



Aviso Legal

Capítulo de libro

Título de la obra: Las Misiones Sociales en Venezuela: una alternativa en contra de la desigualdad y la pobreza

Autor: Hernández Macías, José Antonio

Forma sugerida de citar: Hernández, J. A. (2021). Las Misiones Sociales en Venezuela: una alternativa en contra de la desigualdad y la pobreza. En R. Ruiz y G. Gómez (Eds.), *Desigualdades, pobreza y papel del Estado en América Latina* (155-179). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe; Instituto de Estudios Iberoamericanos, Universidad de Estudios Extranjeros de Busan.

Publicado en el libro:

Desigualdades, pobreza y papel del Estado en América Latina

Diseño de la cubierta: Mtra. Marie-Nicole Brutus H.

Diseño de interiores: D.G. Irma Martínez Hidalgo

ISBN: 978-607-30-5348-8

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ **Atribución:** usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ **No comercial:** usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ **Sin derivados:** si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

VII. LAS MISIONES SOCIALES EN VENEZUELA: UNA ALTERNATIVA EN CONTRA DE LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

José Antonio Hernández Macías*

INTRODUCCIÓN

Debido a que la pobreza y la desigualdad son dos de los peores males que aquejan a la humanidad, su estudio resulta de suma importancia, y puesto que los recursos, aunque limitados, son vastos para los habitantes del planeta, se hace relevante enfocar el análisis sobre la generación e implementación de las políticas públicas distributivas del bienestar.

El concepto de pobreza, así como su combate, se han visto modificados a lo largo de la historia debido a los procesos sociales, cambios en el ideario colectivo, diversas teorías sociales y económicas, todo esto ha colocado a la sociedad en un punto álgido respecto al devenir del proceso de transformación social.

* CIALC-UNAM.

Nunca antes se contó con tantas herramientas de análisis que permitan comprender la magnitud del problema. Existe una enorme cantidad de estudios, análisis, estadísticas y demás información que abren los horizontes de acción. También es cierto que hasta este momento se alcanzó una superproducción tal que ha permitido mitigar algunas de las consecuencias más inmediatas que acompañan el sufrimiento de males, tal es el caso del hambre.

En la actualidad en el mundo se producen alimentos con capacidad de abastecer a doce mil millones de personas, mientras que solo existimos en nuestro planeta poco más de siete mil millones de individuos. Se percibe que por primera vez en la historia de la humanidad la pobreza, el hambre y la desigualdad no son una cuestión de escasez, sino de distribución. Esto ha promovido un profundo debate acerca de las diversas formas en las que se distribuye la riqueza, y ha generado dos grandes visiones: por un lado la “teoría del derrame”, que promueve la libre interacción de los mercados en el mundo, misma que, se argumenta, producirá un desbordamiento de los beneficios en la sociedad; mientras que en el otro extremo se encuentra la posición que sostiene que el Estado, mediante políticas públicas, distribuirá los beneficios que el sistema de producción capitalista no ha logrado llevar a los más necesitados. Ambas visiones llevan a conceptualizaciones diversas sobre la pobreza, su medición y el combate a la misma.

América Latina y el Caribe es una de las zonas más desiguales del mundo. Arrastra un historial de pobreza a lo largo de su conformación como territorio poscolonial. A ello se agrega que está unida por una identidad que tiende a una cierta homogeneidad. Prueba de ello son los sistemas de integración dados en diversos aspectos políticos y económicos que permiten que se puedan comparar. Resulta interesante analizar la manera en que esta región

ha conceptualizado y realizado el combate a la pobreza, utilizando políticas que van desde aquellas que persiguen acercarse más al modelo económico imperante en el sistema-mundo, hasta aquellas que de alguna manera tratan de desligarse de este.

El objetivo general del presente artículo es analizar el papel de las Misiones Sociales como alternativa al combate de la pobreza y la desigualdad en Venezuela. Se busca estudiar la contribución teórica y conceptual a la forma de enfrentar la desigualdad y la pobreza en el país sudamericano, así como también aportar nuevas perspectivas al debate sobre la implementación de políticas públicas que ayuden a mitigar y/o erradicar este grave problema; asimismo, se examina la forma en que la Revolución bolivariana ha conceptualizado la pobreza y cómo ha creado novedosas políticas públicas que la combaten.

En Latinoamérica y en el mundo se ha denotado la importancia sobre el alcance de las políticas públicas como medio principal para combatir la pobreza, así como para llevar el Estado de bienestar a la mayoría. Debido a las indignantes cifras sobre las personas que (sobre)viven dentro de los parámetros de la pobreza y la extrema pobreza en el mundo, resulta imperiosa la necesidad de un análisis sobre este tema. Este solo hasta fechas recientes ha despertado el interés desde disciplinas tan disímiles como la economía, la sociología, la filosofía, la ética, la política, el derecho, las relaciones internacionales y otras.

En este sentido, dentro del panorama latinoamericano destacan tres maneras de abordar el combate a la pobreza: la primera es la más apegada al sistema internacional, donde la creación de las políticas públicas está casi dictada en forma de receta por instancias supranacionales, tal es el caso de las políticas creadas durante los gobiernos anteriores en México, en las que muchos

de los programas se han visto plegados, casi íntegramente, a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otros.

