal.com/> 13-03-04 y 21-03-04)

#### B.4) Programas de Atención Primaria e inclusión en salud (Misión «Barrio Adentro»)

La «*Misión Barrio Adentro*» consiste en brindar asistencia integral en salud, mediante la participación de médicos cubanos (en su mayoría) y venezolanos que se integran con las comunidades en labores preventivas, de diagnóstico y trabajo social, aunque además del desarrollo de la salud, busca promover la educación, cultura y deporte en las comunidades más deprimidas, fomentando el logro de la identidad, el sentido de pertenencia del espacio local, elevar la conciencia que se tiene sobre los problemas del barrio y de las posibilidades que tienen las mismas comunidades para superarlos con la cooperación solidaria. ([www.barrioadentro.gov.ve](http://www.barrioadentro.gov.ve), consultado 02-12-03)

---

<sup>10</sup> La Misión Miranda es dirigida a los reservistas de las Fuerzas Armadas Nacionales. Tiene como meta principal organizar, captar, registrar, controlar, reentrenar la Reserva de la FAN con la finalidad de contribuir con la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional. Procura aprovechar los conocimientos de los reservistas de modo que puedan aportar a la sociedad una contribución mayor que estaría siendo subutilizada. (Victoria, La voz de las Misiones 2004)

<sup>11</sup> La Misión Piar es el Plan Integral de Desarrollo Sustentable de las Comunidades Mineras. Consiste en aplicar un conjunto de actividades que favorezcan la realidad socioeconómica y ambiental, elevando el nivel de vida de los mineros, incorporado el aprovechamiento y desarrollo sustentable de la explotación forestal, agrícola, pecuaria, turística y artesanal. Procura «dignificar a los mineros.» (Victoria, La voz de las Misiones, 2004)

Se inició en mayo de 2003 en las zonas de más difícil acceso del Distrito Metropolitano y se ha ido extendiendo a otras ciudades del país como Maracaibo y Puerto Ordaz. Desde el punto de vista asistencial incluye: atención médica gratuita, suministro gratuito de medicamentos, servicio las 24 horas del día y atención domiciliaria. Se prevé que los médicos cubanos prestarán servicios a esta misión durante 2 años, tiempo en el que se espera adiestrar al contingente de médicos venezolanos que los remplazará. Desde el punto de vista de la educación en salud se procura enseñar a los beneficiarios cómo controlar la propagación de algunas enfermedades, trabajando con los vecinos en los clubes de abuelos, embarazadas y adolescentes, con énfasis en la importancia de la prevención. En su primera fase, la misión consiste en brindar atención primaria en salud a más de 12 millones de venezolanos, siendo la meta que por cada 250 familias haya un médico que brinde este tipo de atención. ([www.barrioadentro.gov.ve](http://www.barrioadentro.gov.ve), consultado: 02-12-03)

Adicionalmente el gobierno pretende crear una gran red de atención primaria basada en las casas de salud y en las clínicas populares, mediante la transformación de los ambulatorios del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, a través de las cuales se prestará atención integral gratuita. Otro objetivo es la recuperación de los hospitales más importantes del país. La Misión Barrio Adentro está prevista dentro de la Atención Primaria en Salud, coordinada por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), pero está adscrita directamente a la Presidencia de la República. ([www.mre.gov.ve](http://www.mre.gov.ve)-consultado: 26-11-03; [www.barrioadentro.gov.ve](http://www.barrioadentro.gov.ve)-consultado:02-12-.3-; Mota, 2004; Victoria, La voz de las Misiones, 2004; [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com), 30-03-04; MSDS, 2004).

**Misión «Cristo.»** En Noviembre de 2003, el Presidente de la República anunció que lanzaría la «Misión Cristo» con el objetivo de alcanzar el estándar de «pobreza cero» en el año 2021. De entrada el Presidente sólo dejó entrever que sería «la más grande de todas las misiones», para la cual convocaría a todos los venezolanos, cristianos o no, para acabar con el hambre y la pobreza en Venezuela. Explicó que se le ocurrió llamar «Cristo» a esta misión (aunque la jerarquía de la iglesia católica lo siga condenando) porque «Cristo fue un niño pobre, que nació pobre y dio todo para acabar con la pobreza en el mundo» ([www.eluniversal.com/23/11/03](http://www.eluniversal.com/23/11/03) y 24-12-2003). Esta misión sería lanzada

oficialmente el 24 de Diciembre de 2003 pero aún no se ha formalizado, ningún representante del gobierno ha explicado en qué consistiría ni cuando se ejecutaría.

Existen otras misiones (como «Guaicaipuro», «Miranda», «Piar», etc.) que por ser más puntuales, dirigidas a grupos objetivos muy específicos (indígenas, reservistas, mineros, etc.) no se refieren aquí. Las principales estrategias para atender la pobreza y la exclusión, según los anuncios oficiales, son las reseñadas arriba.

## 2. Las metas programadas/ejecutadas con las misiones y la inversión involucrada

A pesar de que aún no han sido sometidos a mecanismos de monitoreo-evaluación (que ni siquiera han sido previstos), desde un primer momento los voceros oficiales, encabezados por el Presidente de la República, han venido publicitando los logros de las nuevas misiones, especialmente en el programa dominical «Aló Presidente» y en las alocuciones «en cadena» nacional de radio y televisión, enfatizando sus alcances en términos cuantitativos, en función de las metas previstas y ejecutadas. No así de la magnitud del presupuesto asignado/ejecutado, y de las fuentes de financiamiento, sobre lo cual hay mucha dispersión de cifras y desinformación. En todo caso, las estadísticas (sobre número de beneficiarios y presupuesto destinado), dan una idea del carácter prioritario que han adquirido estas misiones en la gestión estatal, especialmente vistas desde las erogaciones de tipo financiero. A continuación se resumen las cifras disponibles al respecto hasta Diciembre 2003, según fuentes oficiales.

### 1) MISIÓN MERCAL

**Metas programadas:** instalar 100 Mercal hasta Diciembre 2003 para atender a 4 millones de venezolanos (30% de la población), mediante el expendio de 3 mil 200 toneladas diarias. Para el año 2004 se espera: construcción de 3.000 centros de acopio, 300 módulos MERCAL tipo I; 2.000 Módulos MERCAL tipo II, 7.000 bodegas solidarias y 100 bodegas móviles para atender a 8 millones de personas, es decir, un tercio de la población. ([www.mat.gov.ve/noti](http://www.mat.gov.ve/noti); consultado: 26-03-2004)

**Metas ejecutadas:** 163 Mercal instalados hasta Diciembre 2003 ([www.mercal.gov.ve](http://www.mercal.gov.ve); Mota,2004). 34 mil 500 toneladas de alimentos

colocadas, 2 mil empleos generados, (Márquez, Arnoldo, Ministro de Agricultura y Tierras, www.mat.gov.ve; 16-12-2003); 8.600.000 personas atendidas (Rodríguez, 2004)

**Presupuesto asignado y/o ejecutado:** Bs. 354.608.922.237 en 2003; 157 millardos programados para 2004. (www.venezuela.gov.ve; consultado: 28-04-04); (fuente: www.eluniversal.com, 30-03-2004)

**Fecha de inicio: Como plan:** primer trimestre de 2003.

**Como misión:** Enero 2004.

## 2) MISIÓN ZAMORA

**Metas programadas:** atender 130 mil campesinos, pequeños y medianos productores. Entregar 2 millones de hectáreas. Ejecutar 47 millardos de Bs. en créditos y maquinarias agrícolas.

**Metas ejecutadas:** se entregaron 2.262.000 hectáreas, a través de 9.117 cartas agrarias, beneficiándose 116.899 familias.

**Presupuesto asignado y/o ejecutado:** 73.008.561.705,19 Bs.

**Fecha de inicio (como misión):** Enero 2004. (www.inti.gov.ve; Mota, 2004)

## 3) MISIÓN ROBINSON

**Metas programadas:** captar y alfabetizar a 1.000.000 de personas; captar e incorporar al dictado de clases a 100 mil voluntarios; ubicar y activar 50 mil ambientes.

**Metas ejecutadas:** 1.252.226 personas captadas (porcentaje de ejecución: 128%). 1.203.314 personas en clases (124%); 139.307 voluntarios captados (144%); 113.296 voluntarios que dan clases (117%); 91.017 ambientes ubicados (182%); 78.464 ambientes activados (162%) (Mota, 2004).

**Presupuesto asignado y/o ejecutado:** 120 millardos de Bs. (Robinson I y Robinson II). (Presidente de la República. Programa «Aló Presidente», 07-12-2003)

**Fecha de inicio:** Julio 2003.

## 4) MISIÓN RIBAS

**Metas programadas:** incorporar 400 mil personas para que terminen el bachillerato en dos años. Otorgar 100 mil becas a los de menores recursos.

