

# Caracterización de las estrategias de la lucha contra la pobreza Venezuela 1999-2005<sup>1</sup>

**Thais Maingon<sup>2</sup>**

**Centro de Estudios del Desarrollo**

**Universidad Central de Venezuela**

## **Resumen**

El objetivo principal de este artículo es presentar una caracterización de las principales estrategias de lucha contra la pobreza que el actual gobierno de Venezuela está llevando adelante. Para alcanzar este objetivo, en primer lugar, se identifican las acciones sociales desplegadas por el Estado venezolano durante los últimos 7 años. Luego se exponen los resultados del conjunto de las estrategias y, por último, a manera de conclusión, se señalan y plantean algunos de sus aspectos críticos y retos a futuro.

**Palabras clave:** política social, programas sociales,  
pobreza, Venezuela

---

<sup>1</sup>Una versión preliminar de este trabajo fue presentada como ponencia en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Santiago de Chile del 18 al 21 de Octubre de 2005, como parte del panel "Las estrategias de lucha contra la pobreza hoy en Argentina, México y Venezuela: resultados, retos y perspectivas."

<sup>2</sup> Socióloga. Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Profesora-investigadora del Área de Desarrollo Sociopolítico del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de esta institución universitaria. E-mail: tmaingon@cantv.net

## Abstract

### **CHARACTERIZATION OF THE VENEZUELAN GOVERNMENT'S STRATEGIES FOR FIGHTING POVERTY (1999-2005)**

*This paper presents the main Venezuelan government's strategies carried out to fight poverty between 1999 and 2005. The programs of the Venezuelan government are identified, characterized as well as their outcomes and their future course. Critical aspects of those policies are also discussed. This work is based on the analysis of secondary sources.*

**Key words:** social policy, social programs, poverty, Venezuela

## Introducción

Los resultados y consecuencias de la aplicación de las recetas neoliberales en los países de América Latina, no fueron exitosas en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Circunstancias tales como el aumento sin precedentes de las familias en situación de pobreza, la crisis económica, institucional y de representatividad que acompañó la instrumentación de los programas de ajuste estructural, promovieron el surgimiento de nuevos enfoques y el planteamiento de estrategias dirigidas a la erradicación de la pobreza.

En Venezuela se están experimentando nuevas formas de atacar la pobreza; emergen nuevas iniciativas para luchar contra el analfabetismo, aparecen mecanismos dirigidos a lograr la capacitación laboral de los sectores más pobres y excluidos de la esfera laboral formal, surgen nuevos instrumentos orientados a la inclusión en el sistema educativo formal, básico y superior; otras estrategias están dirigidas a mejorar el acceso a la atención primaria en salud, a la seguridad alimentaria, a la conformación de cooperativas, entre otras.

Conjuntamente asistimos a la disposición del gobierno nacional para crear las oportunidades necesarias para lograr el reconocimiento y garantía de los derechos de todos los ciudadanos. El Estado en Venezuela, por definición constitucional, es el garante del bienestar colectivo, de la satisfacción de las necesidades sociales esenciales para que todos alcancen una calidad de vida digna. Las acciones sociales

adquieren una configuración distinta a la que se diera en décadas anteriores y ello se debe, principalmente, al reconocimiento que hace el actual gobierno a los sectores populares, entendidos como los actores a reivindicar por el Estado, en el marco de una democracia no cimentada en la representación partidista, sino en el control directo de las decisiones a través de fórmulas organizativas colectivas que se espera sean incluyentes.

Estos intentos para cambiar el marco institucional de la acción social del Estado, se están llevando a cabo en medio de un ambiente de alta conflictividad social y polarización política que se expresó con mayor fuerza en los sucesos ocurridos durante el año 2002. Posterior a estos sucesos, se produjo un dilatado proceso encaminado a la organización de la convocatoria del referéndum revocatorio presidencial. El conjunto de estos eventos tuvieron un impacto negativo y, por tanto, altamente desfavorable en las condiciones socioeconómicas de la población; su consecuencia inmediata fue el deterioro de la calidad y condiciones materiales de vida de amplios sectores y sobre todo, de los sectores mas pobres de la población, lo cual se tradujo en un aumento de las familias en situación de pobreza.

El periodo de gobierno del Presidente Chávez se inscribe en lo que ha sido considerado como una fase de la transición sociopolítica iniciada en 1989 que se profundizó en 1993, con la segunda presidencia de Rafael Caldera y que fuera caracterizada a grandes rasgos por el colapso del sistema de partidos, la preferencia electoral de un líder extrasistémico y extrapartido, la desilusión ante los mecanismos de la democracia representativa, la reducción del papel del Estado en la sociedad y, en especial, de sus funciones sociales, la creciente desigualdad social y el aumento de la pobreza.

En este trabajo, partimos de la premisa que supone que el desempeño y los resultados generales de las estrategias contra la pobreza, instrumentadas por el actual gobierno, evidencian el poco éxito que hasta ahora ha tenido la acción del Estado en su lucha para aliviarla. En 1999, se abrió en el país un escenario político novedoso que prometía cambios significativos en la relación Estado-sociedad y, exhibía, por lo menos en lo que al discurso se refiere y a los primeros documentos

oficiales, una concepción diferente de lo que deberían ser las políticas públicas y especialmente las relativas al aspecto social.

Al mismo tiempo, es justo señalar que este nuevo escenario político, desde su instauración, estuvo —y sigue estándolo— rodeado de fuertes contradicciones y tensiones sociopolíticas que develaron con fuerza una sociedad excluyente, fragmentada y desintegrada teniendo en cuenta que para tenga éxito la política social, requiere sociedades integradas y cohesionadas socialmente. Este nuevo escenario sociopolítico es consecuencia, entre otros aspectos, de la presencia de una débil institucionalidad de la política social que viene observándose desde finales de la década de los setenta, debido principalmente, al deterioro progresivo de las que fueron objeto las funciones del Estado en esta materia. Cuestión que se profundizó durante la década de los ochenta con los sucesivos ajustes y reajustes macroeconómicos y la pretensión de los gobiernos de turno de asumir las tesis neoliberales.

Hoy en día, la institucionalidad social sigue exhibiendo esta tendencia hacia la desintegración, descomposición y atomización del sector social. Se crean nuevas organizaciones para dirigir los nuevos programas sociales (misiones) que tienen un funcionamiento paralelo a la estructura social formal de la administración pública, no ofrecen información estadística confiable y su gestión es de corte militarista y centralista.

Sin embargo, y pese a lo anterior, las orientaciones de las nuevas estrategias sociales están dirigidas principalmente a la reivindicación de los derechos sociales, a la inclusión, a la organización de redes sociales, a la construcción de caminos para hacer efectiva la participación ciudadana y a la generación de nuevas relaciones de poder. Si bien las misiones han resultado ser un mecanismo de carácter masivo y directo para canalizar recursos hacia los sectores de mayor pobreza que los programas sociales compensatorios implementados en el pasado, esto no invalida el esfuerzo que debe hacer el Estado para convertir estas acciones en mecanismos institucionales.

En consecuencia, las misiones no deberían conformarse como la estrategia central de la política social. Es necesario desarrollar acciones

sociales que involucren a las instituciones del Estado de manera global, con el concurso de todas las instancias de gobierno (nacional, estatal y local) y, afrontar en forma sistemática, la magnitud y gravedad de los problemas de pobreza y exclusión que aquejan a la sociedad venezolana.

Son tres los objetivos de este trabajo. El primero, es hacer un intento para caracterizar las principales estrategias de superación de la pobreza puestas en marcha por el actual gobierno de Hugo Chávez, durante un periodo que abarca desde su elección como presidente en 1999 hasta mediados de 2005. El segundo es identificar, a través de indicadores sociales seleccionados, los alcances y limitaciones de estas estrategias y, por último, señalar algunos de sus aspectos críticos.

### **El centro del debate: pobreza y desigualdad**

La pobreza expresa desigualdad y discriminación. Según el Banco Mundial (2004) a inicios de la década de los noventa, el 10% de los hogares más ricos de Latinoamérica recibía aproximadamente el 48% de la renta total de la economía, mientras que el 10% más pobre, obtenía el 1,6%. Señala este organismo internacional que América Latina inicia el siglo XXI con un estancamiento en el proceso de superación de la pobreza. Para el año 2002, aproximadamente 220 millones de latinoamericanos apenas lograban alcanzar el ingreso mínimo necesario para satisfacer sus necesidades básicas. Desde 1980 hasta el 2002 el número de pobres aumentó en 40,5% del total (eran 136 millones para 1980).

La pobreza no se hace a sí misma, sino que es el resultado de “opciones cautivas.” Esto se ve claramente en Venezuela en donde el Estado actuó por mucho tiempo al margen de la propia sociedad, construyendo ciudadanías “asistidas”, en las que por una parte, las reivindicaciones se ajustaron a la participación del Estado y del Gobierno en la renta petrolera, así como también, al poder que el partido de gobierno de turno detentara y, por otra parte, la dinámica económica logró sostenerse disociada de las demandas sociales.

## Modos de entender y medir la pobreza

Toda definición de pobreza es política. Esto implica necesariamente una concepción normativa sobre el orden social existente; la interpretación de sus causas y consecuencias predeterminan tanto las orientaciones de la política pública, como el énfasis de las acciones sociales que un gobierno deberá poner en práctica (D'Elía, 2003; Grynspan, 2003). D'Elía (2003) señala que, en términos generales hay tres tipos de enfoques para entender y medir la pobreza, en consecuencia, existen diversas perspectivas para entenderla y para desarrollar políticas antipobreza. En distintos momentos de las últimas décadas, se han instrumentado en el país diferentes estrategias dirigidas a mitigar la pobreza; todas ellas corresponden, básicamente, a los dos primeros enfoques.

