



# Las Misiones Sociales Bolivarianas:

Una política pública con enfoque de derechos fundamentales en el Estado de Justicia Social

Francisco Rodríguez L. / Coordinador General

# **Las Misiones Sociales Bolivarianas:**

**Una política pública con enfoque de derechos  
fundamentales en el Estado de Justicia Social**

Francisco Rodríguez L. / Coordinador General

### **Equipo de investigadores**

Aura Rosa Hernández, directora general de Investigación  
y Desarrollo Legislativo (2013-2015)

Francisco Rodríguez Landaeta, coordinador general del Proyecto

Edgar Cortez  
Indira Alfonzo  
Pedro Contreras  
Jesús Rodríguez  
Hyatt de Abreu  
Argelia Meza  
Valeria Valdespino  
Dayana Delgado  
Francis García  
Katusca Aguiar  
Jesús Escalona  
Nelson Croce  
Juan Carlos García

### **Transcripción**

Lahurency García

### **Corrección**

Kattia Piñango

### **Revisión**

Francisco Rodríguez L.

### **Diagramación**

Alicia Vásquez  
Ana María Palencia

### **Portada**

Francisco Rodríguez L.

Foto galería cortesía Ministerio del Poder Popular para la Comunicación  
e Información Mippci

## ÍNDICE

<b>NOTA DE EDICIÓN</b>	<b>7</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1. DESLINDE CONCEPTUAL Y DEBATES NECESARIOS</b>	<b>15</b>
1.1. El enfoque de derechos fundamentales en la política social.	15
1.2. El enfoque de políticas públicas aplicado a la democracia participativa, social y protagónica.	28
1.2.1. El ciclo de la política pública.	32
1.2.2. Acerca de la democracia participativa, social y protagónica y el proceso de formulación de políticas públicas.	39
1.3. La política social, el debate entre gasto o inversión social.	44
1.4. La definición de misión social bolivariana.	50
<b>CAPÍTULO 2. TIPOS DE ESTADO Y CONCEPCIÓN DE LO SOCIAL</b>	<b>57</b>
2.1. Del Estado liberal al Estado socialista.	60
2.2. Enfoques de política social.	68
2.3. La implementación de enfoques de política social en Venezuela.	74
<b>CAPÍTULO 3. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE VENEZUELA (1961): EL PROGRAMA SOCIAL FRUSTRADO</b>	<b>84</b>
3.1. La definición progresiva del Estado social de derecho en las constituciones políticas venezolanas contemporáneas (1936-1961).	84

3.2. El programa social en la Constitución Nacional de Venezuela (1961).	90
3.3. De las políticas económicas del puntofijismo a la transición en el socialismo bolivariano y la orientación de política social.	94
<b>CAPÍTULO 4. LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL ESTADO DEMOCRÁTICO, SOCIAL, DE DERECHO Y DE JUSTICIA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999)</b>	106
4.1. Hacia la construcción de “otro mundo posible”.	106
4.2. Los derechos fundamentales consagrados en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las misiones sociales bolivarianas.	125
4.3. Lo social como eje transversal en los planes de desarrollo de la nación: Primer Plan Socialista (2007-2013) y Plan de la Patria (2013-2019).	135
<b>CAPÍTULO 5. LAS MISIONES SOCIALES BOLIVARIANAS Y EL ENFOQUE DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL</b>	157
5.1. El origen de las misiones: la “deuda social” y la urgencia de la cuestión social frente a la burocratización estatal.	157
5.2. Las primeras acciones programáticas: el Plan Bolívar 2000, Barrio Adentro y Operación Milagro.	160
5.3. El aparato gubernamental de la política.	165
5.3.1. Aspectos presupuestarios de las misiones sociales bolivarianas.	165
5.3.2. El marco legal de la política social de las misiones sociales bolivarianas.	183
5.4. La internacionalización de las misiones y la diplomacia bolivariana de los pueblos.	192
<b>CAPÍTULO 6. AJUSTES Y PERSPECTIVAS EN LA POLÍTICA SOCIAL DE LAS MISIONES</b>	198

6.1. Las misiones sociales, de la táctica a la estrategia de política para la transformación como desarrollo social integral	198
6.1.1. La estructura organizativa del sistema de misiones	204
6.2. Los ajustes en la implementación de la política de misiones sociales bolivarianas	206
6.2.1. Consideraciones sobre la fase de evaluación de la política de las misiones sociales bolivarianas	219
6.3. El Estado comunal y las bases de misiones: la realización de la justicia social en el espacio de la comunidad	230
6.4. A manera de reflexión final: las misiones sociales como fundamento del socialismo bolivariano.	236
<b>ANEXOS</b>	
1. Línea cronológica de Misiones y Grandes Misiones creadas por el Gobierno Bolivariano (2003-2017)	258
2. Mapa de Derechos Fundamentales en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y Misiones Sociales Bolivarianas (2017)	260
3. Derechos Fundamentales en la CRBV (1999), Misiones Sociales y Plan de la Patria (2013-2019)	262
4. Misiones Sociales Bolivarianas y Derechos Sociales en la Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones	265
5. Las Misiones Sociales Bolivarianas en correspondencia con el Plan de la Patria 2013-2019	268
6. Cuadro resumen de la creación e institucionalización de las Misiones Sociales Bolivarianas (2003-2017)	269

## **NOTA DE EDICIÓN**

Para los fines de la presente edición, sería conveniente indicar que en el capítulo 5, titulado “Las misiones sociales bolivarianas y el enfoque de desarrollo social integral”, concretamente en lo que respecta a la elaboración de una línea temporal para reconstruir un mapa cronológico de las misiones bolivarianas, la investigación consideró dos aspectos (no siempre coincidentes): primero, por lo general, la creación de una misión se inicia con el anuncio por parte del presidente en el marco de un evento público; luego, suele ocurrir la formalización de dicha misión vía decreto presidencial que define la figura de la fundación que ha de servir de soporte a la misma. De allí pudieran derivar discrepancias entre algunas publicaciones y la presente investigación a la hora de establecer el momento de creación de una u otra misión. Se incluye un anexo que detalla en fichas el anuncio e instrumento legal de cada misión social.



## PRESENTACIÓN

En abril de 2012, la Dirección de Investigación y Asesoría en Políticas Sociales adscrita a la Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo de la Asamblea Nacional emprendió con un equipo formado por profesionales provenientes de las áreas de derecho, politología, sociología y economía, un proyecto de investigación titulado, *Misiones sociales: justicia social bolivariana*, en el cual se hacía una primera evaluación de su formulación, cuyo enfoque interdisciplinario comprendía diez áreas que abarcaban desde el campo de la salud, pasando por la vivienda, hasta la soberanía como criterios para agrupar las misiones sociales creadas hasta ese momento. Este proyecto respondía a la importancia que habían cobrado las misiones como piedra angular de la política de desarrollo social integral y por ende en la legislación implementada por el Gobierno Bolivariano. Se planteó como una investigación de naturaleza descriptiva que en forma pormenorizada levantó información por áreas de actividad gubernamental y analizó cada una de las misiones creadas hasta ese momento, a la luz de dimensiones como el concepto y objetivos perseguido por ellas, su fundamento legal, la caracterización de la población objetivo, los presupuestos ejecutados (hasta donde era posible contar con información) y la importancia de su implementación de cara a las Metas del Milenio propuestas por la Organización de Naciones Unidas (ONU).

En aquella investigación se dejaba claro que las misiones sociales eran una estrategia en la refundación de la República, cuyo móvil era el pago de la *deuda social* y la inclusión para el logro de la justicia social, aspectos fundamentalísimo del Estado Social y Democrático, de derecho y de justicia que consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada por referéndum popular en 1999. El resultado de esa investigación concluida a finales de 2013 está recogido en un conjunto de diez tomos contentivos de valiosa información, dando cuenta del bosquejo de las misiones sociales que se habían iniciado en el año 2003 con las misiones Barrio Adentro, Mercal y Robinson.

Posteriormente, la Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo de la Asamblea Nacional definió en el Plan Operativo Anual del año 2014 como línea de investigación de la dirección adscrita a ella y anteriormente mencionada, profundizar la investigación del tema de la política social y las Leyes del Poder Popular sancionadas a partir de 2010 con la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Popular y seguidas, entre otras, por las leyes orgánicas de Planificación Pública y Popular, de las Comunas, de Contraloría Social, del Sistema Económico Comunal, de los Consejos Comunales y del Consejo Federal de Gobierno, todas ellas instituyendo la democracia participativa, social y protagónica del pueblo.

Fue así que se conformó un nuevo equipo interdisciplinario de investigadores, el cual partió del estudio precedente y desarrolló el proyecto: *La política social bolivariana. Las misiones sociales como modelo de justicia social*. La investigación fue iniciada en noviembre de 2014, siendo de naturaleza documental y centrada en el análisis del proceso de formulación de la política pública y sus fundamentos desde una perspectiva crítica e histórica. En el transcurso de la investigación, la dirección organizó y realizó en los espacios del Museo Boliviano, el seminario: *Las misiones sociales, una política pública en el debate por otro mundo posible*, evento en el cual, el coordinador general del proyecto, el politólogo Francisco Rodríguez con el título de *Las misiones sociales bolivarianas, la política pública como justicia social*, expuso los avances de la investigación desarrollando el concepto de las misiones sustentado en el enfoque de derechos fundamentales y como realización del Estado de justicia social, dimensión clave del Estado democrático y social de derecho y de justicia instaurado por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. A su vez, el presidente de la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral, para ese entonces diputado Oswaldo Vera enmarcó la política social bolivariana de las misiones en el debate entre socialismo y neoliberalismo y su carácter de eje transversal en el Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2013-2019). También intervino el diputado Eduardo Piñate, quien era para ese momento integrante de dicha comisión planteando la relación estrechísima entre socialismo bolivariano, misiones socialistas y ejercicio de la democracia participativa, social y protagónica, siendo consustancial con la política de desarrollo social integral. Por su parte, el magistrado de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Luis Damiani Bustillos desarrolló el enfoque constitucional de derechos que garantiza por intermedio de las misiones, la generación de condiciones para el ejercicio de los derechos sociales y económicos que realizan el contenido sustantivo de la justicia social, eje central del Estado Social de Derecho.

Hoy, más que nunca, en medio de grandes dificultades pero también de retos, encuentra justificación y adquiere sentido promover proyectos de investigación y estudio sobre la política social y las misiones socialistas, pues la necesaria reflexión del conocimiento académico desde el enfoque crítico confronta a las visiones y posturas estructuralistas, cuando no neoliberales que promueven esquemas de política social dentro del universalismo asistencialista o la focalización contrarias a la transformación con verdadera justicia social.

Mientras escribimos estas líneas, la transformación anotada se ha visto sometida a presiones, amenazas e injerencia foránea en forma ininterrumpida, a lo largo de casi dos décadas transcurridas del periodo

bolivariano. Pero también de oportunidades como representa el proceso de una Asamblea Nacional Constituyente, la cual tiene como uno de sus propósitos, el debate democrático para hacer de las misiones socialistas un precepto constitucional. Ello es coincidente con la línea argumental seguida en esta obra. A la par, el escenario regional presagia formidables desafíos y crecientes dificultades para las tendencias progresistas y movimientos sociales predominantes hasta hace poco en la escena política de países como Brasil, Argentina y Paraguay. Es innegable que presenciamos la arremetida del imperialismo por recomponer la hegemonía cuestionada y puesta en entredicho frente al avance de la autodeterminación de los pueblos y el nacionalismo, el protagonismo de los movimientos y organizaciones populares, los liderazgos progresistas, la intensificación de relaciones de solidaridad y creación de un tejido político social en el contexto de la *diplomacia de los pueblos*, la conformación de nuevos paradigmas de integración encarnados en Unasur, Celac y ALBA-TCP que expresan a su vez, el innegable avance de la multipolaridad internacional y la reinserción regional en áreas geoestratégicas como el África subsahariana, el sudeste asiático o el este de Europa. Es así que el fortalecimiento de relaciones de la mayoría de países latinoamericanos y caribeños con China, Rusia o los países integrantes del Brics ha abierto oportunidades estratégicas que apenas se comienzan a explorar y en lo cual hay que reconocer el aporte fundamental de la diplomacia bolivariana que inaugura el presidente Hugo Chávez Frías y ha continuado el presidente Nicolás Maduro Moros.

En esta coyuntura apenas esbozada, *la Venezuela posible* reafirma la política de desarrollo social integral como soporte de su transformación estructural. Política que se caracteriza por ser universalista, democrática participativa, inclusiva, de género e igualitaria y a la vez, desigual compensadora con los sectores más vulnerables, de derechos fundamentales y valores éticos socialistas y humanistas. Ella hace realizable al Estado de justicia social por medio de las misiones socialistas; las cuales siendo bolivarianas con el propósito de alcanzar la *felicidad social*, son palancas a su vez en la construcción democrática, popular y socialmente protagónica del socialismo venezolano entrado el siglo XXI.

Aunque la investigación concluyó a finales del año 2015, su publicación tiempo después ha hecho necesario actualizarla, siendo dificultoso acceder a estadísticas oficiales que abarquen los dos últimos años continuando las series presentadas. Sin embargo, se amplió la indagación sobre la creación de nuevas misiones hasta el año 2017 como reflejan los cuadros que conforman los anexos de esta obra.

Desde un primer momento el Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información (Mippci) dio su apoyo al proyecto poniendo

a disposición de la investigación realizada, un vasto archivo que contiene imágenes e informaciones acerca de las misiones, las cuales fueron de gran utilidad, al igual que el conjunto de publicaciones referente a esta materia.

El libro presentado al lector con el título: *Las misiones sociales bolivarianas. Una política pública con enfoque de derechos fundamentales en el Estado de justicia social* es reflejo del encomiable esfuerzo, calificación, dedicación y voluntad de los profesionales de la Dirección de Investigación y Asesoría en Políticas Sociales de la Asamblea Nacional (del año 2015) que participaron en el proyecto. Asimismo, dejamos constancia del apoyo y compromiso recibido de parte de la Directiva de la Asamblea Nacional del periodo legislativo que concluyó en diciembre de 2015, en particular, de su presidente, el diputado Diosdado Cabello identificado en todo momento con la importancia y necesidad de estudios de esta índole, pero asimismo, el primer vicepresidente Elvis Amoroso y la segunda vicepresidenta Tania Díaz. Queremos también significar nuestro reconocimiento a la Vicepresidencia para el Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones, que animó la continuación de la investigación y suministró información valiosa, interesada en todo momento en contar con una lectura crítica de la política social a lo largo del periodo bolivariano transcurrido y cuya implementación encierra, una ruptura con el paradigma liberal. En tal sentido, dejamos expresión de agradecimiento al vicepresidente Jorge Arreaza y al equipo profesional y técnico que lo acompañó en su gestión por el apoyo y aportes recibidos, quienes contrastaron las aseveraciones y argumentos recogidos en la obra con sus experiencias de profesionales y compromiso de vida. A los profesores, Alba Carosio y Jonathan Palatz por su acuciosa lectura, contribución y sugerencias hechas al borrador, no pecamos al decir que fueron parte del equipo de investigación. Nuestra gratitud a Tzuzy Sanó, pues su laborioso y esmerado procesamiento de los datos estadísticos permitió el diseño de los gráficos, diagramas, cuadros y tablas aquí contenidos. De la mayor importancia fue la buena disposición que desde el primer momento mostró la Dirección del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, ente adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, para llevar a cabo esta publicación y prestar el concurso necesario para la diagramación de la obra que fue acometida con dedicado esmero y acierto por el equipo profesional de esta institución.

Ha sido inestimable el soporte de la Comisión de Misiones y Grandes Misiones Sociales de la Asamblea Nacional Constituyente, tanto su presidente, el constituyente Juan Carlos Alemán, como el vicepresidente David Freites y el secretario ejecutivo José Perales Cumana, quienes reaccionaron con desprendimiento e interés al conocer la investigación realizada.

Finalmente, no podemos dejar de enumerar entre los reconocimientos debidos a Clacso, institución prestigiosa de alcance regional que acogió con entusiasmo la publicación de esta obra, considerando que ella es un aporte al debate regional sobre el tema de la política social en América Latina, en una coyuntura en la cual se confrontan dos modelos centrales, con las variantes del caso: uno de clara influencia doctrinaria neoliberal cuyo supuesto es el Estado mínimo, en el cual aquella se vacía de pueblo y participación democrática para focalizar el gasto social en áreas específicas y fundamentalmente, aquellos sectores en situación de pobreza extrema. En tanto, la otra vertiente inscrita en la orientación progresista, agrupa variadas tendencias, las cuales tienen en común su aproximación a la visión del socialismo del siglo XXI; una de ellas, el socialismo bolivariano enmarca la política social con la premisa de la justicia e inversión social y la democracia participativa, protagónica y popular. Este es el punto de partida de las misiones socialistas en Venezuela, núcleo central de la política del desarrollo social integral, las cuales a medida que van entrelazándose, amplían el ejercicio de los derechos fundamentales que les sirven de basamento y forjan conciencia en el sujeto social transformándolo en *clase para sí*, elemento fundamentalísimo en la construcción de una sociedad más justa, igualitaria y democrática.

Pol. Aura Rosa Hernández y

Pol. Francisco Rodríguez

*“Las misiones sociales son instrumentos de construcción del socialismo pero no son socialismo, son armas para construirlo, para incluirnos y para ir estableciendo la igualdad para practicarla”.*

Discurso pronunciado por el presidente Hugo Chávez con motivo del Tercer Aniversario del Frente Francisco de Miranda.

Poliedro de Caracas. 29 de junio de 2006.

*“Misiones socialistas, para derrotar la pobreza, la miseria, el atraso, para asegurarle a todas y todos la alimentación, la salud, la educación, el empleo digno, la vivienda, la seguridad social”.*

Discurso del presidente Hugo Chávez en ocasión de la caravana y encuentro con el pueblo apureño.

San Fernando de Apure, 15 de septiembre de 2012.

## CAPÍTULO 1

### DESLINDE CONCEPTUAL Y DEBATES NECESARIOS

#### 1.1 EL ENFOQUE DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA POLÍTICA SOCIAL

En las religiones monoteístas y las corrientes filosóficas humanistas, se reconocen ecos lejanos considerados por algunos como antecedentes de los derechos que luego se tendrían como inherentes al ser humano. Suelen citarse en tal sentido y de manera ilustrativa los diez mandamientos bíblicos, por ser normas de convivencia y moralidad; el Código de Hammurabi que establecía una regla de igualdad para juzgar; el derecho natural –que evoluciona del derecho griego y romano–, desarrollando un vasto conjunto de teorías en relación a la justicia y la razón natural; y el *Habeas Corpus*, por garantizar la libertad y seguridad de la persona frente a penas y arrestos arbitrarios. Asimismo, cabe hacer mención a la Carta de Derechos inglesa (1689), que recogió el derecho al voto en el Parlamento y reconoció garantías judiciales frente a la voluntad del rey.

El listado anterior no pretende dibujar una línea cronológica, pero da la idea del largo y sinuoso trecho recorrido por la civilización humana hasta llegar a un punto, la Revolución francesa (1789), que doctrinalmente desarrollaría la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Aquella fue la partera del catálogo de derechos políticos y civiles que serían móviles de las revoluciones liberales europeas de mediados del siglo XIX. La era de la *burguesía triunfante*, como la llamó el historiador inglés E.H. Hobsbawm (1977), escenificó el avance político de la burguesía como clase dominante de la mano del capitalismo industrial. No obstante, el punto de inflexión sería la Revolución de 1848, que estremeció toda Europa y no dejó un solo régimen absoluto en pie, ante el empuje de las masas trabajadoras que tomaron la vanguardia revolucionaria por primera vez, en lucha por el reconocimiento de derechos sociales y económicos de los que carecían en medio de condiciones de vida muy duras y extrema desigualdad. Todo ello tuvo lugar ante la mirada incrédula y el temor de la burguesía, que rápidamente dejó de ser revolucionaria, retrocedió y pactó con lo que quedaba del *ancien régime* para restablecer el orden social.

No obstante, la semilla quedó sembrada y con el transcurrir del tiempo los derechos civiles y políticos, así como los derechos sociales, se validarían como universales. De hecho, el principio contenido en el primer artículo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente francesa en 1789, el cual rezaba que: “Los hombres nacen y permanecen libres y con iguales derechos”, fue incluido literalmente poco más de siglo y medio

después en la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948. Otro tanto ocurriría una década después con otros principios acogidos en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (1966). Así, en el curso de las luchas políticas y sociales, los derechos válidos originalmente en el régimen jurídico de algunos Estados fueron adquiriendo vigencia en el orden internacional hasta hacerse obligantes a escala planetaria.

El problema de la fundamentación de los derechos humanos puede plantearse dentro de distintos marcos referenciales y, consecuentemente, puede desembocar en soluciones cualitativamente distintas. La búsqueda de la fundamentación puede apuntar hacia la explicación de por qué los derechos humanos son un elemento crucial de las actuales estructuras jurídico-políticas o puede orientarse hacia la demostración de por qué deben ser un elemento básico de la ordenación jurídica de las relaciones sociales en el mundo actual. En las líneas que siguen reseñaremos brevemente las principales corrientes que explican el origen de aquellos.

La noción de derecho natural tiene sus orígenes en el pensamiento griego y romano, como razón natural que gobierna las cosas y los actos del hombre. De allí, por influencia del cristianismo, encarnará el ideal de justicia como expresión de lo bueno y equitativo. En el Medioevo se comprende el derecho natural como revelación o el conocimiento descubierto por la razón humana de la ley divina o voluntad de Dios, la cual –siendo racional y justa en sí misma– debe regir a la ley humana. En efecto, esta última para ser obedecida debe estar conforme a las leyes natural y divina, pues solo así es justa y se orienta a la consecución del bien común, propósito al cual tiende cada ser humano como creación de Dios, única y propia.

Para la concepción iusnaturalista, los derechos naturales son inherentes a la persona, nacen con ella, por lo cual no se pueden separar del individuo. Uno de los principales exponentes de esta tesis fue Santo Tomás de Aquino, quien afirmaba que: “La razón humana no puede tener una total participación en los dictados de la razón divina, sino solo según su propio modo”.

El iusnaturalismo es un término con el cual:

Se designa aquella filosofía y orientación del pensamiento que afirma en general la existencia del derecho natural;... (y este) se entiende por su parte, como una ley de la Naturaleza que regula las acciones humanas, un *ius naturae* que se erige para siempre como principio de regulación de un orden jurídico racionalmente constituido y como modelo apriorístico de los ordenamientos

positivo-históricos, cuya juridicidad tiene que cualificarse y valorarse por su correspondencia con dicho modelo<sup>1</sup>.

Como principales supuestos del derecho natural podemos mencionar: 1. No es creado por el hombre; 2. Es intrínseco a la naturaleza humana; 3. Es universal, objetivo, eterno e inmutable; y 4. Está orientado a la convivencia pacífica y segura en la que impere la justicia.

Para esta corriente, los derechos mencionados son objetivos, ya que no dependen de la subjetividad de quien es su titular, no quedando sujetos a los estados de ánimo, las opiniones o la voluntad de otros, ni al consenso de la mayoría. Aunado a ello, siendo el hombre naturalmente social, existen derechos naturales de la persona en cuanto individuo, pero también en tanto integrante de grupos sociales; lo cual deriva en derechos naturales de la familia, de las asociaciones, grupos etarios o naciones, y por esta razón los derechos se ordenan al bien común estando constitutivamente limitados<sup>2</sup>.

La noción del derecho natural fue reformada por la Escuela de Salamanca al plantear que al ser los hombres de igual naturaleza poseen los mismos derechos como integrantes de la sociedad, pues no están aislados. Así, por ejemplo, la justicia como ley natural solo puede realizar su contenido en el marco de las relaciones de los hombres en la sociedad. La concepción dominante del indígena americano sostenía que este era un individuo en condición de minoridad y por carecer de alma se justificaba el sometimiento al vasallaje, no teniendo capacidad jurídica y negándosele el derecho a la propiedad plena de las tierras que había ocupado desde que tenía memoria. Al final se le compelió a someterse por la fuerza a la fe católica, que encubrió relaciones de expoliación y esclavitud.

Ante esa situación que conformaba el derecho de conquista reaccionaron algunos juristas y religiosos como Francisco de Vitoria y Fray Bartolomé de las Casas en el siglo XVI, desarrollando el llamado Derechos de Gentes o *ius gentium*, y postulando que los indígenas tenían alma y poseían los mismos derechos que cualquier otro súbdito a la propiedad de sus tierras y la posesión de bienes<sup>3</sup>.

---

1 Andrés Domingo, Jusnaturalismo [mercaba.org] [en línea]: <http://www.mercaba.org/VocTEO/J/jusnaturalismo.htm>

2 Entre los exponentes de esta corriente pueden destacarse a Jhon Locke, Santo Tomás de Aquino, Friedrich Karl von Savigny, Hugo Grocio e Immanuel Kant.

3 Fray Bartolomé de las Casas es considerado un antecedente en la evolución de los derechos humanos en América por la defensa en contra del sometimiento del indígena a relaciones que entrañaban esclavitud. De hecho el incidente de mayor significación lo representa el debate que escenificó entre 1550 y 1551 con Juan Ginés de Sepúlveda partidario de someter a los indígenas para evangelizarlos por la fuerza; en tanto Las Casas sostenía que la esclavitud solo podía aceptarse como resultado de la "guerra justa". Si bien rechazó la esclavitud indígena, no tenía la misma postura acerca de la esclavización africana. Sus principales obras fueron: *Brevísima relación de la destrucción de las Indias (1542)* e *Historia de las Indias (1552)*. Se atribuye a

La corriente que confronta por antonomasia al derecho natural es el positivismo que viene a constituir

El conjunto normativo vigente en un momento determinado. Es decir, es el conjunto de reglas que, por hallarse en vigor, han de aplicarse a los casos que lo ameriten con la garantía última del Estado. En este sentido, puede decirse que el Derecho positivo se contraponen al Derecho natural, por cuanto este representa un conjunto de normas posibles de aplicar pero que, por no estar recogidas en el ordenamiento jurídico, no gozan de la vigencia propia del Derecho positivo. Ahora bien, dado que el Derecho positivo está en constante evolución y cambio, el Derecho natural puede ir incorporándose a aquél, dejando entonces de ser la reserva ideal del Derecho para convertirse en norma vigente. En cierta forma... el Derecho natural es un derecho en potencia, y el Derecho positivo es un derecho en acto de vigencia o actualidad de aplicación<sup>4</sup>.

El punto de partida es la filosofía crítica kantiana que niega la posibilidad de conocer la naturaleza de la cosa. En el plano jurídico, las tesis positivistas afirman que solo es derecho aquello que está escrito en un ordenamiento jurídico. Por lo tanto, la fuente del derecho, el origen de la ley, reside en el hecho que está escrito y vigente en los instrumentos legales de un determinado Estado, en un momento histórico dado. Los positivistas se oponen frontalmente a los iusnaturalistas, al considerar que el conjunto de normas que tiene carácter jurídico es el derecho positivo, negando la juridicidad del derecho natural e incluso su existencia. Así, el jurista de origen polaco Hans Kelsen sostiene:

La doctrina del derecho natural pretende que las normas que regulan la conducta de los hombres puedan ser halladas analizando la realidad natural, dado que serían creadas conjuntamente por la Naturaleza y la voluntad de Dios. Serían, pues, normas positivas. Pero no es posible de ninguna manera probar la existencia del acto por el cual han sido creadas<sup>5</sup>.

Varios autores, entre ellos John Austin<sup>6</sup>, han considerado que los derechos humanos forman parte de las normas sociales influyentes en el Derecho, al tener fuerza moral, pero sin valor jurídico por sí mismas. Para que tengan valor, deben incorporarse al ordenamiento jurídico, pues Las Casas la adopción por Carlos V de las Leyes Nuevas (1542) que reconocían derechos al indígena, al menos en el papel.

4 Constantinos Stamatoulou. Derecho positivo [enciclopediajuridica.biz14.com] [en línea] <<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-positivo/derecho-positivo.htm>>.

5 Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Edit. Universitaria de Buenos Aires., 1977, p.105.

6 Entre los más reconocidos autores de esta corriente se encuentran Thomas Hobbes, Hans Kelsen, Norberto Bobbio, y Carl Schmitt.

las leyes son la formulación jurídica de la voluntad soberana del pueblo y obligan a su cumplimiento. Como resultado, concluye que son normas supuestas cuyos valores que las soportan son subjetivos y relativos.

La reacción a las ideas racionalistas que impregnaron el Iluminismo francés, la posterior consolidación del individualismo dominante liberal y la conformación de la sociedad burguesa y capitalista provino del materialismo histórico desarrollado por Karl Marx y Friedrich Engels, quienes concluyeron que el derecho es un instrumento de poder de las clases dominantes. En esta perspectiva, aquel forma parte de la superestructura ideológica de la sociedad, expresando las relaciones de dominación determinadas por el modo de producción y las relaciones sociales de producción en las cuales se asienta.

La sociedad, de acuerdo con las condiciones económicas objetivas, dará lugar a diferentes concepciones y formulaciones de lo jurídico y moral. Los principios inmutables que se supone posee el hombre, por naturaleza, son creación de las propias condiciones sociales del ser humano; de allí que su visión mítica solo merece ser considerada como factor de retroceso:

Esta corriente rechaza toda pretensión de querer imponer como ley eterna, definitiva, y por lo tanto, como ley moral inmutable, cualquier dogmática moral bajo el pretexto de que también el mundo moral tiene sus principios permanentes, que están por encima de la historia y de las diferencias de los pueblos. Por el contrario, afirman que hasta hoy toda teoría moral ha sido, en última instancia, producto de una situación económica concreta de la sociedad<sup>7</sup>.

A lo largo de la historia, las clases que han detentado el poder económico y político no solo lo han ejercido con el recurso a la violencia, sino que la dominación de aquellas sobre el resto de la sociedad es expresión del control ideológico y el potencial uso de la fuerza permitido por las normas y recogido en los marcos legales que modelan el ordenamiento jurídico y las instituciones nacidas de aquel. Un mérito de la concepción marxista ha sido develar y subrayar la importancia que ha jugado en la sociedad burguesa el factor económico y su relación intrínseca con el derecho y a la par, el Estado para ejercer la dominación de clase en condiciones de hegemonía. Desde esta perspectiva pierde importancia la evolución seguida por los sistemas de derecho, ya sea el anglosajón conocido como *Common Law* que coloca el acento en la jurisprudencia en la creación del ordenamiento jurídico o bien, el ampliamente extendido derecho continental cuya dinámica es la norma escrita y la codificación.

<sup>7</sup> Engels, Friedrich. *Anti-Dühring*, Montevideo, Ediciones Pueblos Unidos, 1948.

La visión marxista del Derecho constituye en sí misma, una ruptura con el paradigma liberal conllevando a la rebelión contra el individualismo, tanpreciado para el liberalismo; y a la vez encierra una denuncia social, destacando la importancia del factor económico como generador de las desigualdades e inequidades existentes en la sociedad capitalista. Frente a esta, se toma conciencia de la necesidad de brindar al ser humano efectiva protección, más allá de las libertades formales que consagra el Estado de derecho de sello liberal, al enfatizar las necesidades vitales o fundamentales expresadas como derechos económicos y sociales al trabajo, la educación, la seguridad social o la vivienda, las cuales complementan las garantías individuales recogidas en las declaraciones de derechos.

En esta sucinta relación introductoria cabe mencionar la llamada Escuela Sociológica, cuyo principal exponente, Eugene Ehrlich, profundiza los análisis sobre derecho y sociedad, señalando que intentar recoger o codificar el derecho de una época o de un pueblo entre los artículos de una ley es tan razonable como intentar limitar un arroyo dentro de un estanque. En tal sentido, es conocida la frase de Oliver Wendell Holmes, quien señala que “la vida del Derecho no es lógica sino experiencia”. En concreto, las normas jurídicas no pueden separarse de la realidad social, surgen de ella y su aplicación y validez están sujetas a que realmente concuerden con esa realidad. Las concepciones más modernas en la Filosofía del Derecho buscan una visión integradora que lo aborde desde una triple perspectiva que considera el hecho social, la norma y el valor jurídico<sup>8</sup>.

En un sentido amplio, se pueden entender los derechos humanos como atributos inherentes a la persona que derivan de la dignidad humana y resultan fundamentales en un determinado estadio de la evolución de la humanidad, por lo que reclaman protección jurídica. En sentido estricto, se refiere a esos derechos, a medida que son reconocidos y protegidos en el ámbito internacional y el Estado tiene el deber de cumplir con la protección, respeto y desarrollo de aquellos.

Esos derechos son inherentes a todos los seres humanos, sin discriminación alguna, distingos de nacionalidad, residencia, sexo, grupo étnico, diferencias religiosas o cualquier otra condición. Al afirmar que le pertenecen a todos los seres humanos, aseveramos que les pertenecen por tal condición natural y, en consecuencia, su vigencia no depende del acto de autoridad que los reconoce.

---

<sup>8</sup> En América Latina cabe mencionar a Luis Recaséns Siches y a Miguel Reale como autores que sostienen la perspectiva comentada.

Los derechos humanos son universales, individuales, interdependientes e inalienables. El principio de interdependencia indica que un derecho no se puede sacrificar para garantizar otro; y el de indivisibilidad obliga a la garantía de los derechos humanos de forma conjunta. No obstante, hay diferentes lógicas con respecto a la garantía de los derechos humanos, de acuerdo a su tipo: los derechos civiles y políticos son de realización inmediata, mientras que los económicos y sociales son de realización progresiva, aunque tienen obligaciones de realización inmediata. Estas son: la no discriminación; la adopción de medidas para alcanzar la plena realización del derecho, empleando al máximo los recursos disponibles; y la vigilancia del progreso en cuanto a la realización de los derechos, incluyendo la creación e instrumentación de mecanismos que permitan la reparación, en el caso de que no se respete o se viole algún derecho<sup>9</sup>.

Vale destacar que entre los distintos derechos no hay una jerarquía o preeminencia de uno sobre otro, pues se reconocen como iguales, indivisibles e interdependientes. Si bien unos derechos son de ejecución inmediata, como la no discriminación; y otros son progresivos, como el derecho a la salud o la educación, pues dependen de recursos públicos disponibles para su realización plena; aun así, ha de establecerse un nivel mínimo de garantía a los titulares de esos derechos.

Los derechos a los cuales se hace referencia han ido agrupándose y desarrollándose en el curso del tiempo como resultado de las luchas sociales y políticas, los conflictos internacionales, y el avance científico y tecnológico. Históricamente podemos identificarlos como conjuntos de derechos humanos de primera, segunda y tercera generación.

---

9 Ramos, O. "Más allá de la Escuela... La sociedad Educadora"; *Educación para transformar el país*, 2012, pp. 189. Véase: [en línea] <[http://www.cerpe.org.ve/tl\\_files/Cerpe/contenido/documentos/Actualidad%20Educativa/14%20-%20Mas%20alla%20de%20la%20escuela%20-%20Ramos.pdf](http://www.cerpe.org.ve/tl_files/Cerpe/contenido/documentos/Actualidad%20Educativa/14%20-%20Mas%20alla%20de%20la%20escuela%20-%20Ramos.pdf)>.

**Cuadro1:** Evolución del paradigma liberal de los derechos humanos

<b>Generación: FocO</b>	<b>Carácter</b>	<b>Aplicación</b>	<b>Preeminencia</b>	<b>Ejemplo de derechos</b>
<b>Derechos de primera generación: “La libertad”</b>	Civiles y políticos	Inmediata	Absolutos	A la vida
				Al voto
				A la libertad
				A la propiedad privada
			Relativos	Libre opinión y conciencia
				Tránsito
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)				
Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)				
<b>Derechos de segunda generación: “La igualdad”</b>	Sociales, económicos y culturales	Progresiva	Relativos	Al trabajo
				A la salud
				A la educación
				Seguridad social
				Al salario
				Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
<b>Derechos de tercera generación: “La solidaridad”</b>	Ambientales	Progresiva	Relativos	Información
				Combate a la corrupción
				Combate a la discapacidad
				Combate a la violencia de género
				Ambiente sustentable
				Derecho a la ciudad

Los de primera generación son coincidentes, como ya señalamos con la Revolución francesa, el avance del liberalismo y el ascenso de la burguesía, abarcando los derechos civiles y políticos como, por ejemplo, el derecho a la vida, a la libertad, al debido proceso o la presunción de inocencia, entre otros. La segunda generación de derechos es resultante de las luchas sociales y las conquistas de la clase trabajadora y las capas medias enfrentadas a las desigualdades en las condiciones de vida impuestas por la sociedad capitalista posindustrial. En este se comprenden los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que podemos mencionar el derecho al trabajo, a la salud, educación y recreación, para citar algunos. La tercera generación es reciente y ha venido evolucionando gradualmente con el avance de la tecnología y en sí, la complejidad de amenazas y oportunidades que encierra la globalización. Los de esta última generación son conocidos como derechos colectivos, ejemplos de ellos son: el derecho a la información, al medio ambiente sano y el derecho a la paz.

Debido al continuo desarrollo y crecimiento que han tenido las diversas sociedades, y en relación a los principios señalados de la universalidad, interdependencia y progresividad, se observa que las generaciones de derechos humanos han quedado incompletas. Por ello, se menciona en fecha reciente una cuarta generación de derechos que se encuentra en desarrollo, la cual tiene que ver con el mundo de la información y la comunicación, es decir, el ciberespacio.

La cuarta generación de los derechos humanos se presenta en 3 dimensiones, en 1º lugar como ampliación de la ciudadanía tradicional, enfatizando los derechos que tienen que ver con el libre acceso y uso de información y conocimiento, así como con la exigencia de una interacción más simple con las Administraciones Públicas a través de las redes telemáticas, en 2º lugar ciudadanía entendida como lucha contra la exclusión digital, a través de la inserción de los colectivos marginales en el mercado de trabajo en una sociedad de la información y en 3er. lugar como un elemento que exige políticas de educación ciudadana, creando una inteligencia colectiva que asegure la inserción y autonomía a cada país en un mundo globalizado<sup>10</sup>.

Habiendo considerado los conceptos fundamentales sobre derechos humanos, precisemos lo que se define como enfoque de derechos. Según el autor Ludwig Güendel<sup>11</sup>, en su ensayo “La política pública y la

---

10 4ª Generación DDHH [en línea] [grupo4g.wordpress.com] <<http://grupo4g.wordpress.com/4a-generacion-de-los-dd-hh/>>.

11 Güendel, Ludwig. *La Política pública y ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos. La búsqueda de una nueva utopía*. Véase: <[www.civilisac.org/derechos-humanos-y-polc3adticas-pc3bbllicas](http://www.civilisac.org/derechos-humanos-y-polc3adticas-pc3bbllicas)>.

ciudadanía desde el *enfoque de los derechos humanos*: La búsqueda de una nueva utopía”, señala que el esfuerzo orientado a articular una nueva ética con políticas públicas en el nivel social, judicial y privado es lo que se ha denominado como enfoque de derechos humanos. Este procura construir un orden centrado en la creación de relaciones sociales basadas en el reconocimiento y respeto mutuo y en la transparencia, de modo que la satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de todas las personas y colectividades, sin excepción, constituya una obligación jurídica y social en las acciones administrativas del Estado.

La perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas adquiere relevancia en la década de los años noventa del siglo pasado, caracterizada por la coyuntura compleja de la caída del Muro de Berlín (1985), el fortalecimiento del capitalismo neoliberal y la confrontación dictadura-democracia en América Latina, que daría paso a la llamada Primavera de las Democracias. En este escenario se realizó la Conferencia de Derechos Humanos en Viena, entre el 14 y el 25 de junio de 1993. Al término se suscribió una declaración y programa de acción, en la cual se subrayaba la prioridad de promover y proteger los derechos humanos por parte de la comunidad internacional y la necesidad de adoptar programas de derechos humanos en el ámbito nacional a través de planes, así como mejorar la promoción y protección de los mismos y establecer indicadores de avances en materia de derechos económicos, sociales y culturales tanto como los civiles y políticos<sup>12</sup>. Luego ha seguido un desigual y progresivo desarrollo por parte de algunos países, los cuales han venido adoptando los derechos fundamentales como marco para la elaboración de sus políticas públicas.

En el ámbito latinoamericano y caribeño cabe diferenciar entre el momento de la *redemocratización* marcado por las “libertades negativas” exigidas por la sociedad frente al Estado que una década atrás había violentado sistemáticamente los derechos humanos; y recientemente, el desafío de las democracias en la región para realizar las “libertades positivas”, incorporando más allá del discurso y el reconocimiento formal por parte del Estado de derecho, el efectivo disfrute de los derechos humanos por la población, cuestión que señala un trazado u hoja de ruta para la elaboración de las políticas públicas en términos prácticos y con orientación ética cuyo fundamento último se encuentra en las constituciones políticas y los tratados internacionales suscritos por los Estados. En esta dirección se ha orientado en los últimos tiempos el derecho interamericano plasmado en un conjunto de instrumentos jurídicos de alcance regional, entre los que podemos mencionar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

---

12 Informe del Director General. Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 20 de octubre de 1993), Organización de las Naciones Unidas. Reivindicar los objetivos de desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos. Nueva York/Ginebra, 2008, 16 ps.

(1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999) o la Carta Social de las Américas (2012), entre otras. Algunas voces en tono crítico han señalado la visión sexista imperante en muchos de los instrumentos adoptados que se denota en su enunciado como Derechos del Hombre, obviando el carácter de género presente en aquellos. De allí la importancia de la Convención Contra Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (Cedaw) adoptada en 1979 que reconoce la visión de igualdad de género. La concepción de los derechos humanos en el contenido de las políticas públicas hace que ellas tengan como objetivo el bienestar social con la perspectiva de que los derechos deben orientarse en el aspecto jurídico por el reconocimiento del ordenamiento internacional de los derechos humanos; y en lo organizacional por los criterios de universalidad, integralidad y progresividad que favorezcan el fortalecimiento de la equidad, no discriminación, participación y empoderamiento (Giménez y Valente, 2010).

El *locus* del enfoque de derechos en la política pública centrado en lo social es por tanto el conjunto de decisiones públicas que desde el Estado se trazan de manera operacional para asegurar y superar las condiciones de desigualdad y exclusión estructural en que se encuentran vastos sectores sociales, garantizando así el acceso a condiciones que satisfagan las necesidades sociales de la población y obligando al Estado, que debe asumir para ello un papel activo en la consecución de manera integral, universal, transparente, con equidad social y exigible por parte de la ciudadanía que incorpora lo económico y social más allá de lo individual en el terreno de lo colectivo, pues se requiere no solo su participación activa en la operacionalidad de la política social, sino también que su realización abarca amplios sectores sociales y la satisfacción de necesidades colectivas.

El desarrollo de este enfoque no es uniforme de un Estado a otro ni de una sociedad a otra. Dependerá de cada marco constitucional y de los acuerdos internacionales suscritos por cada país y la voluntad política de plasmar los derechos humanos en las políticas públicas para reducir las condiciones de vulnerabilidad estructural y desigualdad, además de asegurar la prestación universal de servicios sociales básicos, la protección social y la inclusión (PNUD, 2014).

Podemos entender el enfoque de derechos humanos como parte de una nueva concepción orientada a lograr su materialización para elevar la dignidad humana y por ende conseguir la suprema felicidad social, lo cual explica su estrecha relación con los procesos de desarrollo socioeconómico y humano. La perspectiva de derechos también se puede entender como

un paso adelante en las luchas por el reconocimiento positivo-legal de los derechos humanos, que estando ya en la Constitución política de la nación y en los tratados internacionales suscritos por los Estados, entonces, son necesarias las acciones para implementarlos efectivamente. Como señala William Benítez:

El enfoque de los derechos humanos puede ser entendido como una nueva perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas tendentes al desarrollo humano en el marco de un proceso de concertación entre Estado y sociedad civil. La médula del enfoque lo constituye la incorporación en la doctrina socio-jurídica, de los principios de interdependencia e integralidad de los derechos humanos. Esto quiere decir que unos derechos dependen de otros, que la lesión de tal derecho afecta a otro al que está conexo, que la concreción de un determinado derecho se relaciona con la satisfacción de otro, etc<sup>13</sup>.

Adicionalmente, el enfoque de derechos nos permite comprender que el derecho no solo es un instrumento legal que expresa normas, sino la adaptación del marco jurídico a la realidad social, cuyo cumplimiento es conveniente y obligante para todos los ámbitos de la sociedad.

### **El enfoque crítico de los derechos humanos<sup>14</sup>**

Un último enfoque al cual haremos referencia en este aparte es el enfoque crítico de los derechos humanos, el cual establece que estos han evolucionado históricamente como resultado de las luchas políticas y sociales, muy lejos de la doctrina de la inmanencia, intemporalidad e inherencia al ser humano que postula el derecho natural y la teoría del iusnaturalismo; tanto como contraria al formalismo jurídico que reivindica su validez, partiendo de la norma misma que reconoce y protege legalmente tal o cual derecho.

Plantea el autor Vladimir Acosta (2011) que los derechos individuales constituyeron en sus inicios acciones a favor de los propietarios constituidos en clase dominante en las sociedades europeas burguesas de los siglos XVII y XVIII. De allí que persista un debate hasta hoy día

---

13 William Guillermo Benitez Jiménez. *El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda. N.º 7 (enero-junio, 2007), p.34. [En línea] <[www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque\\_DHHH.pdf](http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DHHH.pdf)>.