**Metas ejecutadas:** 400 mil incorporados fuente: (Presidente de la

República. Programa «Aló Presidente», 07-12-2003)

**Presupuesto asignado y/o ejecutado:** la inversión inicial (de PDVSA): 9,6 millardos de Bs.

(fuente:www.eluniversal.com, 30-03-2004)

**Fecha de inicio:** Septiembre 2003.

#### 5) MISIÓN SUCRE

**Metas programadas: Para el año 2003:** Incorporar a 100 mil bachilleres sin cupo al Programa de Iniciación Universitaria (PIU), en el mes de Noviembre 2003; incorporar a 3.300 facilitadores. Habilitar 2.000 aulas **Para el 2004:** incorporar 300 mil bachilleres al PIU; incorporar la primera y segunda cohortes a los programas académicos de grado antes de Diciembre 2004; habilitar 6.000 aulas en todo el territorio nacional. (misionsucre.mes.gov.ve; Mota, 2004)

**Metas ejecutadas:** 100 mil bachilleres incorporados en el 2003.

**Presupuesto asignado y/o ejecutado:** 50 millardos en el 2003; 40 millardos en el 2004 (www.eluniversal.com, 30-03-2004)

**Fecha de inicio:** Septiembre 2003.

#### 6) MISIÓN BARRIO ADENTRO

**Metas programadas:** atender 250 familias o 1.200 habitantes por cada médico incorporado; beneficiar a 14 millones de personas en un plazo no mayor de un año. (La voz de las misiones)

**Metas ejecutadas hasta Diciembre 2003:** atención médica integral gratuita a 1.800.000 personas; 1.700 muertes prevenidas o evitadas; 106 partos atendidos; 4.800 médicos (cubanos y venezolanos) incorporados. (Presidente de la República. Programa «Aló Presidente», 07-12-2003)

**Presupuesto asignado y/o ejecutado:** 50 millardos en el 2003; anunciados 100 millardos para el 2004. (fuente: www.eluniversal.com, 30-03-2004)

**Fecha de inicio:** Mayo 2003.

#### 7) MISIÓN VUELVAN CARAS

**Metas programadas en el 2004:** capacitar a un millón de personas en un lapso de 6 meses a dos años e insertarlos en actividades

productivas de los sectores industrial, turístico, agrícola, infraestructura, industrias básicas y servicios.

**Metas ejecutadas:** (en proceso)

**Presupuesto asignado y/o ejecutado:** la inversión inicial sería de 439 millardos.

**Fecha de inicio:** marzo 2004.

**Nota:** tomando en cuenta los créditos adicionales y los anuncios gubernamentales, la inversión para estas misiones superó **en el 2003 los 500 millardos de Bs.** Para el **2004**, el Presupuesto del Programa Social Especial contaría con **750 millardos** y en la Ley de Endeudamiento se han previsto **12,5 billones**. Este presupuesto podría ser mayor puesto que, según el Ministerio de Finanzas, los ingresos adicionales que se derivarían de la extensión de IDB (que serían de **1,2 billones**) serían para ampliar el Programa Social Especial (<http://www.eluniversal.com>, 30-03-2004)

### 3. Fortalezas y debilidades de las misiones

También en este aspecto la opinión pública estaría polarizada: quienes se inclinan a favor de las nuevas estrategias (fuentes oficiales y seguidores del gobierno, incluidos algunos investigadores-especialistas-analistas) hablan de logros que alcanzarían hasta el ámbito de lo cualitativo; los opositores (incluidos también analistas-especialistas) señalan fallas relacionadas con lo que consideran una orientación populista-pragmática y efectista, con problemas de ejecución, de viabilidad físico-financiera y ausencia de articulación de múltiples esfuerzos con objetivos similares, entre otras críticas formuladas. A fin de presentar las «dos caras de la moneda», a continuación se compendian los principales señalamientos formulados de una y otra parte, seguidamente se presenta la apreciación particular (preliminar) de quien redacta este trabajo, luego del análisis efectuado.

#### A) Argumentos que avalan las misiones

Quienes opinan a favor de las misiones, afirman que con ellas se ha dado inicio a una política social incluyente, a la búsqueda de un nuevo camino o paradigma emergente de política social para enfrentar la desigualdad y en procura de la equidad o justicia social; argumentando

razones como las siguientes (algunas referidas directamente a programas específicos):

Las Misiones constituyen una de tres experiencias muy importantes en América Latina, que representan un esfuerzo de imaginación y concreción alternativo a las políticas sociales neoliberales, que empieza por el intento de crear una nueva institucionalidad (las otras dos son la del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil; y la experiencia zapatista de «Los Caracoles» o juntas de gobierno que están animadas por los mismos propósitos). La experiencia de las Misiones en Venezuela es concebida para superar algunos problemas tradicionales con que tropiezan políticas altamente innovadoras, que deben ser ejecutadas por anquilosadas estructuras burocráticas, que no están preparadas para dichas tareas, porque no responden a la concepción de un poder popular. Tal cual como venía funcionando el Estado, no se suponía que debía estar al servicio de la totalidad de la población venezolana, sino de un sector minoritario vinculado a la estrategia de acumulación, por lo cual no sirve o no servía para producir políticas elementarias. Con estas misiones estamos en el gen de una nueva formación institucional, creadora de un nuevo estilo de hacer políticas sociales, que no tienen nada que ver con las políticas recomendadas por el modelo ortodoxo, pese a las contradicciones y condiciones adversas en las cuales se llevan a cabo, que hacen a unas más eficientes que otras. (Borón, 2004)

La orientación general de todas las Misiones es muy positiva porque todas apuntan a abrir el debate del conflicto de la nueva cuestión social a partir del modelo neoliberal y la globalización, en el marco de una nueva Constitución Nacional con miras al logro de la inclusión social, por lo tanto, no se trata de una respuesta de contención o de alivio, sino de inclusión, que plantea al Estado en un nuevo rol en su relación con la sociedad en términos de más unidad, cercanía y participación. Este un proyecto integral que toma en cuenta los niveles nacionales, regionales y locales. Se trata de la primera experiencia post-neoliberal, lo cual indica una actitud de progreso. Con relación a las experiencias, se podrían hacer los siguientes comentarios (García, 2004):

Las misiones serían casi la conclusión de una nueva institucionalidad anti-burocrática que surge para hacerle frente a los problemas generados por el sistema clásico de ministerios, problemas

de enorme magnitud que son claves en la gestión de las políticas públicas en América Latina: cómo lograr interministerialidad. En este sentido, las misiones serían una oportunidad muy significativa, más audaz, y le hace presión a la gente para que pueda salir de la «trampa weberiana.» (García, 2004)

Otro de los aspectos positivos es la temática de la contraloría social popular, porque además, este tema existe en el paradigma del Banco Mundial, en cuanto a la auditoría social, pero vinculado básicamente al control de gastos y muy técnico, antipolítico y antiestadal y de ONGs que reciben financiamiento del Banco Mundial. En las misiones hay una visión totalmente distinta de auditoría y de contraloría social, y este tema del control de políticas públicas es muy importante porque existe clientelismo, y es otro segmento distinto de contraloría al que proponen los organismos multilaterales. (García, 2004)

Todo este movimiento de misiones significan una reivindicación de derechos sociales; y de alguna manera trabajan en complementariedad con políticas universales; por ejemplo la posibilidad de acceder a medicamentos genéricos a menor costo representa una lucha contra los laboratorios dentro de la lucha por el derecho a la salud. (García, 2004).

Es muy interesante y positiva toda esta experiencia de economía social que se desarrolla casi rasadamente a todas las misiones y se podría estar hablando de un modelo de pensamiento de economía social alternativo, distinto por ejemplo a lo que financia el Banco Mundial, que lo hace como una política de contención de pobreza, en cambio la experiencia venezolana es una dimensión que se ubica más allá de la asistencia, y en ese sentido el enfoque es superador del propio capitalismo, se observa como si desde lo social se estuviera empezando a socavar principios de un modelo clásico, lo cual es un punto complejo y habría que discutir más porque el capitalismo ha durado mucho tiempo y no es fácil que se modifique en un corto plazo, pero entretanto hay situaciones de una potencialidad y alternatividad alta, donde lo alternativo desdibuja un poco lo imposible, porque se está planteando una solución en vez de promesas con un tercer sector de la economía, porque hasta ahora hemos conocido dos sectores: el público y el privado. Es reconocer el sector terciario de la economía, y la necesidad de incorporar gente,

de generar muchos empleos, donde hay que pensar también en la institucionalidad: cómo se vincula el sector de la economía social con el sector público (con el crédito, las compras públicas, etc.) pero también cómo se vincula con el sector privado (el desarrollo de insumos, los proveedores, la responsabilidad social de las empresas, etc.), cómo ayudan las empresas a generar cadenas productivas en la economía social, en la pública y en la privada. Es muy importante que esto se reflexione, porque en Venezuela la economía social está fuertemente ligada a la acción, a la organización, pero también hay que llegar a la reflexión para ir iluminando las metas, el próximo paso. (García, 2004)

Habría que afirmar que por la masividad, por la búsqueda de la inclusión, por la visión política, la visión del Estado como bien común, con estos programas y misiones en Venezuela está existiendo un nuevo paradigma de política social, aunque actualmente se enfrente a múltiples problemas, los primeros pasos están dados. (García, 2004)

Los programas y misiones relacionados con la economía social abren oportunidades a la democratización productiva, de la propiedad de las tierras, del crédito, representando un mecanismo de redistribución de la riqueza, que a su vez, en el ámbito sociopolítico abre oportunidad, a mediano y largo plazos, a un proceso de reajuste de la estructura social, en el sentido de su potencialidad para ampliar los sectores medios, lo cual contribuiría al logro del equilibrio social, en la medida en que se cree un estamento productivo de incorporación de algunos segmentos relativamente importantes de la economía. Dependerá mucho del nivel de desarrollo de esos grupos y de la consolidación que logre esa corriente de economía social, en términos de impacto, no obstante, al menos como objetivo sociopolítico hay un intento de equilibrar un poco la estructura social del país por esta vía productiva. (cf: Rodríguez, 2004)

Las Misiones constituyen un espacio para la construcción de ciudadanía y formación-fortalecimiento de capital humano. No se trata solamente de elevar el nivel educativo de la población, sino de hacerlo con inclusión social y política como factor de empoderamiento para una participación protagónica, atendiendo al principio de reducción de las brechas de inequidad. Por ejemplo la *Misión Robinson*: no se trata sólo de que la gente aprenda a leer y escribir, sino de su incorporación posterior a otros programas. Lo mismo ocurre con la *Misión Barrio*

*Adentro*: porque tiene que ver con el desarrollo individual por la vía no sólo de la organización y la prevención, sino con una serie de elementos que van más allá de la cura de la enfermedad, que van por la línea de la promoción de la salud y la calidad de vida, no son programas insinuados, sino programas donde hay grandes inversiones. (cf: Rodríguez, 2004)

Las misiones y otros programas sociales están contribuyendo a la participación y generación de poder ciudadano por medio de la constitución de organizaciones y redes sociales. Se trata de un proceso de empoderamiento de la población auspiciado desde la Constitución Nacional y otras leyes: las propias comunidades se han apoderado de los espacios de construcción política, es un proceso significativo de participación social-ciudadana, fomentado por los Consejos Locales de Planificación (que después de los procesos de descentralización serían uno de los elementos más significativos hacia una democracia social participativa). Sin embargo, se trata de un proceso de mediano a largo plazo porque choca con una cultura política concentradora, monopolizadora del poder que ve la participación comunitaria popular como un riesgo o amenaza. Pero hay casos emblemáticos de autoridades municipales que se han abierto a esa participación, lo cual favorece los avances en materia de calidad de vida y toma de decisiones (cf: Rodríguez, 2004).