El primero de ellos es el enfoque de base económica que se centra en el método de la pobreza de bajos ingresos, conocido como *líneas de pobreza* o *de ingreso* del cual se desprende el diseño de políticas selectivas dirigidas hacia los sectores de escasos o ningún ingreso. La base conceptual de este método descansa en un cálculo indirecto de un conjunto de necesidades insatisfechas a través de los consumos potenciales de los hogares (volumen de los ingresos, poder adquisitivo y decisiones de gasto adoptadas). Esta perspectiva considera que un hogar es pobre si éste no logra reunir, de forma estable y sostenida, los recursos necesarios para la satisfacción de sus principales necesidades. A lo anterior se le agrega la categoría de hogares en pobreza extrema que son definidos como aquellos que tienen ingresos inferiores al costo mínimo de una Canasta Alimentaria Normativa.

Esta es la perspectiva dominante para entender y medir la pobreza asumida tanto por los gobiernos nacionales de la región, como por los organismos internacionales y Venezuela no es la excepción. Al tener una base económica, de este enfoque se infiere que las causas de la pobreza tienen que ver, fundamentalmente, con el bajo desempeño económico y con los bajos niveles de ingreso alcanzados, además del inadecuado comportamiento de las variables que lo determinan.

Este enfoque comúnmente se aplica conjuntamente con el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) con el objetivo de describir la

heterogeneidad de la pobreza. Las NBI se definen de acuerdo a la selección de algunos componentes con sus respectivos indicadores<sup>3</sup> que expresan el grado de satisfacción de cada una de las necesidades seleccionadas. Existe un nivel mínimo para cada indicador y se considera que por debajo de éste, el hogar es pobre de acuerdo con el número de NBI que presenten. Un hogar es pobre si presenta una NBI y es pobre extremo si presenta dos o más NBI (INE, 2004).

A partir de este enfoque se reconoce que la desigualdad presente en los ingresos de los diferentes sectores es un factor determinante para el nivel de la pobreza. Los países de América Latina presentan uno de los más altos índices de concentración de los ingresos. Particularmente en Venezuela para el año 2003, cuando el índice de pobreza alcanzó el 55% de los hogares, el 20% más rico de la población acumulaba un poco más del 50% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre percibía el 4% del ingreso total nacional. La relación es de 11 a 1 lo que expresa una desigualdad extrema entre ambos sectores de la población (Véase cuadros No. 1 y 2).

<sup>3</sup> Los indicadores seleccionados son: hogares con niños en edad escolar (7 a 12 años) que no asisten a la escuela; hogares en hacinamiento crítico; hogares en viviendas inadecuadas; hogares con vivienda sin servicios básicos y hogares con alta dependencia económica.

## Cuadro No. 1

### Pobreza total y extrema Venezuela 1995-2004

Años	Nivel Hogares	
	Pobreza Total %	Pobreza Extrema %
1995	54,0	
1996	67,6	25,0
1997	51,9	Nd
1998	46,5	19,1
1999	42,4	16,8
2000	41,0	15,8
2001	39,1	14,1
2002	45,1	18,8
2003	54,6	25,1
2004*	60,1	28,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).<sup>4</sup>

\* Cifras para el primer semestre del año.

---

<sup>4</sup> El INE estima la población en situación de pobreza a través de la comparación del ingreso del hogar con un valor denominado Línea de Pobreza, que consiste en el precio de la canasta de alimentos básicos y servicios prioritarios para la salud y educación. El método se basa en comparar el monto del ingreso per cápita con el valor per cápita de la Canasta Básica y considera pobres a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al costo de la canasta per cápita. Se habla de hogares en situación de pobreza extrema cuando presentan ingresos per cápita menores al valor de la canasta que cubre únicamente las necesidades básicas alimentarias (INE).

## Cuadro No. 2

### Distribución de ingresos por quintil y medidas de desigualdad en la distribución familiar del ingreso - Coeficiente de GINI

Venezuela 1997-2003

Años	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gini	0,49	0,49	0,47	0,48	0,46	0,49	0,48
<b>Quintil del ingreso per cápita de los hogares</b>							
1er. Quintil — 20% m̄s pobre	4,1	4,1	4,4	4,0	4,5	4,4	4,0
2¼ Quintil	8,2	8,5	9,1	8,6	9,9	7,9	8,8
3er. Quintil	13,2	13,0	13,2	13,5	13,1	12,6	13,0
4¼ Quintil	20,9	21,1	21,4	21,6	23,0	20,9	21,4
5¼ quintil — 20% m̄s rico	53,6	53,4	51,9	52,3	49,6	54,1	52,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (2004), Reporte social No. 2

Una conclusión que se deriva de este primer enfoque es que, para reducir significativamente los índices de pobreza, se deberá mejorar la distribución del ingreso en el sentido de hacerla menos desigual y más equitativa entre los diferentes sectores de la población. El diseño de políticas antipobreza que resulta de esta perspectiva económica-social, no toma en consideración otras dimensiones que son muy importantes como son las ético-sociales con lo cual no se está reconociendo la

responsabilidad que tienen las políticas económicas en la generación de la pobreza y en alterar la distribución de los ingresos.

El segundo enfoque es conocido como el enfoque del *bienestar social*, vinculado al desarrollo de políticas redistributivas. Para este enfoque la pobreza es el resultado de un progreso económico muy bajo, de una desigual distribución de los ingresos y de una baja capacidad del Estado para generar recursos y oportunidades entre todos los sectores de la población de una forma equitativa. Por tanto, el diseño de las políticas antipobreza deberá abarcar las políticas económicas. El Estado juega un papel importante en cuanto a que es el ente que redistribuye los recursos y las oportunidades entre los diversos sectores de la población. El objetivo es, desde esta perspectiva, asegurar un salario mínimo y seguridad social frente a contingencias como la vejez, enfermedad y desempleo principalmente. En términos globales, la protección brindada por el Estado está dirigida a que los distintos sectores sociales tengan el mayor acceso posible a los servicios públicos y a desarrollar los derechos sociales.

El último es el enfoque de los *derechos*, desde el cual se define la situación de pobreza como una variable dependiente de la "*pertenencia a grupos vistos como sectores atrasados en la perspectiva modernizadora (campesinos o indígenas), como grupos que no lograron articularse alrededor de los partidos o el Estado o como grupos de bajos y medianos recursos (obreros, artesanos, amas de casa, jóvenes, entre otros) sin oportunidades por haber sido dejadas a cuenta de los riesgos del mercado...*" (D'Elía, 2003:15). Esta es una pobreza caracterizada por las condiciones de debilidad de ciertos grupos en relación con la cultura y poder dominantes.

Este enfoque basa el diseño de sus estrategias antipobreza en el desarrollo de políticas inclusivas, relacionadas con la mejoría de la calidad de vida. En consecuencia, desde esta nueva perspectiva para estudiar y medir la pobreza, como lo señala D'Elía (2003), se apunta a considerar otros elementos como son la inclusión, el respeto y ejercicio pleno de los derechos, sobre todo aquellos que tienen que ver directamente con la calidad y condiciones materiales de vida de las personas y con su reconocimiento como miembros de una misma

sociedad en la cual todos deben ser reconocidos como iguales. Para este enfoque, la principal causa de la pobreza es la desigualdad de oportunidades, tanto en el acceso a los recursos como en el desarrollo de capacidades para convertir estos recursos en realizaciones valiosas (Sen, 1992). La pobreza para este enfoque, está definida como la ausencia de derechos.

Las políticas a diseñar desde esta perspectiva, están dirigidas y asociadas con la satisfacción de las necesidades que apoyan o promueven la realización plena de las personas, el reconociendo de sus derechos y su consideración como actores con poder político y social. Las estrategias antipobreza están asociadas a la construcción de ciudadanía, al universalismo en la distribución del bien común, entendida como el desarrollo de oportunidades y capacidades para que las personas puedan alcanzar niveles de vida dignos. Esta forma de entender la pobreza trasciende los criterios meramente económicos, y pasa a entender que es necesario y urgente, llegar a compromisos dirigidos hacia el diseño de estrategias que respondan ética y moralmente a una distribución más justa y equitativa de las oportunidades y capacidades, así como también al reconocimiento de los derechos de amplios sectores de la población.

### **Variables asociadas con la pobreza en Venezuela**

La pobreza es un problema pluridimensional y multicausal que tiene expresiones muy heterogéneas. Al respecto, Molina (2004:27-28) destaca cuatro variables que se asocian significativamente con la pobreza en Venezuela.

La primera de estas variables es la *tasa de dependencia del hogar*, entendida como el porcentaje de miembros del hogar que dependen de las personas ocupadas en el mismo. Los resultados indican que mientras menor es la tasa de dependencia del hogar, mayor es la probabilidad que el hogar no sea pobre.<sup>5</sup> La segunda variable es la *tasa de escolaridad del hogar*, entendida como el porcentaje de años efectivos de escolaridad

---

<sup>5</sup> Sobre esta tasa inciden el porcentaje de menores en el hogar y la tasa de desocupación del hogar.

de los miembros del hogar, relativos al número total de años de escolaridad que deberían tener de acuerdo a su edad.<sup>6</sup> La tercera es la *tasa parental del hogar*, calculada como el porcentaje de miembros adultos que ejercen el rol de padres o madres en los núcleos familiares del hogar.<sup>7</sup> La cuarta y última dimensión es el *grado de urbanización* del sector de ubicación de la vivienda; a menor urbanización se encuentran peores condiciones de vida.<sup>8</sup>

La identificación de estas cuatro variables asociadas significativamente con la pobreza en Venezuela, hace pensar que el diseño de las políticas y de las estrategias de lucha contra la pobreza, debería empezar por romper o transformar positivamente las asociaciones entre las dimensiones que estas tasas involucran. Por tanto, entre las principales estrategias dirigidas a romper el círculo vicioso de la pobreza estarían, entre otras, la creación de empleos y de mecanismos de incorporación o inserción de los excluidos en el mercado de trabajo; apertura de espacios para el apoyo, estímulo y ampliación del acceso al sistema educativo; dotación de servicios públicos en salud de calidad y de infraestructura en las zonas de viviendas de los sectores pobres. Encontramos que las estrategias de lucha contra la pobreza implementadas por el actual gobierno, en términos generales, están definidas y delineadas en esta dirección.

