

## Política Social en Venezuela. Las Misiones Sociales

**Alba Carosio**

Coordinadora Red CLACSO Venezuela

clacso.venezuela@gmail.com

### Resumen

El texto se centra en el análisis de las políticas sociales de la Revolución Bolivariana, que se han desarrollado como Misiones Sociales, enmarcándolas en la filosofía de la izquierda política y su concepción de igualdad. Desde 2003, las Misiones Sociales trajeron una nueva manera de entender las nociones de política social e inclusión social, conmovieron la burocracia del Estado y se construyeron con base en la noción de urgencia para combatir la pobreza y la inequidad. Se enfocan principalmente en los principios de igualdad y justicia social. Las misiones expresan un acceso a la política social que tiene un ingrediente emocional, su respuesta a las demandas sociales se produce por mecanismos no institucionales, que intentan fortalecer o crear un vínculo personal entre las y los sujetos demandantes y los líderes políticos junto con sus funcionarios más cercanos.

**Palabras clave:** Revolución Bolivariana, política social, misiones sociales

### *Social Policy in Venezuela. The Social Missions*

#### Abstract

The text focuses on the analysis of social policies of the Bolivarian Revolution, which have developed as Social Missions, framing them in the philosophy of the political left and its conception of equality. Since 2003, the Social Missions brought a new way of understanding the notions of social policy and social inclusion, they stirred the State bureaucracy and were built based on the notion of urgency to fight poverty and inequality. They focus primarily on the principles of equality and social justice. The missions express access to social policy that has an emotional ingredient, its response to social demands is produced by non-institutional mechanisms that try to strengthen or create a personal link between the claimants and political leaders along with their closest officials.

**Keywords:** Bolivarian Revolution, social policy, social missions

### **La igualdad como divisoria de las políticas públicas**

En la última década del siglo XX, se pensó la estrategia de desarrollo en exclusiva dependencia del mercado, de manera que se confió en un crecimiento económico automático, que derramaría el bienestar -por efecto goteo- hacia las capas más pobres de la población. Esta propuesta fracasó, y los pueblos fueron más pobres que nunca, y se generó una deuda social incalculable. Según CEPAL (2004), en este período en América Latina y el Caribe, se acentuó la mala distribución del ingreso: 75% de los hogares percibían ingresos inferiores al promedio, y aumentó la desigualdad.

En 2001, después de una década de políticas neoliberales, 214 millones de personas, casi el 43% de la población latinoamericana, vivía en la pobreza y de éstos, 92.8 millones (18.6%) en la indigencia, según el informe anual Panorama Social de América Latina 2001-2002, publicado por CEPAL. Durante la década de los años 90 del siglo XX, la desestructuración del mundo del trabajo, arrojó a una gran masa de personas a la informalidad y precariedad, su resultado concreto fue la fuerte polarización entre pobres y ricos. Una delgada capa de la población latinoamericana vivía con las comodidades del primer mundo, mientras se profundizaba la pobreza.

Durante los años 80 y 90, los Estados Latinoamericanos redujeron su rol social, sus políticas se caracterizaron por la privatización de la provisión de bienestar, promoviendo el aseguramiento individual. La desregulación laboral generó la precarización de grandes masas. La privatización de la educación y la salud profundizó las brechas, generó exclusión y eliminó posibilidades de incorporación laboral y ciudadana. En Venezuela, según datos de CEPAL (2001-2002), los hogares pobres aumentaron desde 34% en 1990 a 44% en 1999, siendo 19,4% los hogares en indigencia.

El “cambio a la izquierda” en América Latina, a partir del siglo XXI, tuvo a Hugo Chávez como principal precursor e impulsor con la

Revolución Bolivariana. Se propuso el pago de la deuda social acumulada, clausuró para siempre la época de la aplicación dogmática del Consenso de Washington y la fe incondicional en la autorregulación de los mercados. Desde el principio, se trató de crear un nuevo contrato social para potenciar la participación popular y superar modelo neoliberal.

Mientras que las posiciones políticas de derecha suponen que la mayoría de las desigualdades son naturales y difíciles (o incluso inconvenientes) de erradicar, la izquierda asume que la mayoría de las desigualdades son construidas socialmente, y por ende las ve como producto de situaciones que deben ser modificadas. Las izquierdas están convencidas de que es necesario generar un nivel bastante parejo entre las personas para favorecer la cohesión social y facilitar la construcción del bien común. Un gobierno de derecha hablará de “igualdad ante la ley” y reivindicará las “leyes del mercado” como “mecanismo rector de la vida social”. En los hechos, es la ley del más fuerte y despiadado. Para ellos, el mecanismo fundamental para distribuir la riqueza es el del “mercado salarial”, sin reconocer que la desigualdad tiene un impacto negativo en el crecimiento económico.

Desde este punto de vista, no se da prioridad a los mecanismos redistributivos, pues asigna al mercado y al crecimiento un efecto benéfico automático, sin contemplar medidas que actúen directamente sobre la pobreza. Se piensa que en períodos de crisis es poco lo que puede hacerse para atender las necesidades sociales, por lo que los esfuerzos deben volcarse al crecimiento, ya que mejora mediante el goteo, la condición de los más pobres a largo plazo. (Mujica y Rincón, 2006).

La oposición entre derechas e izquierdas en el mundo contemporáneo se traduce en la disputa entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados. La igualdad de oportunidades se limita a abrir oportunidades “para a todos y todas”, negando el hecho de que el aprovechamiento de tales oportunidades depende de la situación social en que cada

quien se encuentre. Se trata de una "igualdad" que en la práctica reproduce las condiciones de desigualdad que caracterizan a las sociedades de clase. (Page, 2013).