En general, en términos de política social, las creaciones institucionales, los planes, programas y misiones representan un esfuerzo bastante importante en materia de inclusión productiva, inclusión social, participación ciudadana y capitalización del factor humano, con muchas limitaciones gerenciales pero con voluntad gubernamental. Habría que evaluar el impacto social sobre todo a nivel de redistribución del ingreso y acceso a la riqueza. La cuestión es que esto no se está haciendo, no se está midiendo la inclusión social, en lo cual habría que hacer un esfuerzo porque tenemos metodologías para medir pobreza pero no para medir inclusión social, todavía estamos arrastrando los esquemas metodológicos de medición de la post-política de compensación. Tenemos que ver cómo empezamos a construir esas metodologías que tomen en cuenta la participación, la inclusión social y productiva, la capitalización del factor humano. (cf: Rodríguez, 2004)

La política social bolivariana presenta las siguientes características: es coherente con las propuestas de la campaña electoral de 1998. Cada política sectorial se formula y ejecuta en forma integral y la política económica tiene un enfoque social; de esta manera da prioridad al carácter estructural, estratégico, lo cual no impide dar respuestas coyunturales a la deuda social. Un rasgo fundamental de la política social, igual que la práctica política, es el énfasis en la participación protagónica, promovida sistemáticamente desde diversos ámbitos.

Las políticas públicas están configurando unas nuevas relaciones de poder, porque los decisores ya no son exclusivamente las cúpulas, sino un pueblo informado y dispuesto defender los derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (cf: Gamboa, 2003: 15)

Con relación a algunas misiones se podría decir: la Misión Sucre, por ejemplo, es una interesante estrategia de redespiegue poblacional, de un sector de población concentrada en los centros urbanos, entre millones de personas, dentro de una nueva estrategia de desarrollo, a través de mecanismos como los institutos tecnológicos y la Universidad Bolivariana. Aquí cabe la siguiente sugerencia: que en la valoración de estas políticas educativas y tecnológicas es muy importante la cantidad de matrícula, habría que evaluar la matrícula y la capacidad de inserción tecnológica, que también tendría que ver con la dotación: cómo esas tecnologías se enganchan en cadenas productivas y lleguen al país, es decir, crear tecnologías para construir cadenas de productividad y de competitividad. La Misión Ribas, es muy importante porque está dirigida a jóvenes excluidos, que ni estudian ni trabajan, que no tienen un lugar en el mundo. Aquí la sugerencia es que si bien es importante la capacitación y la cuestión de la ocupación directa (ubicar a los jóvenes en actividades remuneradas que les generen algún ingreso inmediato), también se necesita trabajar la subjetividad, la dimensión cultural del problema, porque no solamente es importante la dimensión política (que está bien manejada en las misiones, con el tema de la ciudadanía y la inclusión). Pero importa también la subjetividad de un país, muchos jóvenes no tienen un proyecto de vida personal, futuro y asertivo, viven al día, con una sensación de estar demás. El problema no es sólo generar dinero, que tengan un ingreso y capacitación lo cual es necesario, incluso

el ponerle un sistema microfinanciero a esta misión es importante, pero también trabajar la subjetividad y los proyectos de vida, esto es la democratización. La política es importante pero no lo abarca todo. (García, 2004)

Con relación a las iniciativas de microcrédito y banca para el sector de economía informal, bajo el principio de la transversalidad, debe ir hacia la banca pública regional, primero compartir experiencias, después buscar fondos y lograr el mayor movimiento de capitales. En esto la evaluación también es importante, la capacidad de gestión, la capacidad técnica, trabajada efusivamente con la capacidad política, con esquemas de control de honestidad, el tema de microcréditos también requiere cierta representación y capacidad de gestión. (García, 2004)

Con la *Misión Barrio Adentro* se está construyendo un sistema de atención primaria en salud alternativo, más allá del aparato burocrático tradicional, con potencialidades para ir hacia una nueva institucionalidad que habría que discutir, monitoreando cómo van evolucionando los consultorios y clínicas populares. (cf: Rodríguez, 2004)

La misión *Barrio Adentro* comenzó con una visión asistencialista (estar en las casas de las gentes en las comunidades) porque no hay una estructura actual del Estado que pueda soportar su operatividad como garantía del derecho a la salud, pero no ha perdido de vista su propósito: la prevención, la atención primaria en salud, no de la enfermedad. No es fácil lanzarse en una estrategia de darle asistencia médica a 15 millones de habitantes, aproximadamente, que es la población excluida de este país y esto es lo que lanzó valientemente este gobierno hace apenas un año, desde el Municipio Libertador del Distrito Metropolitano y hace apenas unos meses en todo el país. Así que vamos en una misión para lo cual no tenemos las estructuras adecuadas, lo que ha llevado a que se apoye fundamentalmente en las comunidades. Se han dado algunos pasos que nos ayudan a avanzar en la estructuración del sistema, mas no tenemos todavía un ministerio de salud pública acorde, el que tenemos está agotado, sus estructuras son inflexibles, no están en capacidad de darle respuesta a esta gigantesca tarea, pero en el tránsito hacia el nuevo sistema público nacional de salud, Barrio Adentro es la base del sistema. (cf: Contreras, 2004)

Sin embargo, *Barrio Adentro* no es solamente salud, sino que debe articular las políticas sociales de este país para darle calidad de vida a la gente, actuando en espacios de vida. Si podemos saber cuántas personas ha ingresado al sistema educativo, si podemos conocer cuáles son las muchachas que potencialmente pueden presentar un embarazo precoz, si podemos conocer el problema de la inseguridad, entonces se actuará sobre espacios de vida. Si planteamos que Barrio Adentro va a dar respuesta a las necesidades dentro de los espacios de vida, es un reto mucho mayor y es lo que se está planteando con esta misión. Pero para eso se necesita una nueva institucionalidad, que el MSDS no se quede rezagado, porque además Barrio Adentro tiene mucha aceptación de la gente y un impacto social importante, el ministerio tiene que adaptarse a la nueva estructura para poder asumir el reto, que no sólo tiene que ver con el medicamento sino con la rectoría y con la contraloría, porque estamos transitando un camino nuevo. En el camino, las instituciones están sumadas, con el liderazgo del Presidente, a resolver los problemas que se van presentando mientras logramos la estructuración de un sistema, porque Barrio Adentro no puede verse como una estrategia coyuntural, sino como la permanencia del sistema de salud. (cf: Contreras, 2004)

A la *Misión Vuelvan Caras* se le ha criticado que no tiene una fundamentación teórica, de planificación y técnica. Sin embargo, no es cierto, lo que no tiene es un enfoque tradicional, tiene su fundamentación en el sujeto de la acción humana, que es fundamental en el abordaje de la pobreza dentro de la política social, como lo plantea Bernardo Kliksberg. La misión (y ningún otro programa) tendría sentido si no se toma en cuenta a los ciudadanos y ciudadanas que están en sus comunidades, donde hay saberes más profundos que los técnicos. Ahora tenemos vivencias de planificación participativa, allí con la gente, la gente tiene más conocimiento, más profundidad y tiene más herramientas para resolver problemas que muchos funcionarios del Estado. La única manera de superar a pobreza es dándole más poder a los pueblos y crear los planes y programas que necesitan, porque aquí en Venezuela no hay planes, aquí se rompió con la educación técnica, aquí se cerraron las escuelas técnicas y se paralizó todo el paradigma de la educación para el trabajo, entonces de alguna manera hay que reinventar toda esa realidad, y ese es el plan estructural paradigmático,

conducir a tantos jóvenes que hay en los pueblos, tender hacia la organización en frentes de batalla, el concepto de *Vuelvan Caras* es la batalla y para ello tenemos un gran instrumento que es la Constitución Bolivariana. (cf: Lanz, 2004)

Los esfuerzos en seguridad alimentaria son también significativos. Por ejemplo el Mercal representa un subsidio muy importante considerando que 8 millones y medio de la población adquiere alimentos básicos en un 30% por debajo de los costos del mercado. Pero lo importante es que el Mercal no es visto únicamente como un subsidio alimentario sino como un mecanismo de construcción y fortalecimiento de la economía social, en la medida en que trata de ayudar no sólo al consumidor sino también al productor local. Las cooperativas, la Misión Zamora, el Plan de Compras del Estado, también son esfuerzos sistemáticos de fortalecimiento de la economía social. (cf: Rodríguez, 2004)

Estos humanitarios planes han abierto una puerta que estaba clausurada para la mayoría de los venezolanos y para millones significan realmente opciones para el crecimiento personal y colectivo. Ya no se trata solamente de hacer propuestas, o de planes a largo plazo, ya no se trata sólo de generar esperanzas, se trata también de construir sobre realidades y sobre acciones que dejen resultados inmediatos a las mayorías y especialmente a los excluidos de siempre. Sabemos que el camino es largo y que para atender tantas necesidades acumuladas por décadas, pasarán años, pero se están dando pasos firmes para la consolidación de una nueva Patria, que identifique a una sociedad con mayor equidad y justicia social. (cf: MRE, 2003, [www.mre.gov.ve](http://www.mre.gov.ve); consultado 26-11-03)