## **Características de las estrategias de lucha contra la pobreza**

En el año 1999, el Presidente de la República anunció la conformación de una alianza cívico-militar para atender socialmente a

---

<sup>6</sup> Por cada año de escolaridad alcanzado en el hogar, la oportunidad que no se caiga en estado de pobreza por ingresos aumenta en 4,3%.

<sup>7</sup> Cada aumento porcentual en esta tasa implica un incremento del 1% en las oportunidades de superar la pobreza.

<sup>8</sup> Molina (2004) señala que otras variables como la escolaridad del jefe del hogar, su condición laboral y función en el trabajo, así como la cantidad de servicios de la red urbana de los que dispone el hogar, contribuyen a explicar la probabilidad de caer en condición de pobreza, pero su poder explicativo es menor que el exhibido por las cuatro variables mencionadas.

las comunidades más necesitadas, con ello estaba imprimiendo a la implementación y ejecución de la política social, un rasgo militarista al mismo tiempo que insertaba a los militares en la sociedad.<sup>9</sup> El Plan Bolívar 2000 comprendió un conjunto de actividades de asistencia pública dirigidas a mejorar, recuperar y/o construir viviendas, infraestructura educativa, de atención en salud, entre otras actividades de carácter social e incluyó también un programa de empleo rápido, suministros de alimentos e implementos de productos de higiene básicos entre otras acciones de beneficencia en las comunidades de extrema pobreza.

El conjunto de estas acciones debía apoyarse en la organización de las comunidades que también se constituyó, en un principio, como un objetivo más a ser cumplido por los militares. Este Plan fue concebido como la plataforma de las estrategias de la lucha antipobreza del gobierno y tuvo tres objetivos principales: poner en contacto a la institución castrense con los habitantes de las comunidades más necesitadas, organizar a estas comunidades y asistirles en la satisfacción de sus necesidades más básicas.

A finales de este mismo año se creó el Fondo Único Social (FUS) cuya función fue fortalecer los programas de desarrollo social y garantizar que los recursos llegasen directamente a la población pobre en el menor tiempo posible. El FUS absorbió nueve de los programas sociales que operaban en el período 1996-1998, correspondientes a los gestionados a través de la red escolar, luego apoyó las actividades del Plan Bolívar 2000 y finalmente, en el año 2003, pasó a constituirse en un canal de financiamiento de las misiones sociales (D'Elía y Maingon, 2005).

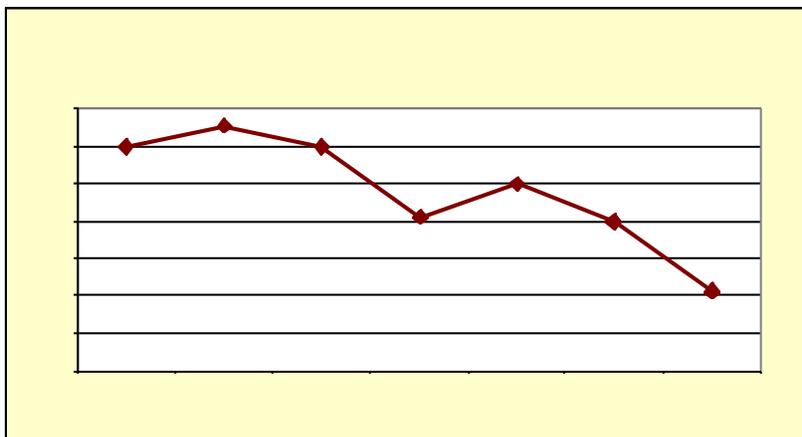
Otro hito importante, en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza, tiene que ver con la incorporación en la Constitución de 1999, de elementos que implican demandas de cambio dirigidas al reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía, que establecen cambios no solamente en la relación entre el Estado y la sociedad, sino también entre los distintos ámbitos de la sociedad. Asimismo, se encuentra en esta Carta Magna la definición de un nuevo modelo político, definido como democrático-participativo y protagónico que, de acuerdo a esta

---

<sup>9</sup> Al respecto véase el interesante trabajo de Ochoa y Rodríguez (2003).

concepción de sociedad, la política social debe tener como finalidad la construcción de una ciudadanía de contenido social.

El tema de la reducción de la pobreza es uno de los aspectos más importantes para el actual gobierno, es el motor del discurso político del presidente Chávez y, en gran medida, es utilizado para la movilización política con el objetivo de obtener el apoyo necesario que requiere la estabilidad del régimen. El discurso presidencial destaca la reivindicación de los derechos de los excluidos y su invitación a participar de la renta petrolera y de sus beneficios. Sin embargo, pese a lo anterior, el comportamiento del ingreso de los hogares ha experimentado un deterioro sostenido desde 1998 (Véase gráfico 1).



Las misiones surgen, en el año 2003, como una iniciativa del Gobierno Nacional con el propósito de atender los principales problemas sociales de los sectores populares en las áreas de educación, salud, alimentación, empleo y vivienda. Su emergencia se da en un clima de fuerte confrontación y polarización política que tuvo como su punto más álgido, a los sucesos de abril del año 2002 y es durante este periodo cuando el Ejecutivo pone en marcha y multiplica en número estas misiones.

Lo que hace particular a las misiones es su carácter político, masivo y de alineación con los objetivos y estrategias del proyecto político conocido como la Revolución Bolivariana. De hecho, hoy en día se han ampliado considerablemente los campos de acción de algunas de estas misiones para convertirse en espacios para el desarrollo de otras iniciativas ligadas al proyecto bolivariano y con ello se han perdido oportunidades orientadas a reducir la pobreza. Es significativo mencionar que para el presidente Chávez el último objetivo de estas misiones es “consolidar, fortalecer, apuntalar y profundizar perfeccionar y avanzar aceleradamente hacia una nueva estructura social” (texto editado por Harnecker del discurso del Presidente de la República del 12 de noviembre de 2004)

El propio Presidente de la República calificó el lanzamiento de las misiones más como parte de una estrategia político-electoral que social y, además, como respuesta política a los cuestionamientos que desde la oposición se venían haciendo al Gobierno después de 4 años de gestión gubernamental. Las misiones puestas en marcha, meses antes de la celebración del referéndum revocatorio del mandato presidencial, contribuyeron en gran medida a que el presidente obtuviese el respaldo necesario para salir airoso de esta contienda.<sup>10</sup>

Asimismo, como apunta Alvarado (2004), las misiones son manipuladas en cuanto al discurso se refiere y desde el punto de vista ideológico, con objetivos estratégicos para garantizar la paz social y política mínimas para el sustento de la gobernabilidad ya que los destinatarios de estos programas son los sectores populares que son al mismo tiempo la base de sustentación del gobierno nacional. Las misiones conforman un conjunto de programas sociales de corte, básicamente, asistencialista y focalizados (Alvarado, 2004) que requieren

---

<sup>10</sup> En el Taller de Alto Mando celebrado entre los días 12 y 13 de noviembre del año 2004, el presidente Chávez dijo lo siguiente: “Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: ‘Presidente, si el referéndum fuera ahorita (sic) usted lo perdería.’ Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello, porque ustedes saben que mucha gente no le dice a uno las cosas, sino que se la matizan. Ése (sic) es un malo. No, estamos bien, estamos sobrados. Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel” (Harnecker, 2004:31).

para su ejecución una nueva organización popular que los sustente y les otorgue viabilidad.

Respecto a las décadas pasadas, en la práctica, la instrumentación de las misiones sociales y su concepción imprimen cambios significativos en el estilo de atacar la pobreza, ya que están orientadas, por lo menos en lo que al discurso se refiere, a reestablecer los equilibrios sociales, incluir a los excluidos, generar capacidades y garantizar las oportunidades de acceso y ejercicio de los derechos sociales.<sup>11</sup>

Hasta el momento se pueden registrar cerca de 17 misiones o programas con este nombre, entre las cuales destacan las relacionadas con objetivos de naturaleza social, como son las que tienen que ver con la atención primaria en salud (Barrio Adentro I, II y III), las misiones educativas (Robinson I, II y III, Ribas y Sucre), seguridad alimentaria (Misión Mercal I y II), la capacitación para el trabajo (Misión Vuelvan Caras) y la Misión Vivienda y Hábitat (Véase Tabla 1).

Se pueden encontrar en los documentos oficiales y derivar de algunos de los discursos y comparencias públicas del presidente Chávez, que las misiones tienen los siguientes objetivos formales y explícitos:

- Convocar e inducir a que un número mayor de personas se incorporen al proyecto político promovido desde el Estado-gobierno-movimiento político.
  
- Reconocer el protagonismo de las poblaciones excluidas haciéndolos visibles en las prioridades y asignaciones de los recursos del Estado, sobre la base de una mayor igualdad política y social.

---

<sup>11</sup> Entre los documentos oficiales a los cuales estamos haciendo referencia están la Constitución de 1999, Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y al Plan Estratégico Social.