Una segunda visión destaca donde las políticas públicas son dirigidas en parte a una sociedad en particular, adecuándolas no solo por receta, sino generando una especificidad de las mismas, pero sin estar desligadas de las concepciones sistémicas, tal es el caso en el que se enfoca a Brasil.

Y existe una tercera manera de concebir esta lucha: en la que podemos ubicar a Venezuela, que reformula el combate a la pobreza tratando de desligarse del sistema económico hegemónico. Esto en primera instancia no significa que lo logre, simplemente (al menos discursivamente) la formulación del mismo trata de separarse del referente tradicional.

En este tenor, también existen pequeños grupos marginales que crean su propio devenir separados de todo entendimiento sistémico, tal es el caso de las autogestiones, mismas que entienden el problema desde un punto de vista por demás alejado de los parámetros preconcebidos nacionalmente, pero se considera importante mencionar (al menos de una manera superficial debido a la complejidad de los mismos, que en dado caso podrían ser un solo referente de investigación) ya que representan en muchos de los casos el sector más olvidado en el combate a la pobreza.

De este modo, dentro del mundo de las ideas económicas, generalmente se polarizan las opiniones y forman dos trincheras casi opuestas, desde las que se encauza la formulación de argumentos para el análisis de nuestra realidad. Por un lado, se encuentra la posición liberal, coloquialmente conocida como “derecha”, la cual dice que:

solo las fuerzas del mercado, la iniciativa individual y el crecimiento de la productividad permiten mejorar en el largo plazo los ingresos y las condicio-

nes de vida —en especial de los menos favorecidos—, y que por lo tanto la acción pública de redistribución, además de ser moderna, debe limitarse a herramientas que interfieran lo menos posible con ese mecanismo virtuoso.¹

Por el lado contrario, tenemos la tradición de “izquierda”, que retoma fundamentos esenciales de teóricos socialistas, la cual dice:

Solo las luchas sociales y políticas pueden aliviar la indigencia de los más necesitados producida por el sistema capitalista, y la política pública de redistribución, por el contrario, debe llegar hasta la médula del proceso de producción para cuestionar la manera en que las fuerzas de mercado determinan tanto las ganancias apropiadas por los poseedores del capital como las desigualdades entre asalariados.²

En una primera instancia se denota que la discusión referente a una política social con miras a la redistribución no discierne tanto en lo que respecta a la justicia social, sino más bien a los mecanismos económicos y sociales que producen las desigualdades. Existe un cierto consenso con respecto a lo que es justicia social, ya que dentro de la desigualdad existen factores que los individuos no pueden controlar, como son las diferentes dotaciones iniciales con las que las familias cuentan, o la buena suerte. En todo caso, lo justo sería que el Estado tratara de favorecer las condiciones iniciales de los más desfavorecidos, esto es, sobre aquellos a quienes más afectan estas condiciones no controladas; a este criterio se le denomina “regla maximin” y fue teorizado por John Rawls, “según el cual el Estado debe aspirar a maximizar el bienestar de la persona peor situada en la sociedad”.³

¹ T. Piketty, *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015, p. 9.

² *Ibid.*, p. 10.

³ Victoria Camps, *Sobre las libertades*, Barcelona, Paidós, 1990, p. 9.

Quizá la mayor disyuntiva radica en la manera de hacer progresar realmente las condiciones de vida de las personas más rezagadas en la sociedad y la extensión de los derechos que se conceden durante este proceso.

Así, el debate entre izquierdas y derechas muestra una oposición entre las distintas maneras, herramientas y teorías de distribuir para lograr minimizar en cierta medida la brecha de la desigualdad y, en una mayor medida, para erradicar la pobreza. Surgen preguntas que están en el centro del debate: ¿se debe dejar enteramente al mercado, con sus leyes de oferta y demanda, y su fiscalización, ser la redistribuidora de la riqueza? O ¿hasta qué punto es necesaria la intervención del Estado para redistribuir mediante la creación de políticas públicas?

Dentro de este panorama generalizado, donde los absolutos son difíciles de encontrar, no se observan economías dentro de un solo extremo. En las economías que promulgan más el libre mercado existen instituciones controladas por el gobierno y en países donde el Estado tiene una mayor injerencia sobre la producción vemos florecer la propiedad privada, con esto se crea el concepto de una economía mixta, que vincula elementos de los dos posicionamientos. Entonces, la cuestión sería el tipo de equilibrio que tendrían el Estado y el sector privado como fuentes generadoras de bienestar.

Si es cierto que en el mundo se encuentran economías mixtas de todo tipo y con muchas variantes, la mayoría de ellas, así como los organismos internacionales, promulgan desde hace un par de décadas la liberalización de los mercados como fórmula inequívoca para el progreso, el crecimiento económico y por ende el combate a la pobreza tratando de desalentar la injerencia de los Estados en estas relaciones supracomerciales.

Quizá América Latina sea la región del mundo donde esta dualidad genera una discusión más prominente, teniendo economías más centralizadas (como la de Cuba) y liberalizadas (Colombia y México) conviviendo en un entorno muy cercano.