Promover la equidad social, es decir la justicia social, significa no sólo reconocer la desigualdad social, sino asumir que un "trato de iguales" a los desiguales sólo profundiza la desigualdad y desde esa perspectiva desarrollar acciones y políticas públicas que tiendan a disminuir las abismales diferencias. En esta lógica, un gobierno de izquierda sería aquel que defiende, crea y materializa derechos sociales. Igualdad de derechos y de condiciones, justicia social, equidad e igualdad sustantiva, reconocimiento de la diversidad o igualdad en la diferencia, todos ellos, son componentes del concepto de igualdad material, que implica un tratamiento preferencial para los grupos oprimidos.

François Dubet (2012) plantea la igualdad de posiciones haciendo referencia a la necesidad de igualar condiciones de vida, acceso a servicios, seguridad, etc. Los Estados de Bienestar tuvieron esta meta centrándose en la seguridad social contra los imprevistos de la vida y los riesgos de la economía, procurando la redistribución de las riquezas mediante retenciones sociales, impuesto progresivo sobre la renta y desarrollo de servicios públicos. Por el contrario, cuando se promueve el mérito como condición para ascender socialmente, la sociedad se vuelve "muy violenta y muy poco solidaria", el logro del mérito puede incrementar las desigualdades sociales<sup>1</sup>. Reducir las desigualdades en las condiciones de vida y acortar las brechas sociales y económicas, es tarea indispensable para la construcción de la izquierda.

En este momento histórico, el proyecto de restauración conservadora promovido por algunos grupos políticos (tales como PRO y Cambiemos en Argentina, PMDB en Brasil, MUD en Venezuela) se basa en transformar ciertas esferas sociales (por ejemplo, mediante la liberalización económica) y,

mantener otras esferas sociales con reproducción de relaciones de discriminación según clase social, etnia y género. Es más, dentro de esta visión social la desigualdad se considera no solamente una característica "natural" constitutiva de todas las sociedades, sino como una situación positiva, porque da lugar a la competencia como motor de la economía. En todo caso, se promueve la igualdad de oportunidades que se basa en una perspectiva meritocrática, cada persona es responsable de su propio éxito o fracaso. Y el éxito individual en general no se traduce en una promoción del grupo social al que esa persona pertenece, porque no existe promoción colectiva. Los gobiernos asumen posiciones de izquierda o derecha con objetivos de acción frente a la desigualdad social que se traducen en políticas públicas y políticas sociales.

Definimos las **políticas públicas** como los proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública, con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad. Éstas incluyen:

- a) el diseño de una acción colectiva deliberada,
- b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia,
- c) los hechos reales que la acción colectiva produce

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Una política pública es una práctica social y no un evento singular o aislado. Las políticas públicas son sistemas políticos en acción, que incluyen un proceso decisional (Pallares, 1988).

Se trata de un proceso integrador de decisiones, acciones e inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la

---

<sup>1</sup> No hay que olvidar que si un obrero está mal pagado no es porque no tenga mérito, sino porque está siendo explotado.

participación de ciudadanas y ciudadanos, con el objetivo de solucionar o prevenir una situación definida como problemática. Lo que distingue a las Políticas Públicas es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que constituyen el modo como el gobierno aborda de manera permanente la atención de determinados problemas de la población.

La política pública es parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. Las políticas públicas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad; sino también el conflicto entre valores. Ponen de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión. Las políticas públicas se estructuran con base en creencias valorativas, en leyes y convenios internacionales, responden a objetivos estratégicos de gobierno, y a creencias sobre la forma de lograr resultados en determinado contexto sociopolítico (Aguilar, 2009).

Con claridad se ve que hay políticas públicas de derechas y políticas públicas de izquierdas, el parteaguas se produce en relación con las ideas y la forma en que tratan la igualdad o desigualdad social. Mientras el capitalismo es un sistema que promueve soluciones individuales para problemas sociales, el socialismo puede caracterizarse como un sistema que desarrolla soluciones sociales para el bienestar individual y colectivo, con el objetivo de lograr sociedades igualitarias y con protección universal.

Al respecto, dice Adolfo Sánchez Vásquez (2014)

*“Los principios básicos del liberalismo considerados en su doble plano –principios que el neoliberalismo en lo económico lleva sin tapujos hasta sus últimas consecuencias- entrañan la subordinación de la igualdad y la injusticia, así como la miseria material y espiritual vinculadas a ellas, pero se aceptan como hechos naturales del sistema (Adam Smith) o como un asunto privado al que no toca al Estado intervenir (Hayek). Dejar de considerarlos como tales: o sea, admitir la protección social por parte del Estado es, a juicio del neoliberal Hayek, el comienzo de la tiranía. Así pues, la libertad es incompatible con la igualdad y la justicia social”. (Pag. 76).*

Otro aspecto que permite caracterizar las políticas públicas es el proceso de participación. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, pueden sesgarse hacia la tecnocracia o hacia un populismo inmediatista que las invalida. La legitimidad de las acciones que se emprendan en la sociedad deriva de una participación popular real.

El proceso de formación de políticas públicas, según CEPAL (2010), comprende:

1. Definición de la agenda pública conformada por los problemas fundamentales del país, con la participación de las comunidades.
2. Formulación del plan de gestión, programas, proyectos y acciones.
3. Implementación: ésta depende de qué procesos y personas intervienen en su ejecución.
4. Evaluación de la política pública; proceso que debe ser objetivo.
5. Rendición de cuentas: resultados e impactos de la política pública.