**TABLA No. 1**  
**Principales programas y misiones sociales nacionales**  
**Venezuela 1999-2005\***

Adscripción	Nombre	Descripción y objetivos
Ministerio de Agricultura y Tierras	1. Plan Zamora  2. Misión Zamora  3. De alimentos estratégicos (PROAL)	-Adjudicación de tierras a campesinos, créditos agrícolas. Capacitación técnica, entrega de maquinarias y otras de infraestructura. Con el objetivo de alcanzar la transformación de la tierra en unidades económicas productivas. -Lograr la seguridad y soberanía alimentaria. Redistribución de la tierra y apoyo agropecuario e industrial al campesino así como capacitación. -Dar acceso a la población en situación de pobreza a los alimentos de la cesta básica. El objetivo es crear un circuito de comercialización alternativo integrado por los centros de acopio y una red de bodegas.
Ministerio de Alimentación	4. Mercados de alimentos (Misión MERCAL I y II)	-Comercialización y mercadeo de productos alimenticios y de primera necesidad con el objetivo de favorecer el abastecimiento alimenticio de la población de escasos recursos económicos.
Ministerio de Ciencia y Tecnología	5. Infocentro	-Instalación en diferentes áreas públicas o privadas de computadoras personales conectadas a un enlace para brindar libre acceso a Internet. El objetivo es desarrollar un modelo de gerencia social de reconocimiento apoyado en las iniciativas de las comunidades para capacitar y habilitar para el manejo de las tecnologías de información y comunicación.
Ministerio de Desarrollo para la Economía Social	6. Banco Soberano del Pueblo 7. Banco de la Mujer 8. Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI) 9. Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES)	-Instrumentos microfinancieros que tienen como objetivo fortalecer microempresarios, estimular actividades productivas, reducir el trabajo informal, apoyar las políticas de fomento, rescate y fortalecimiento del sistema microfinanciero, ofrecer asistencia técnica sobre créditos, combatir la pobreza.
Ministerio de Educación Superior	10. Universidad Bolivariana  11. Misión Sucre	- Institución de educación superior para estudiantes socialmente desfavorecidos. -Programa de carácter estratégico, no permanente, de educación superior que facilita la incorporación y prosecución de los estudios en la educación superior de todos los bachilleres que no han sido admitidos en ninguna instancia de educación superior oficial.
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	12. Misión Robinson (I, II y III) 13. Escuelas Bolivarianas  14. Proyecto Simoncito 15. El Liceo Bolivariano	-Programa masivo de alfabetización (I) y para garantizar la educación básica (II). -Proposición experimental que aspira extenderse a todas las escuelas del país y que tiene como principal objetivo brindar una educación integral de práctica pedagógica abierta, reflexiva y constructiva. -Atención integral a la población de 0 a 6 años, en las fases maternal y preescolar. -Atender adolescentes con una concepción integral de la educación.

Ministerio de la Defensa	<p>16. <b>Plan Bolívar 2000</b> incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidades cívico-militares de producción:</li> <li>• Plan Pescar 2000</li> <li>• Unidades especiales de reservistas para el desarrollo nacional</li> <li>• Fortalecimiento a los pueblos y comunidades indígenas</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura:</li> <li>• Plan Avispa</li> <li>• Alibetización</li> <li>• Promotores sociales</li> </ul> <p>17. <b>Fundación Proyecto PAIS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de fideso social humanitaria</li> <li>• Plan de apoyo comunitario</li> <li>• Plan nacional de cirugías</li> <li>• SUIEPROFA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brindar asistencia social en las áreas de salud, educación, economía a la población de escasos recursos.</li> <li>- Incentivar acciones de asistencia a la actividad pesquera artesanal.</li> <li>- Organizar microempresas y/o cooperativas de producción.</li> <li>- Dinamizar la participación de las comunidades con la construcción de viviendas para las familias de bajos recursos económicos.</li> <li>- Dinamizar la participación de las comunidades con el fin de lograr una mejor representatividad.</li> <li>- Capacitar a las comunidades en materia de liderazgo, motivación al logro, identidad nacional, sentido de pertenencia y utilización de herramientas de trabajo necesarias para la organización comunitaria.</li> <li>- Generación de empleos eventuales y ocasionales, brindar atención médica a la población de escasos recursos que requiera de intervención quirúrgica, tratamiento médico, medicamentos, rehabilitación.</li> </ul>
Ministerio de Salud	<p>18. <b>Programa de atención integral a niños y niñas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa ampliado de inmunizaciones</li> <li>• Atención quirúrgica a niños y niñas con cardiopatías congénitas</li> <li>• Programa de apoyo a la infancia y la adolescencia</li> <li>• SENFA (Atención integral y educación no convencional a niños y niñas menores de 6 años; Programa de atención integral a los pueblos indígenas)</li> <li>• Banco de leche materna</li> <li>• Promover la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes que habitan en la calle</li> <li>• Plan Nacional de Identidad "Yo soy venezolano", "Yo soy venezolana"</li> <li>• Centros promotores de calidad de vida</li> </ul> <p>19. <b>Programa de la calidad de vida y la salud de la mujer</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención oportuna a la mujer embarazada, en el parto y postparto</li> <li>• INAMUJER (Promoción de la salud preventiva de la mujer)</li> </ul> <p>20. <b>Programa nacional de cirugía ambulatoria</b></p> <p>21. <b>Atención integral en calidad de vida y salud a las comunidades afectadas por desastres naturales</b></p> <p>22. <b>Programa de fortalecimiento de la gestión municipal y comunitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de la red de atención primaria en salud</li> <li>• Apoyo a las salas técnicas de los CLPP (Comité Local de Planificación Pública)</li> </ul> <p>23. <b>Misión Barrio Adentro (I, II y III)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirigido a proteger a los niños de enfermedades inmunoprevenibles, garantizar el acceso a los servicios de salud, fortalecer el rol del Estado y el compromiso del esfuerzo del gobierno para la atención integral, garantizar la calidad, brindar protección alimentaria y nutricional y educación inicial, garantizar el suministro de leche materna a la población infantil en edades comprendidas de 0 a 2 años que no puede ser amamantada por sus madres.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atención oportuna y de calidad a la mujer embarazada en consultas prenatales y postnatales; promover e incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas de salud.</li> <li>- Brindar atención inmediata a la población con patologías de menor complejidad.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento institucional de las alcaldías para la conformación de redes y núcleos de atención primaria en salud en los municipios de Barinas, Portuguesa, Carabobo, Miranda y Bolívar en el procesamiento del curso de población y vivienda, revisión, redacción, discusión y divulgación de los proyectos de desarrollo de autonomía del Plan Estratégico Social</li> <li>- Dar respuesta a las necesidades sociales más urgentes, promover el desarrollo de la salud, educación, cultura y deportes en las comunidades más necesitadas del país</li> </ul>

Ministerio de Producción y Comercio	24. Programa monta tu negocio 25. Programa fábricas de fábricas	-Proporcionar acceso y participación a todos aquellos que no han finalizado el bachillerato. -Lograr el desarrollo sustentable de las comunidades mineras, dignificar la calidad de vida de los pequeños mineros. Contempla objetivos económicos (aprovechamiento racional y organizado de los recursos, contribuir a diversificar la oferta exportadora); sociales (mejorar la calidad de vida del minero y de su familia, propiciar la organización y participación ciudadana); ambientales (recuperar las áreas degradadas, enmarcar nuevas explotaciones dentro del manejo de la conservación del ambiente.
Ministerio de Energía y Minas	26. Misión Ribas 27. Misión Piar	-Construcción y rehabilitación física de viviendas dignas para la población de escasos recursos.
Ministerio de Infraestructura	28. FUNDABARRIOS: Plan de rehabilitación de viviendas en barrios (REVIVA)	-Capacitación e inserción laboral de trabajadores con discapacidad producto de accidentes laborales.
Ministerio del Trabajo	29. Centro de rehabilitación profesional para personas con discapacidad (CERPIC)	-Grupos organizados que se reúnen para discutir los problemas de su comunidad para canalizarlos a través de los organismos competentes así como también divulgar el ideario de Simón Bolívar, Simón Rodríguez y Ezequiel Zamora.
Presidencia de la República	30. Círculos Bolivarianos	-Lograr una calidad de vida digna para todos los venezolanos mediante la educación y la capacitación para el trabajo. Inclusión de las comunidades excluidas a la vida socio-productiva.
Ministerio para La Economía Popular	31. Misión Vuelvan Caras	-Construcción de viviendas y desarrollos urbanísticos integrales. Crear soluciones habitacionales de forma inmediata. Contará con los recursos del Fondo Especial Petrolero.
Ministerio de la Vivienda	32. Misión Hábitat	-Organizar, captar, registrar, controlar y volver a entrenar la reserva de la FAN con el objetivo de contribuir con la integridad del espacio geográfico mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación en el desarrollo nacional. -Restituir los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. -Programa de registro de extranjeros en condiciones de irregularidad. -Reducir la pobreza a su mínima expresión.
Sin adscripción	33. Miranda Miranda 34. Misión Guacaipuro 35. Misión Identidad 36. Misión Cristo 37. Misión Cultura 38. Misión Milagro 39. Misión Negra Hipólita 40. Misión Marte 41. Economía 42. Postgrado 43. Tiendas Sociales (anunciado en noviembre 4) 44. Transporte (anunciado en mayo 5) 45. Misión Ciencia (anunciada en diciembre 5)	-Consolidar la identidad nacional a través de la promoción de los valores e identidades populares locales, regionales y nacionales para el rescate de la autodeterminación y soberanía cultural. -Programa a través del cual las personas de escasos recursos con problemas agudos -Acabar con los niños de la calle. -Democratizar la actividad científica

Fuentes: Mota Gutiérrez, Gioconda (mayo 2004); Gómez, F.; Vivas, E. (2004). "Informe lucha contra la pobreza" (presentado en el coloquio internacional: "La consolidación de la democracia en México y América Latina, México, 25 al 27 de octubre de 2004. Actualización a partir de información hemigráfica.

\*Sólo se mencionan los principales programas sociales creados entre 1999 y 2005.

- Prefigurar un nuevo Estado desburocratizado en cuanto a sus funciones sociales y proceder a desmontar todas las resistencias que existan en sus estructuras.
  
- Fundar una nueva estructura social sostenida en nuevas relaciones de poder construidas desde la base y en donde se fortalezcan los componentes democráticos, sociales, populares y participativos.
  
- Reducir el déficit de atención social en las zonas populares y hacer cumplir los derechos sociales (salud, educación, alimentación, vivienda, empleo).
  
- Penetrar las zonas populares de difícil acceso, para hacer llegar bienes y servicios a sus poblaciones desde la propia comunidad.