EL SOCIALISMO DEL SIGLO XXI

Después de la desarticulación de los máximos referentes del socialismo real en el siglo xx, la intelectualidad y el devenir de los grupos de izquierda quedaron sin un rumbo fijo, con más conocimiento de lo que no se quería, pero sin un paradigma que pudiera unificar el pensamiento con una práctica política y económica tangibles a la vista:

rechazábamos la falta de democracia, el totalitarismo, el capitalismo de Estado, la planificación central burocrática, el colectivismo que pretendía homogeneizar sin respetar las diferencias, el productivismo que ponía el acento en el avance de las fuerzas productivas sin tener en cuenta la necesidad de preservar la naturaleza, el dogmatismo, el pretender imponer el ateísmo persiguiendo a los creyentes, la necesidad de un solo partido para conducir el proceso de transición.⁴

Los modelos de la conquista del poder por medios revolucionarios (socialismo revolucionario) dejaban de ser atractivos debido al gran costo social que estos implicaban y se impulsaban métodos fundamentalmente democráticos para alcanzar estos principios. Con este sufijo (“del siglo xxi”) lo que se intentaba era desligarse de los errores y desviaciones cometidos en el siglo pasado y al

⁴ M. Harnecker, “Cinco reflexiones sobre el socialismo del siglo xxi”, en *Science and Society*, núm. 6, abril de 2012, p. 2.

mismo tiempo reivindicar al socialismo readecuándolo a la actualidad, recuperando las premisas que aún permanecieran válidas y atrayentes para el devenir de la sociedad, así recuperaban las ideas de igualdad, solidaridad, comunitarismo, colectividad.

El concepto fue creado en 1996 por el sociólogo alemán Heinz Dieterich Steffan (radicado en México e investigador docente de la UAM) colaborador hasta 2007 del gobierno Bolivariano de Venezuela, por lo que fue popularizado por el presidente Hugo Chávez.

Marta Harnecker visualiza así las principales características de este sistema:

—Primero, se pone a la persona humana en el centro por lo que se considera de lógica humanista y solidaria orientada a la satisfacción de las necesidades humanas y no a la obtención del lucro;

—Segundo, respeta la naturaleza y lucha contra el consumismo;

—Tercero, se establece una nueva dialéctica: producción-distribución-consumo, basada en *a)* la propiedad social de los medios de producción; *b)* la producción social organizada por los trabajadores; y *c)* dirigida a las necesidades de la población;

—Cuarto, se guía por un nuevo concepto de eficiencia que respeta a la naturaleza y busca el pleno desarrollo humano y,

—Quinto, usa en forma más racional los recursos naturales y humanos con los que se cuenta, gracias a un proceso de planificación participativa descentralizada opuesta a la planificación hipercentralizada burocrática soviética.⁵

A pesar de que es una nueva construcción de los paradigmas del socialismo y por lo tanto está en un incipiente proceso de formación, en Latinoamérica, es donde este ha tenido una mayor acogida, una mayor penetración, difusión y alcance en naciones como Venezuela, Ecuador y Bolivia. Sin embargo, pequeños partidos han incorporado a sus estatutos el concepto, tal es el caso de

⁵ *Ibid.*, p. 6.

Sortu en el País Vasco e Izquierda Unida en España, Die Linke en Alemania y en Rusia el partido Rusia Justa.

En este sentido, el ascenso de Hugo Rafael Chávez Frías a la presidencia de Venezuela en 1999 fue el comienzo de una nueva era, tanto para el país andino-caribeño como para la región de América Latina y el Caribe. Fue el inicio de la puesta en marcha del Proyecto de la Revolución Bolivariana, que busca cambiar la política de su nación y de la región latinoamericana por medio de un programa substancial, instaurar una democracia participativa y otorgar a los sectores más desfavorecidos mejores condiciones de vida, además de plantearse como objetivo instaurar el socialismo del siglo XXI.

Para el presidente Hugo Rafael Chávez, la mano invisible del mercado que todo lo arregla es una mentira que solo ha ocasionado una mayor polarización de la sociedad y de las desigualdades entre los países, por lo que intentó crear una alternativa viable para Venezuela y para todos los países de América Latina, que fuera capaz de generar, en primera instancia, una estabilidad económica que impulsara el desarrollo y así poder otorgarle a la población mejores niveles de educación, vivienda, salud, etcétera.

LA POLÍTICA SOCIAL DE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

La candidatura del entonces recién absuelto (tras el fallido golpe de Estado de 1992) Hugo Chávez en las elecciones de 1998 se dio dentro de un panorama donde la crisis estaba ya afianzada en la sociedad venezolana

para nadie era una sorpresa que los venezolanos se encontraran insatisfechos con el funcionamiento de la democracia. Los venezolanos de todas las clases sociales mostraban su frustración por el mal funcionamiento y la ca-

lidad de los servicios públicos, la inflación, el desempleo, el desorden civil, la violencia y la inseguridad ciudadanas, la falta de gobierno, la galopante corrupción, así como criticaban que los gobiernos no se hicieran responsables por el cumplimiento de las demandas ciudadanas.⁶

El proyecto del entonces Movimiento de la Quinta República (MVR) colocaba como origen de la exclusión social de la mayoría de los venezolanos a la democracia representativa, así como a las prácticas clientelares y populistas de la política de la IV República (1953-1999). Este certero diagnóstico era compartido por muchos sectores, lo que los diferenciaba eran la propuesta de sus soluciones, por lo que el MVR planteaba una transformación completa del sistema político y de la democracia, incluso de lo cultural, pues veían necesaria la formación de un nuevo individuo que estuviera dispuesto a una mayor participación y solidaridad.