### **La Política Social como ruta hacia la igualdad**

La **política social** es la parte de la política pública que tiene como objetivo intervenir en las consecuencias materiales y morales del desarrollo desigual de las sociedades. Se puede definir como la acción sistemática de la sociedad sobre ella misma a través del Estado, para garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, con el objetivo del buen vivir y la reproducción de la vida. Se pueden clasificar las políticas sociales teniendo en cuenta objetivos de protección y promoción social. Se trata de disminuir las desigualdades sociales, redistribuyendo los escasos recursos en el sentido contrario al del mercado: quienes menos tienen más recibirán de las políticas sociales.

En cuanto al contexto de las políticas sociales, es preciso reconocer que América Latina es la región con la mayor inequidad en el mundo, ocasionada con frecuencia por la combinación de factores estructurales en el terreno económico,

social y étnico. Mientras el 10% más rico captan el 70% de los ingresos totales de la región, el 70% más pobre reciben sólo el 10%. Y son los pobres quienes tienen más bajo nivel de realización efectiva de derechos. El enfrentamiento de la pobreza, incluye el “empoderamiento de los pobres” y la potenciación de su acumulado social; enmarcados en la necesidad de mirar la pobreza “hacia adentro”, y escuchando “las voces de los pobres”. La perspectiva de derechos sociales, se ha desarrollado en América Latina a partir de nuevos pactos sociales, y la ubica como obligación de los estados nacionales y de la comunidad internacional.

Para enmarcar las líneas y acciones gubernamentales en lo social, podríamos considerar los siguientes modelos de política social (Franco, 1996; Barba, 20005; Sojo, 2007; Ponce, 2008;):

1. El modelo *residual*, tiene que ver con una concepción de sociedad en la que los mecanismos naturales para la satisfacción de las necesidades se encuentran en el mercado y la familia. Por tanto, la política social sólo debe actuar en aquellos casos donde estos mecanismos no son suficientes;

2. El modelo *adquisitivo-ejecutivo* parte de una lógica en la que la satisfacción de las necesidades sociales debe darse a partir de los méritos y la capacidad productiva. La política social es un auxiliar de las instituciones económicas, siempre que se promueva el incentivo, el esfuerzo y la recompensa;

3. El modelo *institucional-redistributivo*, reconoce la existencia de la desigualdad social y la necesidad del apoyo de la sociedad a través de instituciones específicas para aquellas personas que por razones sociales o meramente accidentales no pueden satisfacer sus necesidades básicas;

4. El modelo *total*, hace referencia a una lógica de política social en la que ésta está enmarcada como el objetivo principal del desarrollo económico.

Las políticas sociales son instrumentos capaces de incidir en la estructura social, delimitando responsabilidades por la satisfacción de necesidades. Por ejemplo, desde un enfoque neoliberal se pueden transformar derechos (educación,

salud, pensiones) en mercancías, reduciendo la intensidad protectora y desregulando los servicios públicos; y dejando en manos de la familia, es decir, de las mujeres, la atención a los problemas de envejecimiento, cuidado de enfermos, niñez, etc. Con un enfoque de bienes sociales, las políticas sociales pueden promover la igualdad, concentrando esfuerzos en rubros y categorías de mayor impacto distributivo, como educación, y salud básica, y redistribuyendo los escasos recursos en el sentido contrario al del mercado, desmercantilizando la satisfacción de necesidades.

Por otra parte, las políticas sociales pueden expresar el compromiso contenido en el concepto de solidaridad, la sociedad solidaria con las necesidades de las personas en las diferentes etapas de su vida. La idea inspiradora es el esfuerzo por reinsertar a los sectores excluidos: no se trata de personas asistidas, sino de miembros iguales de la sociedad a quienes se le proporciona una palanca de apoyo. Se asume el rol regulador y activo del Estado para garantizar acceso y calidad de bienes públicos.

Aunque el principio rector de la política social debe ser el de la universalidad, porque se trata de materializar el ejercicio de los derechos sociales, no se excluye la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad en ciertas circunstancias. A este principio deben agregarse el de solidaridad y el de eficiencia, entendida esta última como la necesidad de maximizar resultados sociales con recursos escasos.

### Venezuela y su política social

El inicio del gobierno del Presidente Hugo Chávez implicó un cambio notorio en el enfoque y en las acciones de las políticas sociales que se venían desarrollando en Venezuela. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en 1999, dio inicio a un nuevo pacto social que fue generando nuevas formas de entender y efectivizar los derechos de las personas. La CRBV trajo cambios notables a la concepción del estado, a su relación con la sociedad y a la concepción misma de la ciudadanía. El estado venezolano es declarado

como un estado democrático y social de derecho y de justicia, estableciendo un reconocimiento más amplio de los derechos sociales.

En Venezuela, el eje transversal de la política social son los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, que se materializan en el derecho a Vivienda, Agua, Salud, Educación, Trabajo, Seguridad Social, Alimentación, Medio Ambiente Saludable, Identidad, No discriminación cultural, Patrimonio Cultural. El que sean efectivos a lo largo de todo el ciclo de vida es una obligación ética del estado y las comunidades, que quedó expresada en el TÍTULO III de la CRBV, y de manera transversal en la visión garantista de los DDHH, presente a todo lo largo del texto constitucional. La política social se expresa en dos vertientes: Protección Social y Promoción Social.

La intervención del estado para prevenir, mitigar y enfrentar los riesgos define su política de protección social, con la cual se buscan dos objetivos principales: la reducción de la vulnerabilidad de los hogares con ingresos muy bajos y garantizar derechos sociales a lo largo del ciclo de vida con una distribución más equitativa del bienestar. La Protección Social constituye, de esta forma, un mecanismo de redistribución que trata de eliminar los efectos negativos generados por la organización social capitalista, que excluye a una parte importante del pueblo. La Protección Social se ejerce a través de dos componentes: la seguridad social, apoyo frente a eventos generales o particulares que disminuyen la calidad de vida (catástrofes, enfermedades, vejez, etc.), y la asistencia social, que otorga apoyos en especie o en dinero, a aquellas personas de bajos ingresos.