Es de destacar que la cifra de iletrados en Venezuela, según estadísticas del año 2002, alcanzaría a 1.300.000 personas, y que la rata de alfabetización anual con métodos tradicionales no sobrepasaba los 10.000. Tomando en cuenta los éxitos demostrables de la «*Misión Robinson*», podemos decir que en un gigantesco salto cualitativo y cuantitativo, en apenas un año, Venezuela puede pasar a tener cifras significativamente bajas en materia de analfabetismo, factor desencadenante de miseria, borrando esa deuda social acumulada durante décadas. En los últimos 10 años fueron alfabetizados en

Venezuela 30 mil personas. Con el Plan Robinson estamos por encima del millón en sólo cinco meses. (cf: MRE, 2003. [www.mre.gov.ve](http://www.mre.gov.ve); consultado 26-11-03)

La entusiasta participación de jóvenes, funcionarios de las FAN, amas de casa, profesionales, ONG y estudiantes, es quizás uno de los factores que más llaman la atención de los observadores de distintos países, que se han acercado a Venezuela a corroborar los elogios que en distintas instancias culturales y sociales del mundo se han hecho a este empeño. Como se ve, estos programas (Misiones Robinson, Ribas y Sucre) están orientados a ofrecer oportunidades a los que siempre han sido excluidos de cualquier opción de vida digna, en función de una fórmula: incrementar la democracia es igual a disminuir la pobreza. La educación es uno de los mecanismos fundamentales para llegar a la mayor igualdad posible para el mayor número de venezolanos. (cf: MRE. [www.mre.gov.ve](http://www.mre.gov.ve); consultado 26-11-03)

Actualmente existen 5 millones de personas que no han concluido sus estudios de bachillerato y se encuentran excluidas del sistema educativo. Con la *Misión Ribas*, el Gobierno Bolivariano, dentro del nuevo esquema político, les abre la oportunidad de inclusión, con lo cual logrará que todos los venezolanos y venezolanas sean bachilleres, impulsando así un nuevo proyecto educativo nacional, que en forma sistemática coadyuvará de manera contundente a la transformación del país. Estamos ante una nueva cultura política que plantea democratizar la educación dentro de un marco de integración nacional, garantizando el acceso a un sistema educativo de calidad para todos los venezolanos. ([www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/mionribas](http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/mionribas); consultado: 17.02.04)

Con la *Misión Sucre* la incorporación de la educación superior al ámbito local fortalecerá las relaciones de solidaridad de la comunidad y la capacidad protectora de la familia; actitudes positivas para la convivencia; capacidades para la organización y acción colectiva; e incidirá favorablemente sobre otros procesos educativos; impactará positivamente en la salud y actuará como factor preventivo con relación al riesgo social. En el plano social, las relaciones que se establecen desde el empoderamiento (derivado del acceso al conocimiento) de las personas sobre sus potencialidades y fortalezas, le permite unirse con

otros para el logro de objetivos colectivos en diferentes ámbitos. En el plano político, el incremento del nivel educativo fomenta la participación y el ejercicio de los derechos ciudadanos, así como mayor participación en los servicios sociales. A la vez que permite la creación de una nueva cultura política y de los nuevos ciudadanos republicanos. En el plano económico, el acceso al conocimiento abre oportunidades para actividades productivas más allá del empleo; posibilita la creación y recreación de formas de vida y relaciones productivas desde la solidaridad y el cooperativismo, formas asociativas de distinta naturaleza en las que las ganancias generadas por la fuerza de trabajo sean distribuidas de forma justa entre los trabajadores. (cf: [www.misionsucre.mes.gov.ve](http://www.misionsucre.mes.gov.ve); Mota, 2004)

Con el *Plan Barrio Adentro* y los planes adicionales del gobierno para establecer una gran red de atención primaria basada en las casas de salud y en la clínicas populares, se pretende dar carácter racional al esfuerzo de salud pública, la atención primaria, que en realidad es el factor desencadenante de eficiencia y justicia social, por cuanto es el médico, la infraestructura, el medicamento y la atención inmediata, puestos al alcance de las clases más desposeídas, lo que dan el verdadero perfil de sistematización en la búsqueda de mejorar los indicadores de salud a la población en general. Ya estos primeros asomos de un sistema de salud diseñado en función de la universalidad y gratuidad de la salud, comienzan a reflejarse positivamente en grandes hospitales de Caracas, al disminuir significativamente la demanda de asistencia por casos menores. (cf: MRE, 2003. [www.mre.gov.ve](http://www.mre.gov.ve); consultado 26-11-03)

Otro plan significativo y de valioso impacto social es el relativo al fortalecimiento de nuestras condiciones de seguridad alimentaria. Es la *Misión Mercal*. Ya los efectos positivos son palpables en las barriadas donde los centros se han construido. Los comerciantes locales han comenzado a vender a precios razonables. Se espera que este plan se constituya en un factor que venza la inflación y combata la especulación (cf: MRE, 2003. [www.mre.gov.ve](http://www.mre.gov.ve); consultado 26-11-03). La cadena prevista con la *Misión Mercal* está realizándose en toda su extensión, desde el apoyo a los campesinos (para la siembra de sus productos) hasta la clasificación, empaquetado y distribución en la red Mercal. Todo el sistema productivo lo estamos activando desde el Ministerio de

Agricultura y Tierras, con el apoyo de la Corporación de Abastecimiento de Suministros Agrícolas (CASA) y el Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (SASA) (cf: Márquez, 2003<sup>a</sup>) Con la Misión Mercal el gobierno garantizará la seguridad alimentaria del 40% de la población, es decir, más de 8 millones de venezolanos. Para cumplir con esta meta antes de mediados de 2004, el Estado ha integrado y fortalecido cooperativas de producción y procesamiento. Asimismo, ha recuperado instalaciones, silos, frigoríficos y almacenes. En tal sentido, la política agrícola nacional busca producir en un breve plazo el 50% del consumo interno de alimentos (Venezuela importa el 70%), de tal manera que estas divisas fortalezcan el mercado interno, generen empleos y se derrote el enemigo de la pobreza. (cf: Márquez, 2003b)

*Vuelvan Caras* piensa generar una masiva respuesta de participación y voluntariado a través de las ideas y símbolos nacionalistas, para incorporar, de manera entusiasta, a todos los venezolanos con voluntad de cambio en la tarea de transformar la estructura social y productiva de la nación, mediante un nuevo modelo económico independiente, soberano, competitivo, con ideas venezolanas y sostenible en el tiempo. El problema no es dar trabajo a un millón de personas sino articularlos en la red de producción, pero lo lograremos debido a la voluntad de los participantes y el esfuerzo del gobierno nacional. (cf: Iglesias (2004)

El *Plan Zamora* asume como visión la producción agrícola primaria y agroindustrial, conservacionista, con reactivación, transformación y dinamización de las cadenas agro-productivas, hacia una competencia sana y el logro de la seguridad alimentaria. El Plan Zamora tiene carácter integral, como la mayoría de las políticas estructurales que el gobierno bolivariano ha puesto en marcha. Por lo tanto, incluye entre sus proyectos: regularización de la tenencia de la tierra, desafectación de tierras, desarrollo de fundos zamoranos, vuelta al campo de campesinos que se han ubicado en los cinturones de miseria de las ciudades y brigadas de seguridad contra el vicariato promovido y financiado por los terratenientes, el cual ha costado ya un número importante de vidas de campesinos y dirigentes agrícolas. Pero además, el Plan Zamora apunta a fortalecer la participación social y generar poder ciudadano, al promover la organización de los productores en cooperativas y la corresponsabilidad ciudadana, incentivar el desarrollo de redes sociales

y estimular la actuación contralora de los grupos sociales organizados, respecto a la gestión pública. De allí que la entrega de cartas agrícolas, créditos y maquinaria se realice en forma pública y transparente, facilitando las denuncias en caso de incumplimiento. Para hacer viable cada proyecto, se parte del principio constitucional de participación protagónica. De esta manera, se formula una política apropiada para cada comunidad según sus costumbres, forma de vida, condiciones y recursos y se apela al uso de materiales que ellos mismos sepan y puedan manejar y mantener. (cf: Gamboa, 2003: 6)

Desde el punto de vista cualitativo, en general, los cambios institucionales, constitucionales y sociopolíticos impulsados por este gobierno han canalizado la desintegración y el colapso del sistema tradicional de afiliaciones de los sectores populares, que venía siendo generado por la pérdida de credibilidad en los partidos políticos, en los sindicatos, en las asociaciones de vecinos y demás organizaciones formales. Los sectores populares urbanos estaban dedicados a la sobrevivencia privada o particular en términos de las unidades domésticas, es decir, el plano colectivo de la sobrevivencia se limitaba a percibir logros de infraestructura y otros beneficios para el barrio a través de las asociaciones de vecinos. En este sentido, existía debilidad en lo que se veía como fortaleza de la organización formal, y más bien las fortalezas estaban en el sistema de relaciones no formales: solidaridades basadas en relaciones vecinales de paisanaje, que ayudaban a esa sobrevivencia.