La campaña, pese a estar motivada en la idea de una mejora social, careció de propuestas tangibles en materia de política social, esto se pudiera entender por dos razones principales:

Primero, porque las políticas sociales como tales son productos de la marginalización de lo social dentro de los programas políticos clásicos, producto de las posturas neoliberales, y segundo, porque las aplicaciones de una política social focalizada debe ser suplantada por una transformación profunda de lo económico y político.⁷

Una vez electo por una amplia mayoría, el presidente Chávez convocó a una Asamblea Constituyente en la cual se elaboró una

⁶ Y. D'elia, *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas, ILDIS, 2006, p. 193. En <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/50458.pdf>.

⁷ Lisette González y Tito Lacruz, "Política social en Venezuela", en *Temas de formación sociopolítica*, núm. 35, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2008, pp. 70 y 71.

nueva constitución que fue aprobada tras un referéndum nacional en 1999, razón por la cual la planificación del gobierno de cambio comenzó realmente su gestión dos años después de ser electo.

La Constitución de 1999 trajo cambios políticos importantes en donde se modificó la concepción del Estado y de la ciudadanía, así como la relación entre estos; se ampliaron los derechos sociales; el modelo político fue definido como democrático-participativo, donde se reconocería una corresponsabilidad entre los ciudadanos y el Estado; con esto la participación ciudadana pasó a tener rango constitucional y se alejó de la idea de democracia representativa. Así, se buscó otorgar una responsabilidad mayor a la sociedad en asuntos de incumbencia pública en forma de asambleas ciudadanas, cabildos abiertos, participación en procesos económicos de carácter social, etc. La sociedad civil fue contemplada constitucionalmente de tres diferentes formas: comunidad organizada, sectores de la sociedad u organizaciones no gubernamentales.

LAS MISIONES SOCIALES COMO PILAR DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

En Venezuela el instituto encargado de la recopilación de datos para la medición de la pobreza es el Instituto Nacional de Estadística (INE), el cual señala que en el país ha existido la mayor disminución de la pobreza, al menos hasta 2008, año en el que el mundo entró en una recesión económica que, por ende, le ha impactado. Hasta 2013, estos indicadores se mantenían constantes. En este último año, el Instituto dejó de publicar algunos de sus indicadores, tanto de pobreza por ingresos, pobreza compuesta, canasta básica alimentaria e inflación, esto podría ser debido al rezago de la información, aunque algunos articulistas de periódico no lo ven

con tan buenos ojos y se lo achacan a un ocultamiento de lo grave de la situación actual.

El panorama social actual de Venezuela es en extremo divergente: por un lado existen presidentes, académicos, analistas y cierto sector de la población que alaba el desempeño de los últimos años en materia social de la línea de acción del gobierno actual, sin embargo existe otra parte de la población internacional que no ve con buenos ojos el desempeño del mismo, respecto a sus formas y modos de manejar su política social, y algunos van más allá, al satanizarlos por sus métodos.

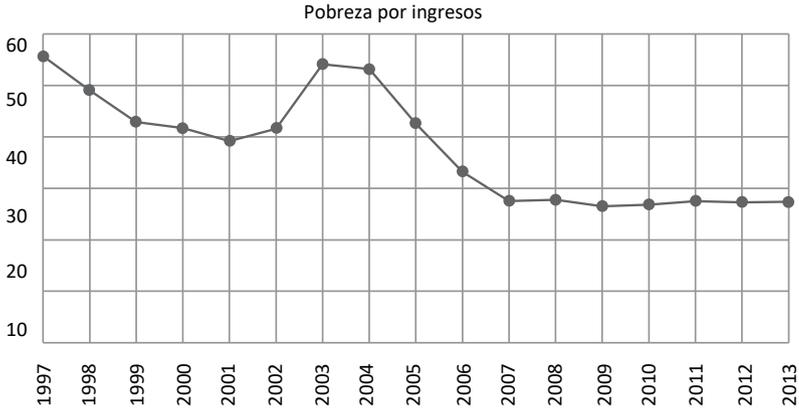
Pero lo cierto es que, en general, Venezuela ha reducido las graves cifras de pobreza con las que contaba. La CEPAL agrupa a Venezuela con los países que más han reducido la pobreza en América Latina, ya que, según esta institución, entre 2005 y 2012 “las bajas más notorias tuvieron lugar en Argentina, Uruguay, Brasil, Perú, Chile y Venezuela, y fueron equivalentes a una disminución del índice de recuento de 7% o más por año”.⁸