La Promoción Social, por su parte, se manifieste en acciones para incluir en los beneficios sociales a las personas en situaciones de privación o vulnerabilidad. Implica una transferencia dirigida a un grupo definido y tiene un criterio redistributivo, con solidaridad y equidad, para lograr así la igualdad en el ejercicio de derechos.

A partir del nuevo marco constitucional los planes de gobierno establecen principios orientadores de la política social y de la estrategia

antipobreza, Alvarado (2004) menciona las siguientes a partir del Plan Estratégico Social (PES), establecido a inicios del año 2002:

A) Cohesión Social: generación de una cultura política compartida, que promueva a la población excluida, y con miras a identificarse con el proyecto de país e incidir en él;

B) Inclusión Social, como prerrequisito y paradigma de participación, articulación de las instituciones públicas de lo social y de ese Estado al que se quiere llegar;

C) 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 redistribución del poder desde el Estado;

D) Corresponsabilidad: responsabilidad y gobernabilidad compartidas entre ciudadanos y Estado;

E) Progresividad, que implica gestionar la Política Social según una racionalidad temporal, estableciendo prioridades en el corto, mediano y largo plazos;

F) Intersectorialidad, como espacio de enlace e interrelación política y técnica de las diferentes áreas de la Política Social y las instituciones que la componen;

G) Desarrollo Humano Integral, como concepción filosófica y proceso holístico y pluridimensional, que va más allá de la satisfacción de carencias materiales.

Estas orientaciones establecidas en el PES fueron una visión novedosa sobre las políticas y los derechos sociales que rompió con los esquemas tradicionales herederos de los enfoques compensatorios y con desatención de los grandes objetivos de eliminación de la pobreza y la exclusión. La combinación de la búsqueda de mejorar la calidad de vida con la perspectiva de derechos y la construcción de ciudadanía eran argumentos nuevos dentro de las políticas sociales venezolanas. (González y La Cruz, 2007; Maingón, 2004).

A partir de 2003 se pusieron en práctica las Misiones Sociales que caracterizan al Gobierno Bolivariano. Consisten en un conjunto de

programas de carácter social que atienden los principales déficit y carencias que apuntalan la exclusión y la desigualdad social. Las Misiones son políticas sociales, que involucran al poder popular en la organización de esta tarea y en su ejecución. Se han convertido en el símbolo de la acción social del Gobierno Bolivariano, por dos razones fundamentales; la primera tiene que ver con sus características propias. Son programas de atención muy amplios; por lo tanto abarcan a vastos sectores de la población más pobre; la segunda se vincula con el momento sociopolítico en que surgieron, lo que hace que estos programas estén fuertemente identificados y asociados con el proyecto y proceso de consolidación bolivariano. Los objetivos de las misiones están dirigidos a potenciar la inclusión de la población de menores recursos que han sufrido las deficiencias del sistema de bienestar social. El Comandante Chávez se refería a ellas como las organizaciones de base que tendrían la responsabilidad de consolidar el proceso bolivariano, textualmente decía:

*Si ustedes se ponen a evaluar la historia de este continente, las misiones sociales venezolanas impulsadas por el Gobierno revolucionario, por el pueblo, no tienen precedente. Por su magnitud, su extensión, su permanencia aquí en Venezuela, se han convertido en política de Estado, como parte del proceso de transformación integral del Estado, de la sociedad, de la economía, de la nación. Las misiones se han venido convirtiendo en el centro, núcleo central de las políticas del Gobierno revolucionario. (Hugo Chávez).*

Fueron creadas a partir del año 2003 como una manera de acelerar la atención a los más excluidos sin depender de la burocracia establecida en las instituciones públicas, como estrategias para atender problemas sociales o carencias por áreas. En abril de 2003, fue anunciada oficialmente la Misión Alimentación, con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria y poner alimentos a disposición de los más pobres. En abril de 2003, comenzó la Misión Robinson, como plan de alfabetización. El 12 de octubre de 2003, fue creada la Misión Guacaipuro con el objetivo general de restituir los derechos de los pueblos indígenas. En noviembre de 2003,

iniciaron la Misión Ribas, programa educativo a nivel de enseñanza media y la Misión Sucre, para quienes no habían podido ingresar a las universidades. En diciembre de 2003, comenzó la Misión Barrio Adentro, que se concretó con el aporte de médicos cubanos, la creación de consultorios populares para la atención primaria y cubrió las comunidades más pobres, más adelante se crearon niveles más complejos de atención en Barrio Adentro 2 y Barrio Adentro 3. Barrio Adentro se convirtió en emblema del proceso bolivariano y política de referencia en materia de salud y atención primaria.

En todas las Misiones, hubo desde el comienzo una gran participación popular, desde el préstamo de viviendas en los barrios para que se hospedaran médicos venidos de Cuba, hasta colaboración en los espacios educativos y alimentación. Es importante destacar que también, en los primeros años, quienes participaron como beneficiarios en las misiones educativas y laborales, recibieron un ingreso como beca, de manera las Misiones que fueron al mismo tiempo un programa de transferencia de recursos a las poblaciones más pobres, que fue teniendo impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida y las cifras de pobreza.