El sistema formal tradicional arrinconó a los sectores populares en ese plano privado y desintegró porque hizo que la gente se concentrara en su esfuerzo por sobrevivir. Las afinidades, relaciones y prácticas que existían fueron reagrupándose y materializándose en nuevas expresividades políticas y culturales. La gente se inventó formas de superar sus problemas, aunque no de manera generalizada, sí se dio un conjunto de iniciativas importantes que fueron poco visibles públicamente, como por ejemplo, el caso de las escuelas alternativas del barrio Unión de Petare, centros de salud, etc., que fueron provocando la participación no mayoritaria de los pobladores del barrio porque la incorporación al trabajo comunitario estaba limitada por la inseguridad (asaltos, asesinatos), pero paralelamente hubo un sector de líderes y trabajadores comunitarios que autónomamente fueron dando respuestas y fueron aglutinando prácticas importantes, como manifestaciones de la necesidad de identidad de la gente. (Fernández, 2004)

En este momento del colapso de las afiliaciones los diversos grupos comienzan a articularse a través de la idea de un proyecto de país. Son las posibilidades de cambio sociopolítico de este gobierno, pues crea mecanismos para que la gente encuentre sentido y posibilidad de articulación a un conjunto de iniciativas. Ese cambio se da también por las presiones derivadas de los sucesos desde que Chávez tomó el gobierno, desde el ataque de la oposición, porque mientras en el discurso de Chávez los sectores populares encuentran respuesta a las preguntas ¿quiénes somos?, ¿qué queremos?, el discurso opositor los descalifica, y esas condiciones de polarización han hecho que esta gente se reconozca y se reafirme y comienza a materializarse en la identificación de una ciudadanía social y colectiva, que hace que los sectores populares se responsabilicen de parte de las soluciones a los problemas de las comunidades. En este segundo momento, los cambios, auspiciados también desde la política social, podrían sistematizarse en los siguientes aspectos (Fernández, 2004):

Los sectores populares pasan de no ver la totalidad de la vida social, al entendimiento de las diferencias sociales. La dinámica social, la atmósfera que hay, ha dado posibilidades de manejo cognoscitivo de algunos elementos que le han permitido ver más allá, darse cuenta de las diferencias sociales por esas circunstancias de polarización, es el darse cuenta de que «somos diferentes.»

De no participar en la vida política, por no importarles el país, pasan a posicionarse políticamente e él.

De la dificultad para elaborar referencias colectivas en una multiplicidad de direcciones, de intereses grupales, pasan a tener como norte un proyecto de país.

De no entender concretamente conceptos como «justicia», «democracia», «ciudadanía», «derechos humanos», pasan a tener elementos para darle significado y gestionarlos en su día a día. Particularmente el concepto de justicia era para ellos un concepto tan abstracto, que lo que entendían era la injusticia. Cuando se les hablaba de justicia lo referían a algo lejano a lo cual no le encontraban significado en lo cotidiano. Ahora esta gente afirma «la justicia no se encuentra, hay que buscarla y gestionarla» (como afirmó una entrevistada en Catia,

a quien le mataron un hijo) y ella veía que el logro de la justicia era que dieran respuesta en un tribunal.

Amplían su ámbito territorial de acción pública más allá del barrio: el hecho de sentir que pueden transitar y ocupar zonas públicas, plazas, avenidas. El grado de informalización con que está avanzando la ocupación de las calles de la ciudad es evidente, ahora se sienten con derecho a ocuparlas no sólo por las marchas o manifestaciones políticas o por derecho de expresión, sino también para lograr un espacio económico y un espacio mental.

Recrean valores sociales festivos despreciados por profanos para la cultura oficial. El proyecto político crea vínculos y prácticas difíciles de procesar dentro de la polarización, como la posibilidad de articular religiones, por ejemplo, hay diálogos en Catia entre santeros y sacerdotes por el hecho de que pertenecen a un círculo bolivariano.

Se advierte la importancia del trabajo comunitario no conformista, el cual incorpora más adeptos, porque ahora pueden vivir de esa actividad, pueden cobrar, porque su trabajo es incorporar personas, y lo pueden hacer más libremente porque hay relativamente menos inseguridad para salir y asistir a reuniones, porque ahora los jóvenes («malandros» reales o potenciales) están incorporados a la Misión Ribas. Entonces, las Misiones causan seguridad, según lo expresa la misma gente en los barrios. Hay ahora otra valoración del trabajo comunitario.

Se incorpora subjetivamente la idea de progreso que no les era propia o tenía un carácter individual, pasa ahora a tener un carácter colectivo: el progreso que se veía en términos de las mejorías que consiguieran para las viviendas o de poner en ellas aunque fuese un televisor, ahora se ve en términos de que el barrio consiga apoyo para el Plan Avispa. Es decir, que la actuación institucional de estas Misiones ha presionado e impulsado la participación y la importancia de lo colectivo.

La idea de cambio deja de tener una connotación abstracta y es vista como la posibilidad de acceder cotidianamente y con menos dificultades al servicio de agua, mejoras de vivienda, alimentación, educación y salud.

Se sale de un inmediatismo a una concepción de tiempo más dinámico, que apunta hacia el futuro. Es decir, el tiempo se concreta no en una espera paciente sino en una acción constructora.

Ocurre una valoración del diálogo de saberes como instrumento para relacionarse con las instituciones. Por ejemplo se ve en el Programa de las Mesas Técnicas de Agua, ese poder relacionarse con el ingeniero y que la gente del barrio aprenda por donde pasan las tuberías y porqué no se dota ese barrio, habla de la importancia que la gente le ha dado al conocimiento y de la existencia de condiciones para un cambio cultural, que se ha comenzado a sedimentar por ese conjunto de configuraciones en la forma de percibirse y de relacionarse de los sectores populares.

La política social está ahora en el reto-dilema de reproducir o regular. De posicionarse sobre esa energía de cambio, de comenzar a abrir esas energías emancipadoras. Parte de su labor es lograr ese equilibrio de regulación y también lograr el transporte de conocimientos de un espacio a otro, de la academia a lo popular, de lo popular a la academia, en un ejercicio de construcción de comunicación, evitando el riesgo de caer en un ejercicio de ideologización (Fernández, 2004).

#### B) Argumentos que cuestionan las misiones

No dejan de ser programas asistenciales, quizás con una orientación menos compensatoria pues hay ingredientes de inversión social, sobre todo en los programas que apuntan a favorecer la economía social e inclusión del campesinado, sin embargo, los diversos programas funcionan de manera no coordinada. La multiplicación y superposición de programas sociales se presta a la dispersión de esfuerzos y recursos, traduciéndose en «ingobernabilidad institucional y pérdida de la visión global de la cuestión social» (Guedel, 2003, Maingon, 2003) Paradójicamente, la política gubernamental se ensancha y diversifica para «incluir» a los excluidos, pero en este afán pierde capacidad operativa y política de respuesta, provocando el efecto contrario: descontento y desestabilización social. (Guedel, 2003, Maingon, 2003)

Las misiones son «efectistas» y «arbitrarias», toda vez que tampoco están apuntando a las causas o raíces estructurales de la pobreza y de la exclusión social, a la vez que carecen de planificación y sostenibilidad

financiera (Armas, 2004a; Gómez, 2003). En general la política social actual presenta fallas en cuanto a la capacidad institucional diseñada para su ejecución administrativa, y para lograr una articulación integral con el conjunto de las políticas públicas, por lo cual son ineficaces e ineficientes para ofrecer respuestas a las demandas sociales de grandes sectores de la población. Además de que no se compagina con la visión de una política social para todos los ciudadanos: prevalece la percepción de que los recursos públicos son un subsidio destinado a los pobres. (Maingon, 2003)

Más allá de los anuncios (oficiales), poco se conoce de la efectividad de los planes así como de la ejecución de los recursos, solamente se tiene que los egresos del gobierno se dispararon 52%, de acuerdo con cifras del Banco Central de Venezuela y de las instituciones financieras. Para el año 2004 los nuevos planes compensatorios de la agenda política cuentan con recursos programados, sin embargo, no existen detalles de las asignaciones. En la Ley de Presupuesto 2004 se hace mención de las misiones, pero solamente el Programa de Seguridad Alimentaria (Misión Mercal) y la Misión Sucre tienen asignaciones específicas. La falta de temporalidad de los planes, la ausencia de metas de cobertura y la carencia de una red de ejecución, impidieron incluir dentro de la distribución la totalidad de las misiones. Pero la falta de explicación sobre qué planes se financiarán, genera dudas, pues no hay claridad hacia dónde irán los fondos. Según el informe de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional, esa partida, al no tener detalles, impide evaluar la gestión y, por ende, se atenta contra la disciplina fiscal. (cf: Armas, 2004<sup>a</sup>)

A pesar de la partida especial, la información sobre los planes es oscura y ante la gran cantidad de misiones que se anuncian, no se descartan dificultades en el mediano plazo, pues no existe una base financiera sólida, aunque para el 2004 las misiones tengan los fondos asegurados. Según estimaciones de las instituciones financieras, en el primer trimestre del año 2004, los egresos aumentarían 47%, y en el segundo trimestre, 20%. Agregan en sus reportes que la estructura del gasto público en la primera mitad de 2004 se concentrará especialmente en subsidios directos y otros gastos corrientes, lo cual no tiene calidad suficiente. Por lo tanto, los impactos sobre el nivel de actividad económica serán pasajeros, pero no sus efectos de corto y mediano plazos sobre las finanzas públicas. (cf: Armas, 2004<sup>a</sup>)

*Vuelvas Caras* es un mecanismo que tiene más fines políticos que otra cosa, debido a que carece de detalles, no existen informaciones sobre los costos del programa ni los procesos de calificación, solamente se basa en la calificación de las personas. Esta misión es un artificio que no tiene ningún potencial. Lo que se demuestra con estos planes es la intención política, por lo cual carecen de base sólida. En estos momentos lo que hace falta es ofrecer trabajos debido a que hay gente capacitada. Muchos de los que están desempleados o en la economía informal tienen educación. Está bien que las personas terminen los estudios, pero hay que dar empleos, la educación vale menos si no hay puestos de trabajo. (cf: Ortega, 2004)