14 La Defensoría del Pueblo ha hecho un aporte valioso al compilar en una publicación de reciente data, un conjunto de trabajos entre los que mencionamos a Vladimir Acosta, Helio Gallardo, Alba Carosio y Daniel Hernández quienes adoptan el enfoque crítico de los derechos humanos desde la perspectiva histórica de la realidad latinoamericana, afrodescendiente, amerindia y feminista. Este enfoque tiene como identidad la corriente socialista argumentando el carácter histórico de los derechos, sus vinculaciones con las luchas sociales en el marco de la sociedad capitalista y su naturaleza derivada de la vida en sociedad. Véase *Los Derechos Humanos desde el enfoque crítico: reflexiones para el abordaje de la realidad venezolana y latinoamericana*, Caracas, Defensoría del Pueblo, Fundación Juan Vives Suriá, 2011.

entre el individualismo extremo y el reconocimiento del individuo como ser social y, por ende, que los derechos de carácter social pesen más, pues el individuo solo alcanza a existir en sociedad. En esta orientación, Helio Gallardo (2011) argumenta que los derechos humanos conforman una producción socio-histórica que es legitimada por la burguesía y posteriormente expresa la lucha de los grupos discriminados por la sociedad capitalista, antagonistas a la dominación burguesa. A partir de una matriz eurocéntrica, aquellos se mundializan validados a escala planetaria como discurso político e ideológico –sobremanera el neoliberalismo–, que adquiere fuerza jurídica para los Estados signatarios de los pactos internacionales de derechos humanos en el ámbito interno de sus sociedades.

Contemporáneamente la perspectiva de derechos humanos es una arena de debate con el neoliberalismo que privilegia unos derechos frente a otros, poniendo el énfasis en los llamados derechos individuales. Como bien apunta Vladimir Acosta:

El neoliberalismo que hoy domina por doquier intenta, por cierto, reducir el tema de los derechos humanos a los derechos individuales. Es claro que los derechos humanos son esencialmente individuales. Pero es igualmente claro que no pueden reducirse a ellos, porque no todos son meros derechos individuales. Los seres humanos vivimos en sociedad, somos parte de esta y los derechos humanos no pueden ser separados artificialmente de este hecho clave<sup>15</sup>.

Los derechos humanos se realizan como tal, al participar el individuo en comunidad, y por ello son colectivos, tanto como históricos. Subraya el autor Daniel Hernández (2011) que no se basan en universalidad abstracta, pues garantizan el desarrollo de la vida en sociedad.

Desde otro ángulo, Alba Carosio (2011), a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), desarrolla el análisis de los derechos desde la visión feminista. Este hecho “trascendente”, si bien reconoció que “todos los hombres nacen y permanecen libres e iguales de derechos”, literalmente solo reconocía a “los hombres” como ciudadanos, y necesariamente estos “hombres” también eran propietarios, “civilizados” o blancos, discriminando en todo momento a la mujer hasta fecha reciente y tras una larga lucha.

El enfoque crítico comprende los derechos humanos como una totalidad que guarda estrechas relaciones de unos con otros, al decir

<sup>15</sup> *Los Derechos Humanos desde el enfoque crítico: Reflexiones para el abordaje de la realidad venezolana y latinoamericana*, “Prólogo. Derechos Humanos en contexto”, Caracas, Defensoría del Pueblo, Fundación Juan Vives Suriá, 2011, p.12.

de Vladimir Acosta en el prólogo “Derechos humanos en contexto”, contenido en la obra, *Los Derechos Humanos desde el enfoque crítico*,

(...) con la economía al servicio de la sociedad y con la política como instrumento de cambio social y no de dominación de las minorías explotadoras, solo así se podrá ser consecuente con la defensa de los derechos humanos y hacer de su conquista algo posible<sup>16</sup>.

La contradicción inherente a la naturaleza de la sociedad capitalista impone severas limitaciones a la realización de los derechos que expresan en su contenido a la justicia social. Por lo que concluye el autor Daniel Hernández que “solo la sociedad socialista, en tránsito a la sociedad comunista, puede garantizar el cabal ejercicio de los derechos humanos y ciudadanos”<sup>17</sup>.

Esta cuestión abre las puertas al propósito de esta publicación, de manera que comprende las misiones como cursos de acción de políticas públicas que realizan materialmente los derechos humanos en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia que establece la Constitución de la Nación.

## 1.2. EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADO A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, SOCIAL Y PROTAGÓNICA

El estudio y formulación de políticas públicas conforma una disciplina reciente en el campo de la ciencia política<sup>18</sup>. Se reconocen sus inicios con los aportes hechos por el sociólogo estadounidense Harold D. Lasswell, quien publicó en 1951 el conocido artículo “La orientación hacia las políticas” (1992). En su origen, la disciplina no escapó a la confrontación Este-Oeste que en los planos militar, económico e ideológico marcó el período de la segunda posguerra del siglo pasado y el desafío que representaba para el modelo liberal, la consolidación del bloque de países socialistas. En realidad, se perseguía justificar que el modelo político económico encarnado por la democracia liberal representativa con economía de mercado era más eficiente que la democracia popular con economía central planificada. A este propósito servía la visión del pensamiento liberal con un enfoque fundamentado en la premisa del conocimiento científico-causal, al cual se atribuía capacidad analítica para racionalizar la acción gubernamental en términos que asegurara políticas definidas como democráticas y de supuesta cualidad moral

---

16 Ibidem, p.30.

17 Ibidem, p.182.

18 Es importante resaltar que se estudia a la política pública como una disciplina con un cuerpo teórico y analítico con aplicaciones prácticas y cuyo principal objetivo es racionalizar la gestión pública. En este sentido, se puede distinguir entre el análisis de políticas públicas y el estudio de la administración pública; esta última con objetivos y formación teórica distintos.

superior y más eficiente desempeño, al compararla con el modelo socialista con el cual competía. De allí que Lasswell –con un evidente sesgo ideológico–, propusiera denominar a este campo de conocimiento que daba sus primeros pasos, como *ciencia política de la democracia*. La cita que sigue del autor en referencia es elocuente en tal sentido:

La tradición norteamericana dominante defiende la dignidad del hombre, no la superioridad de una clase del hombre. Es por ello que puede vislumbrarse que todo el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana. Llamémosle a esto, por conveniencia, el desarrollo de las ciencias políticas de la democracia<sup>19</sup>.

Lasswell definió a la ciencia política como el “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, encargándose de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado”. Claramente, intentó ofrecer una respuesta consistente con el hecho de que los problemas concretos del Gobierno, en particular los referidos a la toma de decisiones e implementación de políticas (*policy*), quedaban habitualmente fuera de los estudios de la política (*politics*), ya sea entendida esta desde una perspectiva jurídico-institucional centrada en las instituciones, reglas y procedimientos; o como estudios con enfoque pluralista que abordan la dinámica de las relaciones entre grupos, partidos y otros actores organizados que compiten por influir en el centro de poder<sup>20</sup>.

La orientación de pensamiento de Lasswell se escindió en dos corrientes: de un lado una corriente “sinóptica”, en la cual se ubican autores como Edward Quade y Yehezkel Dror, entre otros. Esta corriente agrupa a racionalistas “puros”, maximizadores de las decisiones y planificadores que plantean análisis racionales, intelectualmente enmarcados en el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como método y la optimización de valores como criterio para la toma de decisiones públicas. Desde otra perspectiva, la corriente “antisinóptica” cuenta con pensadores como Charles Lindblom y Aaron Wildavsky, quienes se ubican en el pluralismo como metateoría, el estudio de casos como método, y la integración de intereses como criterio de decisión<sup>21</sup>. Los autores de esta corriente se identifican como racionalistas limitados, incrementalistas y pluralistas.

19 Harold D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, *El estudio de las políticas públicas*, Luis Aguilar Villanueva; estud. introduct., y edic., Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 1992, p. 93

20 Luis Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, *El estudio de las... op.cit.*, 1993, p.14

21 David Garson (1993) señala que, en buena parte, las dificultades del programa de Lasswell se debieron a la ingenua visión de las relaciones entre ciencia y política. En este sentido, el “fracaso” del proyecto original y unificador de Lasswell quizá haya que buscarlo en su propio intento de vincular “humanismo (democrático)” y conductismo teórico metodológico.

Las posturas reseñadas generaron conocimientos diferentes en relación con las políticas. Por un lado, un saber orientado a dictar recomendaciones en la toma de decisiones que se fundamentaba en un conocimiento tildado de científico, comprobable y predictivo; razón por la cual se pretendía que debía ser matemático. Del otro, un saber encaminado a comprender el sentido de la acción política en su particularidad, analizar los fenómenos de la construcción y ejercicio del poder en el marco de la competencia entre actores y desentrañar los factores causales de carácter socio-histórico que explican el desarrollo de las cuestiones o problemas públicos que mueven a decidir en la arena pública (Camou, 2009).

En las posturas predomina dos vertientes: enmarcar la política pública en el ámbito administrativista, asumiendo que la clave se encuentra en el estudio de las estructuras, funciones y procedimientos que se requieren para dar fundamento y concreción a los procesos de decisión y dirección de las organizaciones públicas; o concebirla como una ruta crítica para identificar, procesar y convertir las demandas o necesidades de los ciudadanos en acciones del Estado. Así, mientras la argumentación administrativista interpreta aquellas como un proceso para la obtención de *rentabilidad* en las acciones públicas, el enfoque sistémico pone el acento en la capacidad que tienen para generar buenas políticas que produzcan efectos modeladores en los ciudadanos.

Una breve revisión de algunas definiciones ilustra las orientaciones y énfasis instrumentales de autores representativos de este campo. Para Yehezkel Dror las políticas públicas son un curso de acción política, lo que equivale a la formulación de opciones de decisión, incluyendo la identificación de problemas, el desarrollo de opciones, la evaluación de sus efectos, las opciones futuras y el desarrollo de metas. Desde el punto de vista conceptual pueden distinguirse otras definiciones, como la de Steven Kelman, que sugiere una definición que trasciende el problema de las decisiones, ubicando la política pública en el inicio del proceso de las ideas e intenciones que los ciudadanos quieren que el Gobierno emprenda. Estas ideas se generan en procesos de gobierno que envuelven cinco momentos diferentes: la *idea política*, como propuesta de cambio; la *elección política*, en el momento en que el Gobierno asume la responsabilidad de transformar las ideas en acciones; la *producción política*, lo que equivale a poner en marcha las acciones del Gobierno; las *acciones gubernamentales* finales o la llegada a los beneficiarios y, por último, los *resultados* en el mundo real, como efectos positivos o negativos de las políticas públicas<sup>22</sup>.

Por su parte, el politólogo argentino Graglia sostiene que aquellas son “proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través

22 *op. cit.*, ps.6-7.

de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad”<sup>23</sup>. En general, se supone que la deliberación y las políticas públicas se ocupan primordialmente del establecimiento de metas y de la determinación de los medios necesarios para su logro.

Para el politólogo Raúl Velásquez Gavilanes (2009), la política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantados por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, encaminado a solucionar o prevenir una situación tenida como problemática. La política pública es parte integrante de un ambiente determinado, del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. Todo político entiende que se requieren argumentos, no solo para aclarar su posición respecto de un problema; sino también para atraer más electores. De ahí que la argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas públicas efectivas.

Se puede concluir que tanto la política como las políticas públicas tienen relación directa con el poder social. Sin embargo, mientras que la primera es un concepto amplio, relativo al poder general, las otras forman parte de una batería de soluciones específicas, concretas y determinadas, destinadas al manejo de ciertos asuntos públicos catalogados como situaciones socialmente problemáticas<sup>24</sup>.

Aunque es lugar común creer que la política pública se circunscribe a la decisión tomada por la autoridad constituida que conduce los asuntos de la comunidad política, aquella es más que la decisión en sí del Gobierno; pues, no debe olvidarse que la decisión está condicionada por las decisiones precedentes de numerosos actores gubernamentales, políticos y sociales. Así como la circunstancia que toda política para ser efectiva y pública, tiene una intencionalidad y una agenda comunicativa<sup>25</sup>.

La investigadora Janet Kelly señala que el propósito en el estudio de las políticas públicas radica en la búsqueda de soluciones efectivas a los problemas colectivos, lo cual se traduce en que en principio los Estados persiguen posibilitar un mejor nivel de vida de los ciudadanos, mayor nivel de educación, garantizar la salud y seguridad pública, así como poner al alcance del ciudadano la prestación de servicios públicos con calidad. De ahí que, si bien unos países se califican como desarrollados

23 Emilio Graglia, *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*, Buenos Aires, Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) / Fundación Konrad Adenauer (KAS), 2012, pp.19-20.

24 Yolanda D' Elia, "La cuestión social en las políticas públicas", *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, Thais Maingon; coord., Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), 2006, p.20.

25 Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. En: Luis Aguilar Villanueva; estud. introd., México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Fondo de Cultura Económica, 2005, p.24.

comparativamente con otros, en la medida que cumplan mejor con el logro de esos fines como metas públicas, resulta difícil alcanzar soluciones plenamente satisfactorias a los problemas planteados como necesidades sociales, ya que tan pronto se logran satisfacer unas expectativas, surgen nuevas y mayores exigencias de los ciudadanos<sup>26</sup>.

Es frecuente señalar que la política es la decisión adoptada por los funcionarios públicos investidos de autoridad, que en tal condición conducen los asuntos públicos de interés para la comunidad. En realidad, la política pública abarca en sí más que la decisión gubernamental, pues comprende la intencionalidad inicial que sirvió de fundamento cuando se proyectó y la agenda comunicativa que la legítima. Hacer equivalentes política pública a decisión de la autoridad obvia que la decisión pública está condicionada y delimitada por normas legales, los sesgos ideológicos del régimen de gobierno, la intervención de numerosos actores sociales que participan y modelan en distinto grado el curso de la formulación inicial y las fases sucesivas de la política y los ajustes en la decisión que ocurren tras la evaluación de los efectos inesperados en su implementación.

Es un hecho que las decisiones públicas en sistemas políticos democráticos requieren explicarse, argumentarse y difundirse; además de ser convincentes, tener la capacidad de replicar a los opositores, vencer el escepticismo y generar consenso entre los ciudadanos a quienes vaya dirigida o impacte su puesta en práctica. En el diseño de la política se deben especificar sus objetivos, establecer los medios por lo que puede alcanzarse, evaluar en lo posible las consecuencias de las alternativas y seleccionar el curso de acción que mejore cualquiera de los resultados esperados. No obstante, una política pública no cierra bien el ciclo, aun en el supuesto de que haya sido técnica y económicamente correcta y eficiente, si no es comunicada oportuna y persuasivamente a los ciudadanos y organizaciones sociales. Para ser eficaz, la política incluye una doble dimensión y tarea: ser capaz de resolver los problemas que pudiera proyectar la realización de sus objetivos y de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el ciudadano<sup>27</sup>.

### 1.2.1. EL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La decisión pública en su desarrollo atraviesa varias fases o etapas que configuran el ciclo de la política pública. La noción de “ciclo” como una secuencia del desarrollo de la política desde su génesis hasta la implementación en la sociedad para atender una necesidad social sentida, es una herramienta que ayuda en el análisis y comprensión del dinamismo gubernamental. Aunque la realidad no se ajuste necesariamente en

26 Janet Kelly (coord.), *Políticas públicas en América Latina*, Caracas, IESA, 2003, p.26

27 G. Majone, *Evidencia...*, op.cit, p. 25.

forma mecánica a la secuencia, que por lo demás suele describir a las democracias representativas de orientación liberal y la visión pluralista de intereses en competencia. En el caso de las democracias participativas veremos que la impronta característica de la participación en la elaboración de la política pública no solo socializa la esfera estatal, sino que la corresponsabilidad entre ciudadano y autoridad gubernamental legitima la decisión pública, como no alcanza a lograrlo la representación por delegación en la autoridad y el conocimiento técnico del funcionario alejado del representado.

Las fases del ciclo conforman un sistema en el cual se vinculan distintas instancias públicas que en ejercicio de sus competencias articulan decisiones para dar forma a la política pública. Veamos cada fase del ciclo: 1. Identificación del problema; 2. Agenda (definición de problemas); 3. Formulación y diseño; 4. Legislación; 5. Implementación; y 6. Evaluación, por lo cual el replanteamiento de cualesquiera de ellas afecta a las siguientes. El ciclo se “cierra” con un proceso de retroalimentación que no se extingue con la evaluación de sus resultados, pues ella puede dar lugar a una nueva definición de problema y el inicio de un nuevo ciclo.

La puesta en práctica de una política pública muchas veces es un proceso complejo, largo y conflictivo que confronta intereses cuya satisfacción se ve limitada por la disponibilidad de recursos públicos presupuestarios, cuadros gerenciales, planes bien formulados, experticia técnica, apoyo de los sectores sociales que serán impactados con la decisión, etc.

**1. Identificación del problema:** Con independencia de los términos utilizados por los autores, hay coincidencia en señalar que el proceso decisorio comienza a partir de la percepción sobre la existencia de una determinada situación socialmente problematizada, frente a la cual se deberá escoger un curso de acción entre varias opciones posibles. Pero entonces cabe preguntarse, ¿qué es un *problema*? Frente a esta interrogante podemos responder que consiste en un asunto social reconocido en la agenda pública que confronta intereses opuestos o bien cuya satisfacción se ve limitada por la disponibilidad de recursos y que debe ser atendido por la autoridad, pero que en todo caso es susceptible de ser analizado o diagnosticado, abordado y eventualmente resuelto o simplemente obviado.

Un problema trata de una situación de insatisfacción o malestar social que no obstante brinda la oportunidad de encontrar una solución. El origen de los problemas puede estar en diferentes causas, tales como las necesidades básicas insatisfechas (vivienda, agua, salud, trabajo, etc.), la pretensión de reconocimiento o resguardo de derechos que pueden ser individuales o colectivos (como pueden ser mejorar la dotación de

servicios públicos en la comunidad o la construcción de una cancha deportiva para los jóvenes de la comunidad).

En efecto, cualquier colectividad enfrenta gran número de problemas que deben ser atendidos por la autoridad pública. El proceso por el cual se llega a considerar de interés general y forma parte de la agenda de un gobierno local, regional o nacional como asunto, está sujeto a numerosos factores. No es suficiente que el problema sea importante en sí, sino que pase el embudo que determina cuál problema será atendido y en qué grado. Como señalamos anteriormente, para definir un problema deben quedar claramente identificados el objetivo a alcanzar y los obstáculos que impiden alcanzarlo.

**2. Posicionamiento en la agenda:** Algunos asuntos son de interés más general que otros. Un ejemplo son los relativos a la seguridad de las personas; pero también los hay particulares, como las necesidades de grupos sociales desprotegidos como los indígenas, personas con discapacidad o de la comunidad sexo-género diversa. La formación de la agenda de un gobierno conlleva un entramado político en torno a dicha agenda, la cual pasa por grupos de interés, organizaciones políticas o los intereses de la burocracia en una cuestión; pero también las orientaciones político-ideológicas de quienes deciden.

El proceso de elaboración de la agenda es el momento en el cual el Gobierno enfrenta si decidirá o no sobre determinado asunto y en qué medida la participación democrática mueve la decisión pública. Por agenda de gobierno se entiende al conjunto de problemas, demandas o cuestiones problematizadas que las autoridades seleccionan en un momento dado como focos de su actuación y la priorización que hace de aquellos.

En las democracias representativas la lógica del posicionamiento en agenda de un problema es que reconocido el sesgo ideológico como marco para decidir y siendo numerosos los problemas y los recursos públicos limitados para resolverlos, surgen tamices para determinar un orden de prioridades o preferencias. De allí que se sostenga que jamás será posible tener políticas públicas eficaces para responder a todas las demandas y preocupaciones de los ciudadanos ni siquiera en un país desarrollado<sup>28</sup>.

En forma crítica podemos sostener que la lógica liberal del mercado de competencia entre intereses hace que la elaboración de una política pública se debata entre conocer bien la problemática a resolver, la orientación ideológica que impone barreras al interactuar con la ciudadanía involucrada a fin de estructurar políticas eficaces y legítimas;

28 J. Kelly (coord.), *Políticas públicas...*, op.cit., p.65.

y a la vez, contrapesar los costos electorales y las jugadas de los actores persiguiendo sus metas dentro de los límites fijados por el marco legal e institucional vigente que trata de cambiar en lo posible para su beneficio. De hecho, los gobiernos democráticos liberales con frecuencia –a la hora de decidir–, antepone a las aspiraciones manifestadas por la mayoría de los ciudadanos las presiones de individuos y grupos de poder que cuentan con ventajas para promover sus intereses y hasta representación directa en las instancias de decisión gubernamental. Un ejemplo de ello es el caso de ministros cuyo origen es un sector económico determinado donde se desempeñaba como alto ejecutivo o empresario afín a su competencia administrativa.

**3. Formulación y diseño de políticas públicas:** En esta etapa del ciclo de las políticas interviene una pluralidad de actores (grupos políticos, entes administrativos, organizaciones sociales, grupos económicos, personalidades e instituciones científicas, religiosas u otro género), que influyen y modelan el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos movilizados, tanto materiales como éticos e ideológicos. La presencia de esa variedad de actores explica por qué las decisiones no son siempre las más “racionales” o más coherentes, pues resultan de un intrincado juego de confrontación entre intereses, negociaciones entre actores sociales y cómo permean los grupos de poder el aparato administrativo que adopta la decisión.

En términos prácticos, el proceso que lleva a la adopción de una política pública está condicionado, al menos, por cuatro tipos de variables que se interrelacionan: 1. La definición del problema, es decir, la información sobre el asunto y la forma como se argumenta para delimitarlo; 2. Las soluciones propuestas; 3. Los actores e intereses involucrados; y 4. El contexto o “entorno” general.

Los problemas no se solucionan solo porque un gobierno proponga una política para hacerlo. Con problemas complejos, usualmente el proceso de formulación es reiterativo e implica enfoques que pueden ser aplicados simultáneamente. Las soluciones se van afinando, se buscan nuevas formulaciones y desechan aquellas que no dieron los mejores resultados. Si se considera problemas como la pobreza, la educación, la salud u otros de este calibre, cabe decir que se formulan políticas continuamente, muchas veces como respuesta a la insatisfacción de las sociedades con los resultados alcanzados por la política trazada originalmente o porque se requiere mantener por largo plazo su implementación. En definitiva, existe un proceso constante de experimentación en las políticas públicas y su formulación usualmente implica un debate sobre qué acciones realmente darían resultados satisfactorios<sup>29</sup>.

29 J. Kelly (coord.), *Políticas públicas...*, op.cit, p.69.

El segundo momento responde a la interrogante: ¿Quién y cómo formula las políticas públicas? En el modelo tradicional de formulación de las políticas se asevera que una vez el problema ha ingresado en un orden a la agenda pública, este se entrega a los técnicos o planificadores, quienes proponen soluciones de acuerdo con criterios como la racionalidad presupuestaria, los recursos disponibles o el tiempo requerido de ejecución del programa, según las especificidades del caso<sup>30</sup>.

Durante la etapa de formulación se establece un proceso de análisis del problema, de propuestas, de argumentación y de indagación acerca de las consecuencias posibles de tal o cual alternativa de solución. Se trata como una fase caracterizada por la planificación técnica. Es así que el número de alternativas se ve reducido por un proceso de selección en el cual, al final, queda la más factible en función del contexto político-administrativo, los recursos disponibles y las barreras ideológicas. Por lo general, la escogencia de una opción y no otra, es resultado de una actividad política en la cual los actores compiten y entran en conflicto, buscan aliados, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades argumentales, de comunicación, propaganda y de movilización<sup>31</sup>. Pero también de los sesgos ideológicos que permiten o no considerar la factibilidad de una opción. Para un gobierno de orientación liberal las políticas distributivas justificadas como justicia social serán vistas con desconfianza y no pocas veces como sospechosamente socialistas, por tanto, objetadas y hasta no factibles de aplicación.

Como veremos más adelante en la democracia participativa esta etapa del ciclo es particularmente relevante, pues se diferencia por la transparencia del proceso de formación, la intensidad de la participación democrática y el fundamento ético que sirve de sustrato a la decisión pública.

**4. Legislación y reglamentación de la decisión pública:** La legislación implica una jerarquía de decisiones normadas que componen el conjunto de políticas públicas<sup>32</sup>. Para nuestros propósitos, la suma de reglas formales representa el resultado de un momento histórico preciso en el ciclo de políticas públicas: aquel en el cual se adopta una decisión que impone un límite o deber al ciudadano o grupo de ciudadanos, pero también establece un hacer o no hacer por parte del Estado y las autoridades.

---

30 J. Kelly (coord.), *Políticas públicas...*, op.cit, p.70.

31 André-Noël Roth Deubel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002.

32 En el caso venezolano, la formalidad de la decisión se refleja en su publicación en *Gaceta Oficial*, un acto imprescindible para que se considere cualquier política pública como válida.

Las leyes son el fundamento básico para fijar los lineamientos de las políticas públicas, partiendo de su caracterización como Estado de derecho. Hay leyes de distinta jerarquía como las leyes orgánicas<sup>33</sup>, que dan especificidad a las pautas constitucionales; o las leyes ordinarias<sup>34</sup>, que versan sobre cualquier asunto de interés público. Asimismo, en el nivel local, los entes públicos cuentan con normas y capacidades reglamentarias con las cuales intervienen en el proceso de decisión pública. Por ejemplo, en un Estado del tipo Federal, un municipio o un cantón desarrollarán competencias en materia de recolección de desechos, educación o impuestos, según el caso. Lo importante es la comprensión de los procesos y la dinámica de las entidades legislativas como motores de cambio. No basta que un problema esté en la agenda nacional o local, sino que llegue a debatirse hasta convertirse en algún tipo de medida, ley nacional o bien en ordenanza municipal que interviene y modela el curso del problema.

Veamos como ejemplo el caso venezolano. La competencia de dictar leyes es propia del Poder Legislativo. No obstante, la iniciativa puede partir de cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos interesados<sup>35</sup>. El aspecto clave es lograr que se convierta en proyecto de ley para su consideración por la Asamblea Nacional. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) permite a los electores en un número no menor del 0,1% de los inscritos en el Registro Civil y Electoral presentar proyectos como iniciativas legislativas. Aun cuando esta vía pueda resultar un tanto dificultosa bajo el peso inercial de la representatividad, el progresivo avance de la concepción de pueblo legislador ha ido modificando sustancialmente la naturaleza y práctica de la hechura de las leyes por parte de la Asamblea Nacional.

Tampoco hay que obviar la facultad que la CRBV en su artículo 203 concede por vía de ley habilitante<sup>36</sup> al presidente o presidenta de la República para que dicte decretos con rango, valor y fuerza de ley. Esto es

<sup>33</sup> Artículo 203 de la CRBV son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución; las que se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otra leyes.

<sup>34</sup> Artículo 202 de la CRBV.

<sup>35</sup> Artículo 204. La iniciativa de las leyes corresponde:

1. Al Poder Ejecutivo Nacional.
2. A la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes.
3. A los y las integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres.
4. Al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales.
5. Al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran.
6. Al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral.
7. A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.
8. Al Consejo Legislativo, cuando se trate de leyes relativas a los Estados.

<sup>36</sup> Artículo 203. Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley en un plazo determinado del ejercicio.

particularmente de interés en la consideración de las misiones, pues por esta vía se sancionó la ley orgánica en esta materia.

**5. Implementación o implantación:** Esta fase comienza una vez adoptada la decisión pública y comprende las actividades y procesos desarrollados hasta que aparecen los efectos asociados con la intervención pública en cuestión. En ella las unidades administrativas correspondientes movilizan recursos económicos y humanos para poner en ejecución la política adoptada.

De hecho, un problema puede cambiar en su naturaleza original, desplazarse a otros espacios públicos o generar nuevas necesidades sociales. La aplicación de acciones, planes, directivas y reglamentos por diferentes entidades situadas en diversos lugares implica que esta secuencia nunca resulta homogénea. Consiste casi siempre en una reformulación parcial de los objetivos de la política o, en el mejor de los casos, en una adaptación de tales objetivos a las posibilidades reales del contexto<sup>37</sup>.

La implantación es la secuencia programada de acciones siguiendo una planificación previamente trazada, en la cual participan numerosos actores e intervienen diversas operaciones dirigidas a producir con recursos específicos unos resultados esperados. Es una fase en el ciclo de políticas públicas complejo, ya que, por una parte los actores intervienen con sus propias perspectivas del problema, actitudes e intereses, y con grados de compromiso hacia los objetivos del proceso que varían; y por otra, hay una multitud de “puntos de decisión” cada vez que se requiere un acuerdo para que el programa siga adelante y de “puntos muertos”, cada vez que un actor por separado debe dar su aprobación. En uno u otro de los casos, los individuos –ya sean parte de la burocracia administrativa o integrantes de una organización de la sociedad civil– son actores interesados que participan en la lucha política y modelan la decisión pública desde la posición que ocupan.

**6. Evaluación:** La evaluación es considerada parte esencial del proceso de análisis de políticas públicas, pues revela la eficacia de aquella para atender y resolver un problema. En primer lugar, provee información sobre el desempeño de la política y la constatación del cumplimiento de los objetivos y metas que se habían trazado. En segundo lugar, contribuye a la clarificación y crítica de los valores en la selección de metas y objetivos, en la medida en que –resultante de la evaluación– se observa que aquellos de acuerdo con determinadas acciones no generan los resultados esperados. En tercer lugar, permite la aplicación de otros métodos de análisis de políticas que se convierten en un aspecto clave

---

37 A.N. Roth Deubel, *Políticas públicas...*, op.cit., p.14.

para la reestructuración del problema y la recomendación de políticas. La información sobre el inadecuado desempeño de la política induce a la redefinición y reestructuración del problema de política, o bien la revisión de políticas alternativas para la solución de aquel<sup>38</sup>. Ya hemos sostenido que el ciclo de las políticas públicas es circular y continuo, por lo cual los ciudadanos difícilmente estarán del todo satisfechos con lo que hagan sus gobiernos. También, los gobernantes muchas veces llegan a decepcionarse con los resultados de los esfuerzos hechos. La decisión de implantar una política es, a veces, una apuesta o experimento que partió de reconocer un problema, diseñar una solución y ejecutar un programa a través de la burocracia pública. Sin embargo, es factible que los ciudadanos se quejen de no estar resuelto el problema o aparecer otro nuevo. Entonces, allí comienza la fase del ciclo que se identifica con la evaluación de los resultados<sup>39</sup>.

En efecto, la evaluación constituye también el primer paso para la formación de una nueva agenda de políticas públicas y el reinicio del ciclo. Cuando la evaluación indica que no se ha logrado del todo el objetivo, de nuevo surge un problema relacionado que empieza a transitar el camino de la agenda con ajustes en la política.

Para que la evaluación sea fructífera en el ciclo de políticas públicas, deberá tomarse en cuenta ciertas reglas. La primera es que la evaluación ha de incorporarse como parte integral de la política desde su diseño inicial. La segunda regla a considerar es que el evaluador de la política debe ser autónomo de la unidad ejecutora; y tercero que la transparencia implica el acceso del ciudadano a la información acerca de los programas públicos y la eficiencia con la cual se utilizaron los recursos como parte de la rendición de cuentas en el proceso democrático.

### 1.2.2. ACERCA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, SOCIAL Y PROTAGÓNICA Y EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde una perspectiva que parte de la carta o constitución política se legitima y, a la vez, adquieren validez legal los mecanismos institucionales, procedimientos y condiciones que caracterizan el proceso de formulación de políticas públicas en regímenes políticos democráticos diferenciando la democracia representativa de la participativa. Para la primera se privilegia la cualidad de la representación como expresión de la voluntad del elector, haciendo de la elección o escogencia del representante la condición necesaria y suficiente de la democracia. Las implicaciones de este supuesto en la hechura de las decisiones públicas

38 William Dunn, *Public Policy Analysis. An Introduction*, New Jersey, Prentice Hall, 1994, p.60.

39 J. Kelly (coord.), *Políticas públicas...*, op.cit., p.78.

son la reducción y clara delimitación de espacios en los que el ciudadano está llamado a participar en la gestión de los asuntos públicos, pues la representación supone que la delegación hecha con la elección deja en manos de la autoridad elegida y en el cuerpo de técnicos que forman la burocracia del Estado, la mejor capacidad de decidir. Con ello se da una suerte de enajenación o alienación del ciudadano-elector que, cualifica al representante en posición de autoridad, para que decida con independencia del ciudadano que lo eligió, que a lo sumo tiene el poder del voto castigo según evalúe la gestión realizada al término del mandato.

En Venezuela la Constitución de 1961 vigente por casi cuatro décadas estableció un régimen de democracia de este tipo, el cual funcionó con una ciudadanía poco volcada a la gestión pública, poco informada acerca de los asuntos públicos y sin contar con mecanismos para hacerlo, limitada a participar en los procesos electorales periódicos o bien, en cuestiones relativas a gremios y sindicatos de los cuales fuesen miembros. Mediados los ochenta del siglo pasado con el embate de la crisis social y política cobró fuerza la visión liberal de la oposición entre Estado y sociedad civil que se tradujo en el surgimiento de las experiencias organizativas de las asociaciones de vecinos convertidas en espacios o arenas de articulación de lo público, sobretudo en el nivel de algunos municipios. No obstante, más allá de ese ámbito su impacto fue limitado en muchas áreas de la gestión pública o simplemente nulo. Suelen destacarse como experiencias en esta época la formación de una Escuela de Vecinos de Venezuela fundada en 1986 en la ciudad de Caracas; y la experiencia del presupuesto participativo que implantó el partido Causa R en el municipio Caroní, en la década de los años 90.

La democracia participativa definida expresamente en la Constitución de 1999, en cambio comprende un conjunto de notas que examinamos de seguidas. La primera es la porosidad y permeabilidad social que ocurre a lo largo del ciclo de decisión pública, lo que tiene lugar como ejercicio de la corresponsabilidad del ciudadano con la autoridad gubernamental. Así, a lo largo del proceso de elaboración de la política, se ubican estratégicamente nudos de corresponsabilidad, en los cuales convergen el poder popular organizado y los funcionarios públicos que tienen competencia en los asuntos problematizados de la comunidad. Un buen ejemplo que ilustra al respecto es la figura de la llamada misionera o misionero, quienes participan activamente y asumen responsabilidades en las actividades que conlleva la implementación de los programas y tareas envueltas en las misiones sociales bolivarianas como miembros de la comunidad, pero no son funcionarios ni servidores públicos.

El segundo aspecto de diferenciación es el desdibujamiento de la separación entre el Estado y la sociedad, pues la representación y la visión

de esferas aparte propia de la visión liberal se sustituye por la participación directa de la sociedad civil organizada que más bien penetra al Estado en un proceso de socialización de la esfera gubernamental. Ejemplos ilustrativos de lo señalado son los presupuestos participativos o las mesas de trabajo realizadas entre voceros de las comunidades, las autoridades locales y los técnicos de los organismos públicos competentes, en aspectos de dotación de infraestructura en zonas populares. Otro tanto ocurre con las leyes del Poder Popular sancionadas entre los años 2009 y 2010<sup>40</sup>, las cuales sentaron la base político institucional para el ejercicio directo del poder por parte del pueblo organizado en sus variadas formas de expresión en la autogestión y cogestión en distintos niveles de gobierno. A manera de ejemplo, vale la pena mencionar las contralorías sociales realizadas en centros de salud o en obras viales por la comunidad para verificar el uso adecuado de los recursos y la calidad de la obra realizada.

En la democracia participativa, otra nota distintiva es la visión comprometida política y socialmente que expresa la socialización del Estado. Esta es contraria a la liberal, que postula la supuesta neutralidad en la arena institucional, donde compiten los actores sociales por hacer prevalecer sus intereses ante recursos públicos por definición limitados, o bien propósitos contrapuestos, como sería conciliar la preservación de un bosque natural o talar los árboles para un desarrollo industrial, que enfrente a grupos ambientalistas con inversores industriales del sector maderero interesados en una explotación a gran escala.

El proceso de políticas públicas en un régimen democrático con cierto nivel de desarrollo y desempeño institucional<sup>41</sup> pone de manifiesto la presencia de numerosas arenas, en las cuales el ciudadano participa en los asuntos públicos, despliega su desarrollo individual con base en un conjunto de valores que fundamentan la cultura política democrática y ejerce control de la gestión pública, por medio de diferentes mecanismos y procedimientos que aseguran su presencia en las instancias de decisión<sup>42</sup>.

---

40 Se comprende como leyes del Poder Popular el conjunto de instrumentos legales sancionados por la Asamblea Nacional, que establecen competencias e instituciones en cuyo marco la comunidad participa directamente en la gestión pública. *Ley Orgánica del Poder Popular* (21/12/2010); *Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular* (21/12/2010); *Ley Orgánica de Contraloría Social* (21/12/2010); *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal* (21/12/2010); *Ley Orgánica de los Consejos Comunales* (28/12/2009) y *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno* (22/02/2010).

41 El enfoque del desempeño institucional contempla la democracia como marco regulatorio en el cual se definen las reglas e instituciones que encauzan los intereses de los grupos y actores organizados, la distribución de recursos públicos, los marcos de acción política, el surgimiento de nuevos actores y el afianzamiento de valores y principios propios de la democracia como son justicia, libertad e igualdad. Este enfoque es ampliamente desarrollado por Robert Putnam en su obra *Para hacer que la democracia funcione*, en la cual analiza el caso de las regiones italianas ante el proceso de descentralización y qué factores explican que unas sean más eficientes que otras en su desempeño institucional.

42 Francisco M. Rodríguez, *Técnicas de negociación: para la democracia participativa*, Ediciones Fundación de Escuela de Gerencia Social (FEGS), Caracas, 2005, p.16.

El ciclo de políticas públicas<sup>43</sup> inicia su dinámica con el surgimiento en la sociedad de necesidades sociales más o menos generalizadas (educación, atención de salud, seguridad personal, etc.), que son agregadas y articuladas por diversidad de actores sociales y políticos como intereses de colectivos representativos de la sociedad civil. En particular, las organizaciones partidistas y los movimientos sociales agregan intereses de numerosos colectivos y asociaciones, así como las expectativas de la población con diversos grados de estructuración, presentándolos como parte de un programa que justifica su representación y eventual aspiración al ejercicio del poder<sup>44</sup>. En la experiencia venezolana, el trecho que va del surgimiento de la necesidad social hasta el posicionamiento en agenda está dominado por la determinación de un diagnóstico social y la priorización de opciones que se traducen en experiencias como los presupuestos participativos.

El grado de organización, habilidad de los líderes del grupo, recursos disponibles y movilización en torno a los asuntos social y políticamente problematizados constituyen factores que influyen en el posicionamiento de los problemas en la agenda de políticas públicas. La elección de una política puede consistir en el compromiso o la asignación dentro de un próximo presupuesto de recursos para ejecutar determinada obra o mejorar la prestación de un servicio, la adopción de un programa específico en un sector determinado como educación, salud o infraestructura vial: la revisión de un curso de acción, o bien el impulso de una nueva ley, entre otras formas.

La decisión pública significa evaluar opciones, el presupuesto o la revisión de una medida como el cambio de zonificación comercial. El paso entre la agenda y la elección de una política es tradicionalmente un punto de frontera, en el cual la relación entre actores sociales que compiten por posicionar un asunto como importante se entrelaza intensamente con las posturas del funcionariado público frente a los temas de aquella. De nuevo, la experiencia venezolana contempla la planificación participativa a nivel estratégico y operativo desde el nivel nacional al comunal<sup>45</sup>.

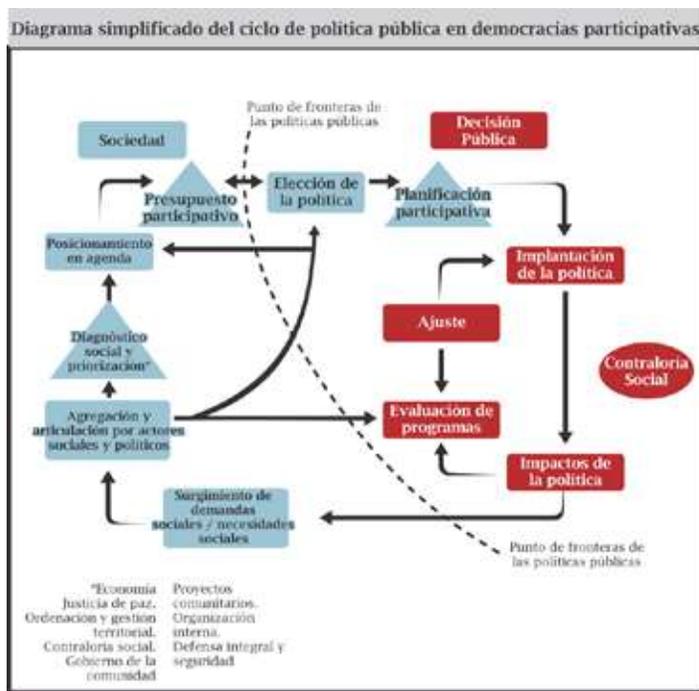
Tras la escogencia de un curso de acción y su consiguiente planificación, el paso que sigue lleva a la implantación o implementación de la decisión, cuestión que involucra procesos de carácter presupuestario, de coordinación entre unidades administrativas y con otros entes públicos, en caso de comprometer competencias funcionales diferentes. Una vez implantada la política, esta genera impactos en la sociedad, bien sea porque crea nuevas necesidades sociales, aporta soluciones a

43 La obra de Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, editada en 1992, resume las principales orientaciones y enfoques de políticas públicas expuestos en la actualidad.

44 F. M. Rodríguez, *Técnicas de...*, *op.cit.*

45 Ver *Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular*, 2010.

los problemas, o bien no es eficaz y el ciudadano reacciona en contra. Ese impacto es evaluado como seguimiento de la política elegida. No obstante, en ocasiones, aspectos no considerados en la planificación inicial de aquella o las presiones surgidas entre los actores sociales tras su implantación hacen que deban ajustarse aspectos de la decisión, lo cual se conoce como ajuste o “remiendo de la política”, para referirse a modificaciones en el curso original de acción sin por ello abandonar la decisión adoptada. En la práctica venezolana hasta ahora este aspecto se ha desarrollado más como ejercicio de la función de contraloría social. Sin embargo, bien podría fortalecerse con la participación misma en la evaluación técnico-política por parte de la comunidad<sup>46</sup>.



**Fuente:** Francisco M. Rodríguez, *Técnicas de negociación para la democracia participativa*, Caracas, Fundación Escuela de Gerencia Social, 2005.

Así, en contextos de democracia participativa, la actuación directa de los intereses sociales organizados en las instancias de actuación y los mecanismos de control de gestión en los que actúan hacen que el circuito que va de la agenda a la elección de la política, de la implantación al impacto y de la evaluación al ajuste de la política sean espacios porosos política y socialmente, pues constituyen puntos de frontera a través de los cuales el ciudadano y la sociedad civil permean la gestión pública

46 F. M. Rodríguez, *Técnicas de...*, op.cit., p.17.

bajo el principio de la corresponsabilidad, traduciéndose en acciones para la gestión o cogestión de los asuntos públicos. Este es el caso de las asambleas de ciudadanos y los consejos y parlamentos comunales creados en las leyes del Poder Popular entre 2009 y 2010; los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los Consejos Locales de Planificación Pública y los Consejos de Planificación Comunal establecidos en la *Ley Orgánica de Planificación Pública* de 2010; el ejercicio de la Contraloría Social en la gestión pública en forma individual, colectiva u orgánica según lo reconoce la ley orgánica del mismo nombre sancionada en 2010; o las formas de asociaciones comunitarias, entre ellas, las llamadas mesas técnicas de agua que surgieron a partir de 1993 del seno de las comunidades con el objetivo de hacer seguimiento a los problemas relacionados con el abastecimiento de agua potable en las poblaciones rurales y urbanas articulando con los entes públicos competentes en el sector. Un informe señala que para 2011 se encontraban conformadas un total de 8109 mesas en los estados del país<sup>47</sup>. Posteriormente, las mesas de agua se coordinaron en 74 Salas de Gestión Comunitaria constituidas hasta finales del año 2016 en todo el territorio nacional, según información suministrada por el Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas<sup>48</sup>.

### 1.3. LA POLÍTICA SOCIAL, EL DEBATE ENTRE GASTO O INVERSIÓN SOCIAL

Hoy, los paradigmas de economía social y economía de mercado son orientadores del enfoque social o neoliberal, en cuyo contexto se concibe como inversión o gasto social el empleo de recursos públicos destinados a satisfacer las necesidades sociales. La imagen por lo demás influyente de una sociedad democrática, sin exclusiones, cuya economía se oriente por la distribución justa y equitativa de la riqueza, con igualdad y cuyo derrotero sea el desarrollo de las capacidades potenciales de las personas y el bienestar del ser humano resulta una bandera movilizadora ética y políticamente. Confrontado a esto, el enfoque neoliberal sostiene que la protección social a través de las políticas redistributivas, propias del Estado social y las democracias, resulta contrario al objetivo del desarrollo económico, en tanto aumente el consumo, cause la disminución del ahorro y desequilibrio fiscal al tener que recurrir al endeudamiento para cubrir los compromisos y causar déficit público que genera desequilibrios económicos<sup>49</sup>.

---

47 Véase: [en línea] <<http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session12/VE/CMTACoalici%C3%B3nMesasT%C3%A9cnicasAgua-spa.pdf>>.