Las Misiones se convirtieron en el emblema del gobierno del Presidente Hugo Chávez, que las concebía como una forma de evitar los vicios de la estructura del estado, y también como una punta de lanza para la transformación de las instituciones, que no ofrecían respuestas a los problemas de la población, ni lograban entregar un mínimo de bienestar a los más pobres. Para el momento en que comienzan a establecerse las Misiones, el 53,7% de la fuerza de trabajo estaba ocupada en el sector informal de la economía y un 18,8% estaban desocupados, no tenía acceso a ninguna forma de protección social. Los hogares pobres representaban el 44,2%, incluyendo un 13% de pobreza extrema. Estas cifras implican no solamente la urgencia, sino también la estrategia de establecer protección social no ligada al empleo y dirigida especialmente a los sectores en situación de pobreza. En palabras del Presidente H. Chávez:

*Las misiones, que yo considero estratégicas, deben ser una vía, una forma nueva del Estado social, del nuevo Estado. Venimos de un Estado burgués, un Estado que servía a los intereses de la burguesía, y todavía el Estado que hoy tenemos está penetrado por intereses contrarios a la Revolución. Las misiones deben ser un instrumento para acelerar la transformación del Estado burgués en el Estado social de derecho y de justicia. Las misiones deben generar un nuevo espíritu de servicio, donde haya mucho trabajo voluntario, creativo; donde el funcionariado sea distinto, tenga un nuevo espíritu social, socialista. (Hugo Chávez).*

Un elemento no menor, es el espíritu y la aproximación que quienes integran las actividades que realizan las Misiones tienen o deben tener, implica el voluntariado, es decir, el trabajo desde la convicción más que desde una aproximación técnica o burocrática a la atención de los grandes problemas sociales populares. Se trata de prefigurar el modelo socialista de colaboración comunitaria, solidaridad y apoyo mutuo, con alta participación. Con este objetivo H. Chávez sostenía que:

*Las misiones deben ser creadoras del socialismo. Deben ser instrumentos para el injerto en pequeños espacios, en medianos espacios, del modelo socialista. (Hugo Chávez)*

De manera que, las Misiones han tenido y tienen una clara orientación política, que las convierte en instrumento privilegiado para la transformación social. Aunque al mismo tiempo, esta orientación es un nodo donde se intersectan aspiraciones clientelares con búsquedas de nuevas formas de vida y nueva relación humana. En este sentido, algunos efectos no deseados de las misiones fueron la acumulación en una misma persona de incentivos percibidos a través varias misiones. Este tipo de problemas deriva de la carencia de una base de datos única, que permitiera cruzar solicitudes superpuestas y capturas acumuladas de beneficios. El desarrollo de las distintas misiones y nuevos organismos encargados de su ejecución favoreció la creación de sistemas de datos sin conexión entre sí.

Un peligro que el Presidente H. Chávez tenía muy presente, es el de la burocratización, que paraliza la acción misionera, por lo cual

consideraba muy necesaria una revisión constante de lo que en realidad en la práctica cotidiana ocurría. En concreto, alertaba:

*No permitamos que las misiones caigan en manos de la vieja burocracia y de los viejos métodos, en ningún nivel, todo lo contrario, las misiones deben contagiar de lo nuevo a lo viejo. No permitamos que el viejo Estado burgués, burocratizado, penetre las misiones, y entonces las empiece a paralizar, a triturar, o a convertirlas a lo viejo. Para eso hay que ser muy creativo y estar muy encima de eso. (Hugo Chávez).*

Un esfuerzo más reciente por ordenar y organizar el sector es la Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones, publicada el 19 de noviembre de 2014 en la Gaceta Oficial N° 6154 Extraordinaria. Esta ley define la misión como “una política pública destinada a materializar de forma masiva, acelerada y progresiva las condiciones para el efectivo ejercicio y disfrute universal de uno o más derechos sociales de personas o grupos de personas, que conjuga la agilización de los procesos estatales con la participación directa del pueblo en su gestión en favor de la erradicación de la pobreza y la conquista popular de los derechos sociales consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. Esta ley establece la creación del Sistema Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones, encargado de la planificación, desarrollo y evaluación, con el propósito general de erradicar la pobreza. También se crea –en la misma Ley– el Consejo Nacional de Política Social, con el objetivo de planificación estratégica, centralización de estadísticas y contraloría.

Desde 2003, las misiones sociales trajeron una nueva manera de entender las nociones de política social e inclusión social, conmovieron la burocracia del Estado y se construyeron con base en la noción de urgencia para combatir la pobreza y la inequidad. Se apeló principalmente a los principios de igualdad y justicia social. Se constituyeron en un factor de potenciación de los sectores populares, ya que permitieron la movilización social, la integración de un grupo significativo de personas. Las misiones expresan un acceso a la política social que tiene un ingrediente emocional, ya que la respuesta a



la demanda social se produce por un mecanismo no institucional, que intenta fortalecer o crear un vínculo personal entre los sujetos demandantes y los líderes políticos que ejercen el gobierno y sus funcionarios más cercanos. Se trata de mantener un constante diálogo con las comunidades de manera que puedan corregirse desviaciones y fallos en forma inmediata y constante.

Las Misiones apelan a la solidaridad en un contexto ético, de lucha por la justicia social, que concibe a las y los Misioneros como “ciudadanos que desde su accionar diario contribuyen al desarrollo de los planes y acciones en favor del cumplimiento de los objetivos de cada Misión desde el ámbito institucional, así como a los grupos y personas sujetos de atención específicos de las Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones, quienes se organizan en los territorios para empoderarse de sus derechos y contribuir a la transformación de la sociedad a través del poder popular”. Todos guiados por una “ética de la responsabilidad solidaria”. Pensar éticamente es pensar en los demás. Desde una visión transformadora, la ética en la política tiene que ser un patrimonio permanente de la izquierda, la transparencia absoluta en el manejo de los recursos públicos tiene que ser una regla de oro de parte de los gobiernos de izquierda.