Cuando se evalúa la misión *Vuelvan Caras* se observa —y así lo dicen los anuncios oficiales— que no es un plan de empleo. Es un subsidio, una estrategia de compensación, que no es tan descabellada debido a que se dan recursos a los más pobres, de las transferencias es la menos perversa. Sin embargo, la idea es similar a un esquema de paro forzoso. El programa no está diseñado para resolver los problemas y evidentemente se manifiesta la estrategia de proselitismo político por parte del primer mandatario. Se usan los recursos para alcanzar esos objetivos. La reactivación del empleo es más complicada y se requiere de un programa más estructural. (cf: León, 2004)

En cinco años la tasa de desempleo no ha bajado de 13% y a pesar de que se han registrado dos períodos de crecimiento económico, la desocupación no se ha podido combatir. Ahora el Ejecutivo Nacional en el lapso de un año quiere hacer lo que no se ha hecho en el quinquenio: llevar el desempleo a 5% generando 1,3 millones de puestos de trabajo. Para lograr esta meta se creó la misión *Vuelvan Caras*, sin embargo, las fuentes de recursos del programa son diversas y ello genera dudas sobre cómo será la ejecución efectiva de los fondos. Entes oficiales señalan que parte de los fondos saldrán de la partida del Programa Social Especial y de los presupuestos asignados a los despachos respectivos. Pero también se usará el Impuesto al Débito Bancario y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides) realizará algunos desembolsos, por lo cual la dispersión dificulta la ejecución. (cf: Armas, 2004b)

La principal crítica que se pueda hacer a la *misión Barrio Adentro* no es que participen mayoritariamente médicos cubanos, sino que carece

de la institucionalidad necesaria para una efectiva ejecución de una estrategia de atención primaria en salud, por lo cual se queda en lo asistencial. Además que «barrio afuera» sigue agudizándose el colapso médico-asistencial, encarnado en la crisis hospitalaria, agudizada en este gobierno, pese a los anuncios oficiales de inversión al respecto. (www.eluniversal.com.10-10-03, consultado: 28-04-04)

Un acercamiento empírico realizado al funcionamiento de algunos de los programas del Plan Nacional de Abastecimiento Alimentario, en la experiencia del Estado Sucre (Gómez, 2003,10-12), señala serios problemas de viabilidad financiera, coordinación y ejecución, y por tanto de sustentabilidad y sostenibilidad en el largo plazo. Así por ejemplo, con respecto a limitaciones de los Megamercados, del Mercal y del Proal, las principales, según Gómez, serían las siguientes:

Los *megamercados* aún distan de ser un espacio donde los productores locales coloquen sus productos y del cual se beneficien los campesinos y otros sectores menos solventes de la población, toda vez que, entre otras razones, están ubicados en sitios urbanos de difícil acceso por la inexistencia de transporte público. Por otra parte, no están claros los mecanismos de coordinación, participación y recursos para la movilización de los productores locales en estos grandes mercados. No hay coordinación Gobernación-Alcaldía-Guarnición Militar y otros entes públicos participantes, lo que se traduce en un uso irracional de los recursos invertidos. En la práctica funcionan cuatro programas dirigidos al abastecimiento alimentario, que coexisten desarticuladamente. Con el MERCAL, se agrega un nuevo programa sin que se haya definido el destino de los anteriores, ni evaluado sus resultados, y sin que se hayan unificado criterios en pro del funcionamiento eficaz de todos.

La politización de estos programas es evidente con los *Megamercados*: la racionalidad político-partidista que ha prevalecido en la gestión pública choca con la racionalidad del sector castrense, que no siendo ajena a la primera, en este caso se ha limitado a un manejo logístico del programa cuyos resultados luego son capitalizados por el sector político en términos de control y continuidad en el poder. Los Megamercados motorizan la presencia de políticos, militantes de partidos, militares y funcionarios gubernamentales, junto a un despliegue

publicitario donde se ofrece una variedad de servicios y actividades distintos a los inicialmente previstos. «El paquete social que promociona el Megamercado incluye además de los productos alimentarios, otros servicios, tales como: peluquería, barbería, registro de niños, expendio de licencias; actividades culturales y atención médico-asistencial, está última ofrece intervenciones quirúrgicas que van desde las operaciones menores (como hernias y esterilizaciones); a otras de mayor complejidad. (Gómez, 2003:10)

Esta diversidad de actividades del Megamercado, a criterio de la fuente referida, se convierten en un escenario efectista de la política social, útil para la proyección política de los líderes de turno, útiles también para la población que obviamente necesita los bienes y servicios que se suministran, *«pero de escaso impacto en cuanto a satisfacción de las necesidades prioritarias, no sólo por el sesgo político-partidista sino también porque la atención social que allí se brinda requiere un esfuerzo sostenido, de mayor rigor, coordinación, que trascienda el inmediatismo y el efectismo que le han caracterizado hasta ahora.»* (Gómez, 2003: 11)

Con relación al PROAL, Gómez apunta que su situación es caótica ya que no garantiza el abastecimiento de los productos subsidiados (arroz, harina de maíz precocida, aceite, granos, sardinas):

La crítica más importante que ha recibido es que en lugar de manejarlo la comunidad mediante las instancias de participación ciudadana que plantea la Ley, se sigue operando (en el caso del estado Sucre) a discreción del gobernador y los organismos regionales que dependen del poder ejecutivo. De este modo, se presta para el tráfico de influencias (se benefician con la venta de los productos o el control de las bodegas a los amigos, recomendados o militantes políticos que pertenecen al entorno del gobernador). (Gómez, 2003:11)

Según el análisis de la autora citada, se estructura así una amplia red de beneficiarios de la intervención social estatal, más allá de los destinatarios directos, que aleja la atención de éstos de una manera equitativa, integral y eficiente de las principales necesidades sociales de la población y de este modo también le da un carácter excluyente a

la política social. «Paradójicamente, los programas que son pensados para atender a los excluidos se convierten en instrumentos para reforzar la exclusión social.» (Gómez, 2003:11)

## **A manera de conclusiones: aproximación a un balance**

La apreciación de quien escribe este trabajo es que dichos planes, programas y misiones, desde el punto de vista normativo lucen más compatibles con los principios u orientación teórica de la política social (intersectorialidad, participación social, cogestión, corresponsabilidad, inclusión social, democratización, etc.) que las estrategias del primer período (1999-2002), especialmente porque enfatizan en el precepto constitucional de la participación como un derecho social y político. Sin embargo, aunque los objetivos formales son atacar las causas de la pobreza y de la exclusión social, su carácter es aún muy asistencial-focalizado. Los planes, programas y misiones no están integrados en una política social universal e integral, presentan fallas de articulación, de planificación y ejecución, especialmente porque no se ha creado la nueva institucionalidad pública requerida para incrementarles efectividad, se desmanteló la existente y algunos canales no son aprovechados por los ejecutores (especialmente los militares). Estas iniciativas siguen siendo insuficientes ante los problemas sociales que atienden, de origen básicamente estructural.

El tan criticado criterio de la selectividad-focalización, a quien en el discurso (plan de desarrollo nacional, plan estratégico social) se le opone la universalidad, no es descartado sino potenciado en la práctica: iniciativas como el Plan Especial de Subsidio de Alimentos para la población en pobreza extrema, a ser ejecutado a partir de enero 2004 mediante el otorgamiento de descuentos del 50% a través del MERCAL (bautizado por el Presidente de la República como «Mercal Protección»), se ratifica abiertamente el principio de la selectividad-focalización: *«cada comunidad tendrá como tarea seleccionar y ubicar a las personas que están viviendo en condiciones críticas, ya que sólo se va a subsidiar a quienes realmente lo necesitan y nadie mejor que el mismo pueblo para hacer una justa elección y evitar los mecanismos de corrupción y desviación de recursos.»* (Chávez, 2003)

A pesar de que aún no hay evaluaciones de impacto social, que darían cuenta de la efectividad real de las misiones, más allá de las metas cuantitativamente programadas y alcanzadas, los resultados deberían reflejar algún cambio parcial, por lo menos en cuanto a salud-alimentación-nutrición. Los comentarios que se escuchan en la calle, en sondeos informales entre beneficiarios de estas iniciativas<sup>12</sup>, hablan a favor de los *megamercados* y de la atención brindada por los médicos cubanos de la misión *Barrio Adentro*, en un nivel de aceptación-complacencia entre los sectores populares que recuerda al obtenido por la otrora Beca Alimentaria. Incluso, hasta personas y grupos familiares completos adversos al chavismo, dentro de los sectores populares, han comenzado a acceder a los beneficios de estos programas, en una demostración del imperio de las necesidades básicas de los pobres ante sus diferencias con los factores de poder político, en lo cual no se descartan también los efectos de la propaganda oficial, efectuada directamente por el Presidente Chávez, en su famoso programa «Aló Presidente» de alta audiencia aún entre sus opositores, toda vez que dicho espacio dominical se ha convertido en una tribuna pública donde suelen tomarse y anunciarse importantes decisiones de interés y/o repercusión nacional.

No obstante, indistintamente de los niveles de impacto de las nuevas iniciativas, se observa en la práctica que hay mucho dinero rodando en la calle a través de estas misiones, así como inconvenientes diversos en la ejecución que de alguna manera atentan contra el logro de sus objetivos. Al margen, cabe la pregunta: ¿por qué si desde la oferta electoral de 1998, ratificada en la constitución nacional en 1999, se proclama una política social básicamente dirigida a romper el círculo de la pobreza y la exclusión, estas misiones se incorporan en el cuarto-quinto año de gobierno, después de la crisis económica y política atizada por el paro petrolero?, ¿no habría, de nuevo, indicios para pensar en la importancia política de la pobreza y de los programas sociales, en la preocupación por la legitimidad, mantenimiento del poder y de la gobernabilidad, a partir del fortalecimiento de la atención de los sectores populares que venían siendo convocados más en el discurso que en la acción?