Pese a los buenos informes obtenidos por algunas de las estadísticas de las organizaciones internacionales, cierto es que la situación de Venezuela es polémica y digna de un profundo estudio. Hay quienes le atribuyen esta reducción de los índices en las precariedades de la población a una intensa bonanza petrolera, más que a las políticas implementadas por el gobierno bolivariano. De acuerdo con el académico e investigador Luis Pedro España, sociólogo que forma parte del “Proyecto Pobreza”:

Es posible que los ingresos de los hogares puedan mejorar sin que la economía sea más productiva. Un ingreso petrolero alto hace que a través del

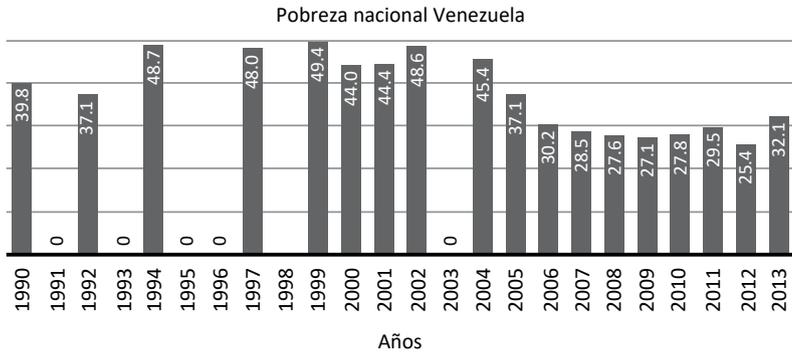
⁸ CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2014*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2015, p. 18.

Gráfica 1. Pobreza en Venezuela 1997-2013



Fuente: elaboración propia con datos del INE (Venezuela).

Gráfica 2. Pobreza nacional en Venezuela 1990-2013



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL.

gasto público y los subsidios mejore el ingreso de los hogares, pero, una medición de la pobreza sustentada solo en el ingreso corre el riesgo de verse distorsionada, ¿qué pasa con el acceso a servicios públicos, salud, educación?⁹

A diferencia de otros países donde se vincula el crecimiento económico como motor generador de la situación económica de sus habitantes y por ende de la disminución de los índices de pobreza, en el caso de Venezuela toma más importancia la distribución. Por ejemplo, en Argentina, país que actualmente tiene la incidencia de pobreza más baja de Latinoamérica, el 80% de su reducción de pobreza se debió al crecimiento económico, mientras que tan solo el 20% fue debido a la distribución de este. En cambio, para el gobierno de Venezuela, dado que últimamente ha tenido problemas para generar crecimiento, estas cifras se invierten así: el 45% de las variaciones en materia de pobreza fueron fruto de un crecimiento, mientras que el 55% fue por la distribución. Para el gobierno venezolano la clave pasa por las “Misiones”, con las que aspiran a tener “en la próxima década cero pobreza”, según el vicepresidente Elías Jaua.

De esta manera, debido a la convulsa situación política derivada del drástico giro constitucional devenido en la primera década del siglo XX, así como de muchas promesas —aun incumplidas por parte del gobierno de cambio— surgieron nuevas figuras de programas sociales, con miras electorales al referéndum de 2004, que se denominaron Misiones Bolivarianas, las cuales tenían por objetivo exaltar la identificación del presidente Chávez con la población como figura política emblemática.

⁹ Francisco José Tomás Moratalla, *La agenda de la eficacia de la ayuda en América Latina*, Madrid, Edumed, 2012, p. 64.

Así, en 2003 se puso en marcha el Sistema Nacional de Misiones, que consisten en planes de asistencia social con el propósito de ayudar a los estratos más bajos de la sociedad venezolana proporcionándoles, de manera gratuita, los servicios de salud y educación, y apoyándolos en otros rubros para la satisfacción de las necesidades básicas para evitar el incremento del padecimiento social, así como atender áreas importantes para el desarrollo y preservación del país.

Dentro de las misiones más importantes se encuentran Misión Barrio Adentro: tiene como objetivo garantizar el acceso a los servicios de salud. Misión Milagro: busca atender problemas de la vista de forma gratuita. Ambas cuentan con la ayuda de médicos cubanos. Misión Cultura: pretende enriquecer, proteger y preservar la cultura popular y comunitaria, el patrimonio cultural y la memoria histórica de la nación. Misión Guaicaipuro: tiene como propósito restituir los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. Misión Identidad: pretende otorgarle a los venezolanos y a los extranjeros una cédula de identidad. Misión Madres del Barrio: está encaminada a las amas de casa que se encuentran en extrema pobreza, otorgándoles ayuda económica. Misión Mercal: tiene como propósito el mantenimiento de la calidad y precios bajos de los productos alimenticios y de primera necesidad. Misión Negra Hipólita: se propone combatir la marginalidad proporcionando atención y ayuda a los niños, adultos, personas discapacitadas y adultos mayores en situación de pobreza. Misión Ribas: pretende que todas las personas que lo deseen, sin importar su edad, terminen sus estudios de bachillerato. Misión Robinson I: es el plan nacional de alfabetización y tiene como objetivo enseñar a leer y a escribir. Robinson II: pretende que las personas aprueben el sexto año de primaria, además de ofrecer la enseñanza de ofi-

cios. Misión Zamora: establece la reorganización del uso de tierras ociosas para alcanzar la igualdad social al erradicar los latifundios.