48 Véase [en línea] <<http://www.minea.gob.ve/2016/12/10/puesta-en-marcha-sala-de-gestion-comunitaria-del-agua-en-merida/>>.

49 Juan Guillermo Espinosa, *Economía neoliberal vs. Economía social en América Latina*, Caracas, Edic. Fundalatin, 2003.

Por tanto, la política social que abarca la salud, protección social, educación, deportes y vivienda social –principalmente– es considerada en este enfoque como fuente de erogaciones presupuestarias que comprende el gasto social, susceptible de sufrir recortes y ajustes a la menor dificultad en la economía capitalista de mercado. La planificación como gran estrategia para el desarrollo nacional, proyecta las fuerzas y factores productivos de un país en términos de objetivos a alcanzar en un lapso de tiempo determinado, contando con el presupuesto público como instrumento que en el año de ejercicio fiscal refleja los ingresos y gastos del Estado en la consecución de los fines que son propios, entre los cuales comprende el campo de la atención, protección, promoción y gestión pública de lo social. Metodológicamente, las erogaciones causadas en la prestación de servicios públicos y la atención social llegan a ser consideradas en el sistema de cuentas nacionales como gasto o inversión social, según sea el enfoque.

Una severa limitación de la metodología se encuentra en el hecho de desligar el bienestar respecto del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). En el Sistema de Naciones Unidas un documento referido al SCN sostiene que “a menudo se considera al PIB (Producto Interno Bruto) como una medida del bienestar, pero el SCN no adopta esta posición y de hecho son varias las convenciones del SCN contrarias a una interpretación de las cuentas en términos de bienestar”<sup>50</sup>, y comprende el tratamiento del gasto social como una medida de bienestar.

En este punto cabe la pregunta acerca de los aspectos envueltos en el gasto social y si el término inversión social es equivalente y expresa las cifras contables del primero. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina la inversión social comprende los gastos en que incurre el Estado para procurar mejor calidad de vida, conservar e incrementar la fuerza de trabajo y su capacidad productiva. Los elementos fundamentales de la inversión social son los gastos en educación y salud, en programas alimentarios, de desarrollo social y de inversión fija en construcción de viviendas. Al respecto existen dos asuntos diferentes implicados en el discurso político: 1. Contrario a lo acostumbrado, se desea imprimir al costo de los programas sociales el carácter de inversión ya que la categoría de gasto puede o suele interpretarse como carente de prioridad, transcendencia o rentabilidad; y 2. La categoría de gasto social es más restringida y solo contempla lo que se invierte en programas sociales a través del presupuesto fiscal o gasto acordado por el Gobierno central, mientras inversión social es una categoría más amplia, que incluye a la inversión pública en construcción de viviendas, a lo presupuestado en programas sociales por los niveles de Gobierno y los fondos parafiscales.

---

50 Organización de Naciones Unidas, *Sistema de Cuentas Nacionales*, 2008, p.13

Principalmente, Fonden, el programa social de Pdvsa, el Convenio Cuba-Pdvsa y el Fondo China-Venezuela.

Una vez compartidos los dos elementos antes expuestos, podremos comprender con más facilidad por qué la dimensión del gasto social y su porcentaje dentro del gasto público tiene una magnitud y una metodología de cálculo diferente a la de inversión social. Por lo general, esta se expresa como porcentaje del ingreso público total, mientras que el gasto social es como porcentaje del gasto público total. El ingreso público consolidado incluye el ingreso fiscal y parafiscal de los tres niveles de Gobierno, los aportes entregados al Fonden y el presupuesto del programa social de Pdvsa. No debe extrañar, entonces, que ambas categorías aparezcan alternativamente en el discurso y mientras el porcentaje del gasto social dentro del gasto público ha disminuido en los últimos años, la correspondiente a la inversión social se ha mantenido en valores más elevados que aquel.

No forman parte del gasto social, pero sí de la inversión social: Los subsidios a los alimentos y aportes a programas sociales pagados. Por último, es útil aclarar que no forman parte del gasto social ni de la inversión social: 1. Los subsidios al consumo eléctrico y al servicio de transporte público mediante tarifas que estén por debajo del costo del servicio, las cuales son financiadas con créditos adicionales y otros aportes fiscales; 2. Los subsidios implícitos a los combustibles, producto del cobro de sus precios por debajo de los costos reales o de lo que sería el precio justo; 3. Los aportes a las pólizas colectivas de seguros de Hospitalización, Cirugía y Maternidad (HCM) dentro de la Administración Pública.

En el informe de Cepal presentado como Anuario Estadístico 2013 se señala que en la región ha persistido la tendencia al aumento del gasto social observada desde la crisis financiera internacional. El aumento de recursos disponibles para financiar servicios sociales y hacer transferencias a los hogares se reflejó en la prioridad macroeconómica del gasto social: ya comenzados los años noventa (1992-1993), el gasto social –como porcentaje del PIB– era del 12,5 % y mostró un aumento sistemático en los años siguientes hasta llegar al 17,4 % en el período 2006-2007, el 18,8 % en el período 2008-2009 y el 19,2 % en el período 2010-2011. En 2011 se destinaron en América Latina y el Caribe al menos 640.000 millones de dólares al gasto social y se estima que en 2012 estos recursos han seguido aumentando en la región. Bajo esta concepción, Venezuela –comparativamente con otros países de la región– estaría entre los que más invierte en el área social y en términos de lucha contra la pobreza, gracias a las políticas salariales. Sin embargo, por la metodología aplicada, tal realidad no se aprecia en las estadísticas sociales tradicionales que publican los organismos internacionales.

El porcentaje del gasto social sobre el PIB para el año 2014 se proyectaba que alcanzara 14,3 %, lo cual resulta menor al promedio de la región para el año 2011, que fue del 19,2 %. Esto es producto de dos factores principales: primero, la presión tributaria que en Venezuela resulta más baja que en el resto de la región, por lo cual los ingresos fiscales percibidos, incluso recurriendo al endeudamiento público, limitan el gasto público en general y el gasto social en particular. Segundo, al incremento del endeudamiento interno y externo asumido por la República a partir de la crisis internacional de 2009. Desde entonces, el índice de deuda sobre el PIB ha venido incrementándose continuamente, pasando de 20,6% a 52%, lo cual hace que un porcentaje del presupuesto público quede comprometido para el servicio de la deuda, y debido a ese fenómeno se reduzca en términos tanto absolutos como relativos los recursos efectivamente disponibles para el gasto social. No obstante, la inversión social total durante el período 1999-2014 ha mantenido un peso notable en la distribución presupuestaria representando el 60,7 % del ingreso público consolidado. Para el año 2016, el proyecto de ley de presupuesto contempló un gasto social que debía alcanzar el 63 % del gasto público, discriminando 42 % en vivienda, deportes y cultura; 14 % en educación y 7 % en salud. Al cierre del ejercicio fiscal, el presidente Nicolás Maduro haciendo un balance de la gestión señaló que la inversión social llevada a cabo durante el periodo había sido de 71,4 %, superior a lo contemplado inicialmente.

El investigador en política social Gustavo García Herrero plantea:

Pues bien, en época de crisis también es necesario revisar paradigmas que se fraguaron en el modelo económico y social afectado. Uno de ellos es el concepto de gasto social, que debe ser sustituido por el de inversión social. Porque solo así podrán aflorar nuevas oportunidades de desarrollo, tan necesarias para superar la crisis con un nuevo modelo productivo<sup>51</sup>.

Esta consideración, aunque correcta, tiene la dificultad que conduce al manejo indistinto de uno u otro término, a pesar de que contablemente tengan diferencias en las cuentas nacionales. Tomando como ejemplo referencial la composición que refleja el proyecto del presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2014; el mismo no ha experimentado mayores modificaciones aparte de seguir denominándose gasto social, independientemente que en el discurso o en la información institucional, se acuñe el término “inversión social” como sustituto. Además se suele usar indistintamente o alternativamente cifras de gasto social y cifras de inversión social.

51 Véase: [en línea]<[http://sociedad.elpais.com/sociedad/2010/05/02/actualidad/1272751201\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2010/05/02/actualidad/1272751201_850215.html)>.

**Cuadro 2:** Gasto social acordado 2014

Conceptos y montos (Bs. Mm)

1	Educación	69.328
2	Seguridad Social	67.671
3	Salud	41.444
4	Desarrollo Social y Participación	19.423
5	Vivienda	4.251,6
6	Cultura y Comunicación Social	3.767
7	Ciencia y Tecnología	2.468
	Total	208.356,2

**Fuente:** Ministerio del Poder Popular para Economía, Finanzas y Banca Pública (Onapre). Exposición de motivos, *Ley de Presupuesto*, 2014.

Es importante hacer notar que la estructura o composición del gasto social en Venezuela –de forma semejante al resto de los países de la región– se caracteriza por la tendencia al incremento del peso relativo de la seguridad social, al punto de convertirse prácticamente en su primer componente, como lo refleja el cuadro anterior, a pesar de que no incluye el costo de los pensionados de la administración pública. El incremento del gasto en seguridad social es una tendencia presente en los últimos diez años como se ha sostenido, con la política social integral y de inclusión adelantada por el Gobierno Bolivariano, empeñado en corregir las asimetrías e insuficiencias del régimen de pensiones que rozando los cuatrocientos mil pensionados a finales de los años ochenta del siglo pasado, dio un salto hasta los dos millones y medio de pensiones en 2014 y más de tres millones para 2016. Esta apreciación por lo demás es válida para el análisis del gasto presupuestado a las misiones, como veremos más adelante.

Las declaraciones suministradas por el presidente del Instituto Nacional de Estadística (INE) confirman esta tendencia de la inversión social pública:

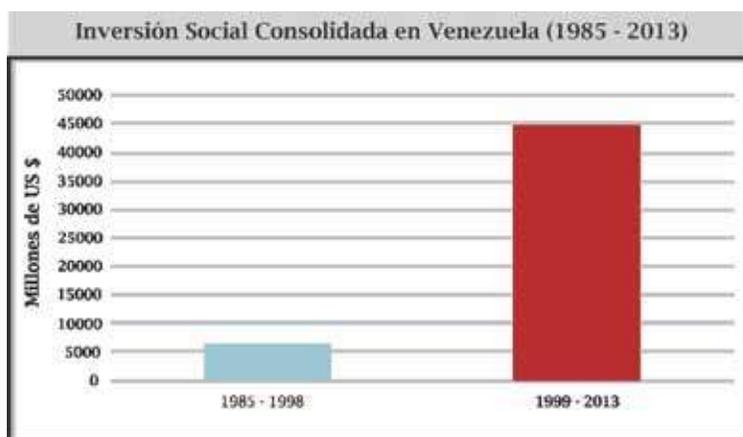
Esta política se refleja en el monto de la inversión social con respecto al Producto Interno Bruto, que se ha incrementado del 11,3% en 1998, último año de gobiernos que impulsaban políticas neoliberales, a una cifra aproximada al 19% en el año 2009. La inversión social acumulada durante el Gobierno bolivariano (1999-2009), es de aproximadamente 330.600 millones de dólares americanos, cinco veces más que la inversión acumulada de los últimos 11 años (1988-1998) de la Cuarta República. El promedio

anual asciende a 30.054 millones de dólares americanos y su volumen equivale al 60% de los ingresos públicos acumulados en el lapso gubernamental del presidente Chávez, frente al 36% del período 1988-1998<sup>52</sup>.

Esta información es coincidente con la expresada en noviembre de 2013 por el entonces ministro de la cartera de Finanzas, Nelson Merentes, quien refiriéndose al Proyecto de Ley de Presupuesto 2014 declaró que “en ese contexto, la República Bolivariana de Venezuela, a través de una política incluyente, ha realizado una inversión social de 62,5%”<sup>53</sup>.

Según el INE, la inversión social en el lapso de trece años –entre 1999 y 2012– se incrementó notablemente respecto al período precedente. En efecto, la inversión social consolidada del sector público –incluyendo a Fonden, Pdvs social, alcaldías y gobernaciones– fue el equivalente a 551 639 millones de dólares americanos, lo que es una magnitud siete veces mayor a los períodos gubernamentales puntofijistas precedentes, pues en los catorce años previos totalizó 78 340 millones, que representa el 36,7 % del presupuesto consolidado<sup>54</sup>. Comparativamente, el promedio anualizado fue de 39.402 millones de dólares americanos en el período bolivariano transcurrido entre 1999 y 2012; en tanto fue de 5 596 millones en el período anterior del puntofijismo. Cabe mencionar que una parte importante de esa cantidad se ha conducido en el período bolivariano como financiamiento de las misiones sociales.

Gráfico 1



52 Elías Eljuri, “Prioridad en inversión social permite a Venezuela cumplir con las metas del milenio”, Nota de prensa del INE, 12 de marzo de 2015, [página web] <[http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=298%3Aprioridad-en-inversion-social-permite-a-venezuela-cumplir-con-las-metas-del-milenio&catid=118%3Ainstitucionales&Itemid=7](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=298%3Aprioridad-en-inversion-social-permite-a-venezuela-cumplir-con-las-metas-del-milenio&catid=118%3Ainstitucionales&Itemid=7)>.

53 Véase: [en línea] <[www.asambleanacional.gob.ve/noticia/show/id/5717](http://www.asambleanacional.gob.ve/noticia/show/id/5717)>.

54 Instituto Nacional de Estadística. *Cumpliendo las Metas del Milenio 2012, 2013*, p. 27

Para el año 2013 este acumulado siguió incrementándose sensiblemente y totalizó 623 508 millones de dólares americanos entre 1999 y 2013. Solo en el año 2013, la inversión social alcanzó a 71 869 millones, casi igual al acumulado de los catorce años transcurridos entre 1985-1998. El promedio anual del período bolivariano fue de 44 536 millones, como refleja el anterior gráfico. Este incremento ha contado con el apalancamiento del Estado venezolano, que ha dispuesto de más recursos financieros para la inversión social, a partir del nuevo marco legal implantado entre los años 2005 y 2008, que ha creado el Fonden y permitió captar ingresos extraordinarios por los hidrocarburos<sup>55</sup>. Por este último concepto, el Fonden recibió hasta el año 2012 más de 100 000 millones de dólares americanos. Puede afirmarse que a partir del 2005 se ha abierto una nueva etapa en la política social de la Revolución Bolivariana, creciendo sensiblemente la corriente de fondos públicos con ese propósito; no obstante, se debe tener en cuenta la crisis del sistema financiero capitalista mundial en el año 2009 y la caída a partir del año 2014 de los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional<sup>56</sup>.

#### 1.4. LA DEFINICIÓN DE MISIÓN SOCIAL BOLIVARIANA

El fundamento doctrinario de las misiones sociales tiene dos puntos de soporte. Por una parte el ideal bolivariano postula la consecución de justicia e igualdad social que ha de orientar al Estado. Si bien los valores de igualdad, libertad y justicia tienen fundamentación liberal, adquieren particular concreción en los postulados bolivarianos de la “mayor felicidad posible”, como propósito del mejor gobierno; y “moral y luces”, en tanto necesidades de la sociedad que debe proveer la educación. Ambos fines aparecen desarrollados en el emblemático Discurso de Angostura que pronunciara el Libertador Simón Bolívar el 15 de febrero de 1819, en ocasión de la instauración del Congreso que habría de sancionar la Constitución de la República de Venezuela de esa fecha. En el referido discurso, reflexiona acerca de los principios fundantes de la República

---

55 Dos instrumentos legales en esa dirección son la *Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela*, publicada con fecha 20 de Julio de 2005 en la *Gaceta Oficial* N.º 38.232, conforme a la cual es fundado el Fonden el 30 de agosto de ese mismo año; y la *Ley de Contribución Especial por Precios Extraordinarios de Hidrocarburos en el Mercado Internacional*, publicada en *Gaceta Oficial* N.º 38.910 el 15 de abril de 2008.

56 Luego de superar los 103 dólares el barril de petróleo venezolano en el año 2012, la caída del precio de los hidrocarburos en el mercado internacional arrastró al crudo venezolano que pasó de 98 dólares por barril en 2013 a 93 dólares en 2014 y colocarse en 44 dólares en 2015 tocando fondo en 2016 cuando promedió los 35 dólares el barril. Las proyecciones hechas acerca de una recuperación posible del precio del mercado en torno a los 60 dólares se han quedado cortas promediando los 50 dólares el barril de la llamada cesta OPEP y cerrando el año 2016 en torno a los 49 dólares que representa una caída de los ingresos por ventas de petróleo superior al 53%; lo cual hizo que disminuyesen los recursos financieros disponibles, ya que una fuente importante provenía del Fonden, cuyo origen son los precios altos de hidrocarburos de exportación y las reservas internacionales excedentarias a ellos asociadas. No obstante, los recursos financieros aún disponibles, la constitución de un fondo de dos misiones establecido en la ley que regula la materia, así como la posibilidad de disponer de fuentes adicionales por el ajuste en el precio de venta de la gasolina o la explotación de la actividad minera, supone disponer de mecanismos que soporten presupuestariamente las misiones sociales.

en los términos que siguen: 1. El objeto del Gobierno es asegurar el bienestar de los ciudadanos, la seguridad y los derechos que los hacen libres e iguales. De allí su afirmación de que “el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce la mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”. En una palabra: la República; 2. Argumenta, asimismo, que “moral y luces son nuestras primeras necesidades”, y en tal sentido, la educación popular bajo esa orientación constituye los “polos de una República virtuosa”. Ambos principios, como hilos conductores, son retomados y convergen en el articulado de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), que en su artículo 3 establece como fines esenciales del Estado la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, que promueva el bienestar del pueblo y garantice los principios, deberes y derechos contenidos en la Constitución y alcanzados por medio del trabajo y la educación como procesos sociales.

El otro punto de apoyo considera lo jurídico. El Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), en su Sala Constitucional, señaló jurisprudencialmente el origen y concepto del estado social de derecho estableciendo que

(...) persigue la armonía entre las clases, evitando que la clase dominante, por tener el poder económico, político o cultural, abuse y subyugue a otras clases o grupos sociales, impidiéndoles el desarrollo y sometiéndolas a la pobreza y a la ignorancia; a la categoría de explotados naturales y sin posibilidad de redimir su situación... el Estado Social debe tutelar a personas o grupos que en relación con otros se encuentran en estado de debilidad o minusvalía jurídica, a pesar del principio del Estado de Derecho Liberal de la igualdad ante la Ley, el cual en la práctica no resuelve nada, ya que situaciones desiguales no pueden tratarse con soluciones iguales<sup>57</sup>.

En la referida sentencia, el TSJ también estableció claramente que

El Estado Social va a reforzar la protección jurídico-constitucional de personas o grupos que se encuentren ante otras fuerzas sociales o económicas en una posición jurídico-económica o social de debilidad, y va a aminorar la protección de los fuertes.

---

57 El Tribunal Supremo de Justicia admitió una demanda sobre derechos e intereses difusos o colectivos ejercida por un ciudadano en su carácter de presidente de la Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal (Asodeviprilara), en contra de la Superintendencia de Bancos y otras instituciones financieras, así como en contra del Consejo Directivo del Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y el Usuario (Indecu), que luego fue el Indepabis y ahora es la Sundee. El demandante alegaba que la abstención del cumplimiento de sus actos y los deberes que les imponen sus cargos, materializándose así la violación de derechos y garantías constitucionales, ha posibilitado que numerosos bancos y entidades de ahorro y préstamo otorgaran préstamos, con reserva de dominio, o quirografarios, denominados: Crédito Mexicano Indexado al Salario. La sentencia fue emitida el 24 de enero de 2002, sentencia N.º85, expediente 01-1274.

El Estado está obligado a proteger a los débiles, a tutelar sus intereses amparados por la Constitución, sobre todo a través de los tribunales; y frente a los fuertes, tiene el deber de vigilar que su libertad no sea una carga para todos<sup>58</sup>.

Es importante señalar que el fin último del Estado social de derecho y de justicia, tal y como lo señala la jurisprudencia analizada, es la construcción de un Estado constitucional y democrático de derecho, en el cual la Constitución –como norma fundamental– sea el instrumento que sirva para frenar la acumulación de poderes y propicie un régimen legal donde sean respetados y tutelados tanto los derechos humanos y fundamentales como las libertades individuales y los derechos sociales, garantizando el *principio de procura existencial*. Asimismo, se persigue la transformación de la realidad social, generando en todos sus habitantes sentido de solidaridad y responsabilidad social e igualdad, en donde actúen activa y responsablemente no solo los poderes públicos sino también los propios actores sociales y la sociedad civil organizada, como garantes y custodios del propio régimen implantado para lograr el llamado Estado democrático y social de derecho y de justicia.

Con estas premisas de partida se puede delinear un marco referente en el cual definir las misiones sociales, como una de las principales banderas del Gobierno Bolivariano para enfrentar la desigualdad existente en la sociedad venezolana, afianzar la democracia participativa y protagónica, construyendo la nueva institucionalidad a través de un sistema participativo al servicio de la ciudadanía; y asegurar la procura existencial con justicia social, desarrollando el enfoque de derechos fundamentales en el contexto de la transición al socialismo.

Las misiones impulsadas desde el Gobierno Bolivariano han sido enmarcadas en la Constitución de la República fundamentadas, como expresa el preámbulo de aquella, en el

(...) fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna.

---

58 Ibidem

De forma tal que, desde un enfoque de decisión pública, las misiones son cursos de políticas públicas implementadas con enfoque de desarrollo social integral, expresadas en planes y programas adoptados por el Estado a partir del año 2003 cuando iniciaron con el programa piloto llamado Barrio Adentro para prestar asistencia primaria en salud. Desde allí la finalidad ha sido tutelar los derechos fundamentales de la población y construir la nueva institucionalidad del Estado democrático y social de derecho y de justicia que haga posible la inclusión social plena y el afianzamiento de la democracia participativa, social y protagónica. Por tanto, siendo derechos fundamentales la salud, educación, trabajo, vivienda, alimentación o la seguridad social, estas configuran igual número de campos de acción definidos a lo largo del tiempo.

Es importante resaltar lo expuesto por el presidente Hugo Chávez, en ocasión del acto del Desfile de las Misiones Bolivarianas en el año 2004, cuando institucionalizó el 28 de agosto como Día de las Misiones. En esa ocasión, argumentaba que aquellas son componentes fundamentales del nuevo Estado democrático y social de derecho y de justicia, pues quienes estaban excluidos ahora están incluidos, al posibilitar el estudio, la capacitación para el trabajo, la organización social y política, una nueva cultura y formación de conciencia que impacta positivamente en la realidad concreta y genera condiciones sociales diferentes de las previamente existentes, que afianzaban la desigualdad e inequidad. Sostenía que en esa fase de las misiones el propósito era interconectarlas con el aparato productivo, disponer de todos los recursos del Estado, para enlazar o vincular a las misiones con la capacitación, apoyo técnico, factores y medios productivos, como las cooperativas y los procesos de autogestión y cogestión que coadyuvaran en la transformación del Estado y, finalmente, alcanzar el objetivo trazado de pobreza cero para el año 2021.

El Decreto Ley sancionado el 13 de noviembre de 2014 en el conjunto de leyes habilitantes como *Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones* concibe a la misión como una política pública que plasma los derechos sociales consagrados en la Constitución. En el artículo 4 de la ley se define en tal sentido a la misión como:

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, a 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.

Adicionalmente, también se comprenden los derechos contenidos en un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional suscritos y ratificados por Venezuela, en los términos consagrados en el artículo 23 de la CRBV que tienen jerarquía constitucional y constituyen normas de aplicación en el ámbito nacional por los tribunales y órganos públicos.

### **1. Convenciones internacionales**

- La Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptada el 16 de diciembre de 1966 y en vigor a partir del 23 de marzo de 1976. Este instrumento fue firmado por Venezuela el 24 de junio de 1969 y ratificado el 10 de mayo de 1978. Actualmente se encuentra en vigor.
- La Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada el 21 de diciembre de 1965 y en vigor desde el 4 de enero de 1969. El 21 de abril de 1967 Venezuela firmó la convención y la ratificó ese mismo año en el mes de octubre. En la actualidad se encuentra en vigor.
- La Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptada el 16 de diciembre de 1966 y en vigor desde el 3 de enero de 1976. Venezuela la firmó el 24 de junio de 1969 y la ratificó el 10 de mayo de 1978. Aún se encuentra en vigor.
- La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada el 18 diciembre de 1979 y en vigor a partir 3 de septiembre de 1981. El 17 de julio de 1990 Venezuela la firmó y el 2 de mayo de 1993 la ratificó.
- La Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos, Degradantes o Castigos, adoptada el 10 de diciembre de 1984 y en vigor desde el 26 de junio de 1987. Venezuela firmó la convención el 15 de febrero de 1985 y la ratificó el 29 de julio de 1991. Hoy día sigue en vigor.
- La Convención de Derechos de los Niños, adoptada el 20 de noviembre de 1989 y en vigor a partir del 2 de septiembre de 1990. Venezuela la firmó el 26 de enero y la ratificó el 13 de septiembre de 1990. Actualmente está en vigor.
- La Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y los miembros de sus familias, adoptada el 18 de diciembre de 1990 y en vigor a partir del 1 de

julio de 2003. Venezuela firmó la convención el 4 de octubre de 2011.

- La Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada el 29 de marzo de 1996 y en vigor desde el 6 de marzo de 1997. Venezuela la ratificó el 22 de mayo de 1997.
- La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, adaptada el 31 de octubre de 2003 y en vigor desde el 14 de diciembre de 2005. Venezuela firmó la Convención el 10 de diciembre de 2003 y la ratificó el 2 de febrero de 2009.
- La Convención para los Derechos de Personas con Discapacidad, adoptada el 13 de diciembre de 2006 y en vigor a partir del 3 de mayo de 2008. Venezuela ratificó la convención el 24 de septiembre de 2013.
- La Convención Internacional para la Protección de las Personas Desaparecidas Forzosamente, adoptada el 20 de diciembre de 2006 y en vigor el 23 de diciembre de 2010. Venezuela firmó la Convención el 21 de octubre de 2008.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en París, el 10 de diciembre de 1948.

## **2. Convenciones regionales**

- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, también conocida como la “Declaración de Bogotá”, adoptada el 2 de mayo de 1948.
- La Carta Social de las Américas, adoptada el 4 de junio de 2012.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969 y en vigor desde el 18 de julio de 1978. Venezuela denunció el tratado el 10 de septiembre de 2012.
- La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada el 6 de julio de 1999 y en vigor el 14 de septiembre de 2001. Venezuela firmó la Convención el 6 de agosto de 1999 y la ratificó el 06 de junio de 2006. Actualmente se encuentra en vigor.
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada el 9 de junio de

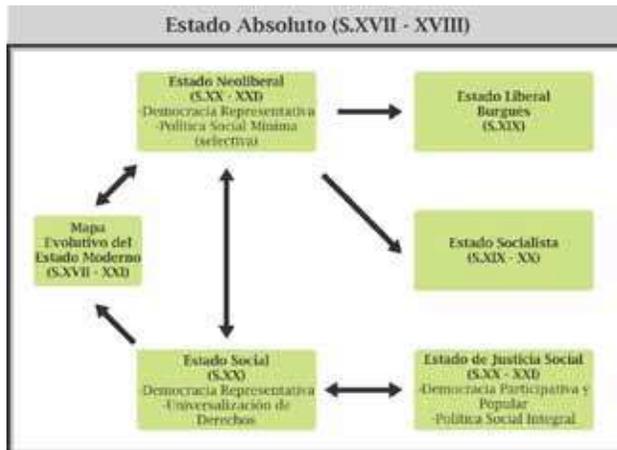
1994, y en vigor desde el 5 de marzo de 1995. Venezuela ratificó la Convención el 16 de enero de 1995.

Así, las misiones sociales, siendo bolivarianas en su fundamento doctrinal, aseguran la mayor felicidad posible al dar contenido sustantivo al Estado democrático y social de derecho y de justicia, cuya concreción en los derechos políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales que consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela vigente desde 1999, constituyen fundamento del Estado socialista en conformación.

## CAPÍTULO 2. TIPOS DE ESTADO Y CONCEPCIÓN DE LO SOCIAL

En el curso de tres siglos, el Estado moderno ha conocido profundas transformaciones: desde la forma del Estado absolutista, pasando por el Estado liberal y el Estado social de derecho, el Estado socialista – identificado en el curso del siglo XX con el “socialismo real”– encarnado en fecha reciente, tras la Revolución Bolivariana venezolana, el Estado de justicia social<sup>59</sup>.

Ha sido una corta y acelerada marcha desde un epicentro europeo que alcanzó escala planetaria, aun cuando no siguiera el mismo recorrido. En orden cronológico, la independencia norteamericana (1776) y la Revolución francesa (1789) constituyeron expresiones políticas de los cambios que modificarían profundamente el orden político y social hasta ese momento conocido. El liberalismo, como ideario, fue profesado por una burguesía revolucionaria cuyo ascenso como clase dominante era indetenible, dispuesta a ejercer el poder bajo la ficción de la representación, ya fuese como República o bajo la forma política de monarquía constitucional, que en cualquier caso pregonaba ser la encarnación de la voluntad popular y de la nación. A la par, las fuerzas del capitalismo, a partir de la Revolución Industrial (1850-1870), tuvieron un impulso nunca antes conocido que modificó en poco más de medio siglo los cimientos de la economía y el sistema internacional, con la expansión del capitalismo industrial a escala mundial que sentó los cimientos del imperialismo<sup>60</sup>.



59 El Estado absoluto históricamente constituyó la expresión de la dominación de la aristocracia, el capitalismo mercantil y la voluntad sin cortapisas de la voluntad del rey legitimado por un supuesto derecho divino. La máxima de esta forma de Estado fue la frase atribuida al rey Luis XIV de Francia, quien sentenció: “El Estado soy yo”

60 Véase: E. J. Hobsbawm, *La era del capitalismo*, Barcelona, España, Editorial Guadarrama, vol. I y II, 1977. Vladimir Lenin, *El Imperialismo, fase superior del capitalismo*, Pekín, Ediciones en lenguas extranjeras, 1975, 170 ps.

El corolario del nuevo poder fue el Estado liberal burgués, que encontró su expresión acabada en el Estado de derecho y un conjunto de garantías individuales formales: propiedad privada, igualdad jurídica y libertad, las cuales constituían derechos negativos por parte del Estado<sup>61</sup>. No obstante, en el marco del naciente capitalismo industrial y del Estado liberal emergió la clase trabajadora que reclamaría derechos y libertad política, económica y social transformada en fuerza revolucionaria opuesta a la dominación burguesa. Como ya analizamos en otro aparte, el punto culminante fue una serie de revueltas que en 1848 sacudió las principales capitales europeas, hasta llegar a la formación de la Comuna de París (1870), de clara inspiración socialista y orientación clasista.

El temor a la Revolución y la creciente organización del proletariado como fuerza social que tomaba conciencia de clase –a medida que perfeccionaba el andamiaje de las teorías socialistas hasta la formulación del socialismo científico, alcanzado por el marxismo-leninismo– hizo que arrancara de los regímenes políticos liberales europeos el reconocimiento de derechos sociales y la aparición de los primeros trazados de la política social en Inglaterra, Prusia y Francia, que incorporaron en sus legislaciones derechos a la reducción de la jornada de trabajo de menores de edad, la prohibición del trabajo femenino en las minas o la legislación de la seguridad social referida a la vejez, así como seguro de accidentes laborales, días de descanso y protección salarial a partir de mediados del siglo XIX. Sostiene Ricardo Combellas que “la política social constituyó el intento más sutil y acabado de paralizar en lo posible el progreso del socialismo... al establecer los correctivos que permitieran continuar, con las menores perturbaciones posibles, la expansión del sistema capitalista”<sup>62</sup>.

Así, el Estado liberal decimonónico enfrentado al fantasma de la Revolución Social por un lado, pero también ante la complejidad de la sociedad posindustrial en su configuración capitalista por el otro, se reformaría y adaptaría como Estado social de derecho, el cual se caracteriza por ser un Estado de Derecho herencia del liberalismo; pero a la vez, intervencionista y planificador de la economía para asegurar la “procura existencial” como distribuidor de bienes y servicios; y democrático en lo político y social al ser representativo y promotor de la realización del principio de la igualdad social en sentido material<sup>63</sup>.

---

61 El liberalismo se oponía de manera frontal al Estado policía que fue la expresión típica del absolutismo centrado en el control político administrativo del Estado y las funciones de orden público y defensa territorial.

62 Ricardo Combellas, *Estado de derecho crisis y renovación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1982, p. 27.

63 *Ibidem*, ps.55-58.

Tanto el Estado liberal como su remozamiento neoliberal y la vertiente del Estado social de derecho han sido confrontados por el Estado socialista que alcanzó cuajar en las democracias populares soviética, china, vietnamita y cubana; al tiempo que era promesa en diferentes procesos de orientación nacionalista revolucionaria y antiimperialista en África, Asia, América Latina y el Caribe. Si bien el fracaso del llamado “socialismo real” en los años ochenta del siglo pasado en la Unión Soviética se asoció, sin más, con el Estado socialista, transcurrido poco más de dos décadas la evolución reciente del debate político-ideológico y las ideas en Europa y América Latina se manifiesta en la forma del Estado de justicia social, una de cuyas expresiones es la forma bolivariana plasmada en el constitucionalismo venezolano actual<sup>64</sup>.

El legislador fundamentó doctrinariamente en los términos que siguen, el carácter del Estado que nacía de un proceso de cambio político y social al establecer en la exposición de motivos de la Constitución de 1999 que

Se define la organización jurídico-política que adopta la Nación venezolana como un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia. De acuerdo con esto, el Estado propugna el bienestar de los venezolanos, creando las condiciones necesarias para su desarrollo social y espiritual, y procurando la igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos puedan desarrollar libremente su personalidad, dirigir su destino, disfrutar los derechos humanos y buscar su felicidad. Los principios de la solidaridad social y del bien común conducen al establecimiento de ese Estado Social, sometido al imperio de la Constitución y de la ley, convirtiéndolo, entonces, en un Estado de Derecho. Estado Social y de Derecho que se nutre de la voluntad de los ciudadanos, expresada libremente por los medios de participación política y social para conformar el Estado Democrático. Estado Social y Democrático de Derecho que se compromete desde una perspectiva integral con el desarrollo humano, para hacer factible una calidad de vida digna, aspectos que configuran entonces al Estado de Justicia.

Así, considerada esta visión que está motivada en el Preámbulo de la Constitución, no solo el Estado debe ser democrático, sino también la sociedad que encauza su dinámica y se somete a los principios y reglas democráticas.

---

64 Un excelente ensayo de la evolución constitucional venezolana reciente, plasmada en los gobiernos bolivarianos y las orientaciones del neoconstitucionalismo, como corriente, fue presentado por el jurista Luis Damiani en el seminario “Las misiones sociales, una política pública en el debate por otro mundo posible”, organizado en Caracas el 21 de noviembre de 2014. También se contienen elementos de juicio en la obra de Carlos Escarrá Malavé, *Consideraciones libres sobre el socialismo bolivariano*, Eficem, Caracas, 2013.

## 2.1. DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO SOCIALISTA

En contraste con la idea del Estado absoluto, el Estado liberal de derecho que se configura como producto de las revoluciones inglesa (1688), americana (1775) y francesa (1789) se caracterizó como modelo por el reconocimiento de los derechos inherentes a los individuos, previos a la existencia del Estado y que constituyen frenos a su actuación; el sometimiento del Estado al derecho; la existencia de tribunales autónomos e independientes que protegen los derechos individuales frente las actuaciones ilegales del Estado; la separación y autonomía de los poderes públicos; la despersonalización del poder; y la separación como esferas entre Estado y sociedad<sup>65</sup>.

Para el liberalismo decimonónico, el orden político confrontaba al Estado y la sociedad como autónomos entre sí, postulando la retracción o inhibición del primero para intervenir en la sociedad, cuyo corolario era el mercado. En el pensamiento liberal, el Estado configuraba una creación artificial del intelecto humano que se orientaba racionalmente a la consecución de fines, con base en una estructura burocrática y jerárquica, y un ordenamiento legal que colocaba en sitio preferente la codificación de la familia y las relaciones de propiedad burguesa, el mercado capitalista y las situaciones que debían protegerse como relativas al orden público; la libertad y la propiedad. De allí la importancia crucial de los códigos civil, de comercio y penal en ese mismo orden, y en sí las leyes que debían garantizar la libertad, propiedad privada, seguridad personal, paz social y la prestación de un mínimo de servicios públicos como la salud, educación u orden público. Por su parte, la sociedad expresaba un orden natural que tenía una razón inmanente y sus propias leyes que se revelaba en relaciones de libre competencia y el mercado cuyo principio cardinal es la ley de la oferta y la demanda.

Como bien resume el autor Manuel García Pelayo:

El Estado, organización artificial, ni debía ni a la larga podía tratar de modificar el orden social natural, sino que su función habría de limitarse a asegurar las condiciones ambientales mínimas para su funcionamiento espontáneo y, todo lo más, a intervenir transitoriamente para eliminar algún bloqueo a la operacionalización del orden autorregulado de la sociedad. De este modo, el Estado y la sociedad eran imaginados como dos sistemas distintos, cada uno de límites bien definidos, con regulaciones autónomas y con unas mínimas relaciones entre sí<sup>66</sup>.

---

65 Valentin, 2008, p.4.

66 Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, p.22.

El dualismo Estado-sociedad queda comprendido en el Estado de derecho que, como apunta Ricardo Combellas siguiendo al constitucionalista Carl Schmitt, se sostiene en dos principios: los derechos fundamentales o de libertad que conforman límites a la intervención arbitraria del Estado; el principio de organización en poderes iguales independientes y autónomos, mejor conocido como división de poderes; y agrega un tercero como principio de la autoridad de la ley que establece la validez del acto estatal por derivar de una ley aprobada por el órgano legislativo conforme a procedimientos establecidos que se recogen en leyes escritas<sup>67</sup>.

Acercas del primero de los principios mencionados, y por su relevancia para nuestro desarrollo, los derechos fundamentales se conciben en las libertades civiles, económicas y de pensamiento reservadas al individuo para su desarrollo vital y las que se constituyen en garantía de participación política, libre opinión y asociación frente a las cuales el Estado debe inhibirse y solo en contadas ocasiones limitar por razones de orden público. Pero es quizás el derecho de propiedad el que mejor expresa los límites impuestos al Estado, ya que se tiene por inviolable y sagrado. Como bien sintetiza Ricardo Combellas, “el derecho de propiedad constituye la consagración jurídica de la apropiación privada de los medios de producción, en consonancia con el desarrollo del capitalismo y el espíritu de lucro consustancial al mismo”<sup>68</sup>.

En su afán de limitar el poder del Estado, característico del absolutismo, el liberalismo plantea una corrupción negativa enunciada en las conocidas expresiones “dejar hacer” y “dejar pasar” en la esfera de la economía. Si cabía el intervencionismo del Estado, ello no debía traspasar los límites de eliminar los obstáculos a la buena marcha de la economía regulada por el mercado, el cual –por naturaleza– tiende al equilibrio. Así las situaciones de intervención en el liberalismo económico clásico, esto sería posible solo en circunstancias que obedecieran al desarrollo de la iniciativa económica, el requerimiento de grandes inversiones de capital como en el caso de las obras de envergadura en infraestructura, la preparación técnica y educativa de la fuerza de trabajo y la política de fomento a la empresa privada.

Un ámbito de especial relevancia es el social, pues –si bien el Estado no debía intervenir como hemos considerado en las líneas precedentes– las luchas obreras y los movimientos sociales arrancarían por la fuerza medidas sociales, cuyo propósito era contener los conflictos sociales y particularmente el avance de las ideas socialistas a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Fue una política social de contención en áreas

67 Ricardo Combellas, *Estado de...*, 1982, ps. 11- 24.

68 *Ibidem*, p.15.

puntuales como la limitación del trabajo de menores de edad en la actividad minera en Francia (1813), la reducción del trabajo en las fábricas a menores de edad hasta ocho horas diarias en Inglaterra (1833) y luego ampliado a las minas. En Prusia, actual Alemania, se habría de establecer la prohibición del trabajo de menores de nueve años de edad (1839) y, dos décadas más tarde, de los menores de doce años. A estas medidas puntuales se suma la sanción de las primeras leyes de seguridad social en Alemania a partir de 1883, relativas al seguro contra enfermedades, accidentes, vejez e invalidez. Luego, en 1891, se adopta el descanso en festividades y la protección del salario.

Un aspecto del Estado liberal es su relación discordante y hasta enfrentada con la democracia, la cual aceptó con desgano el liberalismo, empujado más por la necesidad de estabilidad política para gobernar y ante el cálculo del daño potencial que pudieran causar las revueltas sociales a la propiedad, que por principios filosóficos y doctrinarios sobre el maridaje que pueda guardar la igualdad y la participación.

El autor Juan Carlos Rey ha relacionado un conjunto de notas que evidencian la tensión que surge en la dimensión política entre ambos términos. Mientras el liberalismo reconoce unos derechos como inherentes al individuo y previos al Estado, la democracia supone que ellos participan en la formación de la voluntad general, la cual es de cualidad superior a los derechos de cada individuo. Si el liberalismo propugna la división de poderes para limitar al Estado, la democracia se opone a tal separación, pues, la voluntad del soberano es una sola y se expresa en el Estado. Para el liberalismo la voluntad de la minoría es salvaguardada por los derechos que posee, mientras la democracia supone que la minoría se debe someter a la mayoría o principio de la tiranía de la mayoría. Mientras el liberalismo valora al individuo en extremo, la democracia limita esa valoración. Por último, el liberalismo antepone la libertad a la igualdad, mientras la democracia hace de la igualdad la condición necesaria para participar.

El autor mencionado concluye siguiendo la línea argumental del jurista Juan Carlos Rey que, al pensamiento liberal “no le interesa primordialmente la participación de todos en la formación de la voluntad estatal (de hecho era partidario de una limitación de sufragio por el censo de fortuna), sino más bien el establecimiento de límites a la actividad del Estado”<sup>69</sup>.

Bien puede sostenerse que el liberalismo –como sistema filosófico– fue avanzando a la par que lo hacía el capitalismo como sistema económico, cuyo desenvolvimiento ha sido posible sobre un fundamento:

69 R. Combellas, *Estado de...*, op.cit., 1982, p. 29.

la desigualdad. La peor parte la llevó desde entonces la democracia, cuyo contenido en términos de la realización de la participación, no irá más allá de la democracia representativa que sirve al andamiaje de la dominación que debe resguardar a toda costa el mercado. “De este modo, la ofensiva neoliberal consistió en replantear el papel del mercado y el Estado en la economía, concediéndole preponderancia al mercado”<sup>70</sup>.

La democracia liberal legitima en forma encubierta al capitalismo, para terminar justificando la dominación del hombre sobre el hombre. En ello juegan un papel de primer orden los procesos de elaboración de las normas jurídicas, que implementan las políticas económicas formuladas en beneficio de los intereses de las estructuras de poder económico de las grandes corporaciones, así como del capital financiero especulativo y transnacional, que dominan el mercado global. Ello opera tanto en el ámbito nacional como en el seno de los organismos internacionales, que adoptan normas y procedimientos obligantes para los Estado en diversas materias del quehacer económico.

Volviendo sobre el aspecto jurídico y político, Norberto Bobbio, en la obra *El futuro de la democracia*, relaciona liberalismo y democracia en los términos que siguen: según Bobbio, el Estado liberal es el supuesto histórico y también jurídico del Estado democrático, siendo interdependientes en dos formas: 1. En la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2. En la línea opuesta, que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. De allí concluye que es improbable que un Estado que no sea liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia y capaz de garantizar las libertades fundamentales. Según Bobbio, la prueba histórica de esa interdependencia está en el hecho que el Estado liberal y el Estado democrático, si caen, caen juntos<sup>71</sup>.

En nada compartimos el argumento expuesto por el autor, pero algo cierto es que la caída, lo sería del Estado liberal burgués limitado para adentrarse en la realización plena de los contenidos democráticos, sin negar sus supuestos, pues se vería compelido a actuar decididamente en el frente de la participación, creando condiciones sociales y económicas de igualdad para todos los ciudadanos, en cuya realización terminaría por negarse a sí mismo.

70 Rosario Espinal, “Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina”. Carla Perelli, Sonia Picado S., y Daniel Zovatto; comp., *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José (Costa Rica), CAPEL-IIDH, 1995, p.55.

71 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

La crisis del período de entreguerras (1914-1939) arrastra detrás de sí al Estado liberal de derecho, dando pie al surgimiento del Estado social que responderá por igual a la irracionalidad del fascismo que al ascenso del socialismo en Europa y a lo largo de la periferia colonial.

Como forjador de la idea del Estado social suele mencionarse al economista de origen alemán Lorenz von Stein, quien argüía en 1850 que había comenzado la época de las revoluciones y reformas sociales. Sin embargo, la idea como tal se atribuye al conocido jurista alemán Hermann Heller, quien confrontó críticamente el problema de la crisis de la democracia liberal y del Estado de derecho en la década de los años 30 del siglo pasado. Consideró precisó salvar este tipo de Estado del totalitarismo que encarnaban el nazismo y el fascismo, pero también de la distorsión a que condujo el positivismo jurídico y la irracionalidad del sistema capitalista que terminó por hacer del Estado de derecho una idea carente de significado para detener el ascenso de aquellos. Para Heller, el Estado de derecho debía ampliar intencionalmente en su esfera de actuación lo económico y social, creando un marco legal del trabajo y la distribución de bienes y servicios desde la esfera estatal<sup>72</sup>.