En general, como fue mencionado, la implementación de las estrategias de lucha contra la pobreza ha seguido en esencia el mismo patrón asistencialista de los gobiernos anteriores. En estos últimos siete años el Gobierno se ha abocado a paliar las emergencias sociales y a asistir a los sectores más pobres y necesitados, lo cual ha impedido que se conforme una política de carácter estructural de lucha contra la pobreza. Esta multiplicación y superposición de programas sociales conduce a lo que Guendel (2003:7) define como ingobernabilidad institucional y tiene como resultado que se pierda la visión global de la cuestión social cuando se reproduce "...la dinámica de competencia de recursos en un contexto de mayor escasez, se sobrepolitiza aún mas la dinámica estatal, estimulando los viejos y enraizados vicios del clientelismo político. Es realmente una paradoja, ya que 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."

En el aparte que sigue, veremos cuales han sido los resultados globales de la implementación de estas estrategias a través del comportamiento de algunos indicadores sociales que por sus características, se encuentran asociados de manera significativa a los cambios que se realicen en las condiciones materiales de vida y otros dirigidos a enfrentar o no la pobreza.

## **Alcances y limitaciones de las estrategias de lucha contra la pobreza**

Lo que caracteriza estos años del actual gobierno, a diferencia de los gobiernos anteriores, es la clara expansión de expectativas generadas en los sectores populares en torno al liderazgo presidencial y al uso intensivo de los recursos fiscales que provienen de los excedentes de la renta petrolera para financiar los programas sociales y las estrategias de lucha contra la pobreza. Esto se puede observar en la relativa recuperación que el gasto social, como porcentaje del gasto público total, tuvo entre los años 2002 y 2004, cuando pasó de 38,2% a 41,4%.<sup>12</sup> Además, al examinar el comportamiento del gasto social como porcentaje del PIB, éste ha venido aumentando paulatinamente, de 9% en 1999 a 12% en el 2001 y desde este año hasta el 2004, el presupuesto total de gasto por sectores sociales muestra muy poca variación (Véanse cuadros No. 3 y 4). Sin embargo, las políticas de corte expansivo en el gasto público, no han logrado contener de manera significativa la informalidad de la economía, el desempleo, la pobreza y el deterioro de los ingresos.

---

<sup>12</sup> Las referencias estadísticas son oficiales, pero es necesario destacar que no siempre se cuenta con ellas así como tampoco se podría afirmar que son enteramente confiables. Por ejemplo, en el caso del gasto público social como porcentaje del gasto público total, no se puede contabilizar la gran cantidad de recursos dispersos que, en su mayoría, son canalizados a través de la empresa petrolera hacia los programas sociales que se iniciaron el año 2002, y gestionados a través de instancias paralelas a la institucionalidad formal y de las cuales no se tiene información pública sistematizada.

**Cuadro No. 3**  
**Presupuesto de gasto por sectores sociales como porcentaje del PIB**  
**Venezuela 1995-2004**

Años	Total Sectores sociales	Educación	Cultura y Comunicación social	Ciencia y Tecnología	Vivienda, Desarrollo Urbano y servicios conexos	Salud	Desarrollo Social y Participación	Seguridad Social
1.995	7,65	3,30	0,18	0,12	0,75	1,08	1,41	0,81
1.996	7,15	2,10	0,12	0,12	1,10	0,77	1,84	1,10
1.997	9,54	3,50	0,21	0,15	1,40	1,43	1,35	1,50
1.998	7,80	3,20	0,18	0,12	0,90	1,33	0,77	1,31
1.999	8,96	3,87	0,12	0,14	0,73	1,38	0,83	1,88
2.000	10,76	4,46	0,21	0,22	1,61	1,32	0,79	2,15
2.001	11,86	4,70	0,16	0,24	1,00	1,49	0,87	3,40
2.002	10,90	4,70	0,09	0,14	0,80	1,61	0,82	2,80
2.003	11,80	4,50	0,28	0,13	1,00	1,48	1,04	3,30
2.004	12,30	5,30	0,25	0,30	0,60	1,72	1,17	2,90

Fuente: Sistema integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación

**Cuadro No. 4**  
**Gasto público social como % del gasto público total**  
**Venezuela 1995-2004**

<b>A-os</b>	<b>%</b>
1995	38,1
1996	33,0
1997	38,8
1998	35,9
1999*	38,5
2000*	37,3
2001*	38,4
2002*	38,2
2003*	39,0
2004*	41,4

Fuentes: ILDIS 2003: Informe Social 9, Venezuela, 2003

\* Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación

Veamos, en primer término, las cifras de hogares en situación de pobreza. Como se puede apreciar en el Cuadro No. 1, el porcentaje de hogares en situación de pobreza venía descendiendo entre los años 1996 y 2001, al pasar de 68% a 39%. Pero, a partir del año 2003 se

observa un incremento del porcentaje de hogares en situación de pobreza de casi 6 puntos porcentuales respecto a las cifras exhibidas en el año anterior; esta situación se acentúa aún más para el primer semestre del año 2004 cuando se presentan cifras cercanas al 60%.

Como puede observarse, el porcentaje de hogares en situación de pobreza ha venido incrementándose a partir del último año de acuerdo a la información disponible y, según declaraciones del Director del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) recogidas por varios medios de comunicación social, se señala que *“en el primer semestre del año (2004), 14,5 millones de personas no tenían recursos para cubrir sus gastos básicos de alimentación y servicios. Esto representa 60,1% de los 25,86 millones de personas que habitan el quinto país exportador mundial de petróleo”* (Tal Cual Digital, 18 de octubre de 2004).<sup>13</sup>

Los porcentajes correspondientes a los hogares en situación de pobreza extrema, también muestran un decrecimiento desde 1999 (16,8%) hasta el año 2001 (14,1%), pero, desde el 2002 presentan una tendencia a hacia su aumento hasta llegar al 28,1% de pobreza extrema en el 2004. Por su parte, el coeficiente de Gini que mide el grado de desigualdad y concentración del ingreso, ha experimentado un muy reducido grado de mejoramiento para el año 2003 en relación con el año anterior, por lo que se podría afirmar que este coeficiente ha permanecido estancado durante el período 1997-2003 (Véase cuadro 2).

Si se examina el comportamiento de otros indicadores como el de la mortalidad infantil y materna, se puede constatar que el primero presenta un estancamiento con un leve crecimiento durante los años 2002-2003. Es de especial gravedad el aumento en la mortalidad en el año 2003 de los niños de edad comprendidas entre 1 y 11 meses cuyas causas, en su mayoría, están relacionadas con enfermedades de origen infeccioso y otras asociadas a la pobreza de las condiciones materiales de vida.

---

<sup>13</sup> El INE informa que para el año 2004, el 30,8% de los miembros de los hogares en pobreza extrema del país (7.173.353 hogares) tenían edades comprendidas entre 0 y 9 años.

En cuanto al comportamiento de la tasa de mortalidad materna, observamos que había venido bajando levemente desde 1996 (60,3 por 100.000 nacidos vivos registrados —NVR), cuando para el año 2002 mostró un repunte significativo al ubicarse en 76,2 por 100.000 NVR, para bajar y reubicarse en el año 2003 de nuevo en una tasa cercana promedio de 57,8 por 100.000 NVR, cifra similar a la presentada en 1985<sup>14</sup> (Véase Cuadro No. 5).

**Cuadro No. 5**  
**Mortalidad infantil y materna**  
**Venezuela 1995-2004**

Años	Mortalidad infantil*	Mortalidad neonatal*	Mortalidad post-neonatal*	Mortalidad materna**
1995	23,7	13,5	10,2	66,3
1996	23,9	13,8	10,1	60,4
1997	21,4	13,0	8,5	59,6
1998	21,4	12,4	9,0	51,0
1999	19,1	11,9	7,3	59,3
2000	17,7	11,5	6,2	60,1
2001	17,7	11,0	6,6	76,2
2002	18,2	11,9	6,2	68,0
2003	18,5	11,2	7,3	57,8
2004	17,2	11,2	6,0	----

Fuente: Anuario de Epidemiología y Estadística Vital y Dirección de Información Social y Estadísticas 2004.

\* Por cada 1.000 nacidos vivos registrados

\*\* Por cada 100.000 nacidos vivos registrados

<sup>14</sup> Estas variaciones tan fuertes en el campo de la salud, hacen que sea extremadamente difícil su credibilidad y sugieren más bien problemas de medición.

Prevalecen cifras altas de niños con bajo peso al nacer. El SISVAN (Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional) informa que estas cifras han venido aumentando desde 1998, cuando registraron un 14,4% por 1.000 NVR, mostrando para el año 2002 una leve mejoría con un 13,7 por 1.000 NVR (se considera una tasa alta cuando es mayor del 10% que corresponde al valor esperado). Esta cifra es superada en varias entidades federales llegando en una de ellas (estado Carabobo) a 16,6% por 1.000 NVR.

Este indicador expresa el deterioro del estado nutricional de la madre así como también informa sobre la situación de la atención primaria en salud, especialmente materno-infantil. Por último, las cifras que muestran el Estado de la mortalidad por deficiencias nutricionales, en todos los grupos poblacionales continuaron su tendencia hacia la baja; en el año 2002 esta cifra bajó a 3,8%, lo que representa casi la mitad del porcentaje exhibido en 1996 (6,7%); no obstante se registra un aumento significativo del 64,1% en el año 2002 en el grupo de menores de un año en relación con el 56,7% del año anterior (Machín, 2004).

Otro indicador que arroja evidencias sobre la situación de las condiciones materiales de vida es la tasa de desempleo. Ésta ha tenido un crecimiento sostenido desde mediados de la década de los noventa (10%) hasta el 2003, cuando se ubicó en 18%, y a partir del año siguiente muestra una leve tendencia a disminuir. En septiembre de 2005 se ubicó en 11,5. Por otro lado, el sector informal de la economía se ha incrementado aceleradamente pasando de 48% en 1997, a 51% en el año 2004. Según las últimas cifras disponibles para el mes de septiembre de 2005, este indicador presenta una significativa disminución al ubicarse en 46%<sup>15</sup> (Véanse cuadros No. 6 y 7)

---

<sup>15</sup> En el año 2004 el sector privado empleó un 84,7% del total de ocupados y para el año 2005 el empleo en este sector bajó 0,6 puntos porcentuales ubicándose en 84,1%. Mientras tanto, el comportamiento registrado por el sector público mostró un leve aumento del empleo, al pasar de 15,3% del total de ocupados en abril de 2004 a 15,9 en abril de 2005 (El Universal, 26-05-05).