Luis Pedro España, en su libro *Desiguales entre iguales: radiografía social de la Venezuela actual*, engloba a las políticas públicas de combate a la pobreza del gobierno venezolano de los últimos años en cinco etapas:

1. *Reanimación económica (1997-2001)*: donde con la puesta en marcha de la Agenda Venezuela en el último periodo del presidente Caldera se logró cierta estabilidad que permitió un descenso de la pobreza por ingresos en un 16.6%, pasando de 60.9% al principio de su periodo, a un 45.5%. Al final no logró una mejora en los indicadores compuestos, como muestra el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, el cual pasó de 28.2% a 27.8%.
2. *Crisis política (2001-2004)*: este periodo fue el resultado de los cambios estructurales llevados a cabo por Hugo Chávez, lo que desencadenó un fallido golpe de Estado en 2002 y la negativa de revocación de su mandato en 2004, esto generó un clima de inestabilidad en las esferas económicas, lo que hizo incrementar la medición de la pobreza por ingresos al llegar a un 61%, y las NBI, a un 31%.
3. *Boom petrolero (2004-2008)*: en este periodo se recuperó la estabilidad política, al mismo tiempo la economía se vio beneficiada por el aumento de los precios del petróleo que llevó el barril de 30 dólares en 2003 a poco más de 140 dólares en 2008, esto aunado a una política social de redistribución sostenida en los proyectos de las misiones hizo la mayor reducción de pobreza del país y de América Latina, pasando de 61% a casi 30%, y el indicador de NBI, de 30% a 23%.

4. *Estancamiento de la reducción de la pobreza (2008-2012)*: se presentó un estancamiento de la economía debido principalmente a que el precio del barril de petróleo se detuvo alrededor de los 100 dólares por barril, y a la adaptación de la economía nacional a una dinámica social dependiente de las importaciones como principal satisfactor del consumo, descuidando la producción interna y manteniendo los indicadores de pobreza por ingresos en 33%, mientras que el índice de NBI disminuyó poco, al quedar en 21%.
5. *Fin de fiesta, el aumento de la pobreza (2013-2014)*: la inflación rebasó las capacidades del gobierno al pasar de 56% en 2013 a un alarmante 70% para 2014, y siguió en aumento. Esto ha llevado a que la pobreza, al menos la medida por ingresos, haya aumentado de igual forma, repentinamente.

Es importante señalar la gran magnitud del esfuerzo que conllevó la creación e implementación de las misiones como política social, que permitió visualizar desde un nuevo panorama la dimensión de los sectores anteriormente excluidos tanto por las redes tradicionales como por los programas compensatorios implementados antes de 1998.

Otro de los grandes cambios realizados dentro de estas políticas fue dejar de lado el paradigma sobre la focalización, intentando allegarse más a los términos de universalización, “sin embargo, a pesar de haber levantado la focalización como criterio de selección para la aplicación de los programas sociales, se establecieron otros mecanismos que resultaron perversos: la exclusión de sectores opositores o no seguidores del Proyecto Revolucionario”,¹⁰ prueba

¹⁰ González y Lacruz, *op. cit.*, p. 96.

de ello es la sensación mostrada en la *Encuesta sobre condiciones de vida 2014*, realizada por tres universidades de prestigio tanto públicas como privadas, la Universidad Simón Bolívar, Universidad Central de Venezuela y la Universidad Católica Andrés Bello, donde una importante parte de la población manifestó que los beneficios de las misiones sociales son para partidarios del gobierno. Esta percepción logra evidenciar notoriamente el grado de politización con el que se han implementado las políticas sociales.

Si bien las misiones sociales lograron grandes mejoras al identificar

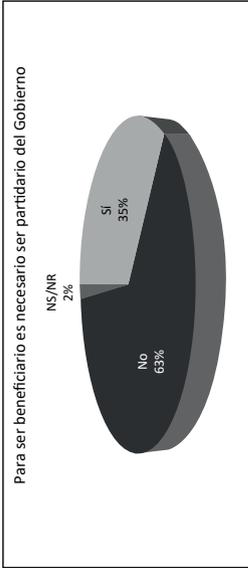
los principales déficits de atención social acumulados por años en el país [...] y señalar para cada uno de ellos una acción gubernamental concreta, masiva, de alto impacto comunicacional y de relativo fácil acceso por los interesados, es decir, sin las “trabas” que implican los criterios de elegibilidad que imponen los técnicos y planificadores de los programas sociales guiados por los principios de la focalización.¹¹

Estas han carecido de criterios para su evaluación, lo cual les ha otorgado un cierto “halo de misterio”, mismo que ha derivado en una dispar interpretación de sus resultados, donde por una parte se exaltan sus aciertos en materia de reducción de pobreza y distribución del ingreso, mientras que por otro lado florecen las críticas de nepotismo, corrupción despilfarro y populismo.