Las Misiones Sociales, significaron en concreto un gran esfuerzo de recursos. En el período que va de 1999 a 2014, según datos de la Oficina Central de Presupuesto (ONAPRE), la inversión social creció 10 veces en educación, 8 veces en seguridad social, 6 veces en salud, 9 veces en desarrollo social y participación, 9 veces en vivienda, 22 veces en cultura y comunicación social, y 6 veces en ciencia y tecnología; representando el 61,9% de los ingresos nacionales. Lo que significa un aumento de 24,7% con respecto al período anterior, donde fue de 37,2%.

Las Misiones Sociales han incrementado de forma importantísima la oferta de servicios a las comunidades más pobres, anteriormente excluidas de las redes tradicionales de atención en educación y salud, como de los programas compensatorios ensayados en la década de los noventa. Pero quizás,

el principal logro es que el gobierno de Chávez logró hacer explícita, políticamente hablando, a la población excluida. A partir esta revelación de las y los invisibles, la política venezolana cambió de tono, lo popular y sus necesidades pasó a ser centro en torno al cual giran las acciones de gobierno y propuestas de sus contrincantes.

Objetivos máximos de las Misiones Sociales son:

i. Acabar con las causas y consecuencias de la pobreza y la exclusión de todo tipo. En este sentido, los ingresos no derivados del trabajo, entregados en forma de becas o incentivos, han mostrado ser una herramienta importante. Se trata de que la redistribución vaya impulsando la igualdad y eliminando la reproducción de la desigualdad. Los hogares pobres se redujeron de 44% a 24,6% (INE, Encuesta de Hogares).

ii. Combatir contra la desigualdad especialmente reflejada en la infantilización y feminización de la pobreza, y en este camino, impactar la reproducción generacional de esa situación. El Coeficiente Gini mejoró al pasar de 0,486 en 1998 a 0,391. (INE, Encuesta de Hogares)

iii. Reducir el déficit de atención social en las zonas populares y hacer cumplir los derechos sociales (salud, educación, alimentación, vivienda, empleo).

iv. Penetrar las zonas populares de difícil acceso para hacer llegar bienes y servicios a sus poblaciones, con la participación de la propia comunidad organizada. Por ejemplo, el acceso agua potable pasó de 80% (1998) a 95% (2014), cumpliendo la Meta de los ODM en cuanto a cobertura de este servicio.

v. Convocar e inducir a que un número mayor de personas se incorpore al proyecto político promovido desde el Estado-gobierno-movimiento político.

vi. Reconocer el protagonismo de las poblaciones excluidas, haciéndolas visibles en las prioridades y la asignación de los recursos del Estado, sobre la base de una mayor igualdad política y social.

vii. Prefigurar un nuevo Estado desburocratizado en cuanto a sus funciones sociales y proceder a desmontar todas las resistencias que haya en sus estructuras.

viii. Desmercantilizar el acceso al bienestar y buen vivir, de manera tal que las personas no dependan de la posición que ocupen en su grupo familiar, ni en el mercado laboral, ni de su capacidad de compra. Para 2016, Misión Vivienda han terminado 1 millón 103 mil viviendas que se entregan a familias de escasos recursos.

Las Misiones se fueron gestando con una gran participación popular, en el inicio de la Misión Barrio Adentro, los médicos cubanos que vinieron a fundar un modelo de atención médica insertado en las comunidades más pobres, fueron recibidos, atendidos y alojados en las casas de los barrios donde prestarían servicio. La experiencia se describe así:

*"Las comunidades, con apoyo de los coordinadores cubanos/as y promotores de la alcaldía, ubicaron casas o locales para poner en funcionamiento los consultorios donde temporalmente se llevarían a cabo las consultas de salud. Se indicaron las necesidades de espacio, distribución y condiciones a las comunidades para practicar las consultas. Se prestaron casas completas o plantas de casas habitadas o se usaron locales abandonados o vacíos. Miembros de la comunidad apoyaron en la improvisación de camillas, estantes, mesas y cortinas, se limpiaron los espacios y se realizaron remodelaciones físicas en paredes, pisos y techos. "Un local que estaba completamente destruido, la comunidad en conjunto comenzó a trabajar sobre él, empezó a limpiarlo y en una noche... nosotros limpiamos un local que no podía ser habitable y lo hicimos habitable" (Mujer integrante de Comité de Salud)". (D'Elía, 2008).*

Algunas Misiones se han sostenido durante varios años con un voluntariado que desarrollaba las actividades, tales son por ejemplo las Casas de Alimentación. Algunas han generado un movimiento social, fuertemente enraizado en las comunidades, tal es la experiencia de los Comités de Tierra Urbana, generados por el impulso de la Misión Hábitat, que dieron lugar al Movimiento de Pobladores y Pobladoras, que más adelante participarían en la Misión Vivienda, en experiencias de autoconstrucción, que dieron lugar a una nueva forma de pensar y apropiarse del espacio ciudadano. Otras (Misiones Educativas y Cultura) han permitido

eleva de manera vertiginosa la educación y la capacidad crítica de la población venezolana, llegando a quienes durante años estuvieron excluidos del saber.

Hay algunos desafíos y urgencias que han aparecido para estas políticas sociales en Venezuela, luego de más de 10 años de funcionamiento. Se requiere una visión estratégica de mediano plazo, que conjugue adecuadamente la dimensión política, emocional, voluntarista y la técnica en las políticas públicas. Entre las urgencias más claras están:

i. Generar sostenibilidad, apoyada en procesos de corresponsabilidad, en la construcción de una sociedad más justa, solidaria, sostenible y cohesionada.