**Cuadro No. 6**  
**Tasa de desempleo**  
**Venezuela 1995-2005**

<b>A-os</b>	<b>% Tasa de dese mpleo</b>
1995*	10,2
1996*	11,8
1997*	11,4
1998	11,2
1999	14,9
2000	13,9
2001	13,3
2002	16,6
2003	18,1
2004	15,3
Septiembre 2005	11,5

Fuentes: \* Matías Riutort/Ronald Balza (2001)

Instituto Nacional de Estadísticas

**Cuadro No. 7**  
**Población empleada en el sector informal**  
**Venezuela 1997-2005**

<b>A-os</b>	<b>%</b>
1997	48,2
1998	49,2
1999	51,7
2000	52,8
2001	50,4
2002	51,0
2003	52,6
2004	51,2
Septiembre 2005	46,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

El sistema educativo es un aspecto que ha presentado mejoras puntuales durante el período de estudio. El promedio de años de escolaridad de la población de 15 años y más ha aumentado (en el año 2001 se ubicó en 8,4 años frente a 7,9 años promedio para 1995), así como también se observa una recuperación de la tasa de crecimiento de la matrícula escolar que presentó un 4,1% en el período 1999-2000 y que se mantuvo hasta el período 2001-2002 (4,2%). Esta tasa de crecimiento disminuye en el periodo 2002-2003, en que los sucesos de abril pudieron haber tenido alguna influencia negativa en la caída de su crecimiento. Asimismo, la tasa de deserción que venía disminuyendo desde el período 1998-99 (de 9,1% en 1997-98 a 4,7%), para el año académico 2001-2002 tuvo un repunte que duplica la tasa del año académico anterior, al ubicarse en 6,8%.

Lo anterior posiblemente tuvo que ver con los cambios en los mecanismos de incentivos creados por el gobierno que no están inscritos en el sistema de educación formal, y de los cuales no existe información disponible sobre la calidad y extensión de los estudios<sup>16</sup> (Véanse cuadros 8 y 9). Por otro lado, Estaba (2004) apunta que durante el año 2002-2003, las escuelas bolivarianas abarcaron solamente el 15% de los planteles oficiales y el plan alimenticio llegó a menos de un cuarto de la población matriculada.

**Cuadro No. 8**  
**Matrícula estudiantil por nivel educativo**  
**Venezuela 1995-2003 (%)**

Años	Tasa de crecimiento Matrícula	Educación Preescolar *	Educación Básica*	Media, Diversificada y Profesional *	Superior *
1995-96	-0,1	11,9	70,4	5,6	12,1
1996-97	4,1	12,1	70,0	6,2	11,7
1997-98	3,1	12,1	69,5	6,2	12,2
1998-99	-0,8	11,8	69,0	6,4	12,8
1999-00	4,1	12,3	68,5	6,5	12,6
2000-01	4,6	13,3	67,6	6,6	12,4
2001-02	4,2	13,3	67,4	7,0	12,3
2002-03	2,5	13,2	67,0	7,2	14,1

Fuente: ILDIS 2004, Informe Social 9, Venezuela 2003

\* Porcentajes con respecto a la matrícula

<sup>16</sup> Estamos haciendo referencia a las misiones de carácter educativo, principalmente a las misiones Robinson, Ribas y Sucre.

**Cuadro No. 9**  
**Tasa de deserción escolar ( % )**  
**Venezuela 1995-2002**

Años	1¼ - 6¼ grado	7¼ grado	8¼ grado	9¼ grado	Total
1995-96	2,7	1,7	0,7	0,5	5,5
1996-97	2,4	2,0	0,9	0,7	6,0
1997-98	4,8	2,4	1,1	0,8	9,1
1998-99	1,9	1,7	0,6	0,5	4,7
1999-00	1,0	1,7	1,5	0,6	3,8
2000-01	0,3	1,8	0,7	0,6	3,3
2001-02	2,8	2,1	1,0	0,9	6,8

Fuente: ILDIS 2004, Informe Social 9, Venezuela 2003

Es claro el vínculo que existe entre la pobreza —en todas sus connotaciones— y la violencia —de todos los tipos—, pero solamente se puede romper este vínculo erradicando la primera. Mucha gente se ve en la necesidad de escoger la criminalidad como producto de la ausencia de recursos y oportunidades para acceder al sustento socioeconómico diario. Pérez Santiago (2004) citando a la OPS (1997), señala que América Latina cuenta con frecuencias delictivas altas en ascenso desde la década de los 80, tasa que es más del doble del promedio mundial y, por otro lado, la tasa de homicidio más elevada entre jóvenes de 10 a 29 años: 36,5 por 100.000 habitantes.

Según Pérez Santiago (2004:79), siguiendo las estadísticas policiales que maneja el Cuerpo de Investigación Científicas, Penales y Criminalísticas, señala que para el período 1995-2003 el delito de homicidio registró una tendencia a crecer. El incremento detectado fue de 60,5%, lo que significó un aumento de 6.861 casos de homicidios

entre 1995 (4.481 casos) y 2003 (11.342 casos). Además, de acuerdo a los datos proporcionados por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, el homicidio pasó de ser la séptima causa de muerte durante el período 1995-1999, al quinto lugar en los años 2000 y 2001, para constituirse en el año 2002 en la tercera.

Durante estos últimos siete años de gobierno, la política de vivienda no ha sido tan eficiente como se esperaba. Las unidades construidas no han cubierto las necesidades detectadas. Según las cifras que revelan tanto el Consejo Nacional de la Vivienda, el Fondo de Desarrollo Urbano como la Cámara de Construcción, entre 1999 y 2004 se programaron 159.000 unidades pero sólo fueron entregadas 91.000. Esto equivale al cumplimiento del 58% de lo planificado y el déficit habitacional se ubica en 1,5 millones de unidades (Mayela Armas, *El Universal*, 22 de diciembre de 2004; Juan Martín Echeverría, *El Universal* 25 de julio de 2005)

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) para Venezuela ha registrado, desde 1995, leves aumentos progresivos, pasando de 0,768 en 1995 a 0,778 en 2002 (*Informe de Desarrollo Humano*, 2004). Esto ha sido resultado, principalmente, del incremento producido en la esperanza de vida al nacer, el mantenimiento relativo de la tasa de matrícula combinada de educación primaria y las mejoras en las tasas de alfabetización.

De esta manera el país adelanta una posición para ubicarse en el número 68 entre 177 países. Venezuela ocupó, hasta el año 2001 la posición 69 entre 175 países, ubicándose a partir de 1994 en la categoría de desarrollo medio (IDH entre 0,500 y 0,799), después de haber estado en un nivel de desarrollo alto (IDH entre 0,800 y 1). Sin embargo, según el último *Informe de Desarrollo Humano* (2005) basado en la información del año 2003, Venezuela bajó hasta ubicarse en un IDH de 0,772 pasando del puesto 68 al 75 entre 175 países y continúa estando entre los países de desarrollo humano medio.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Venezuela está situada, para el año 2003, por debajo de Brasil (puesto 63) y Colombia (69) y por encima de Perú (79).

En el contexto latinoamericano, Venezuela ocupó en el año 2001, el décimo lugar y el treceavo para el 2002 (Red de Desarrollo Humano, 2003). En 1997 presentó el índice más alto cuando se ubicó en 0,792; luego ha presentado leves variaciones hasta colocarse en 0,778 en 2002 (OCEI/PNUD, 1999) —Véase Cuadro No. 10. El *Informe de Desarrollo Humano* del año 2003 señala que en 25 años (1975-2000) el IDH de Venezuela ha crecido 0,054 siendo el país que menos ha crecido entre los países de América Latina, mostrando, durante estos años, una reducción del rezago de 19,01%, lo que coloca al país muy por debajo del promedio regional (PNUD, 2003). Para el año 2000, Venezuela, junto con Bahamas, Haití y República Dominicana se encontraba entre los países en situación definida como “alta prioridad”, es decir que su progreso ha sido lento, se ha detenido o estaba en retroceso.<sup>18</sup> Un movimiento parecido tuvo la evolución del Índice de Desarrollo Humano Nacional.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> El Informe de la CEPAL, Panorama Social de América Latina 2004, indica que sólo Chile cumplió con la meta de reducir la pobreza extrema, pero al mismo tiempo mantiene una gran desigualdad en la redistribución de la riqueza. Brasil, Ecuador, México, Uruguay y Panamá muestran avances en el alcance de esta meta del 56%. Mientras que Argentina, Paraguay y Venezuela presentaron mayores niveles de indigencia que los registrados en el año 1990.

<sup>19</sup> El IDH Nacional es calculado por el Programa de Indicadores de Nivel de Vida de la Dirección de Estadísticas Sociales y Ambientales (DESA-INE), con la finalidad de tener un indicador que exprese la situación del Desarrollo Humano en las entidades federales venezolanas. Las discrepancias que muestra este Índice Nacional con el Mundial, se deben al cálculo del componente ingreso. El Índice Nacional calcula este componente tomando como referencia el Ingreso Nacional Disponible y el Índice Mundial toma como referente el Producto Interno Bruto. Este tuvo que ser sustituido por la imposibilidad de contar con el PIB de las entidades federales (INE, 2004).