---

<sup>12</sup> La autora de este trabajo ha realizado algunos sondeos en los municipios Maracaibo, San Francisco y Miranda del Estado Zulia.

Sin negar los logros parciales de estas iniciativas, cuyas metas en algunos casos han superado incluso las expectativas gubernamentales, en términos, por ejemplo de número de alfabetizados y de un contingente de población flotante incluida en el sistema educativo no formal; o de personas atendidas y muertes evitadas; y más allá de esto: en términos de una probablemente mayor organización y participación social-ciudadana (que algunos sectores también imputan a los programas actuales)<sup>13</sup>, a los efectos de una evaluación ponderada respecto de su efectividad sobre la pobreza y la exclusión social, no sólo habría que esperar más tiempo por lo reciente de las mismas, sino que habría que examinar hasta qué punto responden a problemas estructurales como la pobreza, la exclusión y el desempleo, vistos integralmente, o a problemas puntuales y coyunturales (como el desabastecimiento alimentario, derivado del paro petrolero, por ejemplo), vistos de una manera parcelada, efectista y cortoplacista.

En especial habría que examinar hasta qué punto también el gobierno no estaría usando intensivamente el gasto social como un mecanismo de oxigenación de su gestión en el marco de una probable pre-campaña electoral, con miras a evitar el referendo revocatorio presidencial o a ganarlo, en caso de efectuarse, sobre todo a partir del segundo semestre del año 2003, cuando el incremento de las erogaciones para las llamadas misiones se hizo bajo la denominación «*Agenda Bolivariana para la Coyuntura*». Al extremo incluso de recurrir a mecanismos nunca antes ensayados como la presión efectuada sobre el Banco Central de Venezuela para la entrega de un millardo de Bs., a ser debitado de las reservas internacionales, a cuenta del superávit registrado, que sería destinado a la potenciación de los programas agroalimentarios.

Más allá de las probables buenas intenciones del gobierno, es común a estas estrategias un tinte populista-paternalista, independientemente también de los beneficios parciales a los destinatarios directos, lo cual ratificaría la tesis que se ha venido

---

<sup>13</sup> El Programa denominado Mesas Técnicas de Agua, ejecutado por Hidrocapital en el Distrito Metropolitano de Caracas, se le señala como uno de los más emblemáticos en este tema de la participación popular. Consiste en una propuesta organizativa y de capacitación, donde empresa y comunidad comparten la gestión de problemas relacionados con el servicio de agua potable y saneamiento, tales como: instalación de la red de suministro, falla en el servicio, botes de agua potable o de aguas servidas, filtraciones, problemas de recaudación, etc. (Hidrocapital, 2004)

sosteniendo en este trabajo de un uso paralelo de la pobreza como una herramienta política para garantizar apoyo popular al gobierno, especialmente en la actual coyuntura ante la expectativa de un referendo revocatorio presidencial. De hecho el presidente Chávez desde el año 2003 ha venido recuperando buena parte de la popularidad que había venido perdiendo y a principios de este año 2004 las encuestas comenzaron a ubicársela por encima del 40%. (<http://www.talcualdigital.com>, 30-01-04)

En resumen, pese a los éxitos parciales del gobierno en materia de gestión social, que contribuyen a preservarle significativos niveles de apoyo popular al primer mandatario de la República, aún se carece de una estrategia de largo plazo, universal, sistemática y coherente, para atacar el problema de la distribución del ingreso, garantizar equidad, participación ciudadana efectiva y profundización de la democracia, para reducir la dependencia del petróleo, integrar definitivamente la política económica y la política social, y principalmente para hacerle frente a la pobreza y a la exclusión, mediante una intervención que entre otras cosas haga énfasis en la inversión en capital humano y en la potenciación del capital social, que favorezca el «empoderamiento» de los pobres.

Si el gobierno evitara la improvisación y proliferación de las llamadas misiones, si las reorientara bajo el enfoque de la inversión social más que de la compensación asistencial y se esforzara en priorizar las iniciativas, limitándolas a las estrictamente necesarias, sin duplicación de programas; si se avocara también a incidir sobre los obstáculos institucionales y gerenciales que a manera de nudos críticos siguen obstruyendo la gestión del sector social y la efectividad de la política social<sup>14</sup>; si se afanara en crear y fraguar la institucionalidad necesaria para hacer realidad los preceptos constitucionales y si se hiciera de la participación popular una prioridad concreta más allá del discurso; las nuevas misiones se fortalecerían en sus objetivos y podrían marcar un punto de partida, un nuevo camino (perfectible) de búsquedas hacia el enfrentamiento de la inequidad y hacia la profundización de la justicia social como norte de una política social y de desarrollo social verdaderamente universales e integrales.

---

<sup>14</sup> Al respecto puede consultarse: Gómez y Alarcón (2003b); Machado (2003); Ochoa (2003).

Para ello sería necesario ir afinando las estrategias, previo un proceso permanente de monitoreo-evaluación que favorezca las enmiendas, y que se vayan generando sinergias entre los distintos planes y misiones que convergen en el objetivo de atacar la pobreza y la exclusión. Sólo bajo esas condiciones podrían representar el inicio de un sendero alternativo. Mientras ello no ocurra, el mapa de pobreza en que se ha convertido el territorio nacional desde fines de los años '80, ante los continuos ajustes económicos, los problemas sociopolíticos y la falta de efectividad de los programas sociales, se agudizará, incrementándose los índices respectivos, con perspectivas nada halagadoras hacia el mediado y largo plazos.

## Bibliografía

- Alvarado, N. (2004). La Atención a la pobreza en Venezuela. Perspectivas 2004. En *Excátedra*, órgano divulgativo de la Asociación de Profesores de la Universidad del Zulia (APUZ), Enero-Febrero. p.p.10-13. Maracaibo. Barcelona. Kairós.
- Alvarado, N. (2003a). La Atención de la Pobreza en Venezuela: del Gran Viraje a la Quinta República, 1999-2002. En *Cuadernos de Investigación* Nº 21, Septiembre. Ediciones de la Fundación Escuela de Gerencia Social. Caracas (versión impresa del trabajo de ascenso a profesora titular, del mismo título, elaborado en el 2002)
- Alvarado, N. (2003a). La Atención de la Pobreza en Venezuela: del Gran Viraje a la Quinta República, 1999-2002. En *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Volumen IX, Nº 2, Julio-Diciembre 2003. pp.111-150. Caracas (síntesis a manera de artículo del trabajo de ascenso a profesora titular, elaborado en el 2002)
- Alvarado, N. (2003b). Pobreza y Asistencialismo en Venezuela. En *Revista de Ciencias Sociales*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Volumen IX, Nº 3, Septiembre-Diciembre 2003. pp. 431-458. Maracaibo.
- Alvarado, N. (2000). *La Importancia de la Actitud de los Beneficiarios en la Efectividad de las Políticas Sociales del Sector Público*. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD. Disponible: <http://www.clad.org.ve>
- Armas, M. (2004a). *Las Misiones Efectistas*. En [www.el.univesal.com](http://www.el.univesal.com); 30-03-04.

- Armas, M. (2004b). *La ilusoria Misión Vuelvan Caras*. En [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com), 21-03-04.
- Asamblea Nacional Constituyente, ANC (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Nº 36860, Caracas.
- Borón, A. (2004). *Las políticas sociales en las nuevas experiencias: de la gestión de la pobreza a los estratos públicos por igualdad*. Ponencia presentada en el panel de discusión Los escenarios alternativos de las políticas sociales en América Latina, realizado dentro del Seminario «Política Social: ¿un nuevo paradigma?», organizado por la Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas, Mayo.
- Contreras, J. (2004). *La Misión Barrio Adentro*, exposición efectuada en el Foro Presentación de Experiencias: nuevos sujetos, nueva institucionalidad y gestión social (Misiones Barrio Adentro; Vuelvan Caras; Robinson; Ribas, Sucre, Guaicaipuro; Banco de la Mujer, Fondemi), realizado dentro del Seminario «Política Social: ¿un nuevo paradigma?», organizado por la Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas, Mayo.
- Cordiplan (1999). *Programa Económico de Transición 1999-2000*. Sin Edit. Sin Edic. Caracas. Disponible: <http://www.mpd.gov.ve>
- Chávez, H. (2004a). Presidente de la República. Discurso en el Teatro Municipal de Caracas, 24 de Enero 2004. En *Victoria, la Voz de las Misiones*, Año 1, Nº 1, Abril 2004. Caracas.
- Chávez, H. (2004b). Presidente de la República. *La misión Vuelvan Caras y el Desarrollo Endógeno*. En [www.cadenaglobal.com](http://www.cadenaglobal.com), consultado: 30.03.2004).
- Chávez, H. (2003). Presidente de la República. *El MAT y Mercal contra la pobreza extrema*. En: <http://www.mat.gov.ve>, 18-12-03), consultado: 26-03-2004.
- D'elia, Y. (2003). Pobreza y Política Social. En *ILDIS. Informe Social 8 Venezuela 2002*, pp.21-28". Caracas, Diciembre, e *Informe Social 8 Venezuela 2002*, pp.11-18". Caracas, Diciembre.
- De Negri, A., y otros (2002). *El Desarrollo de un pensamiento estratégico en las políticas públicas por la calidad de vida y la salud*. MSDS. Instituto de Altos estudios «Arnoldo Gabaldón». Documento elaborado para el Programa de Educación Permanente de Salud y Desarrollo Social. Caracas, Julio (mimeo).
- Fernández, B. (2004). *Transfiguraciones comunitarias: subjetividad, identidad y ciudadanía popular*. Ponencia presentada en el panel de discusión: Participación Social y generación de poder ciudadano, realizado dentro del Seminario «Política Social: ¿un nuevo paradigma?», organizado por la Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas, Mayo.
- Fundación Proyecto País (2004). Tríptico informativo sobre la Misión Mercal. Caracas.