Algunos retos se presentan actualmente en momentos en que la inversión estatal está impactada por la disminución de los precios del petróleo, es necesario que el control de forma y ruta de los gastos que derivan del accionar de las misiones sea mucho más estricto. Hay desviaciones de recursos y utilización dispendiosa, que deben ser corregidos y en este sentido la participación comunitaria recuperando su accionar de contraloría social es vital. Debería estudiarse la posibilidad de fundir algunas misiones que pueden solaparse. Y también es vital realizar una evaluación de las acciones de los responsables a diferentes niveles de la acción misionera. Se trata de fortalecer la perspectiva de derechos en relación con deberes, y responsabilidades.

ii. Articular la política social con la política económica. "Consolidar el Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones Socialistas Hugo Chávez, como conjunto integrado de políticas y programas que materializan derechos y garantías del Estado Social de Derecho y de Justicia y sirve de plataforma de organización, articulación y gestión de la política social en los distintos niveles territoriales del país, para dar mayor eficiencia y eficacia a las políticas sociales de la Revolución". Este es un objetivo que se encuentra incluido en el Plan de la Patria, que es el Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019.

En este sentido, las Misiones Sociales deben generar una articulación y un sistema de control e indicadores. Es indispensable generar un solo sistema de datos que permita revisar de manera estricta la no duplicación de beneficios y permita evaluar el funcionamiento presupuestario y de impacto de cada una de ellas.

iii. Lucha contra la cultura del paternalismo rentista, que privilegia la dádiva por encima de la superación personal basada en la solidaridad y el trabajo productivo. Se trata de fortalecer el tejido social de las Misiones, para garantizar la participación del Poder Popular en todas las etapas de planificación, ejecución, seguimiento y control, así como la generación de saldos organizativos de la población beneficiaria.

Las Misiones Sociales han tenido un resultado desigual en cuanto creación y fortalecimiento del tejido social, mientras algunas como por ejemplo, las educativas han tenido importantes logros, otras como las que se han concentrado en impulsar el aparato productivo y la producción local han tenido muy magros rendimientos. Es indispensable evaluar motivos y mecanismos que han producido unas y otras consecuencias.

En general, podríamos sostener que la política social no debe ser solamente el efecto de las necesidades más o menos reconocidas por el poder político, sino el resultado de las luchas sociales y políticas por sus demandas.

iv. Generar una estructuración de las Misiones, y los elementos de entrada, articulando, comunicando, y unificando donde sea posible la estructura de las Misiones con las estructuras paralelas. La sistematización de las Misiones Sociales es una necesidad luego de 10 años de funcionamiento que se ha convertido en un proceso entrópico en varios asuntos.

La eliminación del estado burocrático que se había propuesto el Presidente Hugo Chávez, no se ha logrado, en muchos casos –como por ejemplo en el caso de la salud- han pervivido dos sistemas el tradicional y el de Barrio Adentro que poco se comunican entre sí, y

en algunos casos generan conflictos. En este sentido está pendiente desarrollar mecanismos de comunicación, complementación o fusión, de acuerdo a lo que corresponda en cada caso.

v. Eficiencia como criterio en la nueva época. Sin eficiencia el impacto de las políticas es menor al deseado, sin eficiencia la justicia tarda más en implementarse y los impactos de la política redistributiva se reducen.

Se ha observado en un conjunto de misiones, una tendencia a la ineficiencia en el uso de recursos: humanos, tiempo y monetarios, posiblemente derivados de una visión voluntarista de la acción social y de la duplicación de esfuerzos derivados de la no existencia de una base de datos y estructura del sistema de misiones. En este sentido es indispensable consolidar el sistema de misiones con criterio de eficiencia y profesionalización.

vi. La información es un antecedente indispensable de toda participación. Se trata de información básica, y abierta, a la que se pueda acceder libremente. Para ello conviene institucionalizar una "hoja de ruta" para la gestión del gobierno, que se evalúe y actualice periódicamente. Las decisiones tienen que tomarse en función de las necesidades sociales inmediatas que hay que reconocer y diagnosticar correctamente, y para las que hay que diseñar medidas adecuadas.

Deberán fortalecerse los procesos de investigación social como base para la toma de decisiones. Tanto en el aspecto de línea de base, como en los mecanismos de evaluación de impacto y resultados. Resulta indispensable que la información empírica confiable sea origen y sustento de la acción en políticas públicas.

vii. Impulsar la universalidad de las políticas sociales, garantizando su acceso sin condición alguna. Aunque los universos puedan ser acotados por su pertenencia a una población específica, por ejemplo, el apoyo a los adultos mayores, para que sea un derecho social, el acceso tendrá que garantizarse a todos los que cumplan dicha condición. No significa la búsqueda de niveles mínimos de satisfacción

de los derechos económicos y sociales básicos, sino el de avanzar hacia un alto grado de homogeneidad en ella.

El más importante eje de la Política Social es que ella sea efectivamente la garantía de la universalización de los derechos. Se trata de que los servicios y bienes públicos alcancen a los más pobres, que los necesitan de un modo universal y no discriminatorio. En todos los niveles educativos aumentó la matrícula escolar, Venezuela ocupa el 2do lugar en Latinoamérica y 5to en el mundo con mayor matrícula universitaria. Sin embargo, persiste todavía una fuerte presencia de la educación privada, especialmente a nivel de la enseñanza media.