A partir de sostener que Estado y sociedad son esferas autónomas pero no separadas, afirmaba que el primero persigue el desarrollo superior y libre del individuo, en tanto la segunda al ser dominación sobre las cosas y personas se expresan en relaciones de propiedad. De allí que el despliegue de las fuerzas económicas y sociales no solo es contradictoria con la idea del Estado, sino contra sus intereses y estabilidad, pues coloca a la mayoría en condiciones de miseria económica, por lo cual las clases oprimidas adquieren conciencia de su situación hasta amenazar con la revolución social<sup>73</sup>.

Contrario al positivismo jurídico que dominaba la escena, expresa que el Estado social de derecho es un tipo de Estado que realiza la justicia material en la sociedad y, al hacerlo, dota de contenido democrático al Estado de derecho, más allá de su rasgo de representatividad. En conclusión, Heller llega a tomar distancia del liberalismo y su supuesto de oposición Estado-sociedad. El autor Ricardo Combellas afirma, en este sentido, que “rompe en consecuencia con el dualismo Estado-sociedad, base metodológica del liberalismo. El Estado tiene como cometido configurar y preservar un orden social democrático”<sup>74</sup>.

No obstante, cabe sostener que en el pensamiento de Heller, el orden que persigue su preservación es el capitalista pretendiendo puede ser

---

72 M.García Pelayo, *Las transformaciones del ...*, *op.cit.*, ps. 16-17.

73 *Ibidem*, p.15.

74 Ricardo Combellas, *Estado de...*, *op.cit.*, 1982, p.52.

corregido en sus excesos por el Estado de derecho y el desarrollo de los derechos económicos y sociales. Como bien reconoce el autor Manuel García Pelayo:

1.- El Estado social tiene como función asegurar los fundamentos básicos del status quo económico y social adaptándolo a las exigencias del tiempo actual y excluyendo permanentemente los disturbios para su buen funcionamiento, de modo que en esencia está destinado a garantizar el sistema de intereses de la sociedad actual, es decir de la sociedad neocapitalista; 2.- El Estado social significa una corrección no superficial, sino de fondo; no factorial (parcial), sino sistemática (total) del status quo, cuyo efecto acumulativo conduce a una estructura y estratificación sociales nuevas, y concretamente hacia un socialismo democrático<sup>75</sup>.

En estrecha ligazón con la arquitectura del Estado social se ha planteado el término procura existencial o conjunto de medidas adoptadas por el Estado para asegurar las condiciones de existencia del individuo en el contexto de la sociedad neocapitalista que genera situaciones de menesterosidad social atendidas por medio de políticas públicas<sup>76</sup>.

Se trata de la llamada administración “prestacional”, acerca de la cual el constitucionalista venezolano José Ocando Delgado sostiene que su nota definitoria es lo social y sus objetivos se encaminan hacia el bien común y la participación justa en la riqueza social. El intervencionismo propio del Estado social de derecho es visto como positivo, fomentando la racionalidad del proceso político, económico y social por medio del Plan de Desarrollo de la Nación con que actúa el Estado para ser garante de la satisfacción de aquellas necesidades básicas o vitales para una vida digna, por medio de la protección o aseguramiento, pero también fomento de los derechos sociales y económicos<sup>77</sup>.

A veces el Estado ha sido confundido con el término Estado de bienestar o Welfare State, que también posee otras acepciones como Estado providencia, protector o socialdemócrata que no reflejan, sin embargo, el conjunto de aspectos que abarca el primero, cuyo significado literal es: el Estado que promueve el bienestar. Veamos cada una de las acepciones: la noción de Estado providencia resulta reduccionista al poner el acento en el hecho de hacerse cargo en forma directa del bienestar de

<sup>75</sup> M.García Pelayo, *Las transformaciones del ...*, op.cit., p.23.

<sup>76</sup> El concepto de procura existencial fue formulado originalmente por el constitucionalista alemán Ernst Forshoff (1938) para referirse a la pérdida de espacio vital o efectivamente dominado por el individuo en la sociedad capitalista contemporánea, quien se ve sujeto a relación de dependencia para proveerse de los bienes y servicios requeridos en su existencia.

<sup>77</sup> José M. Delgado Ocando, “Estado social de derecho y administración prestacional”, *Gaceta Laboral* (Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y de Disciplinas Afines/ Ediciones Astro Data) (Maracaibo), v.1, N.º2 (agosto, 1995), ps. 79-86.

los ciudadanos al distribuir bienes y servicios. Por su parte, la noción de Estado protector subraya una dimensión central como es la protección social y la seguridad social, pero dejando de lado otras dimensiones sociales y políticas. En cuanto al “Estado socialdemócrata”, como lo llamó Boulding<sup>78</sup>, el término destaca la función del Estado en pos del bienestar y, a la vez, la oposición ideológica al autoritarismo y al socialismo.

Para el autor Ricardo Petrella, la expresión Estado de bienestar tiene un componente mítico al hacer creer que la felicidad se realiza por el Estado y gracias a él. Sostiene que el Estado de bienestar refleja el sentido de la acción y dinámicas reales, esto es la existencia de un sistema político y social fundado sobre principios, reglas e instituciones cuyo propósito es realizar el bien común<sup>79</sup>. Históricamente, Manuel García Pelayo plantea que el Estado del bienestar aparece en escena en la coyuntura de la crisis capitalista de los años 30 o Gran Depresión del siglo pasado en Estados Unidos.

Al enfrentamiento de tal situación y a la consecución de los nuevos objetivos sirvió, en primer término, la teoría económica formulada por Keynes en 1936, según la cual era preciso y posible llegar por métodos democráticos y sin alterar fundamentalmente la economía capitalista, a la cancelación del paro mediante un aumento de la capacidad adquisitiva de las masas que opere, a su vez, como causa para el aumento de la producción y, por consiguiente, de la oferta del empleo, para lo cual el Estado ha de asumir una función de orientación y control del proceso económico sin necesidad de adquirir la propiedad de los medios de producción<sup>80</sup>.

La crítica al Estado de bienestar viene por partida doble, si consideramos que la realización de la idea de felicidad por el accionar del Estado encuentra su límite en la naturaleza clasista de aquel y el propósito de generar riqueza que se apropia la burguesía en las condiciones del neocapitalismo. De hecho, el Estado del bienestar es el acomodo liberal a las condiciones políticas y sociales de las sociedades capitalistas desarrolladas, que no llegan a asumir la dimensión global del Estado social de derecho. Un buen ejemplo de esta ambivalencia es el caso de los Estados Unidos, que al adoptar un conjunto de políticas públicas en el campo social, alcanza a caracterizarlas como típicas del *Welfare State*, pero no como Estado social.

78 El término fue acuñado por Kenneth Boulding, *The Organizational Revolution*, Chicago, Quadrangle Paperbacks, 1953.

79 Ricardo Petrella, *El bien común*, Debate, 1997.

80 M.García Pelayo, *Las transformaciones del ...*, op.cit., p.20.

La línea de argumentación liberal y la tensión social que conduce al asistencialismo estatal es la argumentación del autor de origen italiano Norberto Bobbio, quien sostiene que el capitalismo individualista entró en crisis por dos razones principales: la incapacidad de evitar las crisis económicas y la insensibilidad frente a las exigencias de las clases dominadas sin protección alguna, a la “intemperie de la competencia”. Para eliminar estos dos defectos estructurales del capitalismo individualista, la cultura occidental no habría encontrado otra solución que recurrir al intervencionismo estatal para mantener el equilibrio económico general y la prosecución de los fines de justicia social, que se traducen en lucha contra la pobreza, redistribución de la riqueza y tutela de los grupos sociales más débiles, entre otros. De tal manera se ha verificado espontáneamente el choque entre la economía keynesiana y la política socializadora de los partidos socialdemócratas europeos. Lo cual ha conducido al fin de la era del mercado autorregulado y del Estado abstencionista y al inicio de la era del capitalismo organizado y del Estado asistencial.

El mercado regulado por sí mismo, no es capaz de registrar y satisfacer determinadas necesidades materiales y morales fundamentales tanto individualmente como para la colectividad. En particular, el Estado liberal con la visión de libertad deja al trabajador prácticamente indefenso frente a las exigencias impersonales del mercado y lo expone a las fluctuaciones económicas. Es necesario por tanto institucionalizar el principio de la protección social, lo cual hace que el sistema económico capitalista se someta al control de la sociedad y la lógica de la oferta y la demanda sea morigerada por la lógica de la justicia distributiva<sup>81</sup>.

El Estado de bienestar comprende así una dimensión de la política pública, cual es la finalidad del bienestar social<sup>82</sup>, que puede medirse según sea la distribución presupuestaria en aspectos como la educación, salud o asistencia social. Ahora bien, el Estado liberal puede marchar con la dimensión del bienestar expandiendo o restringiendo el gasto social como prefieren denominar los técnicos a las partidas presupuestarias que atienden la satisfacción de necesidades sociales. En cambio, le cuesta cuando no se ve impedido armonizar con el Estado social que le compele a actuar integralmente para asegurar la procura existencial y dar contenido sustantivo a la democracia, para su realización efectiva y no como un mero derecho susceptible de ser ejercido.

---

81 N. Bobbio, *El futuro de...*, op.cit.

82 M.García Pelayo, *Las transformaciones del ...*, op.cit.

## 2.2. ENFOQUES DE POLÍTICA SOCIAL

La evolución de la política social ha conllevado una sostenida lucha y debate acerca del contenido y supuestos económicos y políticos de aquella. Desde una perspectiva es considerada como los aspectos que aseguran la reproducción de la fuerza de trabajo, también denominada capital social o humano por medio de acciones que atienden la salud pública, la educación gratuita hasta cierto nivel de instrucción, los servicios comunitarios en general e incluso la filantropía hacia sectores vulnerables de la sociedad. Pero también es vista como el vasto conjunto de aspectos y dimensiones que relacionan Estado y sociedad, tendiendo a la consecución de la elevación de la calidad de vida de la población y la realización del contenido material, a la vez que los valores éticos y espirituales de la justicia social. La autora Yolanda D' Elia expone que la política social fue conformándose en el marco del sistema capitalista ante los cambios que introdujo en la estructura social y enumera como tales a la división social del trabajo, la mercantilización, el cambio funcional de la familia cuya unidad cumplía funciones productivas y seguridad y nuevas formas de solidaridad ante las vulnerabilidades<sup>83</sup>.

Para fines de los 70 del siglo pasado, una corriente de pensadores en el campo de la economía, filosofía y ciencias políticas vinculadas a centros de investigación en los países desarrollados con el apoyo de los gobiernos de derecha y centro-derecha, e importantes grupos económicos<sup>84</sup> dieron empuje a una corriente de pensamiento identificada como neoliberalismo que manteniendo los supuestos del liberalismo clásico acerca del mercado, las libertades individuales y la relación Estado-sociedad introdujo algunos cambios que remozaron el discurso y el pensamiento en varias direcciones. La retórica neoliberal introdujo términos como privatización, libertad empresarial, ajuste económico, desestatización de la sociedad o competitividad. Con la crisis del socialismo real<sup>85</sup> a fines de los 80 del pasado siglo, el credo neoliberal no solo cobró fuerza, sino que se presentó como una supuesta verdad revelada por la historia frente “a la fallida utopía socialista”. Despejado el camino, las políticas neoliberales adoptadas por los gobiernos de los países desarrollados fueron tomadas

83 Y. D' Elia, *Las políticas sociales desde el enfoque de promoción de la calidad de vida*, Caracas, Cooperación Técnica Alemana, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis) y Fundación Escuela de Gerencia Social, 2005.

84 Un grupo de profesores, investigadores y científicos sociales vinculados a universidades como Chicago y Harvard entre otras; a consultorías en organismos internacionales, en particular el FMI y el Banco Mundial que a mediados los 80 impulsaron un cambio de paradigma en el enfoque de las políticas gubernamentales en materia económica y social caracterizadas por propuestas acerca de la restricción del gasto social, la privatización del sector público, la liberalización de la economía, el equilibrio fiscal y la desestatización de la sociedad. Destacan entre otros autores los economistas Friedrich Hayek, Milton Friedman; los filósofos Robert Nozick y John Rawls y el jurista Norberto Bobbio.

85 Se considera la “caída del Muro de Berlín” en 1989 como el hito que marca el derrumbe del “socialismo real”. Previo las reformas económicas implementadas en la URSS bajo el gobierno de Mijail Gorbachov, conocidas como la *Perestroika* y el *Glasnot* marcaron un cambio de rumbo en la planificación centralizada y las políticas económicas identificadas como economía socialista.

como catecismo y embistieron al otrora aliado, convertido ahora en adversario que obstaculizaba en la coyuntura de la globalización el camino del capital. Nos referimos al Estado social: “Las políticas de privatización constituyen, desde hace dos décadas, el ariete con el que golpean los representantes del neoliberalismo para derribar los sistemas de protección del Estado social”<sup>86</sup>.

De poco le valió al Estado social haber sido el cortafuego de la confrontación fundamental entre el capitalista propietario de medios de producción y el trabajador expoliado. El autor Fernando Álvarez expone un breve recorrido del camino que hoy, las sociedades desarrolladas parecieran desandar, enfrentadas a la crisis del sistema capitalista. Sostiene que frente a la fracasada utopía liberal y la irrealizada utopía socialista, en el siglo XX el Estado social fue tomando forma tras el baño de sangre de la Comuna de París, creando un espacio de confrontación y debate entre las dos grandes clases sociales en pugna, la burguesía y los proletarios. Los primeros hicieron de la propiedad privada un derecho sacralizado por la legislación. Los segundos aspiraban la justa distribución de la riqueza y la socialización de la propiedad privada de los medios de producción para instaurar el socialismo en beneficio de la mayoría.

El Estado social, en tanto expresión de los llamados intereses colectivos, no abolió la propiedad privada, pero creó nuevas formas de propiedad a las que pueden acceder los no propietarios. Mediante la propiedad social los pobres participarían en alguna medida a la riqueza de un patrimonio común. Se instituía de este modo el principio de solidaridad que alcanzaba plena expresión en el desarrollo y buen funcionamiento de las instituciones y servicios públicos. Fue así como las instituciones públicas de enseñanza, sanidad pública, bibliotecas, museos, industrias y obras públicas, viviendas sociales, conformaron políticas públicas de protección social que gozaron de legitimidad democrática. Frente a la lógica del beneficio privado, el Estado social ponía límites a la lógica capitalista, que mediante la propiedad social garantizaba un espacio de integración para todos y especialmente para aquellos que por carecer de propiedades corrían el riesgo de quedar desamparados o marginados socialmente en situación de extrema pobreza, a partir del esquema propuesto por la investigadora Yolanda D’Elia con algunas modificaciones se pueden identificar cinco enfoques principales de políticas sociales, en estrecha relación con el tipo de Estado y según sea la orientación político-ideológica que siga el tipo de gobierno.

---

<sup>86</sup> Fernando Álvarez, “La privatización es un robo”, *El País*, España, 4 de mayo de 2002, p.15.

### El enfoque conservador - laboralista

Para este enfoque, la sociedad está conformada por familias, iglesias, gremios y comunidades locales que mantienen relaciones de jerarquía y reciprocidad entre sus miembros. La razón del vínculo es mantener la estructura social que corresponde a las tradiciones o reglas del grupo ascendiendo en ella a través del mérito y esfuerzo. Aquí la política social se asocia a una política económica de estímulo y protección al empleo. En este caso, aquella es un mecanismo que contribuye a la previsión contra riesgos como enfermedad, invalidez, desempleo o vejez, que permite a los trabajadores y a las familias protección ante situaciones que pudieran afectar la capacidad de trabajo, condición socioeconómica y niveles de vida alcanzados a lo largo de la trayectoria laboral y posterior a esta<sup>87</sup>.

El mecanismo social de satisfacción de necesidades es el trabajo y la familia, que representan los dos pilares de la sociedad. Los sujetos asumen las identidades de la ubicación social del oficio que realizan y el resto de las personas son dependientes de quienes trabajan, del apoyo de la familia o de la comunidad. Aquellos que se encuentran fuera de estas redes de solidaridad están en una situación irregular, de vulnerabilidad o de riesgo que es asistida por el Estado. La política social a la luz de este enfoque viene a ser un derecho que expresa el esfuerzo individual al participar en el mercado de trabajo y los logros laborales.

### El enfoque keynesiano: una sociedad de masas

Jhon Maynard Keynes, el conocido economista inglés, subrayó la importancia de la política monetaria para asegurar la utilización de todos los recursos, incluida la fuerza del trabajo. Mediante la manipulación del volumen del dinero y los tipos de interés, el gobierno podría estimular la inversión y el empleo. Sostenía que bajando los tipos de interés, se podría estimular la inversión, la producción y el empleo. Si esto fallaba, el Gobierno podría estimular la demanda mediante obras públicas, que sencillamente canalizaría dinero y así estimularía la demanda y esta, a su vez, a la inversión y la producción<sup>88</sup>.

La política social es el principal mecanismo de estabilización y al mismo tiempo de aumento sostenido en los niveles de crecimiento económico y de acceso a este, en fuerte alianza con una política económica de estímulo a la producción y a la acumulación de capital. El mercado es un espacio de inestabilidad al depender de los intereses de los agentes económicos y de variables fluctuantes sobre las que se tiene poco control.

---

87 Y. D' Elia, *Las políticas sociales...*, op.cit., p.16.

88 Roy Macridis, C. Hulliung, L. Mark, *Las ideologías políticas contemporáneas*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p.81.

El crecimiento económico requiere, en cambio, de la estabilidad y de niveles similares de producción y consumo, que al conectarse logran una interdependencia favorable de estimulación mutua. El mecanismo que permite la estabilización es el Estado, desde donde se canalizan recursos para incentivar ambos lados de la ecuación. El Estado se convierte en una fuente segura de provisión de bienes y servicios a la población y regulador de la vida económica y social. Con la expansión del gasto público se vuelven valores intrínsecos a la cultura moderna: la alimentación, el empleo, la salud, la educación y la vivienda. Estos pasan a considerarse bienes públicos o colectivos, que no deben estar sujetos a las fluctuaciones del mercado ni al empleo. Tampoco deben quedar sujetos a los intereses de los grupos o sectores sociales involucrados en ellas, no son accesorios ni optativos y para asegurarlos se encuentran bajo el cuidado de las reglas y el financiamiento público<sup>89</sup>.

En este enfoque, la política social se convierte en un mecanismo más permanente, amplio y seguro de acceso al bienestar que ayuda a liberar a los ciudadanos de la inseguridad y las desigualdades que existen en los mundos del mercado y de la familia. El Estado interviene en el aumento del empleo general, mediante el empleo y las inversiones públicas; y en el incremento de los niveles de consumo, independientemente de los ingresos, a través de una renta mínima, subsidios a la producción y regulación de precios, dotación masiva de servicios y transferencias a las familias. Garantiza así el acceso a todas las personas en el sistema de producción y distribución económica. Estas medidas se convierten, al pasar el tiempo, en valores e instituciones básicas del bienestar que se incorporan a los entramados y a la dinámica de la vida social y económica<sup>90</sup>.

En este enfoque la política social es un derecho universal, pues, las personas tienen derecho a la satisfacción de necesidades sociales por el hecho de ser ciudadanos. El acceso al sistema se basa en las necesidades, no en el mérito ni en los ingresos. Se trata de una ciudadanía, donde el bienestar es independiente de la contribución individual al proceso económico.

#### El enfoque neoliberal: el modelo residual

El concepto del triple núcleo del liberalismo nos ayuda a identificar el consenso. El primer liberalismo subrayó la importancia de los derechos individuales y civiles, el núcleo moral. Lo conservó la democracia, que además expandió el núcleo político del liberalismo, organizando partidos políticos, eliminando las restricciones para votar y minimizando las

89 Y. D' Elia, *Las políticas sociales ...*, op.cit, p.24.

90 *Ibidem*, p. 25.

limitaciones al poder de las asambleas representativas. El socialismo mantuvo el respeto por los derechos individuales y civiles, aceptó el núcleo político e introdujo de lleno la cuestión de los controles económicos y de los servicios sociales. Es la esencia del Estado de Bienestar. Este consenso es el que está comenzando a debilitarse con el renacer del capitalismo<sup>91</sup>.

Afirma Yolanda D'Elia:

En este pensamiento, la sociedad está integrada por individuos o, por personas, familias, empresas y gobiernos que se comportan como individuos, los cuales mantienen relaciones reguladas por los principios del mercado (competencia, interés egoísta, información plena. El único interés de cada individuo en la sociedad es poseer medios económicos y sacar el máximo provecho o utilidad a los factores intervinientes (materia prima, capital y trabajo) con el menor esfuerzo posible<sup>92</sup>.

La política social es una restricción o un costo para los objetivos económicos de libre acumulación de capital. Representa lo que dejaría de ganarse en la economía concebida como una actividad puramente mercantil. Por lo tanto, la política social y la política económica son antagónicas y excluyentes. Lo que busca la segunda es restringido por la primera. Una política social no se justifica sino en ciertas circunstancias extremas. El Estado debe dejar de intervenir o intervenir lo menos posible en la vida social y económica. Esto no significa necesariamente reducir el tamaño del Estado, sino retirarlo de su función social para que se dedique a mantener el orden interno, prestar apoyo financiero a la expansión del mercado, así como regular las relaciones sociales y económicas que faciliten los procesos de acumulación.

El fin de la política social es garantizar un “mínimo” de prestaciones a los que no tienen, esta política consiste preferiblemente en ayudas monetarias o materiales a la menor cantidad posible de personas. Por ello, se habla de focalización o ayuda directa y con una duración limitada que viene a ser una (compensación o ayuda transitoria), para que no se generen derechos sobre los bienes y servicios que pueda producir el Estado.

El modelo universal - equitativo del enfoque democratizador

La política social y la política económica convergen en la satisfacción de necesidades sociales, en las que participan, tanto el Estado como la sociedad. Es un modelo ético y democratizador universal que no rompe

91 R. Macridis, C. Hulliung, L. Mark, *Las ideologías ...*, op.cit., p.86.

92 Y. D' Elia, *Las políticas sociales ...*, op.cit., p.17.

con los postulados de igualdad de derechos, pero sí cambia el eje de gravitación de la promoción del crecimiento económico como principal mecanismo de bienestar y de integración social a la universalidad de derechos con equidad.

Partiendo de los avances logrados por los sistemas de bienestar en la universalización de los derechos sociales, la política social en este modelo tiene como fin contribuir a una mayor igualdad social, cultural y política. Para cumplir con este objetivo, se orienta a garantizar la universalidad de derechos con equidad en la distribución del poder económico, social y cultural; profundizar la democracia, como espacio de redistribución del poder político y apoyar la construcción de un tejido social y de una esfera pública que sean incluyentes. Estos mecanismos son indispensables para regular y revertir los procesos de desigualdad y exclusión.

En el modelo universal-equitativo del enfoque democratizador, el Estado deja de ser el centro de provisión del bienestar, sin por ello significar el abandono de sus funciones de cuidado y garantía del bien colectivo. Pero la sociedad se involucra para delinear contenidos y articular actores con capacidad política para intervenir en ella.

En este modelo, los ciudadanos son activos y no meros receptores de los impactos de las políticas. La satisfacción de las necesidades sociales es una responsabilidad colectiva, pero supone la creación de capacidades políticas de cada persona para participar en la sociedad como un sujeto social y cultural con iguales poderes.

#### El enfoque de desarrollo social integral

Los enfoques descritos encajan en el supuesto de las sociedades capitalistas y las concepciones político-ideológicas, bien sea del Estado liberal o la configuración como social de derecho. No obstante, en sociedades en transformación socialista cabe agregar el enfoque de desarrollo social integral, cuyo fundamento es la intervención del Estado partiendo de su legitimación popular y el aseguramiento que debe, por tanto, lograr de los derechos fundamentales y las condiciones de vida digna para todos por igual, esto es la inclusión plena. Por lo cual se apoya en el desarrollo del principio de la desigualdad compensadora cuya aplicación se traduce en favorecer y prestar protección especial a los grupos y sectores que por su condición están desfavorecidos a fin de establecer la condición de igualdad. Algunos ejemplos que ilustran son la protección especial a las personas con discapacidad en el trabajo o las leyes que protegen al género ante la violencia doméstica.

El enfoque de desarrollo social integral tiene como tarea de primer orden la satisfacción de necesidades sociales y la corrección de desigualdades presentes en aquellas situaciones y sectores sociales más desfavorecidos por causa de las inequidades y desbalances que la sociedad capitalista genera, llevando a la exclusión social. Hacer posible la vida en sociedad en condiciones de igualdad y libertad implica así la intervención del Estado en forma planificada y en el marco de la ley, para asegurar el bienestar social en forma integral, lo cual tiene como alcance la realización de los derechos fundamentales en términos que aseguran un mínimo vital para la población en general o procura existencial necesaria para una vida digna<sup>93</sup>. Bien podríamos señalar que se trata de una procura existencial socialista que corrige las desigualdades o asimetrías sociales y económicas que constituyen barreras u obstáculos para el desarrollo armónico de la sociedad con base en la justicia social y la práctica efectiva de la democracia social y protagónica. Una conceptualización clara sobre el tema la provee Carlos Escarrá, quien argumenta:

De tal manera, que la conceptualización socialista del Estado implica una redefinición integral del mismo, en donde pasa a tener como elemento teleológico la procura existencial del ser humano en su conjunto, es decir, en su dimensión social, orientado por un elemento axiológico y valorativo, lo que lo lleva a adoptar una actitud o un comportamiento activo en diversas esferas de acción de la sociedad...en función de la prestación de servicios y asegurando materialmente y en términos reales y efectivos la protección de los derechos fundamentales al ser humano<sup>94</sup>.

Y más adelante subraya que “no puede concebirse que exista una sociedad igualitaria y homogénea, que luche y se desarrolle en forma armónica en función del beneficio colectivo, si no existe para ello un verdadero respeto a la voluntad soberana, que es la voluntad del pueblo”<sup>95</sup>.

En síntesis, el enfoque de desarrollo social integral está en función del bienestar colectivo y en equilibrio con la dimensión del poder popular y el ejercicio de la democracia popular para asegurar la existencia de una sociedad igualitaria.

### 2.3. LA IMPLEMENTACIÓN DE ENFOQUES DE POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA

Durante el período de los gobiernos puntofijistas (1960-1998), el Estado venezolano llegó a caracterizarse por el debilitamiento

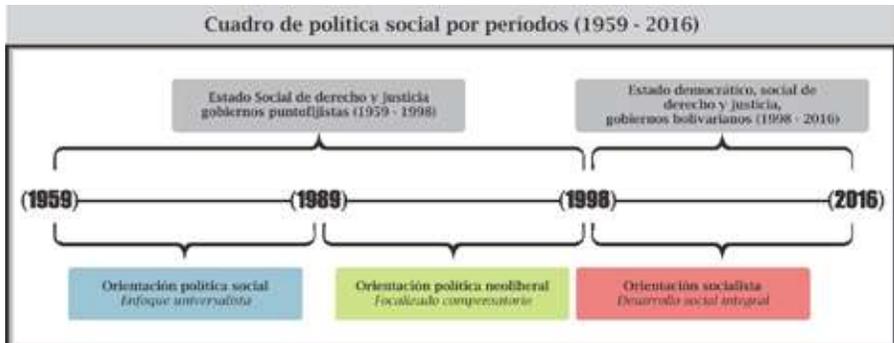
---

93 C. Escarrá Malavé, *Consideraciones libres...*, op.cit.

94 *Ibidem*, ps. 44-45.

95 *Ibidem*.

institucional, ante el permeado y captura de la esfera estatal por parte de grupos económicos privados y organizaciones políticas de derecha y centro derecha, que bloqueaban, cuando no reprimían, la participación popular en las decisiones de políticas públicas. Por largo tiempo la política social estuvo subordinada al interés económico y conveniencia de la burguesía criolla que Orlando Araujo llamó parasitaria<sup>96</sup>. Ello ha sido óbice para limitar la capacidad, requerida para superar la pobreza, el deterioro de los niveles de bienestar y la limitación al disfrute de los derechos fundamentales. Estructuralmente, la política social reflejó la contradicción entre un modelo que, si bien ampliaba los derechos sociales de los trabajadores, terminaba siendo una práctica que restringía el acceso efectivo de aquellos, dando como resultado respuestas limitadas y parciales. En cualquier caso se partía de visiones reduccionistas de lo social, relacionadas con los derechos laborales adquiridos y su expresión en dos modelos: el asistencialismo universal o bien, el selectivo compensatorio.



En Venezuela, a partir del carácter de economía capitalista dependiente, se han adoptado modelos de política social que expresan proyectos políticos y sociales que introducen cambios de forma: el proyecto modernizador por industrialización sustitutiva de importaciones y el proyecto del ajuste neoliberal. Aunque separados en etapas temporales distintas, ambos dan continuidad a una línea de pensamiento persistente en el tiempo: “La política social es un paliativo de los efectos de la política económica”. El bienestar, la igualdad de oportunidades y la seguridad jurídica y social de las personas, se ven en ambos modelos como restricciones u obstáculos para los objetivos económicos, generando una política “económica” para quienes tienen poder de compra y una política “social” de carácter residual y accesorio para aquellos que tienen la necesidad de ser asistidos.

<sup>96</sup> Araujo, Orlando, *Venezuela violenta*, Caracas, Banco Central de Venezuela, Col. Venezuela y su petróleo, 2013.

Frente a ello, se replantea la noción de Estado, y las funciones que cumple. A la par que un nuevo esquema de relaciones sociales, definidas en términos del bienestar colectivo y la felicidad social, en la consolidación del principio humanista, como condición fundamental para la consecución de la paz y la justicia que constituye los verdaderos fines del Estado. Este modelo alternativo es la política de desarrollo social integral que tiene como piedra angular a las misiones sociales bolivarianas implementadas progresivamente a partir del año 2002<sup>97</sup>.

#### El enfoque universal asistencial (1940-1980)

El modelo universal de carácter asistencialista se introduce en el país a partir de la década de los años 40 de siglo pasado. Su objetivo era proteger la fuerza productiva, en un contexto que surgía el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, basado en un modelo de seguridad social para los trabajadores asalariados con empleo formal. Asimismo, dar asistencia social a los grupos sociales no incorporados al proceso de modernización económica y social que financiaba la renta petrolera. De forma simultánea se desarrolló un modelo corporativista, con servicios diferenciados, para algunos sectores vinculados al sector de la administración pública. En tal sentido, se institucionalizó un sistema de beneficios para determinados segmentos de la burocracia estatal, con servicios de salud, remuneraciones, jubilaciones y otras prebendas en sectores específicos: empleados legislativos y judiciales, banca pública, sector de energía, profesores universitarios y militares (Flacso-Unesco ante el Mercosur, 2011).

El alcance de la política social de este modelo quizás hubiese sido más positivo si no se hubiese dejado de lado la desigualdad social y económica existente, que creció sin parar duramente esos años. Al tiempo que la construcción del proyecto político de la democracia representativa hubiera hecho posible –cosa que no hizo– la inclusión política y social soportada en la extensión de los derechos fundamentales como soporte de la ciudadanía democrática, incluyendo la capacidad de influir en las decisiones en asuntos claves como el modelo económico y los destinos de la renta petrolera<sup>98</sup>.

La consolidación de un modelo de Estado fundado en la explotación humana y la percepción de las relaciones humanas en virtud de ese propósito, desprovisto a consecuencia de cualquier clase de contenido valorativo o axiológico, que desde luego no podía generar otra cosa que precisamente lo opuesto a las premisas que le dan fundamento, como lo es el cercenamiento de la libertad de los hombres, el establecimiento de

97 C. Escarrá Malavé, *Consideraciones libres...*, op.cit., p.23.

98 Y. D'Elia, *Las políticas sociales...*, op.cit., p.33.

grandes desigualdades y desbalances sociales e incluso al desconocimiento mismo de los derechos de los ciudadanos<sup>99</sup>.

La fórmula en la que el Estado estimulaba la expansión y protegía el mercado interno, a la vez que invertía en sistemas de protección para la población, permitió un crecimiento económico durante un par de décadas. Pero, en los años 70 del siglo pasado ya se puso en evidencia el fracaso del proceso de industrialización y la frágil estabilidad económica lograda en décadas anteriores. Las razones –según García (1993) y Del Rosario (2003)– son un conjunto de distorsiones que pueden resumirse en los siguientes aspectos, algunos de los cuales aún persisten como obstáculos para el modelo de cambio en ciernes:

- El aumento de las importaciones: Las importaciones aumentan en vez de disminuir en materias primas, alimentos e insumos familiares. En vez de sustituir bienes importados, cambió el tipo de bienes provenientes del exterior, aumentando su valor y volumen.
- La dependencia petrolera: El sector petrolero continuó produciendo las divisas para hacer funcionar la economía, pese a que se buscaba romper con la dependencia petrolera. El sistema de exportación petrolera actuaba de manera independiente al proceso de industrialización.
- La reducción del mercado interno: El mercado interno se reduce en vez de agrandarse, debido a la concentración distributiva del ingreso en los estratos medios y altos de la población, las prácticas monopólicas y oligopólicas de la industria, así como el proteccionismo del Estado.
- El incremento del desempleo: El desempleo estructural se incrementa debido a la incorporación de un patrón tecnológico importado, intensivo en capital y en el suministro de materias primas importadas.
- La baja capacidad de absorción de recursos: La capacidad instalada de la industria no permite absorber el volumen de recursos invertidos y se generan problemas operativos por falta de personal especializado.
- El encarecimiento de la vida: El consumo se hace cada vez más caro, debido a que no existe capacidad para cubrir la demanda interna,

---

99 C. Escarrá Malavé, *Consideraciones libres...*, *op.cit.*, p. 22.

aun cuando se experimenta cierta estabilidad en los precios de los alimentos por los subsidios del Estado al sector agrícola<sup>100</sup>.

### El enfoque selectivo compensatorio (1980-1999)

A comienzos de la década de los años ochenta del siglo pasado, los postulados del Consenso de Washington<sup>101</sup> influyeron en los círculos gubernamentales venezolanos con los postulados del Estado mínimo y la estrategia de reducción del déficit fiscal, para así disponer de los recursos financieros requeridos para pagar los compromisos de deuda externa, contraídos. La concepción de la política social es que ella debe estar subordinada a la económica, de tal forma que la mejor política social es aquella que lo sea desde el punto de vista económico. En el contexto de la crisis venezolana de los ochenta esta visión influye en la política social en Venezuela, que se circunscribe a programas transitorios, mientras duren los efectos negativos del ajuste estructural.

La política social del modelo selectivo es de tipo pasivo, focalizada y compensatoria, respondiendo a la lógica del libre mercado y compensando a los sectores empobrecidos con programas selectivos, que comprenden el reparto de alimentos, útiles escolares, medicamentos y ayudas escolares, entre otros. Reproduce una división social del trabajo entre una clase privilegiada que accede a los servicios sociales, con su capacidad de poder adquisitivo en el mercado y una desfavorecida, beneficiaria de la asistencia social.

Posteriormente, una década después, la política social dio un giro radical. La llamada nueva política social pretendía sustituir la política tradicional de las décadas pasadas, teniendo como centro de atención a los más pobres, es decir, a los que no contaban con ingresos suficientes para cubrir un consumo mínimo, dejando al resto de la población a cargo del mercado.

Dentro de este enfoque, la política social anterior, de principios universalistas, incluyendo la política de regulación del mercado de trabajo y los subsidios generales a la población, fue asociada con los males del Estado que debían ser erradicados (burocracia ineficiente, clientelismo, intervenciones indiscriminadas). La pobreza era el único problema que debía ser atacado por el Estado para compensar los efectos recesivos del ajuste y bajar las tensiones sociales, siendo tratado fundamentalmente como un problema

---

100 Y. D' Elia, *Las políticas sociales ...*, *op.cit.*, ps.33-34.

101 Fue propuesto por el economista estadounidense Jhon Williamson en la década de los 80, y se refiere a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del enfoque económico neoliberal durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982.

económico, fruto de políticas erradas que no fueron capaces de dirigir a la sociedad hacia un mayor crecimiento económico, baja inflación, inversiones y aumento de la productividad de la mano de obra reduciendo sus costos. Bajo estas líneas de pensamiento, el modelo de política que se adopta es un conjunto o “paquete” de programas de lucha contra la pobreza. Tal esquema de programas eran parte de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y fueron inducidos en el país a través del apoyo prestado por agencias multilaterales de financiamiento y asistencia técnica, al igual que en otros países de América Latina<sup>102</sup>.

En el año 1979 Venezuela adoptó un programa de ajustes que consistía en la estabilización de los indicadores macroeconómicos y la apertura de la economía hacia los mercados externos. Ello implicaba tomar medidas drásticas dentro de la economía venezolana. Por un lado, la reducción de las funciones reguladoras y planificadoras del Estado, mediante la eliminación de los subsidios indirectos, la flexibilización del mercado de trabajo, el apoyo financiero a las exportaciones, la reducción del gasto público y la privatización de las empresas estatales y servicios sociales<sup>103</sup>.

La política económica adoptó el enfoque neoliberal como salida inevitable para resolver la mayoría de los males del país. Se sostenía que aplicarla implicaría sacrificios transitorios que a la larga serían compensados con mejores niveles de ingreso, por efecto del aumento de la inversión y la entrada de capital externo. Una imagen socorrida en esos tiempos fue la expresión “la luz al final del túnel”.

Contrario a lo postulado, la política económica no logró los resultados esperados y en cambio incrementó la caída del salario real, se acentuó la distribución regresiva del ingreso y la economía defendió aún más de las fluctuaciones del mercado internacional. El retiro del Estado y la desregulación del mercado de trabajo aumentaron el desempleo, la informalidad y la pobreza, sin que los programas de ajustes pudieran compensar estos problemas y generar las bases para un crecimiento sostenido (Del Rosario 2003). Estos aspectos pueden resumirse como sigue:

1. La desigualdad de la riqueza: Una política económica expansiva de industrialización se produce durante los primeros años de la década de los 70, cuyo objetivo era la construcción de una Venezuela “económicamente independiente”, basando la estrategia en una situación excepcional de “bonanza” por el aumento de los precios del petróleo y en los beneficios que

---

102 Y. D’Elia, *Las políticas sociales...*, op.cit., p. 39.

103 *Ibidem*.

traería para el país la nacionalización del petróleo, después de medio siglo de concesiones petroleras. Sin embargo, la estrategia aumentó el endeudamiento externo (financiado con las reservas internacionales y programas de reestructuración de la deuda), paralizó la economía, incrementó las importaciones y acentuó la distribución desigual de los ingresos y la riqueza a favor del capital.

2. La caída del crecimiento interno, el empleo y las inversiones: A raíz de la grave crisis de endeudamiento, en los años 80 se vivieron desequilibrios permanentes que fueron atendidos a través de ajustes a corto plazo, de acuerdo con las fluctuaciones del mercado petrolero para evitar la inflación. La intención de cumplir con los compromisos externos sacrificaron el crecimiento interno, el empleo y las inversiones. La devaluación de 1983 o “viernes negro” es la terminación de los intentos por mantener los equilibrios, iniciándose desde entonces un período de estancamiento, inflación, devaluaciones, desempleo y la implantación masiva de controles en la economía.

3. La ayuda multilateral: En 1989 se aplica un programa de ajuste estructural de implementación rápida, que desencadenó una reacción violenta por parte de la población, conocida como “El Caracazo”. Un contexto de desempleo, pobreza e inflación, sumado al descrédito de las instituciones políticas contrastó con una política que eliminaba, en forma radical, la presencia del Estado en la economía. Para bajar los conflictos sociales y compensar en cierta medida los efectos del ajuste se gestiona un préstamo con agencias multilaterales en 1990, para poner en marcha un conjunto de programas sociales dirigidos al combate de la pobreza, pero la escasa ejecución de estos y su limitado impacto frente a los problemas sociales debilitaron su implementación que se vio interrumpida con los dos intentos de golpe militar en febrero y noviembre del año 1992 y la destitución del Presidente de la República en 1993<sup>104</sup>.

### El enfoque de desarrollo social integral<sup>105</sup> (1999-2016)

La Constitución de 1999 establece que la República se constituye en un Estado democrático y social, de derecho y de justicia, cuyo propósito es construir una sociedad democrática, participativa y protagónica en el

104 *Ibidem*, p.40

105 También se identifica como modelo universal equitativo, sin embargo, esa definición tiene la salvedad que se presta a confusión con el modelo universal asistencial, no distinguiendo suficientemente la nota particular de su relación intrínseca con la transformación socialista y el carácter popular que le imprime al Estado.

marco de un Estado federal y descentralizado y cuyo fin es edificar una sociedad justa y amante de la paz. Este principio constitucional tiene como contenido la realización de la justicia social en sentido material o fundado en la igualdad y el aseguramiento a todos de sus derechos individuales y colectivos, en forma equilibrada y liberadora de la opresión y dominación de un sector social sobre el resto de la sociedad.

Después de décadas de implementar acciones que encajaban en el modelo universalista en términos que no pudo superar el sesgo asistencialista de la política social y luego la orientación de focalización que socavó las bases institucionales del universalismo en el marco del proyecto neoliberal, la mayoría de la población quedó sin acceso a un ingreso y a un trabajo dignos, a servicios de salud y educación públicos de calidad y, en términos generales, sin perspectivas de bienestar, seguridad y oportunidades; acentuando así los déficits de insatisfacción de necesidades sociales, la desigualdad y la exclusión. El resultado terminó siendo malestar social que se expresó en altos índices de violencia y sentimientos de inseguridad y poca esperanza. Frente a los abusos generados en razón del panorama antes referido, se comenzó a gestar un clima social que hizo necesario la formulación de nuevos principios políticos, sociales y económicos que erradiquen la concepción de existencia individual, egoísta y mezquina del bienestar<sup>106</sup>.

La Venezuela que emerge en 1999, antes del arribo del presidente Hugo Chávez a la Presidencia de la República, es una sociedad marcada por la desigualdad, inequidad y exclusión. Basta fijar la atención en algunos indicadores para apreciar las diferencias. Por ejemplo, para esa fecha, el 48,7% de la población se encontraba en condición de pobreza y el 20,2% en condición de pobreza extrema. En el sector educación, la tasa neta de escolaridad en preescolar alcanzaba al 44,1%, en tanto la escolaridad básica era 84,7% y la escolaridad media y diversificada era 22,5%. Finalmente, la tasa de mortalidad infantil alcanzaba al 19,1%. Otro aspecto de interés era la distribución del ingreso que remarca las desigualdades en población. El quintil más pobre solo absorbía el 4% del ingreso y el 40% más pobre de la población percibía el 12% del ingreso. En cambio el quintil más rico captaba el 54% del ingreso nacional. Esa distribución del ingreso refleja la concentración y grandes desigualdades que existían en la sociedad venezolana<sup>107</sup>. Señala Carlos Escarrá:

Es necesario entonces asumir un replanteamiento de la noción de Estado, en el que necesariamente debe partirse de la instauración de un nuevo patrón en cuanto a las funciones del Estado, así como también el establecimiento de un nuevo orden en las relaciones y

106 C. Escarrá Malavé, *Consideraciones libres...*, op.cit.

107 INE, *Estadísticas sociales*, varios años.

factores de producción de la sociedad, para lo cual se hace de igual manera imprescindible la redefinición de las relaciones relativas a la propiedad de dichos factores y medios de producción, que en definitiva estatuyan un nuevo esquema en las relaciones sociales, definidas bajo una orientación que tenga como punto de partida el bienestar colectivo, el bienestar y la felicidad social, en la consolidación del principio humanista, como condición fundamental para la consecución de los verdaderos fines del Estado, como lo son la paz y la justicia<sup>108</sup>.

Este modelo adopta el enfoque de política integral como protección social del sujeto pueblo que comprende amplios sectores de la sociedad y ámbitos de relaciones de la vida social. La familia, los trabajadores, los jubilados y pensionados, los jóvenes y estudiantes despliegan sus relaciones en ámbitos como el hogar, el barrio, la escuela, la universidad o el centro de trabajo. Ambos se interrelacionan y conforman una dinámica que comprende necesidades, una individuales, otras como integrantes de la sociedad y que se expresan en requerimientos de vivienda, educación, salud, empleo, protección social, actividades recreativas y cultura<sup>109</sup>.

El carácter integral de la política social se fundamenta en la ética de humanismo y socialismo que contrapone el *homo sociabilis al homo economicus*<sup>110</sup>. El ser humano se desenvuelve y desarrolla socialmente como tal en el seno de un colectivo y como parte de él, alcanzando por su intermedio la satisfacción de necesidades no solo fundamentales como el sustento económico, sino también el ejercicio de derechos políticos o aspiraciones en el pleno del desarrollo espiritual. Aquí el Estado tiene como supuesto la naturaleza de su configuración popular; por lo cual asegurar la protección social es realizar la procura social en términos de igualdad para la clase trabajadora y la mayoría, que no siendo propietaria, está sujeta a la condición de “menesterosidad social”.