- Fundación Sucre (2004). Tríptico informativo y Afiche sobre la Misión Sucre. Caracas.
- Gamboa, T. (2003). *Salud, Política Social y Estado en Venezuela*. Ponencia presentada en el XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Arequipa, Perú, Noviembre.
- García, D. (2004). Relatoría comentada del foro Presentación de Experiencias: nuevos sujetos, nueva institucionalidad y gestión social (Misiones Barrio Adentro, Vuelvan Caras; Robinson; Ribas, Sucre, Guaicaipuro; Banco de la Mujer, Fondemi); realizado dentro del Seminario «Política Social: ¿un nuevo paradigma?», organizado por la Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas, Mayo.
- Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela (2003). Planteamientos formulados en la V Reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, celebrada en Washington, DC, Mayo.
- Gómez, I. (2001). *¿Transición o Continuidad? Perspectivas de la Política Social Venezolana en el nuevo milenio*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Noviembre. Buenos Aires.
- Gómez, I. (2003). **Política social y crisis política en Venezuela**. Ponencia presentada en el XXIV **congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)**. Arequipa, Perú, 4-7, Noviembre.
- Gómez, I. y Alarcón, L. (2003a). Los nudos críticos de la política social venezolana de 1989 a 2001. En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Volumen 9, Nº 2, pp.14-35. Caracas.
- Gómez y Alarcón (2003b). *Militarismo, Política Social y Ciudadanía*. Ponencia presentada en la LIII Convención Anual de ASOVAC. Noviembre, Maracaibo.
- Guendel, L. (2003). *Políticas Públicas y Derechos Humanos* (mimeo).
- Hidrocapital, 2004. Gestión Comunitaria de Agua. Tríptico informativo de las Mesas Técnicas de Agua. Caracas.
- Iglesias, M. C. (2004). Ministra del Trabajo. *Vuelvan Caras: la misión de las misiones*. En [http:// www.venezuela.gov.ve](http://www.venezuela.gov.ve), consultado: 16-02-04.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS, 2003). Informe Social 8 Venezuela 2002. Anexos Estadísticos. Caracas, Diciembre.
- Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE, 2004). Tríptico informativo sobre el Centro de Investigación y Alfabetización «Misión Robinson» (CIAMIR). Caracas.

- Lanz, C. (2004). *La Misión Vuelvan Caras*, exposición efectuada en el foro Presentación de Experiencias: nuevos sujetos, nueva institucionalidad y gestión social (Misiones Barrio Adentro, Vuelvan Caras; Robinson; Ribas, Sucre, Guaicaipuro; Banco de la Mujer, Fondemi); realizado dentro del Seminario «Política Social: ¿un nuevo paradigma?», organizado por la Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas, Mayo.
- León, L. V. (2004). Director de Datanálisis, Comentarios a la Misión Vuelvan Caras, en: Armas, Mayela (2004b) [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com), 21-03-04
- Machado, C. (2003). Política y Programas Sociales (1989-2002). En *Revista Gaceta Laboral*, Vol. 9. No. 2, Mayo-Agosto 2003. pp. 165-189. Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y de Disciplinas Afines. La Universidad del Zulia, Maracaibo.
- Maingon, T. (2003). La Política Social en Venezuela 1999-2003. En *ILDIS. Informe Social 8 Venezuela 2002*, pp.21-28". Caracas, Diciembre.
- Márquez, A. (2004a) Ministro de Agricultura y Tierra. *El país contará con 200 módulos mercal*. En [www.mat.gov.ve/noti31](http://www.mat.gov.ve/noti31); 29-09-03, consultado: 26-03-2004.
- Márquez, A. (2004b). Ministro de Agricultura y Tierra. *MAT alcanza los 100 mercales*. En [www.mat.gov.ve/noti31](http://www.mat.gov.ve/noti31); 16-12-03; consultado: 26-03-2004.
- Mercado de Alimentos, C.A. (Mercal, 2004). Gerencia de Desarrollo Social. Tríptico Informativo sobre la Misión Mercal. Caracas.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo, MPD (2000a). Programa Económico Año 2000. Disponible: <http://www.mpd.gov.ve>
- MPD (2000b). Programa de Gobierno. *La Propuesta de Hugo Chávez para Continuar la Revolución*. Disponible: <http://www.mpd.gov.ve>
- MPD (2001). Plan Económico y Social de la Nación 2001-2007. Disponible: <http://www.mpd.gov.ve>.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social, MSDS (2000). *La Revolución Social en la V República. La Política Social de Venezuela*. Documento preparado para la reunión de seguimiento de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social. Ginebra, Suiza. Junio (mimeo). Caracas. 110pp.
- MSDS (2002). El Plan Estratégico Social (versión Agosto 2002, mimeo). Caracas
- MSDS (2004). Tríptico Informativo sobre la Misión Barrio Adentro y Estrategia de Atención Primaria en Salud. Caracas.
- Ministerio del Trabajo. Misión Vuelvan Caras (2004). Tríptico Informativo. Caracas.
- Mota, G. (2004). Programas Sociales Nacionales (Fichas Descriptivas). En *Cuadernos Técnicos* No. 19. Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas, Mayo.

- Movimiento Quinta República, MVR (1998). *Una Revolución Democrática. La Propuesta de Hugo Chávez para Transformar Venezuela*. Sin Edic. Sin Edit. Caracas. 51pp.
- Mujica, N. (2001). *Escenarios de la V República: Políticas Sociales y Económicas Integradas para Venezuela (Prospectiva 2000-2006)*. Proyecto Especial de grado para optar al título de Especialista en Política Social. Centro de Estudios del Desarrollo. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Mujica, N. (2002). Estado y Políticas Sociales en Venezuela ¿La Quinta República o regreso al pasado? En *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 7, No. 18, Junio, 237-266, La Universidad del Zulia. Maracaibo.
- Mujica, N. y Alvarado, N. (2004). Pobreza y Política Social en Venezuela hoy: reflexiones sobre su concepción y praxis. En *Revista del Banco Central de Venezuela «Foros 10»* Abril. pp.145-163. Caracas.
- Ochoa H. y Rodríguez, I. (2003). Las fuerzas Armadas en la Política Social Venezolana. En *Revista Política y Cultura*. Universidad Metropolitana. Xochimilco, Otoño, 2003, Nº 20, pp.117-135, México.
- Ochoa, H. (2003). *La Política Social en el gobierno de Chávez: los obstáculos a una reforma para la profundización de la democracia*. Ponencia presentada en el XI Congreso de la Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe (FIEALC), Osaka, Japón, Septiembre.
- Ortega, D. (2004). Economista de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional, Comentarios a la Misión Vuelvan Caras, En Armas, Mayela (2004b) [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com),21-03-04)
- Parra, M. y Lacruz, T. (2003). *Proyecto Observatorio Social. Seguimiento Activo a los Programas Sociales en Venezuela. Caso de los Multihogares de Cuidado Diario*. Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CISOR), mimeo, Caracas, Abril.
- Pulido de Briceño, M. (2001). Lo Social en Terapia Intensiva, en *SIC*. Nº 631. Febrero, 9-11. Caracas.
- Rodríguez, E. (2004). *Venezuela, una visión sistémica de la política social*. Ponencia presentada en el Seminario «Política Social: ¿un nuevo paradigma?», organizado por la Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas, Mayo.
- Romero, C. (2000). Educando a Chávez. Entrevista en *Revista Gerente*, pp. 26-28, febrero, Caracas.

## Información de prensa:

El Nacional, 02-05-99 (versión digital, <http://www.el-nacional.com>)  
El Nacional, 15-07-99 ([www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com)).  
El Nacional, 20-07-99 ([www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com))  
El Nacional, 14-02-2000 ([www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com)).  
El Nacional, 07-02-2001) ([www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com)).  
El Nacional, 20 al 29/03-2001) ([www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com)).  
El Nacional, 19-05-2001 ([www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com)).  
El Nacional, 17-10-2001 ([www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com)).  
El Nacional, 02-06-2003 ([www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com)).  
El Universal, 23-11-03 (<http://www.eluniversal.com>)  
El Universal, 24-12-04 (<http://www.eluniversal.com>)  
El Universal, 13-03-04 (<http://www.eluniversal.com>)  
El Universal, 21-03-04 (<http://www.eluniversal.com>)  
El Universal, 10-10-03 (<http://www.eluniversal.com>).  
Tal Cual, 18 al 21-3-2001([http:// www.talcualdigital.com](http://www.talcualdigital.com))  
Tal Cual, 30-01-04([http:// www.talcualdigital.com](http://www.talcualdigital.com))  
Victoria, La Voz de las Misiones, Año 1, Nº 1, Abril 2004.Caracas.

### Otros sitios web consultados:

<http://www.mercal.gov.ve>; consulta: 03-03-04  
<http://www.proal.gov.ve>; consulta: 03-03-04  
<http://www.inti.gov.ve>; consulta: 15-04-04  
<http://www.mpd.gov.ve>; consulta: varias años  
<http://www.mre.gov.ve>; consulta: 24-05-04  
<http://www.misionrobinson.gov.ve>; consulta: 17-03-04  
<http://www.misionribas.gov.ve>; consulta: 17-03-04  
<http://www.misionsucre.mes.gov.ve>; consulta: 03-03-04  
<http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misionribas>; consultada: 17-02-04  
<http://www.venezuela.gov.ve/vtv>; consulta: 16-02-04  
<http://www.cadenaglobal.com.ve>; consulta: 28-04-04  
<http://www.me.gov.ve>; consulta: 30-03-04

### Otras fuentes:

Programa «Aló Presidente», Domingo, 07-12-2003