Si queremos efectos a largo plazo y que apuntalen la calidad de vida, los sistemas de salud, de educación y seguridad social deben ser de acceso universal, pero deben complementarse con políticas focalizadas que hagan desaparecer las diferencias extremas. En este sentido, un ejemplo positivo que tiende a la universalización, ha sido el aumento de la cobertura de la población pensionada: en el año 1998 apenas el 19,6% tenían el beneficio, para el año 2015, la cobertura aumentó a 84,8%, que tiene pensión.

viii. Eliminación de núcleos duros de pobreza: Niveles de pobreza y desigualdad elevados, que persisten en la región en estrecho vínculo con bajos niveles educativos, situación que afecta de manera muy marcada a las adolescentes latinoamericanas, sobre todo a las de menor educación e ingresos. La maternidad adolescente da lugar a la reproducción intergeneracional de la exclusión y la desigualdad, donde se combina carencia educativa, ausencia de apoyo en el cuidado de los hijos, trayectorias familiares de mayor vulnerabilidad, mayores dificultades para desarrollar actividades que generen ingresos y acceso precario a redes de protección social.

Las Encuestas de Juventud realizadas en 2013 y 2015, muestran como un problema específico de Venezuela se centra en la juventud, donde se hacen más patentes los niveles de desigualdad que redundan en falta de proyectos de vida que

sirvan de estímulo al despliegue de acciones de realización personal. En este sentido, es prioritario desarrollar acciones dirigidas al sector joven.

ix. Desarrollo de sistemas universales de cuidado. Un nuevo pacto social tiene que ver con los recursos y energía que cada sociedad esté dispuesta a emplear para apoyar a las familias en la provisión de cuidado y desarrollo de capacidades. La responsabilidad por el cuidado de niñas, niños, ancianos, personas con capacidades especiales y dependientes en general debe ser compartida, se trata de marchar hacia corresponsabilidad familia-estado-comunidades. Se entrecruzan las políticas educativas con su responsabilidad por ampliar la cobertura de la educación preescolar y la jornada escolar en la educación pública, promover la permanencia en los estudios de secundaria sobre todo entre los integrantes de sectores socioeconómicos más pobres. Y se trata también de generar mecanismos creativos de cuidado social y comunitario, como parte integrante central de la política social. En resumen, se trata de cambiar las prioridades, colocando en el centro la vida y su cuidado; sin esta práctica de la cultura de vida la humanidad desaparece.

Los sistemas de cuidado no son solamente un asunto de justicia de género y responsabilidad por las generaciones anteriores y futuras, sino una base para el desarrollo de esquemas de producción y mejoramiento de la productividad, permitiendo a quienes tienen responsabilidades familiares espacio y tiempo personal y mental para el ejercicio laboral.

Finalmente, creemos en la necesidad de afianzar la confianza y cohesión social, lo que obliga a la construcción de una comunidad moral; blindada contra imperativos de ventajas individuales que promuevan clientelismo y den origen a jerarquías y nuevas desigualdades.

## Referencias

Aguilar, Luis (2009). "Marco para el análisis de las políticas públicas", en: Mariñez, Fredy y Garza, Vidal. *Política pública y*

- democracia en América Latina. Del Análisis a la implementación.* México: Porrúa.
- Alvarado Chacín, Neritza (2004) Pobreza y Exclusión en Venezuela a la luz de las nuevas misiones sociales: ¿está cambiando la política social? En *FERMENTUM*. Año 14. N° 39. Mérida: Universidad de Los Andes.
- Barba Solano, Carlos (2005) *Padigmas y regímenes de bienestar.* Ecuador: Flacso.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2001-2002) *Panorama Social 2001-2002.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010) *El ciclo de las políticas públicas.* Presentación en Seminario de Capacitación. Guatemala, Antigua.
- D'Elía, Yolanda y Cabezas, Francisco (2008) *Las Misiones Sociales en Venezuela.* Caracas: ILDIS.
- Dubet, Francois (2014). *Repensar la Justicia Social.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Franco, Rolando (1996) Los paradigmas de la política social en América Latina. En *Revista de la CEPAL* N° 58.
- González, Lisette y La Cruz, Tito (2007) Política Social en Venezuela. Recuperado el 14 de agosto de 2016 de [http://biblioteca2.ucab.edu.ve/iies/bases/iies/texto/GONZALES\\_Y\\_LACRUZ\\_2007.PDF](http://biblioteca2.ucab.edu.ve/iies/bases/iies/texto/GONZALES_Y_LACRUZ_2007.PDF)
- Maingón, Thaís (2004) "Política social en Venezuela: 1999-2003" En *Cuadernos del CENDES*, Vol. 21, N° 55, Caracas: Universidad Central de Venezuela
- Mujica, Norbis y Rincón, Sorayda. Concepciones del desarrollo en el Siglo XX: Estado y Política Social. *Revista de Ciencias Sociales* [online]. 2006, vol.12, n.2, Recuperado el 11 de mayo de 2016, en [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-95182006000200002](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182006000200002)
- Page, Olof. (2013). Mérito e igualdad de oportunidades. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 33(2), 533-545. Recuperado en 11 de mayo de 2016, de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2013000200006&lng=es&tlng=es.10.4067/S0718-090X2013000200006](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2013000200006&lng=es&tlng=es.10.4067/S0718-090X2013000200006).
- Pallares, Francesc (1988) "Las políticas públicas, el sistema político en acción". En *Revista de Estudios Políticos* N° 62 Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia.
- Ponce, Juan (2008) *Es posible pensar una nueva política social para América Latina.* Ecuador: Flacso.
- Sánchez Vásquez, Adolfo (2014) *Entre la realidad y la utopía. Ensayos sobre política, moral y socialismo.* México: Fondo de Cultura Económica. Pag 76.
- Sojo, Ana y Uthoff, Andras (2007) *Desempeño económico y política Social en América Latina y el Caribe.* México: CEPAL, Flacso, GTZ, Indesol, Fontamara.