Tanto individuos como grupos de diverso género, ejercen derechos que siendo fundamentales son reconocidos constitucionalmente y, por tanto, obligantes para el Estado; pues, el desarrollo de sus contenidos atiende necesidades en aspectos fundamentales que expresan integralmente la justicia social. En el caso de la política social bolivariana, ella se concreta

108 C. Escarrá Malavé, *Consideraciones libres...*, op.cit., p.23.

109 Véase Nicolás Maduro Moros, presidente de la República Bolivariana de Venezuela. *Mensaje anual a la Nación. La Revolución Bolivariana y el pueblo profundizan la democracia socialista*, Asamblea Nacional (Caracas, 15 de enero de 2014), Caracas, Minci, 2014. Nicolás Maduro Moros, presidente de la República Bolivariana de Venezuela. *Memoria y Cuenta a la Nación 2014*. Asamblea Nacional (Caracas, 21 de enero de 2015). Nicolás Maduro Moros, presidente de la República Bolivariana de Venezuela. *Cinco Revoluciones para avanzar hacia el socialismo*, Salón Ayacucho del Palacio de Miraflores (2 de septiembre de 2014).

110 La visión de un “hombre social” tiene una larga tradición filosófica, que si bien no niega la individualidad como un carácter propio de cada quien, la subordina al plano de la vida social en la cual desarrolla sus potencialidades y condición. Contrario a esta imagen, en el campo de la economía liberal el “hombre económico” supone un individuo motivado por el interés en la obtención de la mejor utilidad o ganancia en sus intercambios con otros miembros de la sociedad.

en un vasto conjunto de acciones que integran un sistema formado por Misiones y Grandes Misiones, acerca del cual el presidente Nicolás Maduro señaló:

Si algo demostró gran fortaleza por su capacidad de seguir impactando la vida social de nuestra patria en el 2013 es el modelo social que la Revolución ha creado con las Misiones y Grandes Misiones, para atender las necesidades y áreas fundamentales de la vida de nuestro pueblo<sup>111</sup>.

Y más adelante define que se trata de una estrategia socialista, cuyo objetivo es “generar la máxima felicidad” en una sociedad igualitaria, lo que engrana con el principio establecido en la CRBV y que se despliega en la creación de empleo digno, la defensa del salario, la atención de salud y alimentación, la educación gratuita y en el progreso social, para lo cual el Estado interviene decididamente para regular desequilibrios sociales y económicos, promover programas y asegurar la forma social. En el marco del Estado democrático y social de derecho y de justicia, el propósito de la justicia social realiza la igualdad social, introduciendo complementariamente un mecanismo en apariencia contradictorio con aquella, la desigualdad compensadora que se traduce en la segmentación de programas dirigidos a los sectores más vulnerables por alguna condición particular como discapacidad, pobreza extrema, adulto mayor o maternidad joven para mencionar algunos. En términos de la política social plasmada en las misiones y grandes misiones se establece así un equilibrio entre prestar atención y lograr la inclusión en el marco de acciones como la Misión Vivienda, que atiende la necesidad de vivienda en condiciones adecuadas para la vida familiar y como parte de un colectivo más amplio, lo cual es una necesidad de amplios sectores de la población con acciones para atacar a un segmento de la sociedad en condiciones de pobreza extrema; que se constituye en el objeto de la Base de Misiones. Asimismo, la Misión Madres del Barrio comprende el apoyo a la mujer en situación de pobreza que tiene bajo su dependencia a familiares (hijos, padres, discapacitados, etc.) para que se incorporen a la actividad productiva, por lo que convergen a ella otras misiones como Barrio Adentro, Robinson o Ribas. La Misión Negra Hipólita, que presta atención a los ciudadanos en situación de calle, o finalmente, la Misión Guaicaipuro, que atiende integralmente a los pueblos originarios localizados en distintas partes del territorio nacional.

---

111 Nicolás Maduro Moros, *Mensaje anual...*, op.cit., p.18.

## CAPÍTULO 3

### EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE VENEZUELA (1961): EL PROGRAMA SOCIAL FRUSTRADO

#### 3.1. LA DEFINICIÓN PROGRESIVA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS VENEZOLANAS CONTEMPORÁNEAS (1936-1961)

En la evolución político-constitucional venezolana contemporánea, la conformación de las notas que definen al Estado social de derecho fue progresiva y un tanto azarosa. A partir de 1936, tras el fin de la larga dictadura gomecista<sup>112</sup>, al menos, dos factores modelaron el proceso que siguió. Política e ideológicamente varias corrientes pugnarón entre sí, para dar forma al Estado y al régimen político. Los partidos Acción Democrática (1941) de orientación socialdemócrata y Acción Electoral, luego fundado en 1946 como Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei) de tendencia socialcristiana, competían entre sí, teniendo la premisa común de instaurar la democracia representativa. A su vez, ambos se oponían doctrinariamente al Partido Comunista de Venezuela (PCV) que encarnaba la opción revolucionaria de la democracia popular en la línea de la Tercera Internacional (1919-1943), cuya dirección y jefatura era guiada por el Partido Comunista Soviético. Otra tendencia, no bien establecida como corriente, pero con ideario nacionalista y liberal fue representada por un pretorianismo militarista de derecha encarnado en el sector de la oficialidad joven, formada en centros académicos como fuerza armada profesional, la cual se oponía al gomecismo y los valores tradicionales del cacicazgo y montoneras que representaba. La institución cohesionada y dirigida por este sector de jóvenes oficiales profesionales actuaría como fiel de la balanza e intervendría en el escenario político venezolano sin cortapisas, por espacio de dos décadas bajo la influencia del perezjimenismo<sup>113</sup>.

---

112 Entre 1908 y 1935 el general Juan Vicente Gómez instauró una férrea dictadura que representó la dominación de la oligarquía latifundista y contó con el apoyo del Gobierno estadounidense y las compañías petroleras extranjeras, las cuales recibieron vastas concesiones en condiciones ventajosas. El autor Salvador de la Plaza señala que la primera concesión otorgada a una empresa petrolera extranjera fue en 1912 a la Caribbean Petroleum Company, la cual era en realidad la Royal Dutch (Shell), que perforó en 1914 el pozo Zumaque1 en la localidad de Mene Grande, estado Zulia. Posterior, entre 1919 y 1922 se instalaron en Venezuela la empresa petrolera estadounidense Sinclair Oil Company y otras (Salvador de la Plaza, *Breve Historia del Petróleo en Venezuela*, Caracas, 2012 e: *Historia y retos del petróleo en Venezuela*, Caracas, Fondo Editorial Darío Ramírez, v.I, 2012).

113 El término fue desarrollado por Samuel Huntington para referirse a la intervención de las fuerzas armadas en el sistema político de sociedades caracterizadas por procesos acelerados de modernización, en las cuales se desarticulan sus estructuras tradicionales, pero aún no fortalecen las nuevas instituciones y el control civil. Distingue entre un pretorianismo radical o revolucionario tipo nasserista que evoca la figura y papel del liderazgo popular de Gamal Abdel Nasser (1918-1970) en Egipto y un pretorianismo represivo de derecha, en el cual, las fuerzas armadas actúan como institución que mantiene el orden social. Ver: Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, España, Paidós, 1968.

El segundo factor a considerar fue la transformación del sistema económico y social venezolano. La economía agrícola imperante a lo largo del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, con escaso desarrollo fabril, dinamizada fundamentalmente por las exportaciones de café y en correspondencia con una estructura social predominantemente rural y campesina; se transformó aceleradamente en una economía petrolera rentista que impulsó un cambio en el eje de inserción venezolano en el sistema capitalista mundial como dependiente y subordinada a los centros de poder mundial, particularmente al imperialismo estadounidense en plena expansión a escala planetaria.

Entre las décadas de los años treinta y cuarenta del siglo XX, el negocio petrolero controlado directamente por las transnacionales<sup>114</sup> se transformó en la palanca de desarrollo nacional y la apropiación de la renta que generaba esa actividad en manos del Estado, en el principal mecanismo de acumulación de capital de los sectores emergentes de la burguesía venezolana. A la par, la estructura social se volvió más compleja ante el impacto de la migración del campo a los centros urbanos, el cambio de patrones culturales e ideas, la formación de nuevos sectores sociales vinculados a los servicios, la construcción y la actividad manufacturera que impulsada por la industrialización sustitutiva de importaciones cobró fuerza a fines de los años cincuenta del siglo pasado.

Veamos esto con más detalle. El fin de la dictadura de Juan Vicente Gómez, tras su muerte en 1935, abrió las compuertas a un acelerado proceso de transición política marcada por demandas y reivindicaciones sociales y laborales. El primer esbozo de Estado de bienestar en Venezuela se contiene en el Programa de Febrero (21 de febrero de 1936) adoptado por el Gobierno de Eleazar López Contreras que proponía la sanción de una nueva Constitución, el reconocimiento de derechos laborales, el desarrollo de una campaña sanitaria nacional contra enfermedades endémicas; un vasto programa de obras y servicios públicos, la lucha contra el analfabetismo y la preparación del educador entre otras acciones de política social. Estas y otras medidas respondían a las demandadas por libertades políticas y sindicales que fueron plasmadas en la Constitución de 1936. Esa Constitución reconoció derechos políticos, civiles y algunos de carácter social. En un estudio preliminar sobre la conformación del Estado venezolano, Allan Brewer Carías llega a sostener lo siguiente:

---

114 La expresión "siete hermanas" se ha aplicado para referirse a las principales compañías que controlaban el negocio petrolero mundial formando un cóctel internacional al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Se comprende como tales a las siguientes empresas: Standard Oil of New Jersey (ESSO), luego Exxon Mobil; Royal Dutch Shell; Anglo Iranian Oil Company, más tarde British Petroleum (BP); Standard Oil of New York, luego Mobil; Standard Oil of California, después Chevron; Gulf Oil Corporation y Texaco. Vale la pena mencionar que habiéndose iniciado la explotación comercial por parte de las transnacionales petroleras hacia 1913, para 1928 Venezuela ocupaba la posición de segundo productor mundial y primer país exportador. Ver: Salvador de la Plaza, *Breve historia del petróleo en Venezuela*, Caracas, Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería, Petróleos de Venezuela, 2012.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1936, se inició, en todo caso, el proceso de transformación social del país, a cuyo efecto el texto constitucional no solo comenzó a regular los derechos sociales, en particular como se dijo, los de carácter laboral, sino que dio un vuelco definitivo en la evolución de dos de las libertades que constituyen el plan de la organización socio-económica-política del Estado moderno: La propiedad y la libertad económica<sup>115</sup>.

En efecto los dos factores mencionados en el plano jurídico enmarcan el carácter capitalista y liberal que adoptaba como derroteros la economía venezolana, la cual verá fluir la inversión extranjera no solo en el sector de actividad petrolera sino en el incipiente sector industrial, financiero, de infraestructura y servicios.

Al tiempo que fuera sancionada la Constitución de 1936 se sucedieron conflictos laborales y movilizaciones contrarias al continuismo gomecista, las mismas culminaron con la primera huelga petrolera nacional entre diciembre de 1936 y enero de 1937. Dicha huelga paralizó la producción y logró como saldo algunas reivindicaciones, mejoras salariales y una experiencia de lucha obrera, tras la represión llevada a cabo.

La impronta constitucional de 1936 constituyó el pilar de los gobiernos civilistas de los generales Eleazar López Contreras e Isaías Medina Angarita, quienes sucesivamente impulsaron una legislación que modernizó el Estado, promovió el carácter capitalista de la economía e incluyó el desarrollo social. Así fue sancionada la Ley del Trabajo (1936) que reconoció el derecho de los trabajadores a la sindicalización y la jornada laboral de ocho horas diarias. También se adoptó la Ley del Seguro Social Obligatorio (1940), la Ley de Educación (1940) y por medio de actos administrativos fueron creadas y en otros casos reorganizadas instituciones como el Banco Central de Venezuela (1939), el Ministerio del Trabajo y Comunicaciones (1937), el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (1936), el Ministerio de Agricultura (1943), el Consejo Venezolano del Niño (1936), el Instituto Nacional de Higiene (1938), el Ministerio de Obras Públicas (1936), el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (1943) y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (1940), entre otras. Las sucesivas Constituciones sancionadas en los años de 1936, 1945 y 1947 fueron incorporando ampliaciones de los derechos civiles y sociales, el reconocimiento a la intervención del Estado en la actividad económica, la noción de justicia social y el derecho al sufragio universal, directo y secreto extensivo a la mujer.

---

115 Allan Brewer Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid (España)- Táchira (Venezuela), Edic. Universidad Católica del Táchira/ Instituto de Estudios de Administración Local, Centro de Estudios Constitucionales Madrid, 1985, p.92.

Aunque de brevísima vigencia, si bien la Constitución de 1947<sup>116</sup> tuvo como referente a las anteriores; no obstante, esta representó un texto constitucional innovador y avanzado que incorporaba de plano el reconocimiento de los derechos sociales de la familia, salud, educación, seguridad social, trabajo, garantías individuales y en el campo económico el papel intervencionista del Estado en aras del desarrollo económico nacional. En lo político destaca el establecimiento de la democracia representativa como forma de régimen político y el sufragio universal, directo y secreto, cuyo ejercicio se establecía igualitariamente para todos los ciudadanos incluyendo el voto femenino. No obstante, en el proceso de cambios que afianzaba el desarrollo venezolano como capitalismo dependiente, el Estado social de derecho que tomaba forma en la Constitución de 1947 no alcanzó a desarrollarse en políticas o acciones administrativas, pues, la dictadura impuso un régimen autoritario que reprimió y desmovilizó a los sectores populares y frenó cualquier demanda social.

En resumen, fue una coyuntura signada por la inestabilidad política en la cual confluyó el desmoronamiento del gomecismo confrontado con la modernización que representaban los partidos políticos, las ideas progresistas, el peso político de la oficialidad joven y el impacto del cambio de modelo económico agrícola al petrolero. Fue así que, el sector militar profesional en alianza circunstancial con el partido Acción Democrática (AD) irrumpió dando un golpe de Estado contra el presidente Isaías Medina Angarita para instaurar el llamado Trienio Adeco (1945-1948), en el cual se celebró la primera elección nacional por sufragio universal, directo y secreto. En ella resultó electo el escritor Rómulo Gallegos, candidato de AD. Sin embargo, de nuevo el sector militar movido esta vez por el interés de las empresas petroleras y el Gobierno estadounidense con el telón de fondo del conflicto Este-Oeste dio un nuevo golpe de Estado que condujo a la formación de una Junta Militar de Gobierno (1948-1952), y tras el magnicidio del coronel Carlos Delgado Chalbaud, el establecimiento de la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez (1952-1958). En esta etapa fue sancionada la Constitución de 1953 que derogó la de 1947 restringiendo el marco de derechos sociales que esta enunciaba en el campo de la salud, educación, seguridad social, trabajo y limitando el ejercicio de las garantías individuales, pues, en virtud del artículo 36, se facultaba al presidente de la República a suspenderlas total o parcialmente en la totalidad o parte del territorio nacional, con algunas limitaciones que, sin embargo, en la práctica fueron violadas sistemáticamente por la represión de los cuerpos de seguridad. Un ejemplo de la actuación de la policía política llamada Seguridad Nacional

116 La Constitución Nacional de 1947 fue aprobada el 5 de julio de ese año, sin embargo, tras el golpe de Estado del 24 de noviembre de 1948 quedó derogada de facto por el Acta de la Constitución del Gobierno Provisorio de los Estados Unidos de Venezuela de esa misma fecha que restableció como vigente la Constitución Nacional de 1936 con la reforma introducida en 1945. Posteriormente, el 11 de abril de 1953 fue sancionada la nueva Constitución Nacional que derogó formalmente la de 1947.

y sus métodos represivos fueron novelados por los escritores venezolanos Miguel Otero Silva, en la novela *La muerte de Honorio*; y José Vicente Abreu, en su obra *Se llamaba SN*.

En 1957, poco antes de la caída de la dictadura perezjimenista, los líderes de AD, Rómulo Betancourt; Copei, Rafael Caldera; y Unión Republicana Democrática (URD), Jóvito Villalba, como representantes de las fuerzas políticas de centro y derecha, acordaron en Nueva York un pacto de no agresión interpartidista y propósito común a favor de la democracia representativa, con la buena pro del Departamento de Estado estadounidense, una vez dada la seguridad que se preservarían los intereses de las compañías petroleras norteamericanas en Venezuela y se estrecharían lazos estratégicos.

Posteriormente, el 31 de octubre de 1958 se suscribió el Pacto de Punto Fijo entre los partidos políticos mencionados y con el apoyo de organizaciones sindicales controladas por ellos, el sector empresarial agrupado en Fedecámaras, la Iglesia católica y la Federación de Centros Universitarios en torno a tres puntos que servían de base a una gobernabilidad pactada: el derecho a gobernar conforme al resultado electoral y el compromiso de defensa de la autoridad constitucional; el Gobierno de unidad nacional con representación de las corrientes políticas firmantes del pacto, y un Programa Mínimo Común para gobernar afianzando la democracia representativa como régimen político. Este acuerdo fue firmado el 6 de diciembre de 1958 como anexo del Pacto de Punto Fijo. En aquel se adoptaban entre otros aspectos de política social y laboral: la protección a la madre y la niñez, una política de vivienda destinada a la población rural y urbana, combatir al rancho, defensa del trabajador, lucha contra el desempleo y reforma de la Ley del Trabajo, implantación del salario familiar y reorganización del Instituto de Seguros Sociales. En materia educativa, el fomento de la educación popular, erradicación del analfabetismo, protección y formación del maestro<sup>117</sup>. En términos prácticos, el naciente puntofijismo excluía cualquier otra opción, bloqueando al militarismo neo-perezjimenista y sacando de juego a la izquierda representada en la Junta Patriótica, el PCV y, finalmente, desmovilizando al movimiento popular.

El andamiaje de la llamada “democracia puntofijista” se completaba con el Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal (1958), que delineó los parámetros de la “paz social” en el ámbito de las relaciones laborales, en términos que no fuera entorpecido el proceso productivo capitalista y se moderaran las reivindicaciones de los trabajadores. Con la Declaración de Barquisimeto (1958) y posterior la adhesión a los principios de la

---

117 Tomado del texto original *Pacto de Punto Fijo y la Declaración de Principios y Programa Mínimo de Gobierno* firmado en la sede del Consejo Supremo Electoral. Ver también [en línea] <<http://www.cs.usb.ve>>.

Carta de Mérida (1962) se adoptaron como principios la libre empresa y la iniciativa privada, en tanto bases del sistema económico de mercado. Completaba el cuadro la normalización de las relaciones con la Iglesia católica al firmar el Concordato con el Vaticano (1964) que sustituyó a la Ley del Patronato Eclesiástico que largamente había perturbado las relaciones con el Estado venezolano.

El conjunto de acuerdos e instrumentos reseñados conformaron en la concepción del constitucionalista francés Ferdinand Lasalle, la Constitución real en sentido sociológico, por cuanto encarnaban los factores reales de poder del puntofijismo. De tal suerte que la Constitución Nacional sancionada en 1961 vendría a ser una representación normativa y escrita del consenso de élites pero también anunciaba las contradicciones sociales en medio de las cuales nacía y que en el paso del tiempo llevaría a un divorcio con aquella, delineando un Estado social de derecho promovido en su articulado pero implementado en la práctica políticas de exclusión.

En síntesis, las leyes e instituciones creadas a partir de 1936 fueron dando forma a un Estado que tímidamente dio pasos en dirección al Estado social de derecho delineado en la Constitución de 1947, la cual no llegó a ser aplicada quedando en suspenso, tras el régimen militar que presidiera el general Marcos Pérez Jiménez hasta su caída en 1958. De hecho, debió aguardar a la nueva Constitución Nacional de 1961, siendo más bien un proyecto constitucional inacabado que la realización plena del modelo europeo que sirvió de referente.

En todo caso, la Constitución de 1961 fue hechura del consenso entre las fuerzas político-partidistas de derecha y centro-derecha, en alianza con la burguesía y el capital transnacional que apoyaron al Pacto de Punto Fijo (1958). Este fue un acuerdo para la gobernabilidad de una sociedad, cuyo régimen político era la democracia representativa y estrechamente articulado con aquel, el régimen económico capitalista dependiente imperante en las siguientes cuatro décadas.

En justicia valgan unas breves líneas para mencionar al Plan de Emergencia o Plan de Obras Extraordinarias (1958) que constituyó junto al Programa de Febrero (1936) ya comentado, la otra experiencia venezolana del llamado Estado de bienestar. Dicho plan de breve duración fue decretado por el presidente provisional de la Junta de Gobierno, vicealmirante Wolfgang Larrazábal Ugueto, apenas caída la dictadura perezjimenista con el propósito de enfrentar el problema acuciante del desempleo y creciente malestar social que amenazaba con proyectarse políticamente. Por ello se emprendió un ambicioso programa de remodelación de viviendas en los barrios, construcción de calles y

realización de obras de infraestructuras en las principales ciudades del país que comprometió importantes recursos fiscales para la época.

### 3.2. EL PROGRAMA SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE VENEZUELA (1961)

A partir de los antecedentes de las constituciones nacionales de 1936 y 1947, la sancionada en 1961, aunque no enunció taxativamente en su articulado la forma de Estado social de derecho; sin embargo, estableció partiendo del principio de justicia social, un amplio marco de derechos económicos y sociales que lo caracterizaron como tal, al menos programáticamente.

Constitución Nacional de 1961	
Derechos	Artículos
<b>Derechos individuales</b> <b>Capítulo III</b>	Art. 43. Todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social.
	Art. 58. Derecho a la vida es inviolable.
	Art. 59. Toda persona tiene derecho a ser protegida contra los prejuicios a su honor, reputación o vida privada.
	Art. 60. La libertad y la seguridad son inviolables.
	Art. 61. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social.
	Art. 62. El hogar doméstico es inviolable.
	Art. 63. La correspondencia, en todas sus formas es inviolable.
	Art. 64. Todos pueden transitar libremente por el territorio nacional, cambiar de domicilio o residencia, ausentarse de la República y volver a ella, traer sus bienes al país o sacarlos de él, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley.
	Art. 65. Todos tienen el derecho de profesar su fe religiosa y de ejercitar su culto, privada o públicamente, siempre que no sea contraria al orden público o a las buenas costumbres.
Art. 66. Todos tienen el derecho de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa; pero quedan sujetas a pena, de conformidad con la Ley, las expresiones que constituyan delito.	

<b>Derechos individuales</b> <b>Capítulo III</b>	Art. 67. Todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de estos y a obtener oportuna respuesta.
	Art. 68. Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos.
	Art. 69. Nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales, ni condenado a sufrir pena que no esté establecida por Ley preexistente.
	Art. 70. Todos tienen el derecho de asociarse con fines lícitos, en conformidad con la ley.
	Art. 71. Todos tienen el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas. Las reuniones en lugares públicos se regirán por la Ley.
<b>Derechos sociales</b> <b>Capítulo IV</b>	Art. 72. El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social.
	Art. 73. El Estado protegerá a la familia como célula fundamental de la sociedad.
	Art. 74. La maternidad será protegida, sea cual fuere el estado civil de la madre.
	Art. 75. La Ley proveerá lo conducente para que todo niño, sea cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres, para que ellos cumplan el deber de asistir, alimentar y educar a sus hijos y para que la infancia y la juventud estén protegidas contra el abandono, la explotación o el abuso.
	Art. 76. Todos tienen derecho a la protección de la salud.
	Art. 78. Todos tienen derecho a la educación.
	Art. 84. Todos tienen derecho al trabajo.
	Art. 92. Los trabajadores tienen el derecho de huelga, dentro de las condiciones que fije la ley.
Art. 94. En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar.	

<b>Derechos económicos</b>  <b>Capítulo V</b>	Art. 95. El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una exigencia digna y provechosa para la colectividad
	Art. 96. Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia
	Art. 97. No se permitirán monopolios
	Art. 98. El Estado protegerá la iniciativa privada
	Art. 99. Se garantizará el derecho a la propiedad
	Art. 101. Solo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.
<b>Derechos políticos</b>  <b>Capítulo VI</b>	Art. 110. El voto es un derecho y una función pública
	Art. 111. Son electores todos los venezolanos que hayan cumplido 18 años de edad
	Art.112. Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de 21 años de edad.
	Art. 114. Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional.
	Art. 115. Los ciudadanos tienen el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la Ley.

A los derechos individuales le corresponden los civiles, propios de la configuración del Estado liberal de derecho, expresados en las consabidas garantías a la vida, libertad e igualdad ante la Ley, inviolabilidad del hogar y correspondencia, libertad de pensamiento y culto, no discriminación, libertad de asociación con fines lícitos y de reunión. También se amplían los derechos sociales y económicos que consagran la protección a la familia, la salud, las comunidades indígenas, la gratuidad de la educación pública, el derecho al trabajo, la jornada de ocho horas laborales, el derecho a la huelga y sindicalización y el desarrollo progresivo de un sistema de seguridad social. En cuanto a los derechos de naturaleza económica se conforma un régimen económico capitalista en la medida que se establece el derecho a la libertad de dedicarse a la actividad

lucrativa de su preferencia, sin otra limitación que las establecidas en la ley (artículo 96). Ello se complementa con el papel del Estado que protege la iniciativa privada (artículo 98) y garantiza el derecho de propiedad sin más restricciones que las fijadas legalmente (artículo 99). Particular desarrollo se hace de la dimensión del Estado y su intervención en la esfera de la economía para promover el desarrollo, la diversificación productiva, reservar para sí ciertas actividades por causa de interés público como vías de comunicación, transporte o industrias básicas, la potestad que se abroga para proceder a expropiar por causa de utilidad pública o interés social, la defensa y conservación de los recursos naturales y en sí, la orientación en base al principio que se declara es de justicia social, aun cuando la práctica efectiva distaría del enunciado que será meramente declarativo.

Finalmente, partiendo de instituir el Gobierno democrático que caracteriza como representativo, responsable y alternativo (artículo 3) y del pueblo como poder soberano que ejerce la voluntad con el voto (artículo 4), se reconocería el derecho al sufragio universal, directo y secreto (artículo 110), la formación de partidos políticos (artículo 114) y el derecho a la manifestación pacífica (artículo 115). No obstante, resulta sustantivo que el ejercicio democrático de la voluntad popular sea por medio de la representación, toda vez, el artículo 4 establecía que “la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público”. Esta concepción de la democracia como representativa limitaba la participación popular en la formación de la decisión pública, a la vez que potenciaba el ejercicio efectivo del poder por medio del consenso de élites a través de los partidos políticos que mediaban la representación popular. La Constitución escrita calzaba con la Constitución sociológica que definía el Pacto de Punto Fijo; más aún podríamos decir que era el corolario que legitimaba el poder en aquella Venezuela que transcurriría en medio de la violencia estructural y la creciente conflictividad político-social por espacio de las cuatro décadas siguientes.

Bien se puede argumentar que, no obstante el reconocimiento del conjunto de derechos económicos y sociales en la norma constitucional de manera formal, ello no determina la calificación del Estado como *social de derecho*, pues este es un concepto material y no un mero enunciado normativo como es el Estado de derecho de fundamentación liberal<sup>118</sup>. Para ello, se requiere la garantía de su realización, a la vez que la concreción en la realidad social de las acciones administrativas y legales necesarias para su consecución, con la fuerza de imponerse como cualquier derecho fundamental.

---

118 Combellas, R. *Estado de Derecho ...*, op.cit.

En un tono de balance crítico, el constitucionalista Ricardo Combellas escribió en la década de los años noventa del siglo pasado en relación a la Constitución Nacional de 1961 que

El Programa Social de la Constitución en buena parte no se ha cumplido. Es más, nos encontramos en el umbral de un proceso histórico en el cual, si no se dan pasos decisivos y audaces, un nuevo compromiso histórico en torno a metas y objetivos dentro del marco constitucional, habremos retrocedido indefectiblemente... Dos aberraciones del Estado Social se han batido con variable fuerza sobre el sistema político venezolano. Una es la aberración o desviación populista y otra es la aberración o desviación desarrollista...<sup>119</sup>

Ambas se conjuran en contra de la realización de los derechos económicos y sociales, pues, el populismo terminó por imponer prácticas clientelares y todo género de corruptelas que minaron la legitimidad de la autoridad y por hacer ineficiente la acción estatal. En cuanto a la desviación desarrollista las prácticas administrativas y las políticas económicas bajo la orientación neoliberal de las “recetas” del Fondo Monetario y el Banco Mundial muy poco consideran los efectos sociales de la política, en tanto se persiguió como objetivo implantar un conjunto de medidas que equilibraran los indicadores macroeconómicos y establecerían un equilibrio en las cuentas fiscales a costa del bienestar de la sociedad en general y la satisfacción de necesidades sociales.

### 3.3. DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DEL PUNTOFIJISMO A LA TRANSICIÓN EN EL SOCIALISMO BOLIVARIANO Y LA ORIENTACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL

En 1984, el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), conocido por sus enfoques tecnocráticos y la orientación doctrinaria neoliberal que profesa, publicó un libro con el sugestivo título: *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*. En el capítulo final, escrito por Moisés Naim y Ramón Piñango, directores del proyecto de investigación que agrupaba una veintena de trabajos sobre distintos aspectos de la coyuntura, sostenían que por décadas había prevalecido en Venezuela la ilusión de armonía social. El fundamento de esa ilusión que se resquebrajaba en la década de los ochenta del siglo XX era lo que lo llamaban el “efecto túnel”, el cual había arraigado en la sociedad venezolana y cuyo enunciado era: “Si otros avanzan, a mí también me llegará la hora de avanzar”. En el argumento que bien podría pecar de simplista para los autores citados, esa creencia era resultado de la combinación de tres factores: los ingentes recursos petroleros que

---

119 Ibidem, pp. 97-98.

generaron años de bonanza; las dádivas o prebendas paternalistas dadas por el Estado y el crecimiento económico, que si bien se concentraba en unos pocos grupos empresariales, sin embargo, “salpicaba” hacia abajo<sup>120</sup>. La respuesta que daban desde la visión liberal al desenlace de la coyuntura que se vivía para ese momento era la necesidad de combinar “gerencia de carpintería” que “mejorara la gestión cotidiana de las cosas” con el manejo de conflictos sociales<sup>121</sup>.

Otro ejemplo que ilustra el enfoque de los análisis de esa etapa lo encarna el historiador Manuel Caballero, acérrimo crítico del proceso de transformación socialista y de orientación político-doctrinaria bolivariana. Según él, en Venezuela durante el siglo XX se identificaban al menos siete crisis consideradas como históricas, por cuanto señalan “un momento crucial del desarrollo de la sociedad”, un antes y un después. En el período considerado coloca al 23 de enero de 1958 que habría significado la democratización de la vida pública; el viernes negro, el 18 de febrero de 1983 que desató el fenómeno de la devaluación y la inflación en el modelo económico de bienestar que hizo aguas a partir de entonces, y las crisis políticas del 4 de febrero y el 27 de noviembre de 1992 que según él, derrumbaron el pilar institucional de las fuerzas armadas como sostén de la democracia representativa<sup>122</sup>.

En palabras del historiador Manuel Caballero, la lucha a lo largo de ese período se traduce en democracia, teniendo la consigna de la igualdad en términos de todo o nada; o bien, la igualación por abajo<sup>123</sup>. Escribió, haciendo un ejercicio de futurología, que “en nuestros días parece estarse formando la conciencia de que una cosa es la lucha por la igualdad y la otra la mineralización de sus perversiones: el populismo, el clientelismo, la igualación por abajo”<sup>124</sup>.

Las argumentaciones anteriores son ejemplos de la forma de razonamiento “académico” para la época y sus evidentes limitaciones para proyectar el desenlace de la agonía del puntofijismo que arrastraba consigo, un modelo económico capitalista que había pasado del

---

120 Moisés Naim y Ramón Piñango, *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*, Caracas, Ediciones IESA, 1985, pp.555-556.

121 *Ibidem*, pp. 572-579

122 En su análisis deja de lado El Caracazo, no solo como movimiento crítico sino hecho clave de la crisis que siguió desarrollándose, siendo clara la relación entre el estallido popular de 1989 y las políticas neoliberales que se buscaban implementar en el marco del Plan de la Nación conocido como el Gran Viraje (1989) y una de cuyas acciones era el aumento del precio del pasaje del transporte público. De igual manera, la relación directa de este hecho con las rebeliones del 4F y el 27N que teniendo algunas diferencias, contaron sin embargo con participación civil de algunos movimientos de izquierda como el PPT, Liga Socialista y Bandera Roja. Más aún resulta innegable, aun pareciendo contradictorio el fundamento democrático de la insurgencia militar de la joven oficialidad ante la crisis de legitimidad en todos los órdenes que sacudió la sociedad venezolana de esa etapa.

123 Manuel Caballero, *La crisis de la Venezuela contemporánea*, Caracas, Venezuela, Edit. Alfa, 2009, pp.218 y ss.

124 *Ibidem*, p.218.

capitalismo de Estado al intento de adoptar el libre mercado y en estrecha correspondencia con aquel, una orientación económica y social que transitó del desarrollismo cepalino al neoliberalismo. Si bien el tipo de régimen político como democracia representativa mantuvo la forma, la política social pasó de una orientación universal asistencialista implementada desde el paternalismo de Estado y el populismo a una atención social focalizada, la cual profundizó la exclusión y en general las condiciones de desigualdad e injusticia social bajo el sello del neoliberalismo.

<b>Modelo económico</b>	<b>Período</b>	<b>Orientación económica</b>	<b>Régimen político</b>	<b>Orientación política social</b>
Capitalismo de Estado	1960-1989	Desarrollista	Democracia representativa	Universal asistencialista
Economía libre mercado	1989-1998	Neoliberal	Democracia representativa	Atención social focalizada
Economía social	1998-2016	Economía con justicia social	Democracia Participativa	Desarrollo social integral

Aquel fue el escenario del parto que ha seguido el proceso de transformación y cambio social con la impronta del modelo socialista y bolivariano en construcción en la sociedad venezolana desde 1998, tras la elección del presidente Hugo Chávez Frías, la convocatoria que este impulsara a una Asamblea Nacional Constituyente y la aprobación en referéndum de la nueva Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela en 1999.

Como proyecto político de la Nación, la carta constitucional establece un nuevo modelo de economía social que potencia la propiedad mixta (pública-social-privada) con orientación de justicia social en el marco de un cambio del tipo de régimen político como democracia participativa, social y protagónica cuya correspondencia con la orientación de política social es el enfoque de desarrollo social integral que encaja en la visión de derechos fundamentales como fundamento de las políticas públicas.

A la luz del proceso histórico veamos de cerca la correspondencia que fue estableciéndose entre la forma del sistema económico, la doctrina que lo sustenta y la orientación de la política social que promueve en tanto política pública.

El economista venezolano Orlando Araujo (1928-1987), en el conocido ensayo *Venezuela violenta*, publicado en 1968, analizó la realidad socioeconómica nacional y las contradicciones estructurales del capitalismo dependiente venezolano. En su análisis parte del problema en el sector del agro venezolano y la fallida Reforma Agraria (1960) adoptada por el presidente Rómulo Betancourt (1908-1981), la cual dejó intacta los rasgos feudales de una agricultura atrasada, que concentraba la propiedad agraria y empobrecía al campesinado, al tiempo que enriqueció a los terratenientes y latifundistas cuyas tierras, bajo la figura de expropiación por causa de utilidad pública contemplada en la ley, fueron pagadas a precio de oro. De 23 millones de hectáreas apropiadas por particulares con carácter de latifundios para el momento de emprender la reforma agraria, solo se afectaron 389 564 hectáreas, lo cual representaba el 1,69%. En tanto que de 2 818 711 de campesinos que constituían la población rural del país en 1961, es decir, el 37,6% de la población, se dotaron de tierras alrededor de 178 110 campesinos, lo que representaba apenas el 6,32% de la población rural<sup>125</sup>.

La actividad agrícola ocupaba casi un millón de trabajadores, pero apenas generaba el 7% del Producto Territorial Bruto (PTB); en contraste con la explotación petrolera altamente tecnificada que ocupaba a 32 000 trabajadores y representaba el 28% del PTB. Se fue generando una dinámica que deformó la estructura económica, pues, la agricultura caracterizada por cultivos extensivos, tierras ociosas, baja productividad y cultivos de subsistencia expulsaba excedentes de mano de obra que migraban del campo a la ciudad para engrosar una capa de desempleados y subempleados que fueron formando los barrios o cinturones de miseria alrededor de los centros urbanos como Caracas, Valencia y Maracaibo, entre otros. En ese proceso, la industrialización nacional ocurrió tardíamente si se compara con otros países de la región como Argentina, Brasil, Chile o México en buena medida por el aumento de la renta petrolera y su efecto en la expansión del gasto público que estimuló el crecimiento del sector manufacturero, entre 1950 y 1963 pero la puesta en práctica del Estado de bienestar bien puede encontrarse en la aplicación temprana del Plan de Emergencia en el Gobierno provisional del contralmirante Wolfgang Larrazábal (1958-1959).

En una apretada síntesis que ilustra el proceso de industrialización por sustitución de importaciones adoptada como estrategia desde 1959 con el advenimiento del puntofijismo, pues ya se contemplaba como política en el Programa Mínimo de Gobierno (1958). Orlando Araujo escribe:

---

125 Oscar Battaglini, *Ascenso y caída del puntofijismo* (1958-1998), Caracas, Venezuela, Galac, 2013, pp. 101-102.

Los jugos no van a ser frutas criollas, sino frutas importadas en forma de papilla; se importa el tabaco rubio para los pocos cigarrillos que se fabrican en el país; se importa la madera para los muebles, el cuero para el calzado, las fibras para los textiles y la melaza y el mosto para los licores<sup>126</sup>.

La industrialización por sustitución de importaciones, desligado de factores productivos internos y altamente dependiente tecnológicamente estuvo permeada y controlada por el capital extranjero, al cual se alían y subordinan los sectores de la burguesía importadora como representaciones comerciales en el país, proveedores de maquinaria y materias primas necesarias para la elaboración de los bienes elaborados, o bien, invirtiendo directamente en sectores dinámicos de la economía con el resultado que la inversión extranjera se diversifica y penetra en los sectores productivos internos. Señala Araujo que era una amalgama de establecimientos cuya automatización y mecanización es estadounidense o bien de países europeos ante la escasez de obra calificada, es en esencia “un mestizaje de tecnología de origen diverso”<sup>127</sup>.

En su ensayo “La política de sustitución de importaciones en Venezuela”, Orlando Araujo concluye:

la política de sustitución, en rigor, ha conducido al país y a su economía a un mayor grado de vulnerabilidad y de extranjerización, lo cual quiere decir, en lenguaje político, que la sustitución de importaciones ha extendido hasta el sector secundario y el terciario de nuestra economía interna, el dominio imperialista, específicamente norteamericano, que desde hace medio siglo ya se había posesionado del sector primario petrolero-minero, cuyo dominio sería conminado -tales fueron un día las esperanzas del antiimperialismo- por esa misma sustitución de importaciones<sup>128</sup>.

El método histórico estructural y el crecimiento económico latinoamericano y caribeño en términos desiguales que conlleva la inserción regional en el sistema internacional como periferia, lo cual se superaba con la industrialización como vía al desarrollo y para superar las condiciones de pobreza<sup>129</sup>.

En la medida que el proceso ocurrió influenciado por el factor extranjero, sobremanera el capital estadounidense que permeó, además

126 O.Araujo, “La política de sustitución de importaciones en Venezuela”, *Venezuela...*, *op.cit.*, p.62.

127 *Ibidem*, p.142.

128 *Ibidem*, p. 162.

129 Bielschowsky, Ricardo. “Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista Cepal*, N.º 97 (abril, 2009), pp.173-194

del sector primario, al secundario y los servicios financieros, publicidad y transporte entre otros, fue por tanto vulnerable. El estrangulamiento del ensayo de industrialización se produjo una vez completada la etapa fácil de sustitución de bienes de consumo terminados, y debiendo continuar a la fase de producción de bienes intermedios y de capital. Al mismo tiempo, la industrialización tuvo lugar en un mercado nacional, con alta concentración del ingreso y grandes disparidades en su distribución regional y entre las áreas rurales y urbanas, cuya exclusión se escondió detrás del discutible argumento de la estrechez del tamaño del mercado interno, que conlleva una menor demanda y capacidad ociosa instalada.

La inversión extranjera –fundamentalmente de origen estadounidense– se concentró en petróleo, minería y manufactura, pero también estuvo presente en los sectores comercial, financiero, servicio, seguros y construcción. En el curso de los sesenta del siglo pasado, el sector de hidrocarburos como sector fundamental de la economía era controlado directamente por las transnacionales petroleras, representando el 87% de la inversión extranjera, el 93% del valor de las exportaciones y el 85% del ingreso en divisas del país<sup>130</sup>.

En síntesis, a lo largo del periodo, el motor generador de la riqueza fue el petróleo que era controlado por el capital extranjero en alianza con los sectores de la gran burguesía financiera y comercial, a la cual caracterizó Orlando Araujo como parasitaria por usufructuar una renta en condiciones que, sin tomar riesgos, no obstante la enriquecía.

Esa burguesía parasitaria tendrá relaciones de tensión y uno que otro roce con el sector progresista de la burguesía que adoptó posiciones nacionalistas al orientarse a producir bienes de consumo para el mercado interno, sobremanera en el sector agroindustrial de menor sujeción extranjera en su desenvolvimiento. Sin embargo, como bien describe Domingo Alberto Rangel, en medio de la competencia la articulación era estrecha entre los grupos empresariales por medio de inversiones cruzadas entre las empresas, nexos familiares y conexiones como representantes de los grandes capitales transnacionales. “Los grupos económicos no son acantonamientos delimitados y encerrados en una pared de la cual no puedan trascender. Por el contrario, hay entre ellos correlaciones, alianzas e intercambios que funden capitales en algunas empresas hasta formar un haz inseparable”<sup>131</sup>. Así describe las conexiones entre las familias Vollmer-Zuloaga, Boulton, Delfino, Mendoza y otras más, entrelazadas hacia la década de los años setenta del siglo pasado en un conjunto de empresas y bancos como la Electricidad de Caracas, el Banco Unión, Venezolana de Cementos, Polar y Avensa entre otras

130 O. Araujo, *Venezuela...*, op. cit., p.93.

131 Domingo Alberto Rangel, *La oligarquía del dinero*, 1972, p.173.

que conformaban verdaderos monopolios. No obstante, la dinámica del capitalismo dependiente venezolano impuso condiciones de desigualdad y exclusión social que definían el carácter de violencia estructural y alimentaba diversos focos de permanente conflicto y contención al empoderamiento popular.

Políticamente se instauró a partir de 1959 un régimen político democrático y representativo que formalmente aseguraba derechos políticos, sociales y económicos pero en la práctica era represor del movimiento popular y de las organizaciones políticas de izquierda. Se estima que bajo el periodo de los gobiernos adeco-copeyanos, también llamados del puntofijismo (1959-1998) hubo entre mil y tres mil crímenes políticos que en fecha reciente en el Gobierno del presidente Hugo Chávez comenzaron a ser investigados bajo el criterio que había puesto en práctica el terrorismo de Estado<sup>132</sup>.

Entre 1961 y 1968 se escenificó una etapa de lucha armada, promovida por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Partido Comunista de Venezuela (PCV), que si bien resultaría derrotada como estrategia insurreccional, continuaría hasta la década de los ochenta del siglo XX y dejaría una memoria heroica de lucha y un saldo organizativo que se sumaría a las filas del chavismo. Fue un hecho incontrovertible la violación de los derechos humanos, como sostiene Steve Ellner al decir:

Casos notorios ocurrieron durante todo el período democrático después de 1958; durante los años de la guerrilla de los 60, la década siguiente cuando pequeños grupos de izquierda eliminaron paulatinamente sus unidades armadas, y los años 80 cuando la insurgencia del ala izquierdista prácticamente dejó de existir. Para entonces, estos atropellos eran reportados someramente en los medios de comunicación (incluso algunas veces se negaron a publicar avisos pagados por los familiares de las víctimas), y no eran procesados por el sistema de justicia, indudablemente porque amenazaban con desacreditar la reputación de Venezuela como una democracia “excepcional”<sup>133</sup>.

De nuevo, en forma premonitory, Orlando Araujo escribió en 1968: “Cualquiera que haya sido, hasta hoy, el resultado en términos cuantitativos y cualesquiera hayan sido los errores en la lucha, un pueblo

---

132 Véase: Defensoría del Pueblo, *Violación sistemática de los derechos humanos en Venezuela (1958-1998)*, Fundación Juan Vives Suriá, Caracas, 2012. Defensoría del Pueblo, *Tortura, asesinato y desaparición forzada en el periodo 1958-1998*, Fundación Juan Vives Suriá, Caracas, 2013.

133 Steve Ellner, *El fenómeno Chávez: sus orígenes y su impacto*, Caracas, Fondo Editorial Tropikos, Centro Nacional de Historia, 2011, p.78.

en ascenso camina con paso firme a la conquista de una paz creadora de hombres libres”<sup>134</sup>.

Luego siguió el periodo de expansión y crecimiento económico conocido como la *Venezuela saudita* (1974-1977), jalonado por el acelerado incremento de precios de los hidrocarburos a consecuencia de la Guerra del Yom Kippur (1973) y las sanciones impuestas por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a los países que apoyaron a Israel en contra de los países árabes.