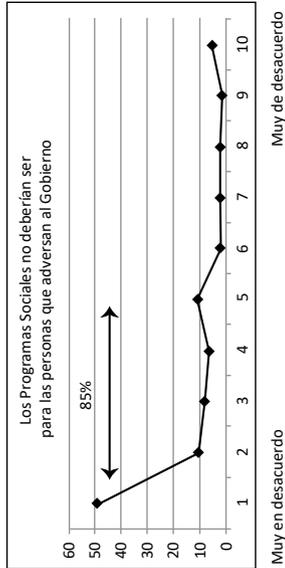
El mismo investigador y crítico menciona tres notorios problemas, de los que se cuenta con evidencia, que tienen las misiones sociales:

¹¹ Luis Pedro España, *La política social de la Revolución bolivariana*, Caracas, Revista, 2008, p. 13.

Gráfica 3. Politización de los programas sociales



- Más de un tercio del país cree que para ser beneficiario de los programas sociales hay que ser partidarios del gobierno. Esta percepción se ha mantenido en las dos encuestas.
- Pero la inmensa mayoría del país no está de acuerdo con ese "posible" criterio de asignación.
- Menos del 10% de los entrevistados está de acuerdo con que los programas sociales deberían excluir a los que adversan al gobierno.



Fuente: ENCOVI (2015). Encuestas sobre Condiciones de Vida en Venezuela, Caracas.

En primer lugar y desde el punto de vista del diseño de las Misiones, ellas lucen desarticuladas, es decir, segmentan tanto los problemas sociales que obvian sus múltiples causas y, por ello, nunca los resuelven. En segundo lugar es que las misiones no son tan masivas (al menos como se pregonan), no atienden a tantos beneficiarios como se anuncia cuando nacen. Un programa como Barrio Adentro se planteaba una meta de 8 500 módulos en 2005. A julio de ese año solamente se habían construido 600 y se informaba que para finales de año aspiraba llegar a 2 100, una cifra muy inferior a la anunciada. Y tercero, las Misiones Sociales tratan de relacionar a estos programas con las variaciones de los indicadores gruesos de desarrollo social y económico [...] el gobierno trata de imputar a las Misiones y su política social la responsabilidad de la reducción de la pobreza, y lo cierto de ello es que los cambios en las mediciones de pobreza se deben casi en exclusiva a un incremento del consumo de los hogares, producto de una política económica expansiva, financiada con el incremento de los ingresos petroleros de los últimos cuatro años.¹²

Lo cierto es que, en cifras oficiales, si bien la disminución de la pobreza por ingresos compagina perfectamente con el alza del precio de barril, lo que hizo que en Venezuela hubiera una bonanza petrolera entre 2003-2008, donde se reflejaron las mayores tasas de disminución de la pobreza, en años más recientes se observa que ese superávit petrolero ha decaído por los bajos precios del petróleo, mismo que se ha visto reflejado en una contracción de la economía y un aumento de la pobreza.

Las misiones sociales representaron un esfuerzo como nunca antes se había visto por parte de un gobierno para distribuir la riqueza entre sectores desfavorecidos. En Venezuela lograron evidenciar una capa de la sociedad que antes había estado excluida de la política social, pero esta se capitalizó con el fin de tener un

¹² *Ibid.*, p. 16.

mayor electorado. La situación petrolera privilegiada del país hizo florecer la economía, la cual se invirtió, en gran medida, en la transformación que se vio beneficiada por la gran inversión social y de infraestructura que se hizo hasta la recesión de la economía mundial de 2008. Esta desaceleración aunada a la falta de inversión productiva dificultó la capacidad de reacción que el gobierno ha tenido ante una serie de acontecimientos estructurales que han mermado la situación social del país. Una inflación desbordante, decaimiento de los actores productivos, múltiples tipos de cambio flotantes y volátiles, así como una guerra económica por parte de economías extranjeras han superado las capacidades del gobierno del presidente actual, Nicolás Maduro, lo cual, junto a una crisis política, oscurecen el devenir del proyecto de nación bolivariana.

REFLEXIONES FINALES

El entendimiento de la complejidad que engloba el problema de la desigualdad y la pobreza es avasallador, pero fundamental para determinar cómo y cuáles serán los mecanismos que se pongan en marcha para combatir a esta. La principal herramienta con la que cuenta un Estado para este fin es la política social, misma que se da en dos vertientes generales, como lo he explicado a lo largo de estas líneas: por una parte, la visión neoliberal y por otra parte la visión de que el país es la entidad principal que mediará entre los individuos para resarcir esta problemática, conocida como Estado de bienestar.

A pesar de que en un nivel discursivo pareciera que las políticas sociales están muy bien diferenciadas, en la práctica, en las últimas dos décadas de la región latinoamericana, la mayoría de ellas ha experimentado un impacto incipiente pero benéfico de los

programas denominados como de Transmisión Monetaria Condicionada, desde donde se plantea que una institucionalidad apegada a preceptos de una economía de mercado neoliberal pueda establecer un Estado de bienestar donde se creen las estructuras necesarias que permitan la posibilidad de superar la pobreza a las familias con la ayuda económica de carácter subvencionado, con ciertas condicionantes como lo son: que las familias permanezcan dentro de programas de educación y salud y que les otorguen facultades con las cuales logren salir del círculo de pobreza en el que se encuentran y logren un desarrollo a largo plazo.