**Cuadro No. 10**  
**Indice de Desarrollo Humano Mundial**  
**Venezuela 1995-2003**

<b>Año</b>	<b>IDH</b>
1995	0,768
1996	0,768
1997	0,792
1998	0,770
1999	0,765
2000	0,770
2001	0,775
2002	0,778
2003	0,772

**Cuadro 11**  
**Índice de Desarrollo Humano Nacional**  
**Venezuela 1993-2004**

Año	IDH
1995	0,783
1996	0,691
1997	0,705
1998	0,691
1999	0,737
2000	0,751
2001*	0,779
2002*	0,770
2003*	0,764
2004*	0,798

Fuente: INE 2004

\* Cifras preliminares

## A modo de conclusión

### Aspectos críticos de la política social actual<sup>20</sup>

El propósito de esta última parte es identificar algunos de los aspectos críticos de la política social que lleva adelante el gobierno de Hugo Chávez. La idea es interpretar los aspectos críticos como

<sup>20</sup> Esta sección se nutre de D'Elia, Y.; Lacruz, T.; Maingon, T., (2005). Aspectos críticos de la política social actual y del Proyecto Análisis socio-político de las misiones sociales del gobierno venezolano, ILDIS/Provea/Centro Gumilla, 2005.

importantes obstáculos que, de no superarse, podrían revertir o dejar sin efecto los objetivos formalmente planteados.

Las estrategias antipobreza, son entendidas como acciones articuladas a un campo de tensión que se da entre lo teórico-conceptual y lo socio-político. Es en el transcurrir de esta tensión que identificamos, en la actual estrategia antipobreza, tres tipos de aspectos críticos. El primero, que llamamos *de consistencia*, presume un encuentro entre los supuestos normativos (el discurso) y los resultados concretos (la praxis); el segundo, *de coherencia*, entre los fines del proyecto político del actual gobierno (propósitos explícitos) y las intenciones que mueven a los actores (propósitos implícitos); y el tercero y último criterio es el *de viabilidad*, entre las aspiraciones emergentes (activación de los procesos) y la institucionalización de la política (sostenibilidad de los procesos).

Un primer aspecto crítico puede encontrarse entre lo que se dice y lo que se hace.<sup>21</sup> El gran apoyo popular que recibió el presidente Chávez en las elecciones de 1998 y el proceso que llevó a la aprobación de una nueva constitución en 1999, abrieron expectativas positivas para salir de una crisis marcada por el colapso del sistema de partidos, una economía incapaz de sincronizarse con las demandas sociales, un sentimiento generalizado de injusticia, desconfianza y deslegitimación de las instituciones. El plan del actual gobierno, fundamentado en plasmar el llamado “proyecto bolivariano” en la Constitución de 1999 subraya el rompimiento definitivo con los postulados (neo) liberales. En su lugar, promete una sociedad más justa caracterizada por la igualdad, el humanismo y la democracia que se alcanzará con la instauración de un Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia (Art. 2 de la Constitución de 1999). Sin embargo, los nuevos poderes

---

<sup>21</sup> En palabras de Sosa (2003:9): “La gran debilidad histórica del gobierno de Chávez es la enorme distancia entre sus palabras y sus hechos. Uno puede tener afinidad con lo que Chávez dice, pero la distancia entre lo que se dice, se hace y cómo se hace es muy grande.”

constitucionales se encontraron de frente con grandes contradicciones entre el discurso y la práctica.<sup>22</sup>

La Constitución de 1999 caracteriza a la política pública como aquella dirigida a reivindicar los derechos sociales al considerarlos derechos humanos y obligaciones indelegables del Estado, en procura del bienestar y la calidad de vida de toda la población. Los principios de universalidad, equidad y corresponsabilidad pasaron a ser los mecanismos que garantizarían su cumplimiento. En la práctica, gran parte de la política social y las estrategias de lucha contra la pobreza han sido instrumentadas mediante operativos y programas asistenciales dirigidos a resolver algunos de los problemas urgentes de los sectores más pobres, ciertamente con un carácter más masivo e insertados directamente en la propia realidad de los barrios populares a diferencia de los que fueron implementados en décadas anteriores.

Pero, esta forma de instrumentar la política social, muestra las debilidades en cuanto a la adopción de soluciones de largo plazo y al establecimiento de las condiciones necesarias para afrontar los problemas estructurales que afectan al conjunto de la población como son las políticas dirigidas a rescatar los sistemas públicos de protección social (salud, educación y seguridad social), a revertir la precariedad del trabajo formal e informal y a reducir los altos niveles de inseguridad alimentaria y de violencia ciudadana.

La nueva Carta Magna impone el inicio de las reformas legales e institucionales en estos sectores. No obstante, la mayoría de las leyes que darían sustento a tales reformas, todavía no han sido aprobadas y

---

<sup>22</sup> Al respecto, la ONG Provea (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos) en su Informe Anual (2002:6) señala que "A lo largo del período, se han puesto de manifiesto múltiples contradicciones entre el ser y el deber ser de las actuaciones de los poderes públicos, y es posible visualizar al menos tres ejes que expresan los términos de las mismas: a) entrada en vigencia de un nuevo texto Constitucional que define el marco del Estado democrático y social de Derecho y Justicia, y la tendencia al irrespeto o desconocimiento del mismo en función de los intereses políticos de la mayoría gobernante; b) avances constitucionales en materia de protección de los derechos humanos, y ausencia de una política de Estado coherente en esta materia; c) anhelo de participación popular para crear un modelo de sociedad democrática, participativa y protagónica, y la persistencia de estrategias de gobernabilidad caracterizadas por la intolerancia hacia los sectores políticos o sociales críticos, así como fortalecimiento de la presencia militar en la gestión pública."

el debate interno del mismo gobierno parece indicar desacuerdos —y a veces incomprensión— sobre su necesidad. Asimismo, ha prevalecido la discontinuidad de las acciones en la política social y sus constantes giros parecen obedecer a las coyunturas de las crisis político-electorales. Mientras tanto, las medidas tomadas con el objetivo de ampliar la cobertura, acceso y calidad de los servicios públicos no han sido suficientes para frenar su deterioro social.

Aunque existen esfuerzos dirigidos a garantizar el acceso gratuito a la atención en salud y educación, persisten la escasez de insumos, de personal y el desgaste de la infraestructura. Una explicación podría ser la forma en que se comporta el gasto social, el cual no ha logrado, hasta el presente, dar un salto cualitativo y continúa siendo fragmentado, disperso y, en gran medida, ausente de inequidad.<sup>23</sup> El resultado está a la vista: la pobreza, las desigualdades y la desmejora de los indicadores sociales, han ido en aumento, sin que hasta el momento se produzcan cambios en el esquema de entendimiento de la política social.

El segundo aspecto crítico tiene que ver con la coherencia entre medios y fines. Aquí estamos haciendo referencia a cómo se hace política social y de qué manera ello influye en los resultados en cuanto a la reducción de la pobreza y, más globalmente, en los grados de legitimidad sociopolítica que los éxitos de las estrategias de la lucha contra la pobreza ofrecen al gobierno. Brevemente, el proyecto político bolivariano tiene como fin la construcción de un nuevo tipo de democracia que reivindique a los excluidos y constituya modelos de desarrollo más humanos e integrales en virtud del bienestar colectivo.

Los actores en el ejercicio del poder entienden a la democracia más como un sistema en constante movimiento, que adaptan a sus propios intereses y que avanza o se mueve por y de acuerdo a alianzas con sectores que sean afines al “proceso” a nivel nacional e internacional, que como una estructura programática que señala el conjunto de reglas

---

<sup>23</sup> Según un estudio realizado por la OAEF-IESA-OPS (2002) sobre los costos de salud, más del 60% del gasto en salud y seguridad social proviene “del bolsillo” de los hogares, mientras que el Estado continúa siendo cliente de las aseguradoras privadas a través de la compra de pólizas de atención médica para los trabajadores públicos. Esta tendencia no ha sido revertida durante estos últimos años.

mínimas para lograr la convivencia y la integración social.

Estas y otras tantas particularidades que presenta el proyecto político bolivariano, crean un marco de referencia a partir del cual se podría inferir que la actual política social y las estrategias antipobreza, han pasado por múltiples tensiones que se han dado y se están dando entre el mundo militar y el civil, entre ser Estado y ser un movimiento social reivindicativo, entre la democracia del pasado y la nueva democracia que dicho movimiento dice representar. La política social ha sido uno de los espacios en donde se ha expresado con más fuerza la tensión cívico-militar. Los militares han venido realizando la conducción de las estrategias de lucha contra la pobreza principalmente a través de las misiones, tarea que emprenden partiendo de esquemas operativos cerrados con un marcado carácter asistencialista.

También en este ámbito, se expresan las tensiones que se dan entre la institucionalidad del Estado, con sus debilidades y los fuertes lazos de compromiso con los aliados, seguidores y destinatarios del movimiento político. Las dificultades para conciliar ambas formas de proceder han resultado en la preferencia por la construcción de instancias *ad hoc* o paralelas a la institucionalidad, a cargo de líderes y grupos cercanos al presidente. Este es el caso de las misiones, que en su gran mayoría opera con personal de nacionalidad cubana.<sup>24</sup>

No obstante, la creación de esta red extrainstitucional o parainstitucional, ha sido una condición necesaria ya que el “proceso” no cuenta con suficientes profesionales de “confianza” para realizar estas acciones dentro de la estructura institucional formal. Además, las nuevas prácticas “democráticas” funcionan en términos de adhesión y lealtad incondicional al movimiento y a sus principales líderes; trasladado al terreno de la sociedad, podría afirmarse que esto refuerza los

---

<sup>24</sup> Se estima que en agosto de 2004, la Misión Barrio Adentro tenía un total de 13.000 médicos cubanos y, entre el personal de enfermería y optometristas, alcanzaba la cifra de 3.000. En general, se estima que existen más de 20.000 cubanos participando en las distintas misiones sociales del gobierno. La estadia masiva de este personal es parte de un convenio de cooperación entre Venezuela y Cuba, suscrito en el año 2002. No obstante, la presencia de cubanos en el país en labores asistenciales data de finales del año 1999, cuando ocurrió la tragedia del estado Vargas (MSDS, 2004).

mecanismos de secuestro de los derechos y la imposición de un tutelaje autoritario, en donde es difícil diferenciar la sociedad del Estado.