En este contexto, la adopción del V Plan de la Nación (1974), concebido como el Proyecto de la Gran Venezuela, promovió un cambio fundamental en el papel del Estado que adoptó las nacionalizaciones de los hidrocarburos y el hierro, pasando aquel a ser un actor directo y fundamental en la economía, convertido en socio del capital privado nacional y extranjero. La inversión pública se orientó sobremanera en la actividad estratégica de los hidrocarburos al crear Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvs) y en el sector de industrias básicas, la minería, emprender obras de envergadura en infraestructura y el turismo entre otras. Para ese propósito el plan contemplaba realizar una inversión entre 1976 y 1980 de 68 122 millones de bolívares que representaba una suma ingente. Un aspecto clave fue la nacionalización del petróleo y el hierro pactada con las empresas transnacionales que continuaron conservando el control de la comercialización y la tecnología, recibiendo a cambio de activos obsoletos e inversiones que habían venido declinando con el paso del tiempo, una jugosa indemnización que superó 4 300 millones de bolívares, considerado por las transnacionales petroleras Exxon y Royal Dutch Shell como *bastante satisfactoria y razonable*.

En cambio, en el plano social contrario el gasto social se redujo en términos reales en aras de emplear los recursos públicos en gastos de inversión para las actividades tenidas como productivas. En contrapartida, al crecimiento del gasto corriente y las presiones sociales por reivindicaciones de los trabajadores fueron contenidas, cuando no reprimidas las demandas salariales, y menoscabados sus derechos laborales<sup>135</sup>.

Entre 1979 y 1985 un conjunto de factores se habría de combinar para conducir a la crisis estructural de la economía venezolana, la cual en medio de turbulencias y tensiones tendrá como punto culminante el estallido social del 27F de 1989<sup>136</sup>. La desaceleración de la economía fue

134 O. Araujo, *Venezuela...*, op. cit., p.137.

135 O. Battaglini, *Ascenso y...*, op. cit., ps.142-145.

136 El economista Oscar Battaglini señala entre los factores que la explican, el hecho que el proyecto no representaba a toda la burguesía sino a la fracción emergente que amenazaba al sector de la burguesía parasitaria; el modelo reproductivo que impulsaba el proyecto pretendía sustituir al modelo rentista-

acompañada por medidas fiscales que provocaron la fuga de capitales, situación antes desconocida para el país y la crisis financiera del Viernes Negro (1983) llevó a implantar un régimen cambiario que generó desconfianza en la fortaleza del bolívar.

La recesión tuvo como acicate la caída de los precios petroleros entre 1982 y 1983. Consecuentemente, tanto los ingresos fiscales como las reservas internacionales disminuyeron. En este escenario se recurrió al endeudamiento externo que alcanzó 27 967 millones de dólares americanos en 1983, lo cual resultaba exorbitante. En bolívares se discriminaba como sigue: 58 942 mil bolívares era externa y la interna 34 720 mil bolívares para un total 93 662 millones de bolívares)<sup>137</sup>.

En 1984 nuevas medidas de devaluación del bolívar y otras, como el control de precios y el aumento de la gasolina, ahondaron la recesión económica que se manifestó en la caída de la inversión, una alta inflación, desempleo, deterioro del ingreso real del trabajador y aumento de la pobreza. En esta coyuntura se pudo haber logrado el refinanciamiento de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en términos claramente ventajosos para el sector privado, cuya deuda fue asumida por el Estado. En el imaginario popular quedó grabado la frase dicha por el presidente para entonces, Jaime Lusinchi del partido AD, quien aseveró que se había logrado “el mejor refinanciamiento del mundo”, cuando en realidad era evidente que el país no podría cumplir los compromisos contraídos, sin afectar negativamente la recuperación de la economía y la situación social de la mayoría de la población<sup>138</sup>.

Ante la imposibilidad de cumplir el acuerdo se declaró moratoria de pago. Un mes después, el presidente Carlos Andrés Pérez –quien asumió por segunda vez el mandato presidencial por el partido AD–, alcanzó un acuerdo con el FMI, el BM y la banca internacional que implicaba adoptar un conjunto de políticas y medidas que incluían liberar las tasas de interés y los precios de los productos, aumento de las tarifas de los servicios públicos y el transporte, la adopción de un sistema flotante cambiario, el congelamiento de los cargos públicos, la privatización de empresas públicas y reducción del gasto lo que conllevaba al recorte del llamado “gasto social” en salud, educación y seguridad social.

---

petrolero; la incompatibilidad del sistema clientelar y populista del puntofijismo bipartidista AD-COPEI con la exigencia tecnocrática de reforma del Estado, en dirección a un liberalismo económico, al cual se opuso y torpedeó. (Ibidem, ps.160-161).

137 Tomado del *Informe económico Banco Central de Venezuela, 1979-1983*, Caracas.

138 O. Battaglini, *Ascenso y...*, op.cit., p. 177.

El llamado *paquete económico* y el VIII Plan de la Nación conocido como el Gran Viraje (1989-1993) sentaron las bases del esquema neoliberal de la economía venezolana.

Contrario a lo proyectado, la recesión se profundizó y la aplicación de las medidas contenidas en aquel resultó en el ahondamiento del malestar social, pues, sobre la mayoría trabajadora recaía el costo social de las medidas; la más evidente, el deterioro del salario real. La reacción de la población no se hizo esperar y tras la medida del aumento de la gasolina que trajo consigo el incremento del pasaje del transporte público, el 27 de febrero de 1989 y los días que siguieron las principales ciudades del país se vieron sacudidas por estallidos de violencia popular cuyo epicentro fue la ciudad de Caracas. La represión desatada y el trágico saldo de fallecidos cuyo número aún se discute, no fue solución alguna, persistiendo las causas estructurales de la crisis económica. El descontento social continuó y la pérdida de legitimidad política del régimen político puntofijista y de las instituciones del Estado se acentuó, con las excepciones de la Iglesia y las fuerzas armadas. Fue, precisamente, en el seno de la oficialidad joven y con apoyo de movimientos sociales que ocurrieron las rebeliones militares del 4 de febrero (4F) y el 27 de noviembre de 1992, ambas de clara vocación e ideario nacionalista popular<sup>139</sup>.

La brecha de la pobreza entre 1981 y 1989 se ensanchó, como sostiene Heraclio Atencio Bello:

Así para las familias de menos ingresos es difícil esperar que el crecimiento económico se traduzca en mejoras en su calidad de vida. Los hogares pobres pasaron de 37 por ciento del total en 1985, a 65% por ciento en 1989. De estos, el 30,1 por ciento se encuentra en pobreza crítica<sup>140</sup>.

Esto es congruente con un estudio realizado por la Unicef y Cordiplan titulado *Análisis de la situación de la infancia, la juventud y la mujer en Venezuela* (1996), el cual muestra para esa fecha 41% de la población en pobreza extrema y 71% de la población en pobreza, a la par que descendía la inversión social<sup>141</sup>.

Si bien el paquete económico en cierto modo fue desactivado, resultado de los acontecimientos políticos; no obstante, las medidas económicas centrales de claro signo neoliberal, continuaron adelante según lo acordado con el FMI y el BM, implementando en lo social una política selectiva y focalizada bajo el gobierno de Rafael Caldera (1994-1999).

139 Véase: Defensoría del Pueblo, *El 27F para siempre en la memoria de nuestro pueblo*, Fundación Juan Vives Suriá, Caracas, 2011; y: Steve Ellner, *El fenómeno Chávez: sus orígenes...*, op.cit., pp.116-127.

140 Atencio Bello, *Pobreza, reto del siglo XXI*, Caracas, Italgráfica S.A, 1996, p.126.

141 Ibidem, p.326.

La realidad fue que los niveles de pobreza de la población continuaron aumentando hasta alcanzar el 84,34% de pobreza y 44,34% de pobreza crítica en 1996. Otro tanto ocurrió con el desempleo que creció a 10,9% en 1995 y 12,8% de la población activa en 1997. En los estertores del modelo puntofijista se adoptaron un conjunto de políticas económicas de orientación neo-liberal en el marco de la Agenda Venezuela que incluyeron la reforma laboral y la modificación del sistema de seguridad social, al igual que la reducción del gasto social para terminar de desmontar el Estado social, que había delineado programáticamente la Constitución Nacional sancionada en 1961<sup>142</sup>. Un largo período tocaba su fin y el puntillazo final fue la crisis bancaria de 1994 que impactó los principales bancos del país, cuyas pérdidas se estimaron en 8000 millones de dólares americanos, lo cual representaba el 11% del PIB<sup>143</sup>.

#### PIB de Venezuela (1984-1989) en mil bolívares/precios de 1984

PIB	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	420 072	420 884	448 285	464 341	491 372	449.262
%		0,19	6,51	3,58	5,82	-8,33

**Fuente:** Banco Central de Venezuela, serie Estadísticas de Venezuela, tomo I-A. Cuentas nacionales, serie 1950-1998, p.126.

En medio de una crisis económica estructural que no vislumbra salida, la pérdida de legitimidad de la democracia representativa puntofijista y la agudización del conflicto social se celebraron elecciones el 6 de diciembre de 1998, las cuales fueron ganadas por la candidatura del comandante Hugo Chávez Frías con el 62,46% de la votación de acuerdo con los datos electorales del Consejo Nacional Electoral (CNE). Ese caudal electoral representó el respaldo mayoritario de los sectores populares y las fuerzas políticas progresistas que integraron al Movimiento V República o se sumaron como aliados. Esta organización política se proyectó como un frente popular con un discurso y programa político nacionalista y bolivariano que planteaba la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que refundara la República sobre pilares éticos, políticos, económicos y sociales opuestos al capitalismo rentista petrolero, las orientaciones neoliberales que se imponían desde los organismos internacionales y la democracia puntofijista que habían llevado al país a la crisis que en esencia, lo era del capitalismo dependiente primario exportador.

Luego de una amplia consulta nacional, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela fue aprobada en referéndum popular el 15 de

142 Ellner, *El fenómeno...*, op. cit., pp. 127-138.

143 O. Battaglini, *Ascenso y...*, op.cit.

diciembre de 1999, con el 71,78% de la votación según la totalización del CNE, derogando la anterior que había estado vigente desde 1961 como soporte jurídico y político del sistema bipartidista que encarnaba en el puntofijismo y del capitalismo desarrollista y dependiente fundado en un modelo rentista petrolero imperante en los últimos cincuenta años, y en su lugar inaugurar una etapa inédita en la historia republicana que se enunciaba como proyecto nacional bolivariano.

## CAPÍTULO 4

### **LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO Y DE JUSTICIA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999)**

#### 4.1. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE “OTRO MUNDO POSIBLE”

En correspondencia con la forma de Estado democrático y social de derecho y de justicia que plasma la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), se define un régimen económico humanista y de justa distribución social de la riqueza, cuyos rasgos se contienen en el título VI, “Del sistema socioeconómico”, capítulo I, “Del régimen socioeconómico y de la función del Estado en la economía”, el cual establece en el artículo 299:

El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección ambiental, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad creciente de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

La norma constitucional venezolana toma distancia de la concepción capitalista y los planteamientos neoliberales orientados a fortalecer el mercado global, desmontar las políticas nacionalistas, limitar la intervención del Estado en la economía y disminuir el gasto social como improductivo. En otras palabras, retraer el Estado social y en su lugar instaurar el Estado neoliberal.

Al tener el Estado entre sus fines esenciales la promoción de la “prosperidad y bienestar del pueblo” (artículo 3, C RBV), aquel debe intervenir para asegurar a todos la protección integral de los derechos, los llamados derechos individuales como derechos sociales puestos en función del bienestar social o colectivo, ya que el individuo interactúa y despliega sus potencialidades en el marco de la sociedad. En el campo del quehacer económico, la libertad económica se reconoce como un

derecho del individuo para emprender, lucrarse, ocupar y desarrollar una actividad productiva sea comercial, industrial o de prestación de servicios con el fin de generar riqueza y sin más limitaciones que las fijadas en la ley, las cuales atienden el desarrollo humano, la seguridad de la nación, salud o protección del medio ambiente u otras de interés general con el propósito de construir “una sociedad justa y amante de la paz”.

Interesa destacar que la libertad económica no es un derecho absoluto, como tampoco lo es la propiedad privada; por lo cual son regulados y limitados por el Estado; que interviene por razones de interés superior y en el marco de la ley para equilibrar asimetrías, proteger otros derechos fundamentales y promover el desarrollo integral de la nación (artículo 112, CRBV). Este derecho de libertad económica se entrelaza con la iniciativa privada que junto al Estado promueve el desarrollo económico nacional para generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica de la nación (artículo 299, CRBV).

La intervención del Estado se establece para asegurar la existencia misma de un sistema económico humanista que haga posible la justa distribución de la riqueza ante las potenciales desigualdades generadas en la sociedad capitalista prevaleciente hasta fecha reciente y cuya lógica y funcionamiento es contraria a los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad. En correspondencia con ello, se adopta como mecanismo a la planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta (artículo 299, CRBV). La intervención del Estado en la economía se traduce en la promoción, garantía, protección y coordinación del sistema socioeconómico por medio de la política económica.

Este fundamento, propio de la economía social lo es, a su vez, del modelo de economía socialista, en la medida que la igualdad social y la intervención reguladora del Estado aseguran que las relaciones sociales de producción en la esfera de la economía, no respondan a la lógica de la acumulación y explotación capitalista; sino al desarrollo y bienestar del conjunto de la sociedad, lo cual se plantea como el propósito de alcanzar una sociedad justa y amante de la paz, en la cual no tienen cabida las relaciones de explotación y dominación social que conducen a la exclusión y represión en lo político y social.

De forma articulada con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999 se adoptó el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 y posterior el Proyecto Nacional Simón Bolívar, Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007-2013, Primer Plan Socialista estructurado sobre siete ejes. Específicamente

en el cuarto eje se proponía el modelo productivo socialista, en el cual se combinaban empresas de producción social, empresas de estado y capitalistas privados para consolidar un modelo productivo endógeno que respondiera a las necesidades básicas de la población en forma sustentable y que no tuviera como lógica la reproducción del capital. De allí se planteaba como estrategias y políticas: mejorar la distribución de la riqueza y el ingreso, expandir la economía social, apoyar los sectores nacionales de manufactura y otros servicios, asegurar una participación eficiente del Estado en la economía, el impulso a la agricultura, la eliminación del latifundio y fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en función de las prioridades estratégicas del país. Se planteaba que el Estado conservaría el control de las actividades de valor estratégico para el desarrollo nacional. Finalmente, la Ley del Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 como hoja de ruta, desarrolla en el segundo gran objetivo histórico, continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI en Venezuela que, a su vez, expone como objetivos nacionales la transformación del sistema económico rentista petrolero y capitalista en el modelo productivo socialista y la construcción de una sociedad igualitaria y justa, que conjuga los objetivos estratégicos y generales para el impulso de un nuevo tejido productivo orientado a la transición al socialismo, la fijación de un sistema de precios justos, un sistema de distribución directa de insumos y productos, conformar la institucionalidad para la gestión socialista, superar las formas de explotación capitalista en el proceso social del trabajo con la universalización de la seguridad social, la formación colectiva en los centros de trabajo y la garantía de prestaciones básicas universales entre otras acciones.

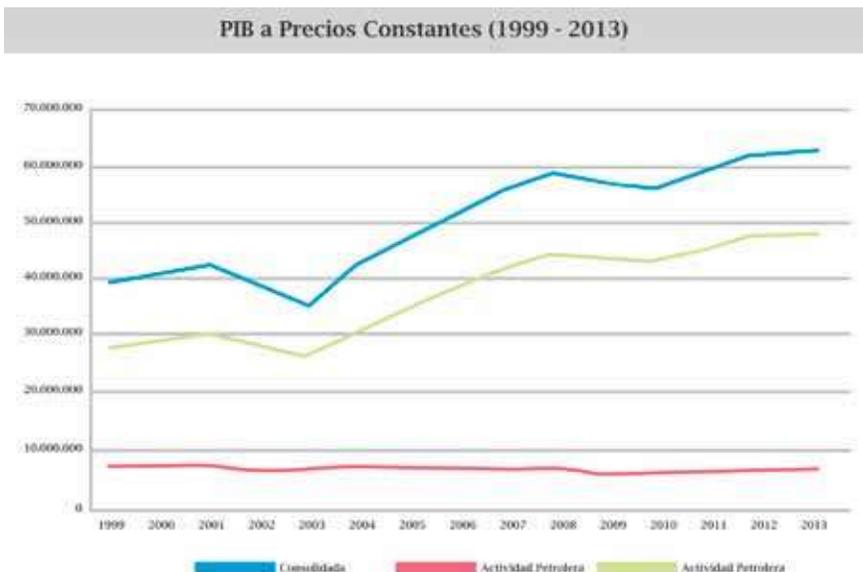
La renta petrolera y los ingentes recursos que coloca en manos del Estado son la base de la inversión social. De allí que autores como Víctor Álvarez (2010) y Jorge Giordani (2012) señalen –referente al caso venezolano– la característica de socialismo rentístico y el reto de hacer de la renta petrolera el motor de un modelo productivo de inclusión social y transformador de las relaciones sociales de producción<sup>144</sup>.

Durante el período bolivariano, el PIB como indicador de la productividad nacional creció en forma sostenida con la excepción de la turbulencia política de los años 2002 y 2003 causados por el golpe de Estado y la paralización temporal de la industria petrolera. De sobremanera el crecimiento fue de la actividad no petrolera que comprende la industrial, comercial, agrícola y servicios. Entre el año 1999, que marca el inicio del primer mandato del presidente Hugo Chávez Frías y el año 2013, cuando asume la presidencia Nicolás Maduro Moros, dando continuidad al

---

144 Jorge A. Giordani, *La transición venezolana al socialismo*, Caracas, Vadell Hermanos Editores, 2012; y: Víctor Álvarez R., *Del Estado burocrático al Estado comunal*, Caracas, Centro Internacional Miranda, 2010.

proyecto bolivariano y la transformación socialista, el PIB se incrementó en 57%, en tanto el manufacturero lo hizo en 29,9% durante el período. No obstante, a partir de 2014 la caída pronunciada del PIB resultado sobremanera de la caída de los precios petroleros, ha significado un impacto negativo en la economía que se refleja en una severa caída del PIB que alcanza el -3,9% para el cierre del 2014 y del -5,7% para el 2015 según datos del Banco Central de Venezuela<sup>145</sup>.

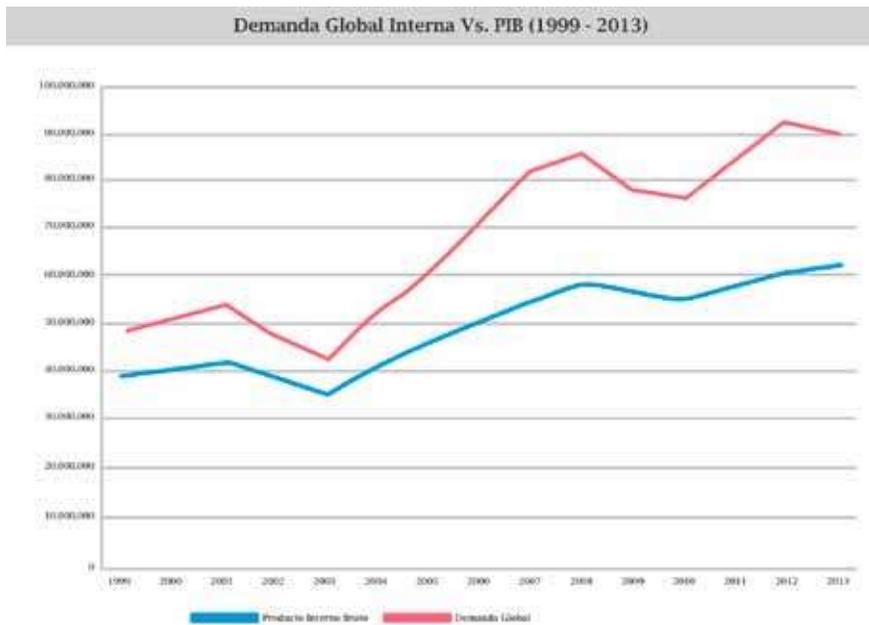


**Fuente:** Banco Central de Venezuela (BCV)

**Fuente:** Ministerio del Poder Popular de Planificación, *Venezuela en cifras., Nuestra transición al socialismo*, Caracas, mayo 2016, [en línea] <<http://www.mppp.gob.ve/libro/>>.

145 *Informe del BCV*, Caracas, febrero, 2016, 11ps.

El análisis de la economía revela que la demanda global creció hasta el año 2013 en que se dispone de datos, a ritmo sostenido de 118% por encima del PIB.



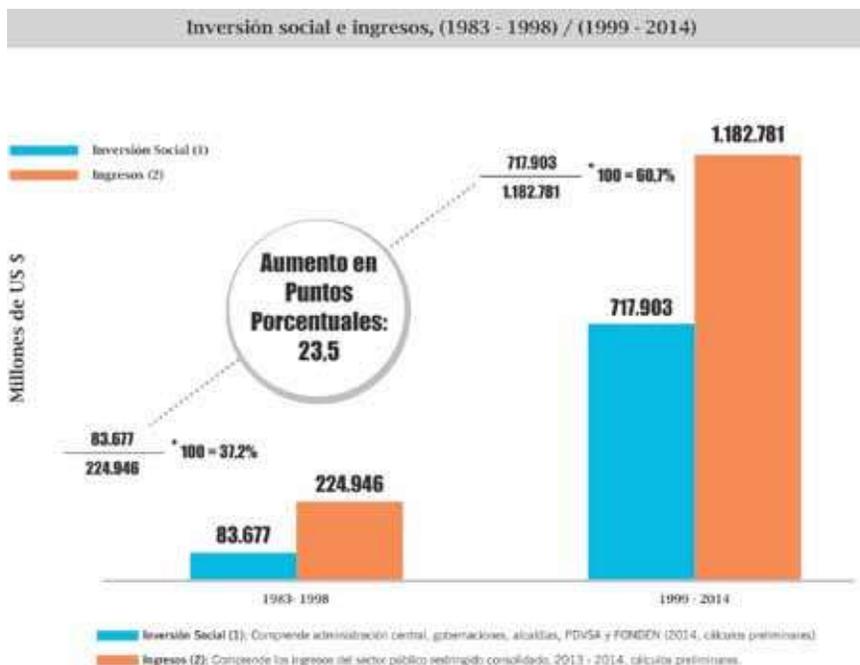
**Fuente:** Banco Central de Venezuela (BCV)

**Fuente:** *Venezuela en cifras. Nuestra transición al socialismo...*

En cuanto a la inversión social, ella ha sido congruente con el programa e ideario que articula derechos fundamentales consagrados en la Constitución vigente y otros pactos de derechos humanos suscritos por la república con el ideario del socialismo bolivariano, cuya hoja de ruta retrata el Plan de la Patria (2013-2019).

El conjunto de políticas públicas orientadas a la justa distribución de la riqueza se pone de manifiesto en la distribución del ingreso y la inversión realizada en desarrollo social y participación, que se incrementó entre 1999 y 2014 en 60,7% bajo los gobiernos bolivarianos, comparativamente con el periodo 1983 a 1998 bajo el puntofijismo que lo hizo en 37,2% con el enfoque de gasto social. Posterior la tendencia se ha mantenido hasta consolidar 71,4% en el periodo 1999- 2015 de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

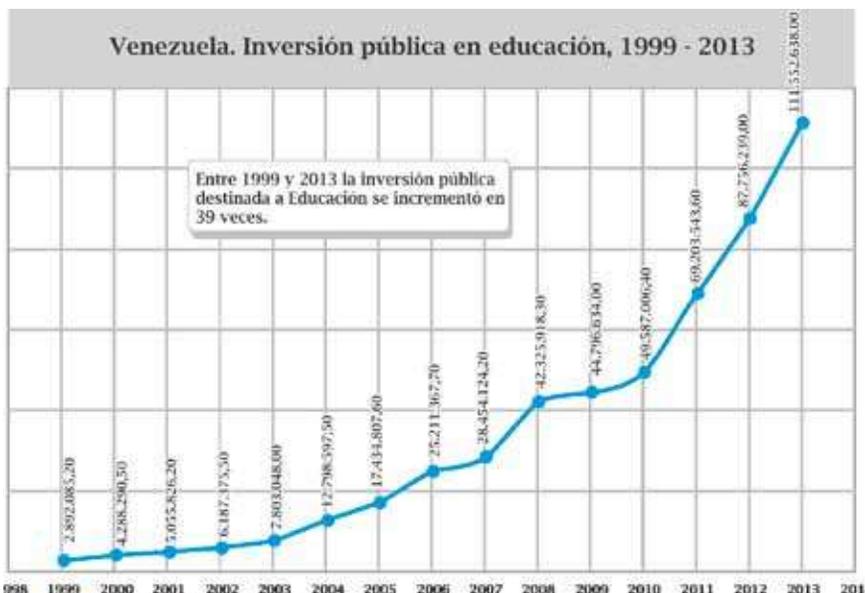
**Fuente:** -Oficina Central de Presupuesto (CNAPRE) - Banco Central de Venezuela (BCV).  
 Instituto Nacional de Estadística (INE) Cálculos propios



-Ministerio del Poder Popular de Planificación. Cálculos propios.

**Fuente:** Venezuela en cifras. Ministerio del Poder Popular de Planificación, *Nuestra transición al socialismo Venezuela en Cifras. Nuestra transición al socialismo...*

Esta lógica pone de manifiesto el nuevo modelo de distribución de la riqueza social, o lo que es lo mismo, la política pública de desarrollo social integral fundada en derechos: educación, salud, vivienda, seguridad social, desarrollo social, cultura, ciencia y tecnología que hace realizable el principio constitucional de alcanzar una sociedad justa y amante de la paz.



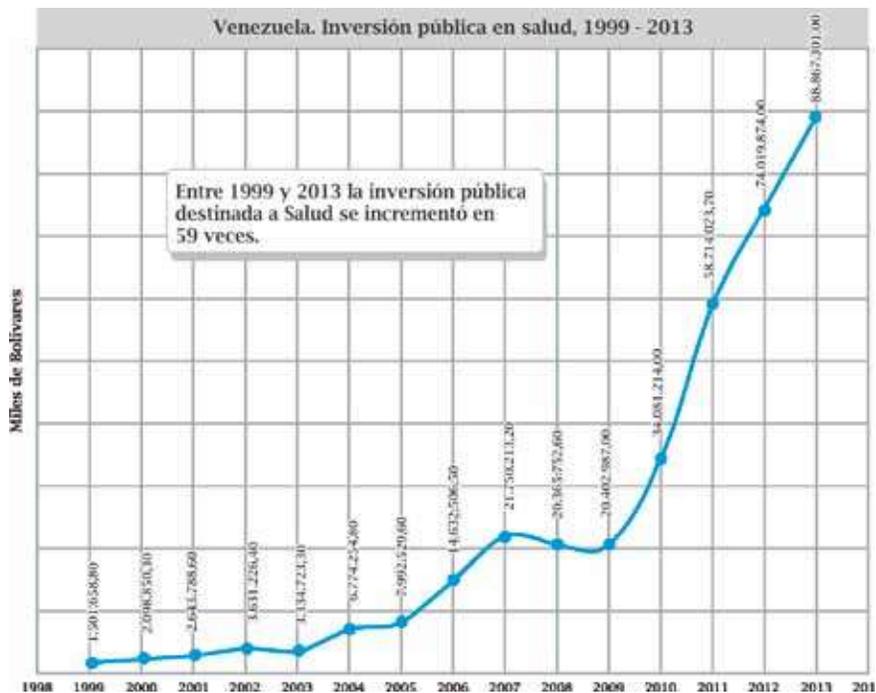
**Nota:** Incluye modificaciones al 23 de septiembre de 2013. Gobierno Central incluye cifras estimadas al 31/12/2013

**Fuente:** Oficina Central de Presupuesto (ONAPRE) – Banco Central de Venezuela (BCV) – Instituto Nacional de Estadística (INE) – Cálculos propios – Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP). Cálculos propios.

La inversión social en educación abarcó el mejoramiento y ampliación de la planta física, programas, dotación y equipamiento lo cual ha redundado en un aumento significativo de la matrícula escolar que pasó de 737.967 estudiantes en educación inicial en 1998 a 1.605.391 en 2014; de 3.261.343 en educación primaria a 3.473.886 en 2014; de 400.798 en educación media a 1.620.583 en 2014 y de 862.862 estudiantes universitarios en el 2000 a 2.629.312 para el año 2013<sup>146</sup>, lo cual se incluye la Misión Sucre que abarca la preparación universitaria. No se dispuso de datos consolidados comparables para el periodo 2015 y 2016, no obstante la consulta de la Memoria y Cuenta de los Ministerios correspondientes para esos años. Aun así, consideramos que no se invalida la afirmación hecha del esfuerzo continuado en el sector educativo, como parte de la política de desarrollo social integral.

**Nota:** Incluye modificaciones al 23 de septiembre de 2013. Gobierno Central incluye cifras estimadas al 31/12/2013

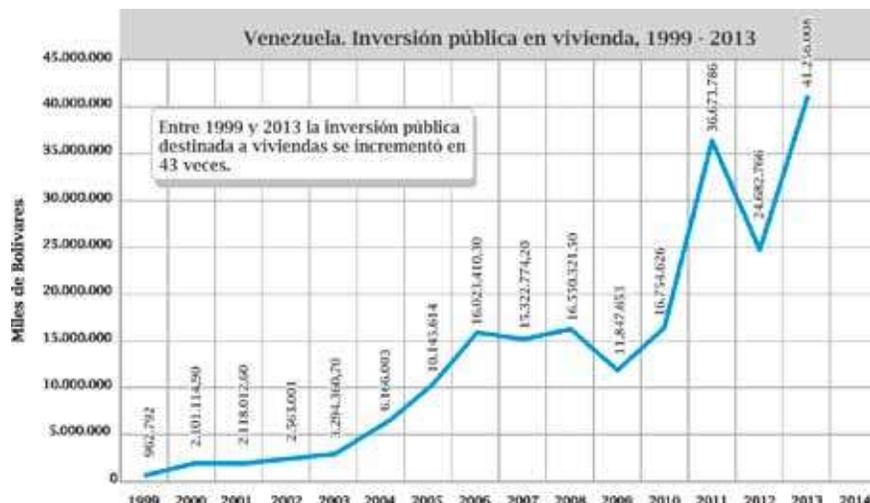
146 Instituto Nacional de Estadística, *Sistema de Información para la Planificación y Desarrollo*, Caracas, 2015, p.41.



**Fuente:** Oficina Central de Presupuesto (ONAPRE) – Banco Central de Venezuela (BCV) – Instituto Nacional de Estadística (INE) – Cálculos propios – Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP). Cálculos propios.

En el campo de la salud, otro de los sectores focales de atención social prioritaria, la cobertura del sistema público nacional alcanzó para el año 2014 el 82% de la población<sup>147</sup>.

147 Ibidem, p.45

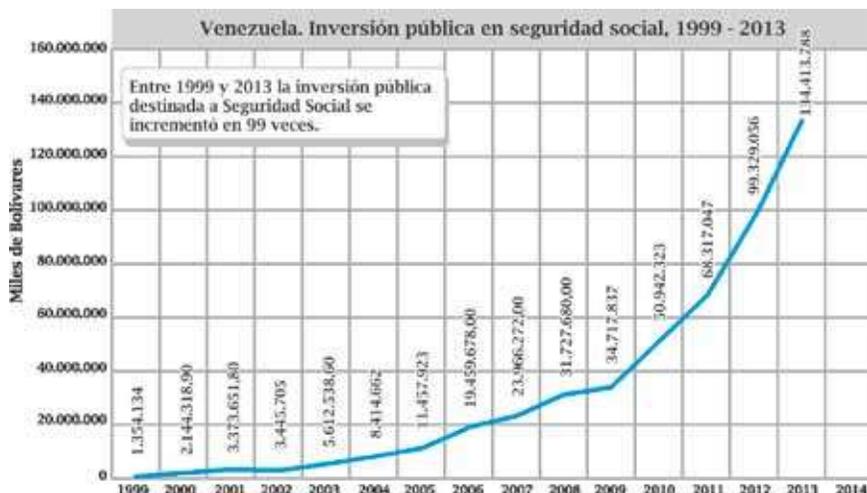


En cuanto a la vivienda, la Gran Misión Vivienda Venezuela había construido hasta el año 2013 un total de 699.601 nuevas viviendas y según declaraciones periodísticas aportadas por el Ministro para Hábitat y Vivienda hasta mediados del mes de diciembre de 2015 se habían construido 983.356 viviendas<sup>148</sup>, alcanzando para el 30 de diciembre de ese año el millón de viviendas entregadas, en un acto oficial encabezado por el presidente de la República, Nicolás Maduro, en el urbanismo Antonio Ricaurte en el estado Aragua<sup>149</sup>. En el curso del año 2016 se construyeron 333.503 viviendas más, totalizando 1.330.521 desde el inicio de la Gran Misión y rehabilitando adicional en el marco de la Gran Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor otras 216.292 viviendas<sup>150</sup>.

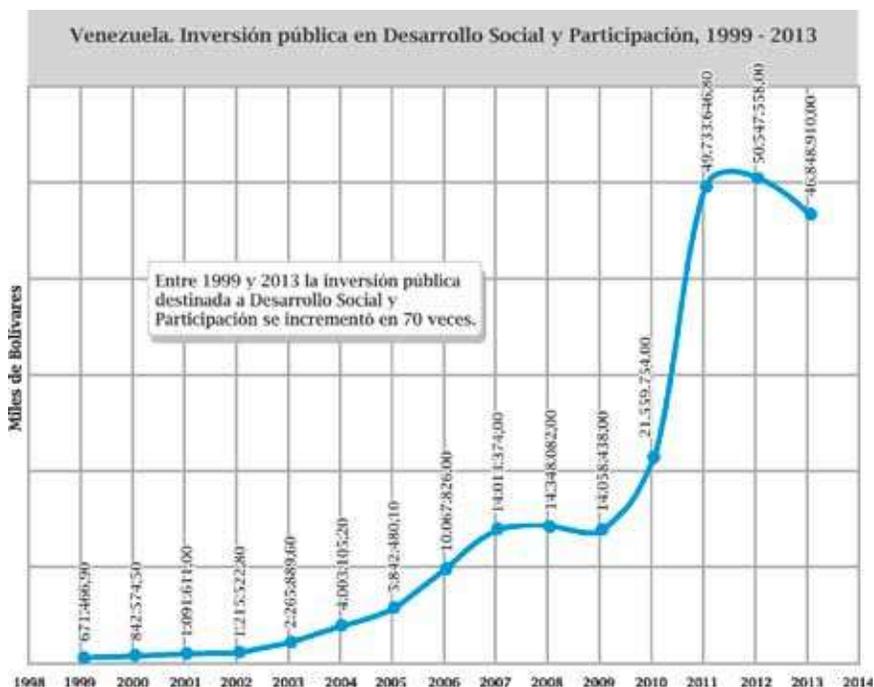
148 *El Universal*, Caracas (24 de diciembre de 2015).

149 Ver:[en línea]<[www.vtv.gov.ve/articulos/2015/12/30](http://www.vtv.gov.ve/articulos/2015/12/30)> y <[www.rnv.gov.ve/meta-cumplida-presidente-maduro](http://www.rnv.gov.ve/meta-cumplida-presidente-maduro)>.

150 Ver:[en línea] <<http://vtv.gov.ve/2016-gran-mision-vivienda-venezuela>>.



Fuente: Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP).

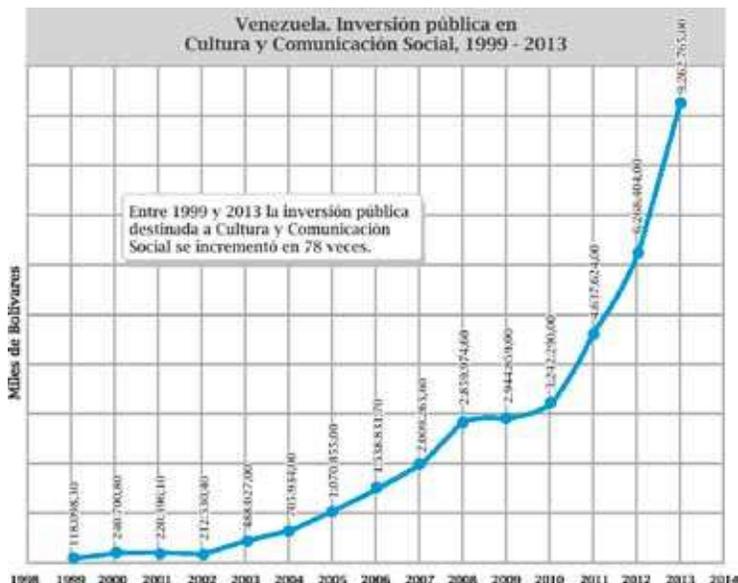


Fuente: Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP).

Nota: Incluye modificaciones al 23 de septiembre de 2013. Gobierno Central incluye cifras estimadas al 31/12/2013

Fuente: Oficina Central de Presupuesto (ONAPRE) - Banco Central de Venezuela (BCV) - Instituto Nacional de Estadísticas (INE) - Cálculos Propios -

Otros sectores, como el desarrollo social, cultura y la ciencia y tecnología muestran comportamientos similares en cuanto a las prioridades en inversión pública.

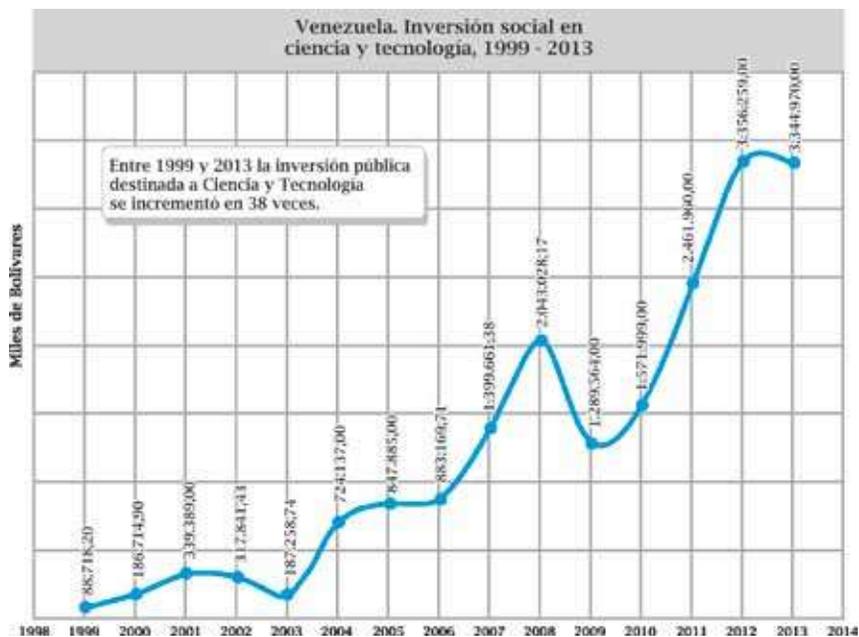


**Nota:** Incluye modificaciones al 23 de septiembre de 2013. Gobierno Central incluye cifras estimadas al 31/12/2013.

**Fuente:** Oficina Central de Presupuesto (ONAPRE) – Banco Central de Venezuela (BCV) – Instituto Nacional de Estadística (INE) – Cálculos propios – Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP). Cálculos propios.

La visión de desarrollo integral y progresividad de los derechos enmarcan el esfuerzo sostenido en el cumplimiento de los lineamientos trazados por el Plan de la Nación a lo largo del tiempo.

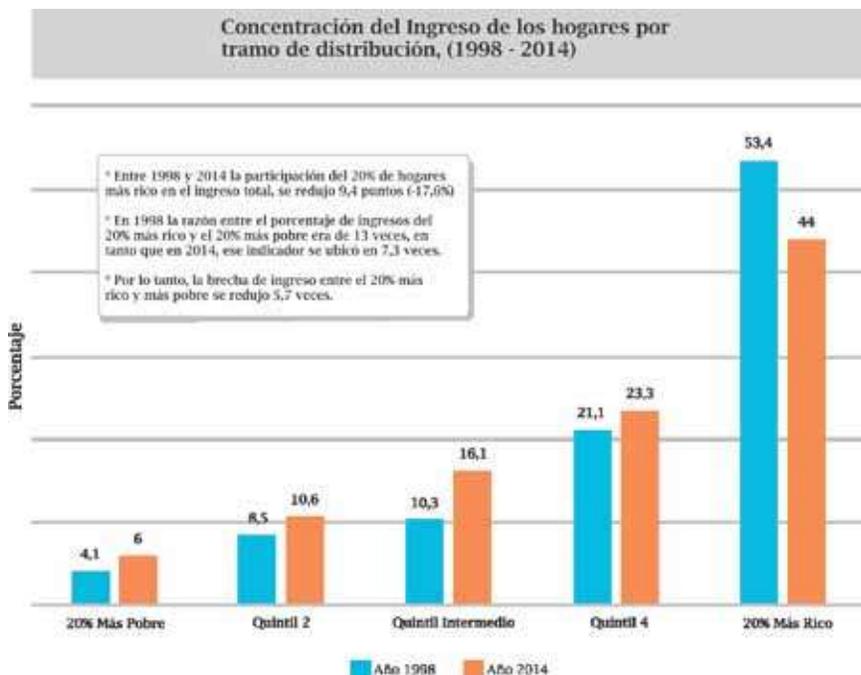
La noción de integralidad conlleva la articulación de derechos sociales, económicos, políticos, culturales y de otra naturaleza en forma tal, que se traduce en acciones de política como el apoyo a grupos culturales, radios comunitarias o el rescate de las historias comunitarias.



**Nota:** Incluye modificaciones al 23 de septiembre de 2013. Gobierno Central incluye cifras estimadas al 31/12/2013

**Fuente:** Oficina Central de Presupuesto (ONAPRE) – Banco Central de Venezuela (BCV) – Instituto Nacional de Estadística (INE) – Cálculos propios – Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP). Cálculos propios.

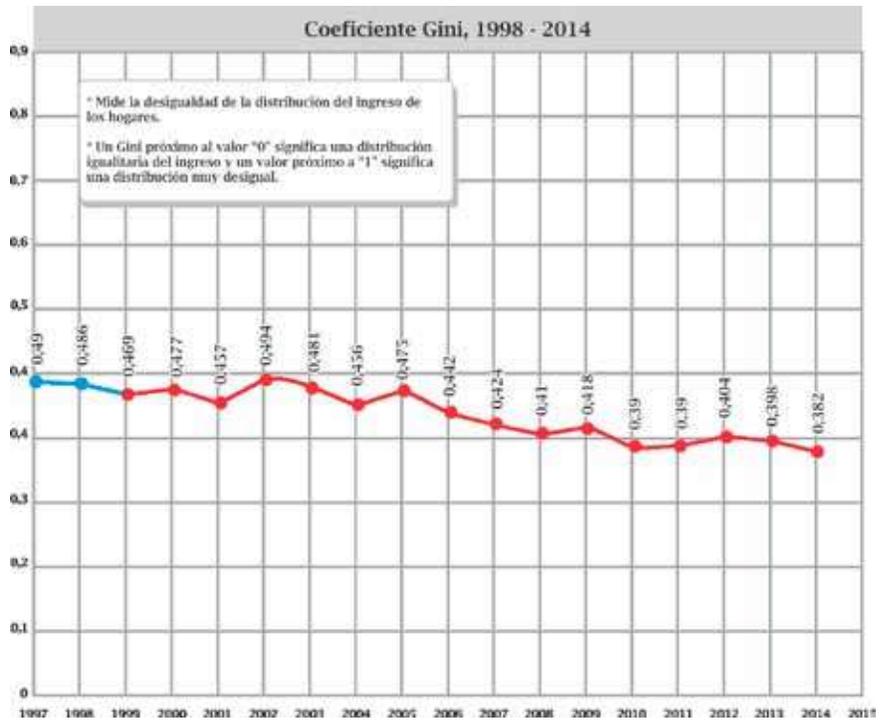
En conjunto la redistribución del ingreso por hogares revela una progresiva condición de mayor igualdad, al reducirse la brecha de ingresos entre el 20% más rico y el más pobre en 5,7 veces entre 1998 y 2014.



**Nota:** Se refiere a los 1eros semestres de cada año.

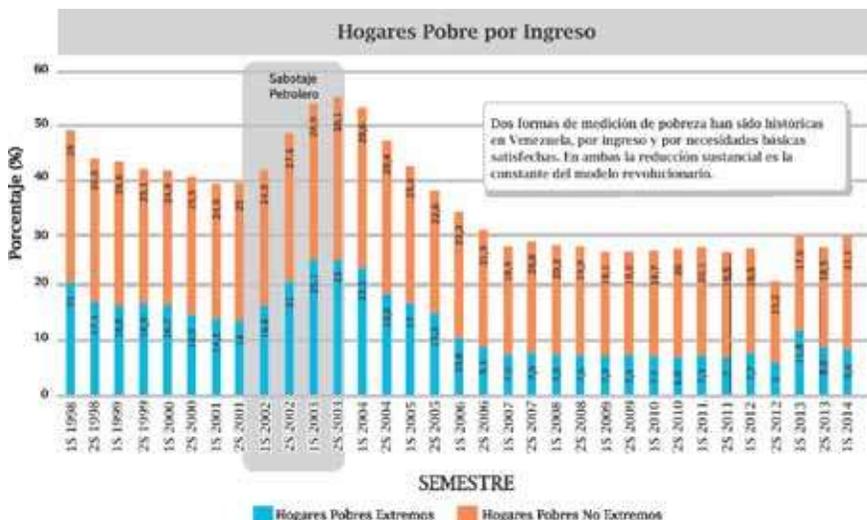
**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas, INE

Esto es consistente, por lo demás, con el coeficiente de Gini que mide la desigualdad de la distribución del ingreso, cuyo comportamiento ha variado de 0,486 en 1998 a 0,382 en 2014 y 0,38 en 2015 según datos del INE.