Dentro de este esquema de universalización, el mayor esfuerzo por cambiar el paradigma, el que se puede ver más notoriamente, es el llevado a cabo por parte de las Misiones Sociales de Venezuela, ya que este se hizo tras un proceso constituyente que modificó toda la estructura política y con el que se pretendió modificar a la sociedad para que se vincule más con el diseño y aplicación de la política social.

En este país sudamericano es común ver por muchos lados (sobre todo en las casas entregadas como parte de la Misión Vivienda) los ojos del comandante Chávez o la firma de él mismo; por otra parte, las declaraciones públicas del actual presidente Nicolás Maduro que, tras perder las elecciones parlamentarias de 2015, reclamaba a la población la pérdida de los votos, sentenciando que ya no habría más ayuda social como reprimenda por la disminución de escaños en el parlamento.

Hay que entender que la política social no es ninguna caridad por parte de un Estado o de la persona que en este caso lo encabece, esta es el fruto de mucho esfuerzo por parte de la sociedad que, a través de ella, intenta resarcir un mal que sistemáticamente se ha originado: la pobreza, y que debe de desvincularse lo más posible de condicionantes políticas.

Venezuela, tras un periodo de mucha inestabilidad política, sorprendió con una gran reducción de pobreza tanto económica como multidimensional, pero esta se debió, en gran medida, al *boom* petrolero que percibió entre los años 2004-2008. En la actualidad, este avance ha tenido un drástico retroceso debido a una multifactorialidad de sus políticas económicas y a agentes externos.

Para retomar nuestro planteamiento inicial, es claro que las diferentes formas de percepción de la pobreza y la desigualdad determinan trascendentalmente la creación de las políticas públicas en un Estado y la forma en que este las combatirá; sin embargo, tras una concepción neoliberal de la pobreza en un Estado de bienestar como los que predominan en Latinoamérica, la concepción es solo el comienzo que encausa el rumbo a donde se quiere llegar, lo que en principio ya es sumamente importante.

En este sentido, se afirma que, una concepción neoliberal de la pobreza limita la creación de políticas públicas destinadas a subsanar ineficiencias creadas estructuralmente bajo el paradigma del capitalismo, en todo caso estas políticas públicas de corte neoliberal han buscado contener la pobreza sin trazarse como objetivo su erradicación.

Finalmente, la misma dinámica capitalista debe de contener las contradicciones que no favorecen su continua expansión, por ello cuando las políticas sociales intentan coadyuvar a disminuir y eliminar las brechas sociales, están se ven obstaculizadas y entorpecidas para evitar su éxito y proliferación en el Sur global.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, S., *Pobreza. Un glosario internacional*, Buenos Aires, David Editores, 2009. En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/clacso/crop/glosario/t.pdf>.

- Arévalo, E., “La pobreza en Venezuela, un caso especial de análisis: situación del personal de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales”, en *FACEs*, núm. 4, 1990, pp. 85-114. En servicio. bc.uc.edu.ve/faces/revista/a1n4/1-4-7.pdf.
- Bauman, Z., *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?*, Colombia, Paidós/CEPAL, 2014.
- Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina*. En <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tpl/p18f-st.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>.
- CEPAL, *Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina*, 2010. En <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211xml&xsl=/MDG/tpl/p18f-st.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>.
- _____, *Panorama social de América Latina 2014*, Santiago de Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 30 de noviembre de 2015. En www.cepal.org.
- _____, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 30 de noviembre de 2015. En www.cepal.org [fecha de consulta: 3 de septiembre de 2019].
- Cimadamore, A., “Las relaciones internacionales de la pobreza”, en A. G., et al., *Las relaciones internacionales de la pobreza en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Clacso, 2012.
- D’elia, Y., *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, Caracas, ILDIS, 2006. En <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/50458.pdf>.
- ENGOVI, *Encuestas sobre condiciones de vida en Venezuela 2015*, Caracas, IIES-UCAB, 2015. En <http://www.rectorado.usb.ve/vida/node/58>.

- Lisette González y Tito Lacruz, “Política social en Venezuela”, en *Temas de formación sociopolítica*, núm. 35, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2008.
- Harnecker, M., “Cinco reflexiones sobre el socialismo del siglo XXI”, en *Science and Society*, núm. 6, 2012, pp. 1-19.
- Harvey, D., *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2005.
- Jahan, Sarwat *et al.*, “¿Qué es la economía keynesiana?”, en *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2014, pp. 53 y 54. En <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>.
- Martínez Rangel, R. y E. Reyes Garmendia, “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”, en *Política y Cultura*, núm. 37, 2012, pp. 35-64. En <http://www.redalyc.org/toc.oa?id=267&numero=23182>.
- Mathus Robles, M., “La lucha contra la pobreza en México”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 109, 2009. En <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm>.
- Olvera Gómez, R. M., *Una mirada al concepto de pobreza; análisis del concepto de pobreza del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo a fines del siglo XX*, España, Libros en Red, 2006.
- Piketty, T., *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015.
- Valor Ayllón, M., *Pobreza en Latinoamérica: una discusión desde el pensamiento crítico*, México, UNAM, 2013.
- Verdú, V., *El capitalismo funeral: la crisis o la Tercera Guerra Mundial*, Barcelona, Anagrama, 2009.