Asimismo, se crean mayores tensiones entre la participación de las comunidades, las instancias de planificación local y los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio genuino de sus demandas y competencias, y la necesidad de implantar controles o barreras para que ello no se revierta contra el discurso y las capacidades efectivas del gobierno. Todas estas tensiones han tenido efectos negativos para el logro de la coherencia en la implementación de la política social y de las estrategias antipobreza. Se limitan así sus resultados y se erosiona la legitimidad de las acciones de los dirigentes y organismos a través de los cuales operan.

Esto es así porque, en primer lugar, crea condiciones de poca transparencia en el manejo de la política, particularmente en aquellos programas que son conducidos desde las instancias extrainstitucionales y, para financiarlas, el gobierno ha tenido que recurrir a fuentes alternativas al presupuesto asignado a las instituciones del sector social público.<sup>25</sup> En segundo lugar, genera solapamientos y diversificaciones innecesarias de acciones, así como la agregación de nuevas instancias de control también extrainstitucionales que sirven para asegurar y controlar los aspectos estratégicos del proceso ya que no siguen los procedimientos ordinarios.<sup>26</sup> En tercer lugar, porque aleja la posibilidad de integración de los sistemas públicos regulares e imposibilita su fortalecimiento. En cuarto y último lugar, porque propicia la construcción de circuitos cerrados de clientelismo y padrinzago político<sup>27</sup> y de otros

---

<sup>25</sup> Las principales fuentes de financiamiento para estos nuevos programas sociales provienen de Petróleos de Venezuela (PDVSA). El suministro constante de recursos que reúne la empresa, ha hecho pensar en la creación de un Fondo Especial Social. Otra fuente importante de financiamiento es la que se deriva de las utilidades cambiarias.

<sup>26</sup> Aunque una buena parte de las misiones han sido adscritas a los organismos sociales oficiales, su coordinación no se realiza desde estos organismos. Muchas de las recién creadas misiones no tienen todavía adscripción conocida.

mecanismos expeditos de exclusión y/o discriminación en el trato entre quienes están con el movimiento y el “proceso” y quienes no lo están.

El tercer aspecto crítico viene dado por la viabilidad entre aspiraciones y sostenibilidad. La legitimidad de las estrategias de lucha contra la pobreza actual descansa en la fuerza que tienen para convertir la exclusión en inclusión social y en la construcción de canales de acceso directo para todos de los beneficios que se generan a partir de la renta petrolera. Ello pudiera verse comprometido por la tensión que se genera entre las aspiraciones y la sostenibilidad de los procesos.

El modelo de democracia que se diseñó en la década de los sesenta producto del Pacto de Punto Fijo colapsó, entre otras razones, por su incapacidad para hacer más productivo y con mayor inclusión social al país, por no realizar las inversiones necesarias para dotar a la sociedad venezolana de un sistema de bienestar social acorde con su riqueza material, por no democratizar a la sociedad, por no construir un sistema estable y creíble de responsabilidades compartidas y, además, por fijar las expectativas de desarrollo en el corto plazo y atadas a la renta petrolera.

El carácter reivindicativo con el cual se han activado los procesos de política social exitosa, ha tenido un respaldo en instituciones que respetan los derechos de los excluidos, en donde la exclusión y la pobreza es motivo de rechazo y de acciones políticas reparadoras de carácter inmediato. La construcción de estas instituciones supone una visión global de los problemas sociales, porque, como fue mencionado, la pobreza no se hace a sí misma y mucho menos la exclusión. Estos son fenómenos donde convergen las formas en que una sociedad

---

<sup>27</sup> Durante la realización del referendo revocatorio del mandato presidencial en agosto de 2004, cuyo resultado ratificó a Chávez como presidente del país, las misiones adquirieron fácilmente un carácter clientelar con fines electorales. Este hecho fue altamente notable ya que la propaganda electoral oficialista hizo explícito el vínculo entre la permanencia del Presidente de la República y la continuidad de las misiones. Uno de los principales slogans fue: “Defiende tus misiones, no dejes que te quiten lo que es tuyo.” No cabe duda que en el triunfo del revocatorio del mandato presidencial, las misiones por su carácter masivo, fueron un elemento movilizador a favor de la continuidad del Presidente y de un estilo del quehacer político que incluye a todas las políticas públicas.

construye e internaliza valores, reglas y prácticas de inclusión y participación.

Las tensiones que se producen en estos aspectos pueden hacer perder las posibilidades de viabilidad de la política social cuando para incluir se debe expulsar a los otros, cuando se deben establecer circuitos especiales para aquellos que se consideran débiles y necesitados, y cuando se restringen las aspiraciones de una sociedad a lo que el Estado y, en este caso, el movimiento político pueden o están en capacidad de dar. Esto ata la sociedad venezolana aún más a las decrecientes posibilidades de vivir de la renta petrolera, des-responsabiliza a la sociedad de sus propios problemas y elimina las posibilidades de poner en práctica soluciones que incluyan a todos.

## **Bibliografía**

- ALAYON, R. (2005). Barrio Adentro: combatir la exclusión profundizando la democracia. En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas. Vol. 11 (3):219-244.
- ALVARADO, N. (2003). Pobreza y asistencialismo en Venezuela. En: *Revista de Ciencias Sociales*. Maracaibo. 3:431-458.
- (2004). Pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las misiones sociales (2003-2004). En: *Revista Fermentum*. Mérida. 39:181-232.
- ALVARADO, N. y MUJICA, N. (2004). Pobreza y política social en Venezuela hoy: reflexiones sobre su concepción y praxis. En: *Revista del Banco Central de Venezuela*, Serie Foros, 10:145-163, ponencia presentada en el I Seminario de Coyuntura Económica de la Región Occidental. Maracaibo, Venezuela.
- BANCO MUNDIAL (2004). *Informe Anual del Banco Mundial*. Nueva York.
- CEPAL (2003). *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2004). *Panorama Social de América Latina 2003-2004*, Santiago de Chile.
- D'ELIA, Y. (2003). Política social y pobreza. En: *Informe social 8*, 2002, Venezuela, Caracas. ILDIS:11-19.
- D'ELIA, Y.; LACRUZ T. y MAINGONT T. (2004). Aspectos críticos de la política social actual. En: *Informe social 9*, 2003, Caracas, Venezuela. ILDIS:11-18.

- D'ELIA, Y. y MAINGON T. (2004). La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad. Documentos para la discusión. En: *Informe sobre el desarrollo humano en Venezuela*. Caracas, PNUD/GTZ.
- ESTABA, E. (2004). Diagnóstico para una agenda educativa. En: *Informe social 9*, 2003. Caracas, Venezuela. ILDIS: 69-76.
- GRYNSPAN, R. (1992). *La pobreza en América Latina y estrategias para superarla*. FLACSO, Santiago de Chile.
- GUENDEL, L. (2003). Políticas públicas y derechos humanos. UNICEF. Costa Rica. Mimeo.
- HARNECKER, M. (2004). Edición del discurso del Presidente de la República del 12 de noviembre de 2004.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2004). Reporte social. Primer semestre 1997-Segundo semestre 2003, No. 3. Caracas, Venezuela. [www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve).
- MACHÍN, T. (2004). Una visión de la situación alimentaria y nutricional de Venezuela. En: *Informe social 9*, 2003. Caracas, Venezuela. ILDIS:47-56.
- MACÍAS-AYMAR, I. (2004). El impacto de la desigualdad en el desarrollo humano en América Latina. En: *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, No. 7.
- MAINGON, T. (Coord.) (2000). *La cuestión social en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Temas de Docencia, CENDES. Caracas.
- MAINGON, T. (2004). La política social en Venezuela: 1999-2003. En: Revista *Cuadernos del CENDES*. Caracas. 55:47-73.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL (2001). Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación: 2001-2007. Caracas.
- MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL (2003). Plan Estratégico Social. Caracas.
- (2004). *Anuario de Epidemiología y Estadística Vital*. Dirección de Información Social y Estadísticas del MSDS. Caracas.
- (2004). Barrio Adentro: expresión de atención primaria de salud (un proceso de construcción permanente). Dirección general del Despacho de Coordinación Nacional de Atención Primaria, Caracas. Mimeo.
- (2004). Plan Barrio Adentro. Coordinación Nacional de Atención Primaria del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Equipo de Monitoreo, Caracas. Mimeo.
- MOLINA, E. (2004). El aumento de la pobreza en 2003. En: *Informe social 9*, 2003, Caracas, Venezuela. ILDIS:18-28.

- MOTA GUTIÉRREZ, G. (2004): Programas sociales nacionales (fichas descriptivas).  
En: *Serie Cuadernos Técnicos*, No. 19. Escuela de Gerencia Social, Caracas.
- OCHOA, H. y RODRIGUEZ, I. (2003). Las Fuerzas Armadas en la política social de Venezuela. En: *Política y cultura*, 20:117-135.
- Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional (OAEF) (2002). Costo fiscal y sostenibilidad financiera del Sistema Público Nacional de Salud de Venezuela. IESA/OPS, Caracas.
- PÉREZ SANTIAGO, N. (2004). Comportamiento reciente de la violencia. En: *Informe social 9*, 2003. Caracas, Venezuela. ILDIS:77-82.
- PNUD (2003). Los objetivos de desarrollo del milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. En: *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*. Ediciones Mundi-Prensa. Nueva York.
- (2004). La libertad cultural en el mundo diverso de hoy. En: *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. Ediciones Mundi-Prensa. Nueva York. (<http://hdr.undp.org>)
- PROVEA (2000). Capítulo de Contexto en Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. En: Informe Anual 1999-2000. Caracas.
- SEN, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, Madrid.
- SOSA, A. (2003). La salida no es el referendo. Entrevista realizada por el periodista Oswaldo León y publicada en *La Cuestión*, septiembre, Caracas.
- VEGA, M. (2004). La situación de salud en Venezuela. En: *Informe social 9*, 2003. Caracas, Venezuela. ILDIS:37-46.