**Fuente:** Encuesta de Hogares por Muestreo, Instituto Nacional de Estadísticas, INE

La situación de pobreza y exclusión resultado del modelo económico capitalista imperante hasta 1998, se ha reducido drásticamente con la incorporación del contenido social en las políticas económicas que ha disminuido tanto la pobreza por ingreso como la estructural



**Fuente:** Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP).

Para el segundo semestre de 1998, medida por ingreso, los pobres representaban el 43,9% de la población; los pobres no extremos, el 26,9% y los pobres extremos, el 17,1%. Transcurrido poco más de una década, en 2012, los pobres eran 21,2%; los pobres no extremos el 15,2% y los pobres extremos alcanzaban el 7,7% de la población. Al año siguiente, en 2013 la situación de pobreza extrema alcanzaba el 27,3%, mientras los pobres no extremos eran el 18,5% y los pobres extremos el 8,8% de la población. Este rebote en el incremento de los indicadores de pobreza se ha sostenido entre los años 2014 y 2015 al pasar los pobres de 32,6% en 2014 a 33,1% en el primer semestre de 2015, último registro disponible. De igual forma, los pobres no extremos pasaron de 23,1% a 23,8%. En cambio para el caso de los pobres extremos, tras un leve incremento a 9,5% de los pobres extremos, disminuyó a 9,3% en el primer semestre de 2015 según datos del INE<sup>151</sup>. Otro tanto puede decirse en relación a la población pensionada, un sector social vulnerable que pasó de 387.007 personas en 1998 a 2.565.725 en el año 2014 bajo el impulso de la Misión En Amor Mayor. Posterior, para el 1 de diciembre de 2015 se incrementó a 3.081.381 pensionados que representa el 84,8% de cobertura. En la presentación del mensaje anual, a comienzos de enero de 2017 ante el Tribunal Supremo de Justicia, el presidente Nicolás Maduro señaló que para el año 2016 la cifra de pensionados era de 3.283.034, lo cual representaba 89,9% de cobertura de la población en edad de pensión.

151 Tomado del: Instituto Nacional de Estadística, *Informe de pobreza por línea de ingreso*, 1 semestre 1997, Caracas, 2015.



Fuente: Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, IVSS.

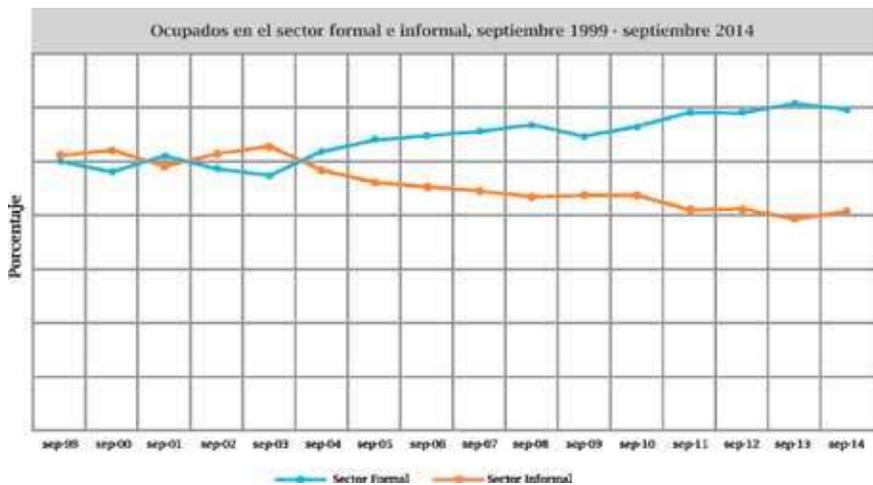
Nota: Año 2014 acumulado hasta el mes de agosto.

La política de protección al trabajo como derecho constitucional ha sido constante, con excepción de los años 2002 y 2003 en los cuales, el golpe de Estado y el sabotaje petrolero impactaron negativamente en la economía nacional generando obstáculos a los objetivos de las políticas gubernamentales. La tasa de desocupación laboral pasó de 11% en 1998 a 8% en 2014 y a 3,5% en 2016 de acuerdo con datos del INE.



Fuente: Encuesta de Hogares por Muestreo, Instituto Nacional de Estadística (INE), Caracas, 2015.

En cuanto al empleo, es de hacer notar que el comportamiento de la tasa de ocupación, por sector, ha pasado de una relación en la cual el empleo era mayormente informal en 1998 a una mayor ocupación en el sector formal en 2014, con una evidente tendencia de decrecimiento de ocupación en el sector informal hasta esa fecha.



Fuente: Encuesta de Hogares por Muestreo, Instituto Nacional de Estadísticas, INE.

Si bien el principal empleador es el sector privado, progresivamente el sector público ha venido empleando a mayor número de trabajadores, en una relación 80% a 20%.



Fuente: Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP).

Como resultado de la mayor ocupación laboral entre 1999 y 2013, el promedio de perceptores de ingresos o empleados en actividades productivas por núcleo familiar pasó de 1,56 en 1990 a 2,01 en 2013.

Personas, perceptores de ingreso, ingreso laboral e ingreso total promedio del hogar, 1990-2013.

<b>Año</b>	<b>Tamaño del Hogar (personas x hogar)</b>	<b>Perceptores de Ingresos por hogar</b>
1990	4,99	1,56
1995	4,85	1,62
2000	4,69	1,94
2005	4,32	1,93
2010	4,05	1,96
2012	4,04	2,03
2013	4,00	2,01

**Fuente:** Encuesta de Hogares por Muestreo, Instituto Nacional de Estadísticas, INE.

**Nota:** Las cifras del ingreso a nivel del hogar está sub-declarado.

En correspondencia con lo anterior, a lo largo del periodo, el ingreso mínimo legal se ha incrementado en forma continua por medio de una política dirigida a la protección del salario complementado con el bono de alimentación y el despliegue de otras medidas como el acceso a programas sociales y de alimentación por medio del Mercado de Alimentos (Mercal) o Mi Casa Bien Equipada, los cuales abaratan los precios de los productos, respecto de los circuitos privados de comercialización.

La nueva orientación del modelo económico, la alta dependencia de los insumos importados en los procesos productivos, la especulación cambiaria y la guerra económica han hecho que la inflación sea un obstáculo al desarrollo de la economía nacional en fase de transición al socialismo. No obstante, comparativamente en el periodo bolivariano transcurrido y al menos hasta el año 2014, la tasa promedio de inflación fue menor respecto del periodo puntofijista, siendo en el mandato presidencial de Rafael Caldera, en 1996, que se alcanzó la mayor tasa inflacionaria de 103,2% de las últimas décadas. Asimismo, considerada su relación con la pobreza se puede inferir que las políticas sociales dirigidas a aminorar el impacto negativo de la inflación en la pobreza extrema en el período bolivariano han constituido un muro de protección si se compara con la etapa previa. Empero la escalada inflacionaria a partir de 2014 pone en severo riesgo buena parte de las políticas distributivas al impactar negativamente en el ingreso familiar y el precio final de bienes y servicios. Según cifras del Banco Central de Venezuela el índice de precios al consumidor al cierre de 2014 alcanzó 121,7% y para 2015 el 180,9%<sup>152</sup>.

---

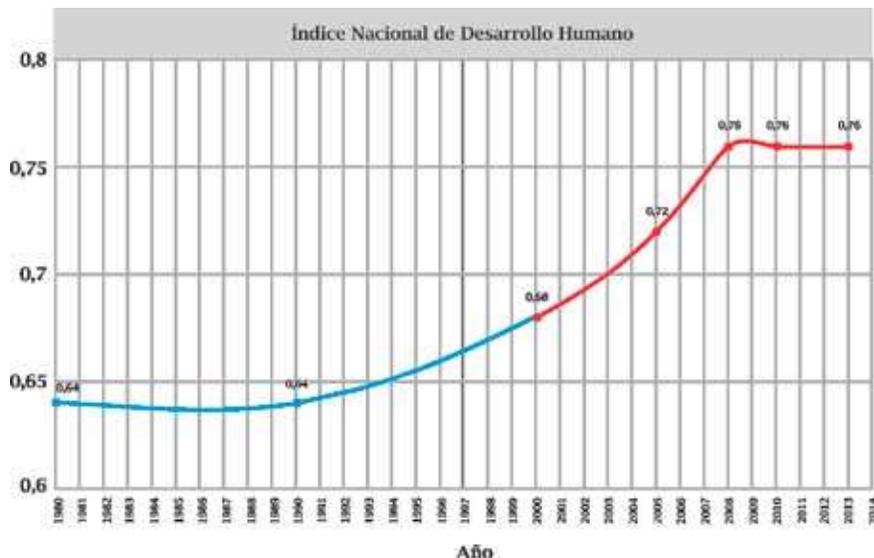
152 Informe del BCV, op.cit.



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas, INE / Banco Central de Venezuela (BCV)

La transición venezolana al socialismo por vía pacífica, en el marco de un sistema de economía humanista y de justa distribución social de la riqueza, generó desde un primer momento, resistencia y oposición por parte de los sectores de la burguesía parasitaria y del capital extranjero, con inversiones e intereses en el país, por ser usufructuarios de las ventajas del modelo capitalista dependiente y subordinado que había imperado. En síntesis considerado el índice de desarrollo humano como expresión del buen vivir<sup>153</sup>, ha pasado de 0,64 en 1980 a 0,68 en 2000 y de allí a 0,771 en 2013, lo cual representa un salto significativo, reflejo de los avances en salud, educación e ingreso considerados líneas más arriba en el marco de la política de desarrollo social integral y la palanca fundamental de las misiones socialistas. Aún cuando las dificultades crecientes se reflejan en el retroceso del indicador, pasando de 0,769 en 2014 a 0,767 en 2015 según datos del informe de Unicef para el año 2016, sin embargo sigue calificando un alto índice de desarrollo humano.

<sup>153</sup> El término buen vivir o vivir bien es una adaptación contemporánea de la visión ancestral de los pueblos originarios de la región andina, quienes concebían la vida plena (Sumak Kawsay) como convivencia social en armonía con la naturaleza vinculando las vivencias ancestrales y los colectivos. En sentido contemporáneo la expresión ha sido reivindicada por los movimientos indígenas de Ecuador y Bolivia. En oposición al discurso liberal y los valores de la civilización occidental capitalista. En el caso venezolano, hacia el año 2010 el presidente Hugo Chávez utiliza el término para referirse al régimen de derechos sociales, económicos, culturales y políticos que son fundamento del accionar de las políticas públicas en vivienda, salud, educación, ambiente o cultura formuladas en beneficio del pueblo y para el pueblo, que se constituye en el sujeto de la revolución bolivariana con un creciente nivel de conciencia social.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

El contexto de desestabilización y ataques al aparato productivo nacional, sumado a la caída abrupta de los precios petroleros señalada ha hecho difícil contar en esta investigación con fuentes de información estadística detallada y sistemática más allá del año 2014, dificultando continuar los gráficos en las series temporales y el análisis del impacto en el conjunto de la política social<sup>154</sup>, aun cuando algunos indicios permiten validar que se ha mantenido en medio de las evidentes dificultades la política de desarrollo social integral y la continuación de las misiones socialistas como concreción de derechos fundamentales en el marco constitucional del Estado de Justicia Social.

#### 4.2 LOS DERECHOS FUNDAMENTALES CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y LAS MISIONES SOCIALES BOLIVARIANAS

Ya consideramos ampliamente en el primer capítulo la naturaleza de los derechos humanos como universales, indivisibles, interdependientes e inalienables. El principio de interdependencia implica que un derecho no puede sacrificarse para garantizar otro, aunque algunos de ellos siendo individuales han de ponderarse en función del interés colectivo como, por ejemplo, el derecho a la propiedad privada. Asimismo, la indivisibilidad obliga a garantizar los derechos humanos en forma conjunta o integral. No obstante, hay diferentes lógicas con respecto a

154 Acerca de la guerra económica las estrategias desplegadas y los mecanismos utilizados, ver: Tony Boza, *La guerra contra el pueblo*, Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo, Caracas, 2014

la garantía de los derechos humanos, de acuerdo a su tipo, por ejemplo: los derechos civiles y políticos son de aplicación inmediata, mientras que los económicos y sociales son de realización progresiva, aunque tengan igualmente carácter obligante<sup>155</sup>. El bienestar social y la realización de la justicia en sentido material, aparecen como funciones prioritarias del Estado social de derecho y de justicia, manteniendo el principio de legalidad o actuación conforme a las normas.

Este orden legal no trasciende al mero formalismo y se coloca al servicio del hombre para ser garante del bien común y la igualdad sustantiva; basado en los principios de: reconocimiento, garantía, exigibilidad, justicia social y dignidad humana. El Estado debe así crear, conservar y comprometerse a materializar esos derechos para alcanzar su fin satisfaciendo las necesidades de los ciudadanos y logrando el bienestar general. Por ello, la justicia, la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, el desarrollo integral del individuo y de la sociedad y la protección de sus derechos fundamentales, se transforman en acciones prioritarias del Estado, en guías para la gestión pública que se expresa en política social.

El Estado democrático y social de derecho y de justicia que consagra nuestra carta magna, persigue la armonía entre las clases, evitando que una clase dominante imponga su condición de superioridad a la mayoría que conforma la clase trabajadora, sometiéndola e imponiéndole condiciones de pobreza y explotación que impiden su desarrollo social y una vida digna.

En un Estado de derecho, la aplicación de la ley es un imperativo; pero en el Estado democrático y social de derecho y de justicia, el Estado está obligado a intervenir y corregir aquellas situaciones que generen desigualdad entre los ciudadanos, por lo cual procurará la protección de los asalariados frente al poder económico, tutelando al excluido asegurándole acceso efectivo a la salud, la vivienda, la educación, seguridad social y protección laboral al trabajador como débil en relación al patrono y la racionalidad del mercado.

El Estado es por tanto, garante de la satisfacción de las necesidades vitales de los ciudadanos, tales como, la seguridad, la atención de salud, el acceso a la vivienda y la educación, el abastecimiento en tanto seguridad alimentaria, la cultura como identidad colectiva y esparcimiento, entre otras. El fortalecimiento del Estado democrático y social de derecho y de

---

155 La temporalidad y progresividad de los Derechos Humanos es un factor de la mayor importancia pues, si bien su reconocimiento es inmediato como derecho, su realización se hace dependiente de un conjunto de condiciones que el Estado debe acometer para asegurar la sustantivación o materialización. Así el derecho a la vida es inmediato y pleno, pero el derecho a la educación depende para su concreción de la creación de instituciones educativas, la formación de educadores y la elaboración de programas educativos idóneos para la instrucción de calidad.

justicia, avanza en su concreción a la par que, para lograr la paz protege a la población, alcanza un desarrollo humano sostenible y asegura la eficacia de las políticas públicas medidas por el grado de desarrollo de los derechos humanos en las políticas públicas.

El Estado social de derecho y de justicia se apoya como soporte de su accionar en los principios de:

- 1. Equidad:** que constituye un componente del desarrollo humano expresado como igualdad efectiva en el acceso a los bienes y servicios, que son necesarios para una vida digna y calidad de vida. Este principio va acompañado de la *desigualdad compensadora* y el respeto a las minorías para hacer posible el equilibrio y corregir las asimetrías entre sectores de la sociedad y la eventual *tiranía de la mayoría*.
- 2. Solidaridad:** que implica el reconocimiento y apoyo mutuos debidos entre los miembros de la sociedad, quienes comparten un sentimiento y voluntad comunes que se expresa en acciones correctoras de las condiciones de desigualdad sean por causas sociales o de otra naturaleza.
- 3. Bien Común:** que obedece al conjunto de principios, reglas, instituciones y medios que permiten promover y garantizar la existencia de todos los miembros como parte integrante de una comunidad humana. Es decir, el reconocimiento, el respeto y la tolerancia en las relaciones con el otro. En el plano efectivo, el bien común representa la materialización de los bienes y servicios como alimentación, vivienda digna, energía, educación, salud, transporte, información, democracia y expresión artística.
- 4. Corresponsabilidad:** que se refiere a la relación de compromiso y responsabilidad mutua, que asume el ciudadano junto al Estado para la gestión pública eficiente, transparente y democrática en términos que sea participativa, social y protagónica.
- 5. Convivencia social:** desde un punto de vista envuelve los aspectos formales como la ética, moral y respeto al otro. Ahora bien, desde un punto de vista concreto refiere a la no discriminación, la aceptación de la diversidad cultural, social e ideológica. Es decir, el respeto a los derechos y a las diferencias de valores que comprenden el hecho de vivir en sociedad.
- 6. Justicia social:** se refiere a las nociones fundamentales de igualdad y derechos humanos a la inclusión social, de manera que

todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades para su desarrollo integral y humano en condiciones de paz y seguridad, cumpliendo a la par con sus deberes como miembro de la sociedad.

En el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se establece que

Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

En este artículo, el ámbito social se convierte en uno de los pilares del ordenamiento jurídico y viene a significar, entre otros aspectos:

- Una integración socialmente incluyente, que reconoce a todas las personas su identidad como miembros de la sociedad venezolana.
- La protección de las libertades y derechos relacionados con la dignidad humana, en condiciones de igualdad jurídica y política.
- La intervención ante factores sociales, económicos, culturales y políticos que producen formas injustas de pobreza, exclusión y desigualdad social.

En correspondencia con el texto constitucional se ha derivado un marco legal que relaciona los derechos y garantías sociales plasmados en aquel, con el desarrollo de las misiones sociales, orientadas a los sectores más desfavorecidos en condición de vulnerabilidad y pobreza extrema. Un aspecto de la mayor relevancia viene a ser la clasificación de los derechos económicos y sociales que se acogen siguiendo una estructura en la Constitución vigente de 1999:

1. Derecho a la alimentación.
2. Derecho a la protección de la familia.
3. Derecho a la identidad.
4. Derecho a la vivienda y al hábitat.
5. Derecho a la salud.

6. Derecho a la seguridad social.
7. Derecho al trabajo.
8. Derecho a la educación.
9. Derecho a la cultura.
10. Derecho al deporte y a la recreación.
11. Derecho a los servicios básicos.
12. Derecho a la seguridad personal.
13. Derecho de los pueblos y comunidades indígenas.
14. Demás derechos consagrados en la ley y en los tratados y acuerdos internacionales suscritos y ratificados.

El mapa de derechos relaciona derechos fundamentales y misiones sociales, mostrando ser transversal y la estrecha articulación entre ellos y la concurrencia de más de una misión para desarrollar un derecho fundamental, sea político, social, económico, cultural o ambiental. Por ejemplo, el derecho al sufragio y a poseer un nombre son aspectos del propósito que persigue la Misión Identidad; o el derecho a una vivienda digna y su relación con la Gran Misión Vivienda Venezuela y la Gran Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor. Ellos calzan racionalmente con una o más de las misiones sociales como ejemplifican el derecho a la alimentación que se desarrolla en el concepto de seguridad alimentaria fundamento de la Misión Alimentación y la Gran Misión Agro Venezuela y reciente la Gran Misión Abastecimiento Soberano. Otro ejemplo es el derecho de los pueblos y comunidades indígenas que se recoge en los objetivos de las misiones Guaicaipuro y Nueva Frontera de Paz, que atienden los pueblos originarios respetando su cultura y tradiciones ancestrales. En cuanto al derecho a los servicios básicos, la Misión Transporte y la Misión Eléctrica Venezuela se orientan a mejorar la dotación e infraestructura del transporte público y el servicio de energía eléctrica a la población en todo el territorio nacional. Por lo que respecta al derecho al ambiente, la Misión Árbol acomete acciones para preservar el medio ambiente y la biodiversidad en forma sustentable. Visto de cerca,

- **El derecho a la educación:** En la Constitución de 1999, los artículos 102 al 110, plantean que la educación se concibe como un derecho fundamental asociado a la dignidad de la persona, a la realización de un proyecto de vida como individuo, su articulación

y participación en el plano mas amplio de lo colectivo). Estos artículos se encuentran relacionados directamente con las misiones sociales: Robinson cuyo objetivo es erradicar el analfabetismo y alcanzar la prosecución al sexto grado de educación básica de jóvenes y adultos. Rivas que tiene como objetivo reinsertar dentro del sistema educativo y productivo a todas aquellas personas que por una razón u otra, no culminaron sus estudios de la tercera etapa de educación media y diversificada. Sucre que tiene como objetivo facilitar el acceso y la prosecución de la educación universitaria pública, permanente, integral, gratuita y en igualdad de oportunidades de todos los bachilleres venezolanos. Estas misiones buscan promover el empoderamiento de las personas, asegurar que haya acceso al sistema educativo para todos los niños, niñas, adolescentes y personas de la tercera edad o adulto mayor, motivando el ejercicio del derecho a la educación de calidad y gratuita.

- **El derecho a la salud:** En la Constitución vigente, el derecho a la salud se garantiza en los artículos 83 al 86, y se rige por los principios de solidaridad, universalidad, integralidad, igualdad, subsidiaridad entre los principales. Los artículos de la Constitución antes mencionados se encuentran relacionados con la Misión Barrio Adentro, cuyo objetivo es la concreción de la atención primaria como prioridad para dar respuesta a las necesidades sociales de la población, especialmente los excluidos del sistema de atención médica. Con la Misión Milagro que tiene por objetivo potenciar las capacidades y habilidades de las personas que padecen trastornos visuales y lograr su incorporación a la vida social. Por último, la Misión Sonrisa que atiende las afecciones odontológicas y brinda rehabilitación protésica bucal a la población venezolana de escasos recursos, que por carencias económicas habían sido excluidos de la asistencia odontológica.
- **El derecho a la seguridad social:** El artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, así como el convenio No 102 de la Organización Internacional del Trabajo, disponen los fundamentos del derecho a la seguridad social como derecho esencial, al disponer que:

(...) toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos

económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad<sup>156</sup>.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la seguridad social se encuentra garantizada en los artículos 80, 81 y 86<sup>157</sup> y su vinculación con el sistema de misiones se articula en la Misión José Gregorio Hernández cuyo propósito fundamental es aplicar políticas y programas destinados a desarrollar y fortalecer las capacidades de las personas con discapacidad y lograr su inclusión a una vida plena y productiva.

- **El derecho a la seguridad social para todas las personas, adultos mayores y amas de casa:** En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en sus artículos 80, 86 y 88, se establece que el Estado garantizará a los adultos mayores el pleno ejercicio de sus derechos y garantías. La Gran Misión En Amor Mayor tiene como objetivo asegurar la máxima protección, inclusión, respeto, bienestar y justicia social a las personas adultas mayores que no lograron cotizar en el Instituto Venezolano del Seguro Social (IVSS) y que ahora podrán cobrar pensiones de vejez, homologadas al salario mínimo.
- **El derecho a una vivienda digna:** El artículo 82 señala taxativamente que:

Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos. El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que estas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas<sup>158</sup>.

El Gobierno bolivariano estableció así en abril del 2011, la **Gran Misión Vivienda Venezuela** con el objetivo de garantizar una vivienda digna a las familias venezolanas que no la tengan y saldar esa deuda

---

156 Jorge Rodríguez Mancini, p.706, cit. por: William Fuentes Hernández, *Apuntes sobre la seguridad social y el sistema de previsión venezolano*, capítulo IV, "Derecho de la seguridad social"; 2009, Caracas, Edic. Liber, p.47.

157 Artículo 81. Toda persona con discapacidad o necesidades especiales tiene derecho al ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades y a su integración familiar y comunitaria. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, le garantizará el respeto a su dignidad humana

158 Artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

habitacional que en el año 2011, alcanzaba la cifra aproximada de 2,7 millones de viviendas. Otra misión relacionada con este derecho es la **Gran Misión Barrio Nuevo**, Barrio Tricolor, creada en 2013 y cuya finalidad es mejorar las condiciones físicas de los barrios populares y llevar a cabo progresivamente, acciones que contribuyan con el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

- **El derecho al trabajo y el empleo para los jóvenes:** Los artículos 87 al 97 desarrollan el carácter del trabajo como hecho social y la garantía de los derechos laborales que corresponde al Estado. El artículo 79 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala que los jóvenes tienen el derecho y el deber de ser sujetos activos en el tránsito al proceso productivo. La **Gran Misión Saber y Trabajo** es una herramienta creada por la Revolución Bolivariana para favorecer la creación del empleo productivo, que recoge la experiencia de la **Misión Vuelvan Caras**, fusionada con la **Misión Che Guevara**, como parte del plan de reorganización del **Sistema Nacional de Misiones**. Su objetivo es sentar las bases del desarrollo de un sistema de trabajo productivo, liberador para la transición al socialismo bolivariano, que supere la lógica del capital. La **Misión Jóvenes de la Patria**, creada en junio de 2013, busca garantizar el desarrollo integral, la movilización permanente y la inclusión social de los jóvenes venezolanos.
- **El derecho a la cultura:** En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela la cultura se encuentra garantizada en los artículos 98, 99, 100 y 101;

Los valores de la cultura constituyen un bien irrenunciable del pueblo venezolano y un derecho fundamental que el Estado fomentará y garantizará, procurando las condiciones, instrumentos legales, medios y presupuestos necesarios. Se reconoce la autonomía de la administración cultural pública en los términos que establezca la ley. El Estado garantizará la protección y preservación, enriquecimiento, conservación y restauración del patrimonio cultural, tangible e intangible, y la memoria histórica de la Nación<sup>159</sup>.

En el año 2006 fue creada la **Misión Cultura Corazón Adentro** cuyo objetivo es contribuir a la consolidación de un programa sociocultural que eduque a través de procesos artísticos, integrando la creación a la cotidianidad y la historia de la comunidad.

---

159 Artículo 99 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

**El derecho a la vida y la seguridad ciudadana:** La Constitución, en el artículo 43, señala que:

El derecho a la vida es inviolable. Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte, ni autoridad alguna aplicarla. El Estado protegerá la vida de las personas que se encuentren privadas de su libertad, prestando el servicio militar o civil, o sometidas a su autoridad en cualquier otra forma.

En el artículo 55 señala:

Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado, a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes<sup>160</sup>.

En julio del año 2012 el Gobierno nacional anunció la **Gran Misión a Toda Vida Venezuela** cuyo objetivo es disminuir las situaciones vinculadas con el delito, las faltas, accidentalidad vial, desastres o emergencias que constituyen amenaza, vulnerabilidad o riesgo para el disfrute de los derechos de la población, siendo englobada posteriormente en la **Gran Misión Justicia Socialista** creada en el año 2017 con el objetivo por su parte de garantizar la paz y seguridad ciudadana articulando los poderes Ejecutivo, Judicial y Ciudadano junto a la participación popular.

- **El derecho a la alimentación:** El artículo 305 de la CRBV consagra la seguridad alimentaria al establecer:

El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal, la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación.

El Gobierno nacional en marzo de 2003 creó la **Misión Alimentación**, la cual tiene como objetivos incrementar la disponibilidad de productos

---

160 Artículo 55 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

alimenticios de primera necesidad, de manera que abarque a toda la población, de forma oportuna, permanente, a precios accesibles y de calidad. Luego en 2016, por Decreto 2367 se creó la **Gran Misión Abastecimiento Soberano que** establece en su primer artículo como propósito,

(...) el impulso, desde las bases del Poder Popular y la unión cívico militar, de los motores Agroalimentario, de Producción y Distribución de Fármacos y de la Industria de productos para la Higiene Personal y Aseo del Hogar, correspondientes a la Agenda Económica Bolivariana, a objeto de potenciar el sistema productivo nacional y la disponibilidad de los rubros asociados a dichos motores de manera oportuna y segura para toda la población.

- **El derecho al reconocimiento y a la propiedad de la tierra de los pueblos indígenas:** La Constitución en los artículos del 119 al 126 establece derechos fundamentales de los pueblos originarios, a quienes

El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional<sup>161</sup>.

Este derecho es la orientación fundamental de la **Misión Guacaipuro**, la cual se encarga de canalizar recursos e implementar programas, planes y proyectos dirigidos a su desarrollo y atención integral respetando sus prácticas y culturas como pueblos originarios.

- **Derecho a la identidad:** El artículo 56 de la Constitución señala:

Toda persona tiene derecho a un nombre propio, al apellido del padre y al de la madre, y a conocer la identidad de los mismos. El Estado garantizará el derecho a investigar la maternidad y la paternidad. Toda persona tiene derecho a ser inscrita gratuitamente en el registro civil después de su nacimiento y a obtener documentos públicos que comprueben su identidad biológica, de conformidad con la ley. Éstos no contendrán mención alguna que califique la filiación.

---

161 Artículo 119 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Este derecho se desarrolla en la **Misión Identidad**, la cual fue creada en 2003, y cuyo objetivo es proveer documentación de identidad a venezolanos y extranjeros en el país de forma expedita. En particular, esta misión social asegura el ejercicio de los derechos políticos y civiles a los ciudadanos tanto venezolanos como a extranjeros, según lo establece el artículo 64 de la Constitución. Acerca de estos últimos, se les reconoce capacidad de participar en la escogencia de representantes a nivel de comunas, parroquias, municipios y estados en las condiciones fijadas por la ley, en cuanto a la edad mínima requerida para votar y lapso de residencia en el país. Aunque la Constitución establece dieciocho años como edad mínima para votar, en ciertas instancias de elección comunal contempladas en las Leyes del Poder Popular, como son el Parlamento Comunal o la vocería en el Consejo de Economía Comunal la edad requerida es de quince años.

- **El derecho a un ambiente sano:** A partir de reconocer que las personas tienen el derecho, pero a la vez el deber de proteger y mantener el ambiente, en el cual despliegan sus actividades y como heredad de una generación a otra, los artículos 127 al 129 desarrollan los derechos ambientales. Por ello se reconoce la protección del Estado para asegurar los derechos a un ambiente sano y la ordenación del territorio bajo la premisa del desarrollo sustentable y la protección del ambiente. Las misiones Árbol y Nevado atienden los aspectos medioambientales y de protección al ecosistema y las especies animales.

#### 4.3 LO SOCIAL COMO EJE TRANSVERSAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LA NACIÓN: PROYECTO NACIONAL SIMÓN BOLÍVAR (2007-2003) Y PLAN DE LA PATRIA (2013-2019)

La preocupación por la transformación social de las condiciones de injusticia y exclusión en la década de los ochenta del siglo pasado aparece definida tempranamente en el *Libro Azul*, escrito meses antes de la rebelión militar del 4F de 1992 y que constituía un pilar del ideario del Movimiento Revolucionario 200 (MBR-200)<sup>162</sup>. En esta obra cuyo autor es el Comandante Hugo Chávez expone como proyecto el Árbol de las Tres Raíces que integra el pensamiento de Simón Rodríguez acerca de la creación original de las instituciones y el gobierno para inventar un nuevo modelo de sociedad americana, que no copia. Define como segunda raíz al pensamiento doctrinario del Libertador Simón Bolívar,

---

162 En la presentación del Plan de la Nación 2001-2007, el presidente Hugo Chávez reconstruye la línea de desarrollo social bolivariano desde el Plan de Operaciones Ezequiel Zamora (1991) que contenía el Programa de Gobierno hecho público el 4 de febrero de 1992 y posterior en septiembre de ese año se presentó Como salir del laberinto. Fue posterior en contraposición a la Agenda Venezuela la formulación de la Agenda Alternativa Bolivariana que fue la plataforma del Programa de Gobierno: La Propuesta de Hugo Chávez para Transformar a Venezuela (1998).

cuyo punto de arranque es la libertad suramericana y la formulación de códigos legales propios. Finalmente, la raíz zamorana atribuida al general Ezequiel Zamora, líder de la Guerra Federal (1859-1863) que se expresa en la insurrección popular y campesina en contra de la dominación de la oligarquía conservadora, haciendo del pueblo el sujeto liberador. Las tres raíces como se definió el modelo confluyen en el Proyecto Nacional Simón Bolívar; el cual como veremos más adelante recorre los Planes de la Nación sucesivamente aprobados en los años 2007 y 2013.

El Proyecto Nacional Simón Bolívar adopta como horizonte temporal veinte años partiendo de una situación inicial crítica, para alcanzar una utopía concreta que se define en una sociedad de consulta democrática entre sus miembros y satisfacer sus deseos en el marco de un modo de ser solidario que comprende las condiciones de vida y trabajo, el sistema de normas socioculturales, decisiones económicas y políticas<sup>163</sup>.

El modelo de sociedad original comprende un sistema social, cuya estructura jurídica política se soporta en una Constitución Nacional compatible con aquella. De ahí la necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente que en el marco de la participación democrática elabore aquella. El Estado definido como Federal se concibe constituido por cinco poderes públicos: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Moral con un régimen de Gobierno democrático, participativo y protagónico. El nuevo modelo de sociedad acoge la Revolución como medio para lograr el cambio de la sociedad imperante que debe ser transformada.

Poco después, en 1996 ante un escenario político y social signado por la crisis, como tratamos en un aparte anterior, se da un paso adelante y se propone la Agenda Alternativa Bolivariana, cuyo foco planteaba la refundación del poder nacional y el tránsito hacia el Proyecto Nacional Simón Bolívar. Para lograrlo se proponía un conjunto de lineamientos estratégicos que comprenden la transformación del Estado como democrático y popular, capaz de asumir un papel protagónico en áreas estratégicas para el desarrollo nacional.

Una de cuyas funciones elementales es proveer de servicios públicos, vivienda, salud, educación e infraestructura (Op. Cit, p. 32). La palanca para ello se concibe en el petróleo como eje de industrialización, desarrollo e independencia que permitiría el financiamiento del modelo de desarrollo planteado en la Agenda Alternativa Bolivariana.

El núcleo primario de lo que transcurrido el tiempo sería la política de desarrollo social integral y el enfoque de derechos como fundamento de aquella, se encuentra en el trazado de la agenda, la cual contemplaba

163 Hugo Chávez, *El Libro Azul*, Caracas, Talleres gráficos de la Asamblea Nacional, 2014, ps. 29-40.



la premisa de “priorizar los profundos desequilibrios macrosociales generados por la aplicación del actual modelo capitalista salvaje” partiendo del principio que, “la mejor política social es la que satisface las necesidades de la población” (Op. cit, p.49). Así se desprenden dos notas que caracterizan el enfoque: es macro, dado los objetivos que persigue y antecede a la política económica, lo cual es un punto de quiebre con la política compensatoria neoliberal que impregnaba los programas sociales de la década de los ochenta del siglo pasado, influida como ya consideramos en capítulos anteriores por el Consenso de Washington y los acuerdos suscritos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en cuyos términos varias misiones técnicas de esos organismos

internacionales vinieron al país para asesorar en materia económica financiera y social.

Para recuperar los equilibrios que denominaba macrosociales, la Agenda Alternativa Bolivariana<sup>164</sup> promovía un conjunto de planes en los sectores que siguen:

1. El empleo por medio de un plan nacional de esa naturaleza.
2. La seguridad social en forma que restituya el derecho a la salud con un plan de salud integral, el cual abarque la infraestructura médica y sanitaria así como la investigación científica y la producción de medicamentos.
3. La vivienda atendida con un Plan de Urgencia Habitacional.
4. La distribución del ingreso por medio de un Plan Especial de Ajuste e Igualación que comprendía la distribución progresiva y eliminarla brecha en la distribución regresiva del ingreso.
5. El Sistema de Integración Social con un plan que abarque los sectores de: juventud, mujer, adultos mayores, militares y pueblos originarios; y
6. La seguridad pública atendida con un Plan Nacional de Seguridad y Resguardo Público que comprenda las áreas jurídica, policial y de concientización pública<sup>165</sup>.

Una vez ganadas las elecciones de diciembre de 1998 por el presidente Hugo Chávez y aprobado en referéndum popular la Constitución de 1999, las líneas anteriormente expuestas se desarrollarían y ampliarían tomando cuerpo doctrinario en los planes de la nación adoptados entre los años 2001 y 2013, los cuales se analizan de seguidas.

En 2001 la Asamblea Nacional sanciona el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007), Venezuela construye su camino en transición hacia la Revolución Bolivariana<sup>166</sup>. El plan contemplaba en su formulación un horizonte temporal mayor al plazo de seis años comprendiendo un conjunto de líneas generales y

164 La denominación de Agenda Alternativa Bolivariana asumía ese nombre en contraste y nitida ruptura con la llamada Agenda Venezuela que bajo orientación neoliberal adoptaba una política de equilibrios macroeconómicos que disminuía el gasto social como improductivo y acogía una política compensatoria y focalizada orientada a aminorar el impacto de la política de shock en los sectores sociales más vulnerables.

165 Hugo Chávez Frías, *La Agenda Alternativa Bolivariana*, Caracas, Ediciones del Correo del Orinoco, 2014.

166 República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, Venezuela construye su camino, en transición hacia la Revolución Bolivariana*, Caracas, septiembre, 2001.

equilibrios. Acerca del equilibrio social, el presidente Chávez escribió en la presentación del documento que,

se encuentra orientado, no solo a corregir las distorsiones sociales con su gran carga de exclusión y justicia, sino también a potenciar el pleno desarrollo del ciudadano en los aspectos relacionados con el ejercicio de la democracia. Ello responde a la necesidad de alcanzar el bienestar colectivo, de forma tal que la distribución de la riqueza y el ingreso que la crea, permita un alto grado de justicia político-económica y la erradicación de la pobreza como la gran meta a alcanzar<sup>167</sup>.

De ahí se desprenden dos notas sustantivas del modelo de desarrollo social que constituía la visión a largo plazo del plan: la inclusión con equidad sobre la base de la justicia social distributiva y la democracia participativa, social y protagónica fundada en el ejercicio de la corresponsabilidad.

El equilibrio social debía por tanto estar:

Dirigido a alcanzar y profundizar el desarrollo humano, mediante la ampliación de las opciones, salud, empleo, de ingresos, se organización social y de seguridad ciudadana. El Gobierno Nacional asumirá la lucha por la superación de las profundas y ampliadas desigualdades sociales, no como acciones benéficas y asistenciales, para curar las heridas de los excluidos del mercado, sino como objetivos sociales y económicos contemplados en la constitución de la República Bolivariana, como condiciones para alcanzar la ciudadanía, porque incluye, además de los derechos políticos, los derechos económicos y sociales de la población<sup>168</sup>.

Desde este punto irá progresivamente tomando forma, la política con enfoque de desarrollo integral plasmada en las misiones y micromisiones hasta conformar un gran mapa que teje los derechos humanos consagrados en la Constitución de la Nación con acciones concretas de políticas públicas en los sectores de salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social entre otras.

En estrecha vinculación con el equilibrio social se plantean el económico, político, territorial e internacional que se exponen brevemente en sus supuestos centrales:

---

167 República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, Venezuela construye su camino, en transición hacia la Revolución Bolivariana*, Caracas, septiembre, 2001, p. 8.

168 *Ibidem*, p.18.

- 1. Equilibrio económico:** sentaba las bases de un modelo productivo de crecimiento autosustentable, que promovía la diversificación productiva, la competitividad internacional y facilitaba la reinserción en el comercio internacional globalizado.
- 2. Equilibrio político:** tenía como objetivo colocar las bases para la construcción de la democracia bolivariana que logre un sistema político en el que se hagan efectivos los principios fundamentales consagrados en la Constitución: el Estado democrático y social de derecho y de justicia que garantice a los ciudadanos la vida en libertad donde impere la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y el ejercicio de los derechos humanos. Se entiende en esta dimensión que los principios de corresponsabilidad y participación son complementarios y fortalecen la gobernabilidad democrática.
- 3. Equilibrio territorial:** en este se buscaba la modificación del patrón de poblamiento, producción, inversión, distribución y recaudación concebibles en el mediano y largo plazo. Esto se fundamentaba en la definición de ejes territoriales de desconcentración que debían permitir un nuevo equilibrio del territorio y de concepto de ordenación.
- 4. Equilibrio internacional:** privilegiaba el fortalecimiento de un modelo multipolar que permitiera la participación flexible y simétrica de la comunidad de las naciones. Se partía del principio que las directrices del orden internacional son resultado de una interacción equitativa en el seno de la comunidad de naciones para la toma de decisiones mundiales. En particular se debía promover y favorecer la integración regional, lo cual reviste importancia para el propósito de las misiones sociales que abarcan una dimensión internacional como consideraremos más adelante.

**Cuadro resumen:** Equilibrio social en el Plan de la Nación 2001-2007

El plan mismo partió de reconocer la “deuda social” entendida como la herencia del fracaso de las políticas puntofijistas para lograr el acceso

de la población a condiciones generales de bienestar; y más bien, el

<b>Objetivo</b>	<b>Sub-objetivos</b>
<p>Alcanzar la justicia social</p> <p>Principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Universalidad</li> <li>- Equidad</li> <li>- Participación</li> <li>- Corresponsabilidad</li> </ul>	<p>1) Garantizar el disfrute de los derechos sociales: educación, salud y calidad de vida, seguridad social, vivienda y ambiente sano ecológicamente, acceso a la cultura y deporte, atención a población en pobreza extrema.</p> <p>2) Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza: fortalecer la economía social, democratizar la propiedad de la tierra, generar empleo productivo, reestructurar el régimen de remuneraciones.</p> <p>3) Fortalecer la participación social y poder ciudadano: incentivar desarrollo de redes sociales, promover organizaciones de base, estimular contraloría social, fomentar corresponsabilidad ciudadana.</p>
	<p><b>Estrategias</b></p> <p>Inclusión progresiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminuir progresivamente las inequidades sociales en educación, en todos sus niveles, garantizando derecho a la salud en forma universal, seguridad social universal por medio de un sistema público de salud universal, gratuito y equitativo, un sistema de pensiones universal y solidario, un sistema de empleo y desarrollo laboral, sistema de empleo y protección laboral, atención de riesgos laborales.</li> <li>• Vivienda y ambiente, facilitando acceso a la vivienda, ampliar cobertura de agua potable y de aguas servidas, atención priorizada a población con necesidades no satisfechas</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad ciudadana por medio del fomento de programas de prevención, organización de la comunidad, calidad de los servicios policiales.</li> <li>• Deporte con el impulso de programas formativos, incentivo de la práctica deportiva y programas de atención integral.</li> <li>• Desarrollar articulación entre política social y económica en el marco de una economía social.</li> <li>• Articular el proceso de descentralización con participación en las políticas sociales de las comunidades y el desarrollo de la gestión popular.</li> </ul>
--	---

acelerado deterioro social frenado inicialmente con el Plan Bolívar 2000 que atendía los sectores sociales más necesitados en situación de precariedad en áreas como: atención médica, alimentación, refacción y dotación de infraestructura escolar y viviendas. Asimismo otra de las acciones fue el Proyecto de Escuelas Bolivarianas (1999) que daba atención integral en los niveles de educación inicial y básica focalizada en los sectores de población más vulnerables atendidos por la matrícula escolar.

En estos primeros años del gobierno del presidente Chávez, los debates sobre la definición de orientaciones de políticas públicas en materia social, también se llevaron a cabo, en buena medida, en el seno del nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Para orientar estas políticas, se formuló el Plan Estratégico Social (PES) a comienzos del año 2002, a la luz de los lineamientos presentados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007).

Las líneas estratégicas, los objetivos y propósitos de la política social y los programas y proyectos sociales, se corresponden con un ideario que, desde esta perspectiva conforma entonces la idea de un Estado, el cual necesariamente debe asumir una posición y un rol protagónico dentro de la sociedad, pues debe atender objetivamente y atenuar, cuando no erradicar las desigualdades sociales para lograr las condiciones necesarias para lograr de manera progresiva el desarrollo de condiciones efectivas de igualdad y paridad social entre los ciudadanos, otorgando

el debido respeto a la dignidad humana merecida por todos, estando en consecuencia obligado como señaló Marx por la “realización de los asuntos comunes que se derivan del carácter de toda comunidad” y además por la serie de actividades y cometidos necesarios para cristalizar esa sociedad paritaria y libre que materialice en definitiva el Estado socialista<sup>169</sup>.

El contexto político del golpe de Estado en abril del 2002, la paralización de la industria petrolera nacional entre diciembre de 2002 y febrero de 2003, la huelga patronal de Fedecamaras con el apoyo de la CTV en el curso del año 2002 y la reiterada injerencia externa, sobremanera estadounidense generaron una coyuntura crítica que radicalizó el proceso político revolucionario, el cual pasó a definirse como socialista y antiimperialista<sup>170</sup>. No en balde, el Plan que abarcó el período 2007-2013 define en la presentación del mismo que se orienta hacia la construcción del socialismo del siglo XXI.

El 8 de enero de 2007, luego de su reelección, el presidente Hugo Chávez reiteró la importancia del Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2021 para orientar y profundizar el avance hacia la concreción del socialismo bolivariano, tras haber cumplido con el periodo de “transición” 1999 - 2006. Con ese nuevo propósito anunció la conformación del Partido Socialista de Venezuela (Psv) y el lanzamiento de los llamados Cinco Motores Constituyentes: 1. Ley habilitante para impulsar un conjunto de leyes definidas como revolucionarias; 2. La reforma constitucional; 3. Moral y luces; 4. Nueva geometría del poder para la organización territorial; y 5. Explosión del Poder Comunal para impulsar un Estado de la misma naturaleza.

La nueva orientación contenida en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PNDES 2007-2013), el Proyecto Nacional Simón Bolívar articula la inclusión social que señala como norte la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con las tradiciones de lucha del pueblo venezolano y la voluntad política nacional para avanzar en dirección a la construcción del socialismo bolivariano como una concreción del socialismo del siglo XXI.

**Cuadro:** Objetivos de la Política Social de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2007-2013.

---

169 Carlos, Escarrá Malavé, *Consideraciones libres...*, op.cit., p.25.

170 La definición de la Revolución Bolivariana como socialista ocurrió en el marco del abandono de la tesis ideológica de una tercera vía entre capitalismo y socialismo propuesta por el político británico Tony Blair, hacia el año 2005; y en su lugar el uso del término Socialismo del Siglo XXI acuñado originalmente por Heinz Dieterich en el marco del Foro de los Movimientos Sociales de Sao Paulo celebrado en Caracas ese año.

Dentro de lo que ha sido el desarrollo del Proyecto Nacional Simón Bolívar, las Misiones Bolivarianas han jugado un papel importante.

<b>Línea Estratégica</b>	<b>Objetivo Nacional</b>	<b>Estrategias y Políticas</b>
<p><b>I.- Nueva ética socialista</b></p>	<p>1.2 Refundar ética y moralmente la nación.</p>	<p>1.1.1 Transformar la sociedad material y espiritualmente.</p> <p>1.1.2 Desarrollar la conciencia revolucionaria (el nuevo ser humano)</p> <p>1.1.3 Superar la ética del capital</p>
<p><b>II.- Suprema felicidad social</b></p>	<p>1.2.1 Reducir la miseria a cero y acelerar la disminución de la pobreza.</p> <p>1.2.2 Transformar las relaciones sociales de producción construyendo unas de tipo socialistas basadas en la propiedad social.</p> <p>1.2.3 Fortalecer las capacidades básicas para el trabajo productivo.</p>	<p>2.3.1 Superar la pobreza y atender integralmente a la población en situación de extrema pobreza y máxima exclusión social.</p> <p>2.3.2 Profundizar la atención integral en salud de forma universal.</p> <p>2.3.3 Garantizar el acceso a una vivienda digna.</p> <p>2.3.4 Profundizar la universalización de la educación bolivariana.</p> <p>2.3.5 Masificar una cultura que fortalezca la identidad nacional, latinoamericana y caribeña.</p> <p>2.3.6 Garantizar una seguridad social universal y solidaria y los mecanismos institucionales del mercado de trabajo.</p>

	<p>1.2.4 Promover una ética, cultura y educación liberadoras y solidarias.</p> <p>1.2.5 Profundizar la solidaridad con los excluidos de América Latina y el Caribe.</p>	<p>2.3.7 Garantizar una seguridad social universal y solidaria y los mecanismos institucionales del mercado de trabajo.</p>
<p><b>III. Democracia protagónica revolucionaria</b></p>	<p>3.2.1 Alcanzar irrevocablemente la democracia protagónica revolucionaria, en la cual, la mayoría soberana personifique el proceso sustantivo de toma de decisiones.</p> <p>3.2.2 Construir la base sociopolítica del Socialismo del Siglo XXI.</p> <p>3.2.3 Formar una nueva cultura política basada en la conciencia solidaria del ciudadano, de sus derechos y responsabilidades.</p> <p>3.2.4 Construir un sector público al servicio del ciudadano que conduzca a la transformación de la sociedad.</p>	<p>3.3.1 Fomentar la capacidad de toma de decisiones de la población.</p> <p>3.3.2 Convertir los espacios escolares en espacios para la enseñanza y la práctica democrática.</p> <p>3.3.3 Desarrollar una red eficiente de vías de información y de educación no formal hacia el pueblo.</p> <p>3.3.4 Construir la estructura institucional necesaria para el desarrollo del Poder Popular.</p> <p>3.3.5 Garantizar la participación protagónica de la población en la Administración Pública Nacional.</p>

	<p>3.2.5 Alcanzar irrevocablemente la democracia protagónica revolucionaria, en la cual, la mayoría soberana personifique el proceso sustantivo de toma de decisiones.</p> <p>3.2.6 Construir la base sociopolítica del Socialismo del Siglo XXI.</p> <p>3.2.7 Formar una nueva cultura política basada en la conciencia solidaria del ciudadano, de sus derechos y responsabilidades.</p> <p>3.2.8 Construir un sector público al servicio del ciudadano que conduzca a la transformación de la sociedad</p>	<p>3.3.6 Elevar los niveles de equidad, eficacia, eficiencia y calidad de la acción pública.</p> <p>3.3.7 Elevar los niveles de equidad, eficacia, eficiencia y calidad de la acción pública.</p> <p>3.3.8 Elevar los niveles de equidad, eficacia, eficiencia y calidad de la acción pública</p> <p>3.3.9 Elevar los niveles de equidad, eficacia, eficiencia y calidad de la acción pública</p> <p>3.3.10 Promover el equilibrio entre los deberes y derechos informativos y los comunicacionales de los ciudadanos y las ciudadanas.</p> <p>3.3.11 Universalizar el acceso a los diferentes tipos de comunicación.</p> <p>3.3.12 Promover la soberanía comunicacional.</p>
<p><b>IV Modelo productivo socialista</b></p>	<p>4.2.1 Desarrollar el nuevo modelo productivo endógeno como base económica del socialismo del siglo XXI y alcanzar un crecimiento sostenido.</p>	<p>4.3.1 Mejorar sustancialmente la distribución de la riqueza y el ingreso</p> <p>4.3.2 Expandir la economía social cambiando el modelo de apropiación y distribución de excedentes.</p>

<p style="text-align: center;"><b>IV Modelo productivo socialista</b></p>	<p>4.2.2 Incrementar la soberanía alimentaria y consolidar la seguridad alimentaria.</p> <p>4.2.3 Fomentar la ciencia y la tecnología al servicio del desarrollo nacional y reducir diferencias en el acceso al conocimiento.</p> <p>4.2.4 Desarrollar la industria básica no energética, la manufactura y los servicios básicos.</p>	<p>4.3.3 Expandir la economía social cambiando el modelo de apropiación y distribución de excedentes.</p> <p>4.3.4 Asegurar una participación eficiente del Estado en la economía.</p> <p>4.3.5 Consolidar el carácter endógeno de la economía.</p> <p>4.3.6 Incrementar la participación de los productores y concertar la acción del Estado para la agricultura.</p> <p>4.3.7 Incrementar la participación de los productores y concertar la acción del Estado para la agricultura.</p> <p>4.3.8 Mejorar y ampliar el marco de acción, los servicios y la dotación para la producción agrícola.</p> <p>4.3.9 Rescatar y ampliar la infraestructura para el medio rural y la producción.</p> <p>4.3.10 Incrementar la producción nacional de ciencia, tecnología e innovación hacia necesidades y potencialidades del país</p> <p>4.3.11 Rediseñar y estructurar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI).</p>
---	---	--

<p><b>IV Modelo productivo socialista</b></p>		<p>4.3.12 Incrementar la cultura científica.</p> <p>4.3.13 Incrementar la cultura científica.</p>
<p><b>V Nueva geopolítica nacional</b></p>	<p>1.2.1 Profundizar la cohesión y la equidad socio territorial.</p> <p>1.2.2 Desconcentrar actividades y población.</p> <p>1.2.3 Aprovechar las fortalezas regionales creando sinergia entre ellas.</p> <p>1.2.4 Hacer posible una ciudad incluyente con calidad de vida.</p> <p>1.2.5 Proteger espacios para conservar el agua y la biodiversidad.</p> <p>1.2.6 Elevar los niveles de conciencia ambiental en la población.</p>	<p>5.3.1 Mejorar la infraestructura para la integración con América Latina y el Caribe.</p> <p>5.3.2 Integrar y desarrollar el territorio nacional a través de ejes y regiones.</p> <p>5.3.3 Ordenar el territorio asegurando la base de sustentación ecológica.</p> <p>5.3.4 Mejorar el hábitat de los principales centros urbanos.</p> <p>5.3.5 Reforzar el sistema de ciudades intermedias.</p> <p>5.3.6 Conservar y preservar ambientes naturales.</p> <p>5.3.7 Ajustar el metabolismo urbano disminuyendo la carga sobre el ambiente.</p> <p>5.3.8 Ajustar el metabolismo urbano disminuyendo la carga sobre el ambiente.</p>

	<p>1.2.7 Preservar los equilibrios de los ecosistemas ricos en biodiversidad.</p> <p>1.2.8 Alcanzar un modelo de producción y acumulación ambientalmente sustentable.</p> <p>1.2.9 Disminuir el impacto ambiental de la intervención humana.</p> <p>1.2.10 Recuperar los suelos y cuerpos de agua degradados.</p>	
<p><b>VI Venezuela: Potencia energética mundial</b></p>	<p>6.2.1 Convertir a Venezuela en una potencia energética regional y fortalecer la integración energética latinoamericana y caribeña.</p> <p>6.2.2 Acelerar la siembra de petróleo, profundizando la internalización de los hidrocarburos para fortalecer la diversificación productiva y la inclusión social.</p>	<p>6.3.1 Profundizar la internalización de los hidrocarburos.</p> <p>6.3.2 Incrementar la producción de energía eléctrica, expandir y adaptar el sistema de transmisión y distribución.</p> <p>6.3.3 Propiciar el uso de fuentes de energía alternas, renovables y ambientalmente sostenibles.</p> <p>6.3.4 Propiciar el uso de fuentes de energía alternas, renovables y ambientalmente sostenibles.</p>

<p><b>VI Venezuela: Potencia energética mundial</b></p>	<p>6.2.3 Asegurar que la producción y el consumo de energía contribuyan a la preservación del ambiente.</p> <p>6.2.4 Propiciar un cambio radical hacia la generación térmica de energía eléctrica adicional con base en el gas y otras fuentes de energía alternativas.</p>	<p>6.3.5 Profundizar la política de maximización de la captación de la renta petrolera en todas las fases del proceso.</p> <p>6.3.6 Preservar y mejorar el ambiente y la calidad de vida de las comunidades afectadas por la utilización de hidrocarburos como fuente de energía.</p> <p>6.3.7 Fortalecer la integración latinoamericana y caribeña.</p>
<p><b>VII Nueva geopolítica internacional</b></p>	<p>7.2.1 Fortalecer la soberanía nacional acelerando la conformación del bloque geopolítico regional y de un mundo multipolar.</p> <p>7.2.2 Diversificar las relaciones políticas, económicas y culturales, de acuerdo con el establecimiento de áreas de interés geoestratégicas.</p> <p>7.2.3 Profundizar el dialogo fraterno entre los pueblos, el respeto de las libertades de pensamiento, religión y la autodeterminación.</p>	<p>7.3.1 Mantener relaciones soberanas ante el bloque hegemónico mundial.</p> <p>7.3.2 Desarrollar la integración con países de América Latina y el Caribe.</p> <p>7.3.3 Favorecer relaciones solidarias con otros países en desarrollo.</p> <p>7.3.4 Avanzar en la transformación de los sistemas multilaterales de cooperación e integración.</p> <p>7.3.5 Construir la institucionalidad de un nuevo orden de integración financiera y el establecimiento del comercio justo.</p>

A partir del año 2003 se han establecido numerosos programas gubernamentales, parte de los cuales se denominan como Misiones y Grandes Misiones. Las Misiones Sociales fueron progresivamente ganando mayor alcance en objetivos sociales, políticos, institucionales y culturales vinculados al proyecto de definición bolivariana a medida que se iba ampliando su ejecución en el tiempo y alcance territorial efectivo. El desarrollo de estos objetivos puede resumirse de la siguiente manera:

**Cuadro:** Objetivos del proyecto bolivariano relacionado con las Misiones Sociales.

Objetivo del proyecto bolivariano	Objetivo de las misiones
1. Inclusión e igualdad social	Reducción del déficit de atención en derechos sociales fundamentales, garantizando la inclusión social y elevar la calidad de vida de los sectores populares.
2. Democracia social, popular y participativa	Reconocimiento y participación deliberativa de los sectores excluidos en las políticas públicas y en la asignación de los recursos del Estado.
3. Estado social constituyente	Prefiguración de una nueva institucionalidad pública desburocratizada y alineada a los intereses y demandas de los sectores populares.
4. Nuevo modelo de desarrollo endógeno	Desarrollo de proyectos colectivos comunitarios y productivos basados en relaciones de solidaridad y condiciones sustentables desde el punto de vista económico, ecológico y social.

En la perspectiva sociopolítica, las misiones tienen que ser estudiadas en conexión con el proyecto constitucional bolivariano para comprender su diseño, las acciones que estas abarcan y los fines perseguidos en cada uno de las siguientes dimensiones:

**Justicia social:** Las misiones se orientan a cancelar la deuda social acumulada por gobiernos anteriores, brindando atención de manera prioritaria a las necesidades y demandas de los sectores de población más

vulnerables. Son una respuesta para atacar los problemas más graves, en relación con las condiciones indispensables para una vida digna, tales como alimentación, identificación, educación, salud, vivienda y empleo.

**Derechos humanos efectivos y ciudadanía plena:** Todas ellas se corresponden con derechos fundamentales, extensamente reconocidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los protocolos internacionales en materia de derechos humanos reconocidos por la República. Se trata de promover la construcción de nueva ciudadanía, brindando preparación y servicios integrales para garantizar que gocen de las condiciones necesarias para enfrentar los desafíos de la vida en colectivo, conscientes de su compromiso en la consolidación del nuevo Estado.

**Plan de acción integral:** Las misiones abordan problemáticas interdependientes de las comunidades, cuyo abordaje debe necesariamente ser simultáneo y complementario para garantizar la consolidación de los procesos que promueven la nueva ciudadanía y el término de la exclusión. Así, el conjunto de misiones se articulan en las respectivas comunidades, tratando en conjunto las causas y factores que producen la situación de exclusión (alfabetización, educación, salud, deporte, vivienda, empleo, seguridad y cultura, entre otros).

**Desarrollo endógeno:** basado en la planificación busca crear y consolidar una estructura productiva diversificada, eficiente y progresivamente autosuficiente, que permita atender las necesidades de desarrollo social y humano de las comunidades, el intercambio solidario con otras comunidades y con la nación en su conjunto. Al promover las condiciones para la plena incorporación del pueblo a las dinámicas de desarrollo, las misiones representan un eslabón imprescindible para la consolidación del proceso de desarrollo endógeno.

**Transformación cultural:** Debido a su naturaleza colectivista y corresponsable, las misiones han permitido el rescate progresivo de los valores de cooperación y organización colectiva y solidaria. Sin embargo, los valores individualistas y egoístas de la sociedad capitalista están enquistados en muchas esferas de la sociedad venezolana. Por ello, se requiere de la profundización en la lucha ideológica y contra el burocratismo, la corrupción y la ineficiencia en la gestión pública.

**Interinstitucionalidad:** Las misiones proponen articulaciones interinstitucionales a nivel nacional, regional y local, trascendiendo la funcionalidad administrativa de los órganos del Estado tradicional. De esta manera, garantizan que el conjunto de las instituciones públicas se incorporen en distinto grado y de acuerdo a sus potencialidades a las nuevas

dinámicas de desarrollo social y económico y a la consolidación del Estado en transformación revolucionaria.

**Cooperación internacional solidaria:** Las misiones Robinson, Barrio Adentro y Milagro cuentan con el apoyo de la República de Cuba, en el marco del acuerdo de cooperación bilateral suscrito que facilita experticia y asesoría. Esto se ha traducido en la adaptación e innovación del método de alfabetización “Yo Sí Puedo” y la presencia de más de veinte mil médicos comunitarios y de profesionales de la salud, educación y deporte de esa nacionalidad.

Posteriormente, en diciembre de 2013, fue sancionado el Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, que expone cinco grandes objetivos históricos en la transición al socialismo bolivariano. Particularmente, el segundo objetivo contempla continuar construyendo el socialismo del siglo XXI:

Logrando la irrupción definitiva del nuevo Estado Social y Democrático, de Derecho y de Justicia, mediante la consolidación y extensión del poder popular a través de las Misiones y Grandes Misiones Socialistas y el autogobierno en poblaciones y territorios específicos conformados como comunas, entre otras políticas<sup>171</sup>.

En el marco del objetivo nacional expuesto como la construcción de una sociedad igualitaria y justa que combata la desigualdad erradicando la pobreza extrema y disminuyendo la pobreza general hasta su eventual eliminación, se plantea consolidar el Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones Socialistas para materializar los derechos y garantías del Estado social de derecho y justicia que consigna la Constitución<sup>172</sup>.

En el Proyecto Nacional Simón Bolívar se concebía que:

La estructura social está en proceso de transición hacia una formación económico social más incluyente, porque el Gobierno está ejecutando, especialmente con las Misiones, un proceso de inclusión social masivo y acelerado, financiado por la nueva forma de utilizar la renta petrolera, lo que ha permitido avanzar en la cobertura de la universalización en la satisfacción de necesidades de identidad, alimentación, salud, educación vivienda y empleo<sup>173</sup>.

---

171 República Bolivariana de Venezuela, *Ley del Plan de la Patria*, Caracas, Asamblea Nacional, 2014, p. 20.

172 *Ibidem*, ps 63-70.

173 Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, *Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, Caracas, septiembre 2013, p. 22.

**Cuadro:** Objetivos de la política social de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2013-2019

Objetivo histórico	Objetivos nacionales
<p><b>I.-</b> Defender, expandir y consolidar el bien más preciado que hemos reconquistados después de 200 años: la independencia nacional.</p>	<p>1.1 Garantizar la continuidad y consolidación de la Revolución Bolivariana en el Poder.</p> <p>1.2 Preservar y consolidar la soberanía sobre los recursos petroleros y demás recursos naturales estratégicos.</p> <p>1.3 Garantizar el manejo del ingreso nacional.</p> <p>1.4 Lograr la soberanía alimentaria para garantizar el sagrado derecho a la alimentación de nuestro pueblo.</p> <p>1.5 Desarrollar nuestra capacidades científico - tecnológicas vinculadas a las necesidades del pueblo.</p> <p>1.6 Fortalecer el poder defensivo nacional para proteger la independencia y la soberanía nacional, asegurando los recursos y riquezas de nuestro país para las futuras generaciones.</p>
<p><b>II.</b> Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI en Venezuela, como alternativa al modelo salvaje del capitalismo y con ello asegurar la “mayor suma de seguridad social, mayor suma de estabilidad política y la mayor suma de felicidad”, para nuestro pueblo.</p>	<p>2.1 Propulsar la transformación del sistema económico, en función de la transición al socialismo bolivariano, trascendiendo el modelo rentista petrolero capitalista hacia el modelo económico productivo socialista, basado en el desarrollo de las fuerzas productivas.</p> <p>2.2 Construir una sociedad igualitaria y justa .</p>

	<p>2.3 Consolidar y expandir el poder popular y la democracia socialista.</p> <p>2.4 Convocar y promover una nueva orientación ética, moral y espiritual de la sociedad, basada en los valores liberadores del socialismo.</p> <p>2.5 Lograr la Irrupción definitiva del nuevo Estado social y democrático, de derecho y de justicia.</p>
<p><b>III.</b> Convertir a la Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico lo político dentro de la gran potencia naciente de América Latina y el Caribe, que garanticen la conformación de una zona de paz en nuestra América.</p>	<p>3.1 Consolidar en papel de Venezuela como potencia energética mundial.</p> <p>3.2 Desarrollar el poderío económico de la nación, en base al aprovechamiento óptimo de las potencialidades que ofrecen nuestros recursos para la generación de la máxima felicidad de nuestro pueblo, así como de las bases materiales para la construcción de nuestro socialismo bolivariano.</p> <p>3.3 Conformar y ampliar el poderío militar para la defensa de la patria</p>
<p><b>IV.</b> Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional en la cual tome cuerpo un mundo multicéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del universo y garantizar la paz planetaria.</p>	<p>4.1 Continuar desempeñando un papel protagónico en la construcción de la unión latinoamericana y caribeña.</p> <p>4.2 Afianzar la identidad nacional y nuestra americana.</p> <p>4.3 Continuar impulsando el desarrollo de un mundo pluripolar sin dominación imperial y con respecto a la autodeterminación de los pueblos.</p> <p>4.4 Contribuir con el desmontaje del antehistórico y nefasto sistema imperial y neocolonial.</p>

<p>V. Contribuir con la preservación de la Vida en el planeta y la salvación de la especie humana.</p>	<p>5.1 Construir e impulsar el modelo económico productivo eco - socialista, basado en una relación armónica entre el hombre y la naturaleza, que garantice el uso y aprovechamiento racional, óptimo y sostenible de los recursos naturales, respetando los procesos y ciclos de la naturaleza.</p> <p>5.2 Proteger y defender la soberanía permanente del Estado sobre los recursos naturales para el beneficio supremo de nuestro pueblo, que será su principal garante.</p> <p>5.3 Defender y proteger el patrimonio histórico y cultural venezolano y nuestro americano.</p> <p>5.4 Contribuir a la conformación de un gran movimiento mundial para contener las causas y reparar los efectos del cambio climático que ocurre como consecuencia del modelo capitalista depredador.</p>
--	---

A medida que el sistema de misiones fue ganando institucionalidad y abarcando amplios sectores de población, se diferenciaron misiones, grandes misiones y micromisiones. Estas como elemento central de la política social se han perfilado en los planes de la nación hasta ser comprendidas en los objetivos y acciones del Plan de la Patria vigente para el período 2013-2019, y como fundamento de la construcción del socialismo bolivariano del siglo XXI.

## CAPÍTULO 5

### **LAS MISIONES SOCIALES BOLIVARIANAS Y EL ENFOQUE DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL**

#### 5.1. EL ORIGEN DE LAS MISIONES SOCIALES: LA “DEUDA SOCIAL” Y LA URGENCIA DE LA CUESTIÓN SOCIAL FRENTE A LA BUROCRATIZACIÓN ESTATAL

Las tasas de desempleo alcanzadas, la caída del ingreso real y en sí, el incremento de los niveles de pobreza que sobrepasaba el 70% de la población y deterioro de las condiciones de vida que confrontaban amplios sectores sociales, a lo cual nos referimos en una sección anterior, fue fundamento de la expresión “deuda social”, utilizada por el presidente Hugo Chávez y de las acciones adoptadas inicialmente para atender la cuestión social, inmediatamente asumida la Presidencia<sup>174</sup>.

El primer paso en dirección a un cambio en la legitimidad de la estructura de poder en la sociedad venezolana, fue la convocatoria inédita en la historia contemporánea a una Asamblea Nacional Constituyente, y en el mismo año, la aprobación en referéndum popular de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). La concepción del Estado democrático y social de derecho y de justicia que ella consagró le atribuyó la rectoría de la política social para asegurar la justicia social y la seguridad jurídica, en términos de igualdad y disfrute de derechos en forma efectiva y, a la vez, formas y mecanismos que realizaran la democracia participativa, social y protagónica.

Ello tuvo lugar en un escenario que de partida estaba marcado por el impacto negativo de la aplicación de programas compensatorios de corte neoliberal focalizados en los sectores de pobreza extrema, pero que poco lograron y menos contribuyeron al bienestar social de la mayoría, poniendo entre la espada y la pared a la paz social, pues, más bien se había agudizado la crisis social y generado condiciones de ingobernabilidad política. No obstante, los resultados ineficaces de la política social, cabe sostener que, la exclusión de allí derivada resultaba conveniente para las estructuras de poder político y económico que trataron de mantener hasta el final el *status quo*. Contrario a la visión bolivariana y a la nueva correlación de fuerzas que nacía bajo el supuesto que lo social antecede y avanza junto a lo económico, las políticas de corte neoliberal anteponían lo económico a lo social, viendo a este último como una resta de recursos de todo orden disponible para el esfuerzo productivo privado y el apoyo público necesario para impulsar las fuerzas del mercado.

<sup>174</sup> Un resumen que ilustra las condiciones sociales imperantes entre los años 1980 y 1990 del siglo pasado, puede consultarse en F.González, *40 años de democracia, social y política en Venezuela 1959-1999*, Caracas, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, 2008, ps. 24 y ss.

En el curso del primer trimestre del año 1999, el órgano central de planificación del Estado, Cordiplan, formuló el Programa Económico de Transición (1999-2000) que antecedió al Plan de la Nación 2001-2007. El objeto del programa era trazar inicialmente una política de estabilización macroeconómica ante un escenario marcado por la inestabilidad, crisis fiscal, caída del PIB, inflación que promediaba el 30% anual, el incremento de la deuda pública, fuga de capitales por más de 30000 millones de dólares y el impacto negativo en lo social al contraerse el consumo, perder poder adquisitivo el salario y elevarse el desempleo a 11,3% para 1998<sup>175</sup>. Desde el ángulo del problema que nos ocupa, el propósito se inscribía en un nuevo modelo de desarrollo caracterizado como economía humanista, autogestionaria y competitiva que reservaba un papel activo al Estado para proteger a la población, promover la inversión directa e impulsar programas sociales. Esto es de particular relevancia en momentos que la corriente dominante de pensamiento, influenciado por el neoliberalismo imponía la dirección contraria desde los centros de pensamiento académico más influyentes y de los organismos financieros internacionales, a saber, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En este caso, el mismo programa consideraba el factor de la equidad en la política económica y comprendía como objetivo “promover el crecimiento sostenible y diversificado de la economía, reducir la inflación y aumentar el nivel de empleo productivo para proteger el poder adquisitivo de las familias” El enfoque social se definió en esta primera etapa como compensatorio con los sectores más vulnerados, siendo redistributivo, por lo que comprendía programas para generar empleos, el acceso a la alimentación por medio del Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL) y de abastecimiento (CASA), el acceso a servicios básicos como suministro de agua, electricidad, infraestructura y construcción y reparación de viviendas.

Con este propósito se creó el Fondo Único Social (FUS) adscrito al Ministerio de Salud y Desarrollo Social para administrar recursos financieros y adoptar programas que fortalecieran la salud, educación, economía y desarrollo de microempresas y cooperativas. Entre otras iniciativas se implementaron los hogares de cuidado diario, comedores escolares, la Atención Integral del Anciano y el suministro de medicamentos. Otro tanto ocurrió con el Plan Bolívar 2000 que coordinaba varios entes públicos a nivel nacional y abarcaba en forma integral la salud, empleo, vivienda, y alfabetización por medio de jornadas e intervenciones en los sectores en situación de pobreza extrema<sup>176</sup>.

175 Ver: Cordiplan, “Programa Económico de Transición 1999-2000”, En: *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Caracas, v. V, n.° 1 (enero-junio), 1999, pp.343-386.

176 La dispersión de información estadística e informes disponibles dificultó en la presente investigación la sistematización de las ejecutorias y gestión de los programas para estos años. Por otra parte, la politización del sistema oscurece el análisis y tratamiento de los estudios disponibles que reducen los programas a

Con la puesta en marcha del plan se atendía la emergencia social mediante la participación cívico-militar, lo cual significó que la Fuerza Armada respondiera al mandato constitucional (artículo 238) participando activamente en el desarrollo de la nación. Pero además, su aplicación cumplía con el fin de redimir o reivindicar (en palabras del presidente Hugo Chávez) al militar por los sucesos del 27 de febrero de 1989, de hecho fue lanzado en la fecha del décimo aniversario del Caracazo.

La orden que yo [Chávez] di incluso fue: “Vayan casa por casa a peinar el terreno, el enemigo ¿cuál es?, el hambre”. Y lo comenzamos a hacer el 27 de febrero del 99, diez años después del Caracazo, como una forma de reivindicar a ese pueblo, ahora vamos a llenarlo de amor, vayan a peinar el terreno, a buscar a la miseria, el enemigo es la muerte. Vamos a llenarlo de ráfagas de vida, en lugar de ráfagas de muerte<sup>177</sup>.

Dividido en tres fases de ejecución, comprendía el corto, mediano y largo plazo, apuntando, en primer lugar, a la asistencia de emergencias, posterior la atención de problemas prioritarios y, finalmente, el impulso del Proyecto Nación en los términos del Plan de la Nación, lo cual se encauzaba en la prosecución del cambio y la transformación del país.

Si la deuda social encerraba una dimensión de magnitud de las carencias sentidas y la privación de derechos sociales, económicos, políticos, civiles, culturales y ambientales cuyo acceso era negado de hecho; la urgencia imponía el requerimiento de contar con un aparato administrativo eficiente, una legislación adecuada al propósito de atender oportunamente los asuntos de la cuestión social y funcionarios públicos con honda sensibilidad social y ética. Contrario a este requerimiento el burocratismo y la centralización de las decisiones impuso retrasos en los plazos de ejecución, obstáculos para la implementación de los programas, recelos burocráticos entre las instituciones que debían juntar esfuerzos y un sinnúmero de obstáculos que más bien caracterizaban al proceso de la política como un sistema rígido, al que bien cabría de calificar como enfermo de “elefantiasis”, incapaz de atender oportuna y con celeridad esa urgencia sentida por las necesidades sociales insatisfechas en siete de cada diez ciudadanos.

---

supuestos beneficios clientelares, requerimientos electorales, corrupción o despilfarro de recursos públicos, lo cual resulta sesgado en sus afirmaciones y los coloca no en el plano del análisis académico, sino del debate político partidario.

177 Entrevista de Marta Harnecker, “Hugo Chávez Frías, un hombre, un pueblo”.Ver [en línea]<[http://www.nodo50.org/cubasi gloXXI/politica/harnecker24\\_310802.pdf](http://www.nodo50.org/cubasi gloXXI/politica/harnecker24_310802.pdf)>.

El investigador Víctor Álvarez sostiene al respecto:

La inoperancia del burocratizado Estado venezolano se expresó crudamente en su incapacidad para responder oportunamente a las crecientes necesidades y demandas del pueblo. Por eso, las Misiones Sociales representan, en gran medida, la respuesta del Gobierno Bolivariano a la inoperancia de la estructura tradicional de la Administración Pública, la cual demostró abiertamente su incapacidad para diseñar y ejecutar políticas y estrategias de desarrollo oportunas, capaces de garantizar los derechos sociales a los venezolanos<sup>178</sup>.

En efecto, perseguía implementar rápida y oportunamente acciones de carácter social que mejoraran en corto tiempo los indicadores sociales, contrarrestando con una estructura flexible y dotada de capacidad presupuestaria para emprender los programas sin mayores cortapisas y contando para ese fin con la renta petrolera que se convertía en la principal fuente de recursos financieros para sostener la política social distributiva<sup>179</sup>. No obstante, a veces la flexibilidad administrativa condujo a problemas desde el punto de vista del control de la gestión.

En un informe de la Contraloría General de la República del año 2001 que evaluó la ejecución y resultados del Proyecto Bolívar 2000 y la Fundación Propaís entre los años 1999 y 2000 en 23 dependencias, se hallaron indicios de irregularidades administrativas en la construcción de obras y la contratación, de fallas en los procedimientos para establecer los costos de las obras y las metas. Aunque, por otro lado se reconoce el carácter de urgencia social como factor y la evaluación positiva de las acciones por parte de los beneficiados que totalizó 81% de satisfacción con las obras y 76% como obras importantes ejecutadas y cumplimiento en 238% de las metas formuladas en el Presupuesto de Ingresos y Gastos en 1999<sup>180</sup>.

## 5.2 LAS PRIMERAS ACCIONES PROGRAMÁTICAS: EL PLAN BOLÍVAR 2000, BARRIO ADENTRO Y OPERACIÓN MILAGRO

En el escenario antes referido y como un eslabón del Programa de Transición propuesto por Cordiplan, se adopta el Plan Bolívar 2000 con la visión de la unión cívico-militar bajo la dirección del Ministerio de la Defensa y ejecutado por la Fundación Proyecto País creada para ese propósito. El plan fue en sí una respuesta inmediata para dar asistencia

---

178 V. Álvarez, *Del Estado burocrático...*, op.cit., p. 206

179 *Ibidem*. Véase también: J. Giordani, *La transición...*, op. cit.

180 Ver: [www.cgr.gob.ve/pdf/noticias/gestion2001propais,2000.pdf](http://www.cgr.gob.ve/pdf/noticias/gestion2001propais,2000.pdf).

social a los sectores sociales en situación de extrema pobreza y que tenía como componentes principales:

- Jornadas de asistencia humanitaria que comprendían mercados populares, campañas de vacunación, atención médica primaria y odontológica, actividad deportiva, fumigación en barrios y saneamiento ambiental.
- Trabajo ocasional para reparaciones menores en infraestructura en centros educativos y de salud, limpieza de plazas y lugares públicos.
- El Plan Avispa para la construcción de viviendas y mejoramiento de barrios.
- Programa de alfabetización.
- Promotores sociales para el trabajo comunitario y la participación ciudadana.

Si bien era focalizado en cuanto a la población-objeto atendida –la cual en ese momento, y como se ha señalado, abarcaba un amplio registro social–, la concepción era integral, pues, abarcaba diversos aspectos de la vida social, no solo en cuanto a condiciones materiales, sino también culturales y políticas, en cuanto a la alfabetización y la formación de valores de convivencia comunitaria y democrática<sup>181</sup>.

Las Misiones Sociales tuvieron su origen en la implantación en la ciudad de Caracas del Plan Barrio Adentro en abril de 2003 y la Misión Robinson de alfabetización en junio de ese mismo año.

En diciembre de 2003 el Plan Barrio Adentro se constituyó como Misión Social permanente por decreto presidencial de Hugo Chávez Frías, que se promulgó en la Gaceta Oficial, un mes más tarde...La Misión Barrio Adentro abrió en el 2004 el camino hacia un cambio estructural en el acceso a la atención en salud...a partir de este momento, las Misiones Sociales en Venezuela se definen como estrategias suprasectoriales destinadas a garantizar los derechos humanos universales que garantiza la Constitución<sup>182</sup>.

---

181 Durante la investigación no se dispuso de información estadística que permitiera analizar el impacto de la implementación del Plan. Sería del mayor interés realizar estudios que reconstruyan estos primeros pasos dados en la política social.

182 Organización Panamericana de la Salud. *Barrio Adentro: Derecho a la salud e inclusión social en Venezuela*, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, Caracas, Venezuela, Julio de 2006, p. 23.

El fundamento era la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), que inicia la construcción político-institucional de un nuevo modelo económico, político y social, que reconoce la salud como un derecho social fundamental y obliga al Estado a garantizarla como parte del derecho a la vida.

En 2002, en medio de un escenario de creciente conflictividad política, la Federación Médica Venezolana conjuntamente con la Alcaldía Mayor del Distrito Metropolitano de Caracas, bajo control político opositor al gobierno nacional, convocaron un paro del gremio médico, cerrando gran parte de los hospitales y ambulatorios del país, viéndose afectado particularmente el área metropolitana de la Gran Caracas. Ello fue motivado a exigencias relacionadas con reivindicaciones<sup>183</sup>.

Por su parte, el Instituto Municipal de Desarrollo Endógeno de Caracas, ente adscrito a la Alcaldía del Municipio Libertador, encargado de los programas sociales, realizó un estudio con la finalidad de determinar las necesidades de la población en sus 22 parroquias, tomando en cuenta que en los casos de Antímano, La Vega, Macarao y Sucre, presentaban alto nivel de pobreza extrema y alta densidad poblacional. Entre la información recolectada, las necesidades más relevantes eran falta de transporte para trasladarse a los hospitales en caso de emergencia; desnutrición y, carencia de espacios para la recreación. Debido a esto, el alcalde del municipio Libertador, Freddy Bernal, realizó en enero de 2003 una convocatoria a través de los medios de prensa, anunciando plazas de médicos para laborar en un programa nuevo que atendía la población que habitaba en los barrios. “El objetivo era iniciar un programa integral de salud que entrara al barrio y que estuviera acompañado de un programa de educación y de deportes”<sup>184</sup>.

A esta primera convocatoria respondieron cincuenta (50) médicos, de los cuales 30 se negaron a residir en los barrios, al resto les asignaron centros de atención especializados por ser médicos especialistas. Debido al fracaso de la convocatoria en febrero de 2003, se solicitó a la embajada de Cuba en Venezuela la colaboración de la Misión Médica Cubana. De esta manera se firmó el Acuerdo de Cooperación Técnica con Cuba. Vale comentar que esta iniciativa tenía el antecedente del grupo de médicos cubanos que habían colaborado en el estado Vargas, tras la tragedia del deslave ocurrido en diciembre de 1999. A partir de esa fecha un grupo de médicos cubanos se había establecido en algunas zonas del país para desarrollar el Programa Integral de Salud.

---

183 *Ibidem*.

184 *Ibidem*.

En marzo de 2003 se inició el Plan Barrio Adentro, con la llegada de tres médicos cubanos a Caracas, para desarrollar conjuntamente con el IDEL (Innovación y Desarrollo Latinoamérica) dicho plan. La idea principal era implementarlo en diez parroquias del municipio Libertador con 50 médicos, allí nace la idea de establecer un diálogo con las comunidades, con el propósito de analizar las posibilidades de darle alojamiento y, a su vez, permitir la instalación de los consultorios en casa de personas que ofrecieran su espacio. En consecuencia, se conformaron los Comités de Salud, como organizaciones formadas por miembros de la comunidad, elegidos en asambleas populares de vecinos que comparten un consultorio popular y que, al mismo tiempo, acompañan al médico en sus actividades preventivas y educativas.

El personal médico cubano que se integraría al Plan Barrio Adentro, debía tener la especialidad de medicina general integral, posgrado de tres años y medio en medicina interna, pediatría, gineco-obstetricia y medicina preventiva.

El equipo cubano conjuntamente con el equipo del IDEL ya tenía los espacios para que los 50 médicos se insertaran en las comunidades los primeros días del mes de abril del año 2003, algunos vecinos donaron utensilios, enseres y otros recursos para mejorar las condiciones en que se darían las consultas. La alimentación de los médicos estaba a cargo de los miembros de los comités de salud, todo con el propósito de garantizar el derecho a la salud a los miembros de las comunidades.

Las consultas se ofrecían en dos turnos, matutino y vespertino, brindándose la atención a todas las personas que allí se presentaban de forma gratuita. En promedio se realizaban 80 consultas diarias en cada centro ambulatorio, esto permitió que se llevara a cabo un trabajo sistemático sobre la situación real de la salud de la población ubicada en los barrios, información que permitió que se efectuara un primer análisis de la situación en el mes de mayo de 2003, dando como conclusión que los principales problemas eran la malnutrición y el analfabetismo. Este trabajo fue realizado conjuntamente con los médicos de Barrio Adentro, los del Instituto Venezolano del Seguro Social y de la Dirección de Salud de la alcaldía.

Así a partir del año 2000, fueron tomando cuerpo las definiciones políticas, normativas y programáticas que orientarán la acción de gobierno en lo económico y social hasta tomar forma las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 que plantean en el equilibrio social que la política debe alcanzar en el mediano y largo plazo la justicia social; objetivo macro que es dividido en tres sub-objetivos enmarcados en la inclusión social: 1. Garantizar

el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa; 2. Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza; y 3. Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano en espacios públicos de decisión. Vale apuntar que igualmente se continuó con el Plan Bolívar 2000 y los programas dirigidos por el FUS como líneas que convergían desde varios puntos de la institucionalidad del Estado para abordar los asuntos priorizados en la agenda social.

En julio de 2002, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social plantea el Plan Estratégico Social 2001-2007 (PES), como instrumento de planificación de políticas dirigido a transformar las condiciones de vida de la población en general y garantizar de esta manera, los derechos sociales contenidos en la Constitución y desarrollados en las Líneas Estratégicas del PDESN 2001-2007 (MSDS, 2002). Se contemplaban cuatro áreas de atención básicas: 1. Atención integral a la infancia; 2. Alimentación y nutrición; 3. Protección social a los adultos mayores y 4. Infraestructura social básica.

La secuencia de acontecimientos que siguen marcó un cambio de rumbo, cuando en diciembre de 2002, la CTV y Fedecámaras convocan a un paro nacional de 24 horas; al cual se incorporó luego la gerencia y sectores de trabajadores de Pdvsa prolongándose hasta el primer trimestre del año 2003. Este clima de confrontación política provocó una acción de gobierno, como alternativa de atención prioritaria a los sectores excluidos y con altos déficit de atención social. En este contexto surgen las misiones, aspirando revertir las consecuencias del paro empresarial y petrolero con una estrategia de diversificación productiva e inclusión social basada en tres impulsores claves: La inversión pública, la inversión privada y las Misiones Sociales, esta última como expresión de una política social más estructural, dirigida a la inclusión de los sectores más pobres a las actividades productivas.

Esta iniciativa representa ciertamente un mecanismo redistributivo para atenuar la grave problemática social, educativa, sanitaria y de empleo de amplios sectores de la población venezolana; por lo que se relacionan entre sí formando un sistema articulado que comprende formación y capacitación a través de la Misión Robinson I (de alfabetización) y II (de prosecución del sexto grado), la Misión Ribas de educación secundaria y la Misión Sucre de educación universitaria, todas ellas complementadas con una plan de becas estudiantil. En el área de Salud, la Misión Barrio Adentro, surgida en el marco del convenio de cooperación con el Gobierno cubano para prestar asistencia primaria de salud en los centros poblados urbanos, en los sectores más pobres. Es importante destacar que alrededor de esta misión se fue nucleando otra como Misión Barrio Adentro Deportivo para promover la práctica deportiva en la juventud que vive

en los barrios. También de aquella derivó la Operación Milagro, luego que los médicos cubanos detectaran un número considerable de casos en pacientes con trastornos visuales de distinta patología que debían ser atendidas. Por ello, en el marco del convenio entre Cuba y Venezuela comenzaron a enviarse pacientes venezolanos a recibir tratamiento y realizar intervenciones quirúrgicas en hospitales cubanos. Posterior, la evaluación positiva de la experiencia y resultados obtenidos llevaron al establecimiento de la Misión Milagro (2004) que progresivamente se desarrolló en centros hospitalarios venezolanos y eventualmente se internacionalizó hacia otros países de la región.

En el sector de seguridad alimentaria y defensa del salario, se implementaron la Misión Mercal para la comercialización y el mercadeo de productos alimenticios de primera necesidad. Cercana a esta misión se organizó el Programa Protección Máxima que subsidia 50% del costo de siete rubros de la canasta básica a dos millones de personas en situación vulnerable. También se organizaron los *comedores populares bolivarianos* que aseguran alimentación diaria a personas en situación de pobreza extrema.

En cuanto al empleo se crearon la Misión Vuelvan Caras, la Misión Piar y la Gran Misión Saber y Trabajo. La Misión Zamora ligada a la tenencia de la tierra y la productividad agrícola. Asimismo se adoptó la Misión Guaicaipuro para impulsar el desarrollo integral de los pueblos indígenas y garantizar el disfrute efectivo de los derechos consagrados en la Constitución a los pueblos originarios.

### **5.3. EL APARATO GUBERNAMENTAL DE LA POLÍTICA SOCIAL**

#### **5.3.1. ASPECTOS PRESUPUESTARIOS DE LAS MISIONES SOCIALES BOLIVARIANAS**

Las Misiones y Grandes Misiones apuntan, por definición, al combate de la pobreza y la exclusión social, el hambre y la distribución desigual del ingreso. Unas y otras apuntan, de forma diferente, al logro de alguno de tales objetivos: I. Las misiones alimentarias están orientadas a la reducción de la desnutrición, II. La Gran Misión en Amor Mayor incide en la reducción de la concentración del ingreso al incrementar el nivel de ingreso monetario de un sector social como el adulto mayor, y III. Las misiones educativas, la de Vivienda y las de Salud, inciden básicamente en los niveles de pobreza y pobreza extrema medidos según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Ahora bien, las Misiones Sociales Bolivarianas son financiadas a partir de diferentes fuentes, las cuales identificamos seguidamente:

1. Del presupuesto público acordado –el cual incluye endeudamiento especial–, de Leyes de Endeudamiento y de los Créditos Adicionales. Convenios bilaterales suscritos por Venezuela, en particular el convenio Cuba-Pdvsa y el convenio con la República Popular China.
2. Del Fondo Nacional para el Desarrollo Endógeno (Fonden) y otros fondos parafiscales como el programa social de Pdvsa.
3. Aportes de alcaldías.
4. Financiamiento crediticio de la banca pública.
5. Por subsidios implícitos.

Esta amplia diversidad de fuentes de financiamiento obedece a lo que Stiglitz llamaría “contabilidad creativa”<sup>185</sup> y es un tanto más amplio que los que se incluyen en inversión social según criterios oficiales, puesto que ciertas misiones reciben aportes no contabilizados totalmente en las cifras de inversión social. Nos estamos refiriendo fundamentalmente a los puntos 4 y 5 señalados más arriba.

El aporte fiscal a las misiones constituye un porcentaje modesto del total del presupuesto anual acordado, como veremos seguidamente; pero ese aporte apunta certeramente al foco de la pobreza como cuestión social, a diferencia del resto de la inversión social con cargo al presupuesto de la nación. Por ello, a pesar de que la proporción del gasto social en el presupuesto ha venido mermando en los últimos años, los márgenes de pobreza extrema siguen retrocediendo, inclusive haciéndolo con rapidez, lo cual es atribuible al impacto de las Misiones Sociales, particularmente las que están centradas en la lucha contra la pobreza, atendiendo necesidades vitales como vivienda, salud y seguridad alimentaria. Tal como analizamos anteriormente, es la inversión social y no el gasto social, lo que mejor expresa el esfuerzo gubernamental en la ejecución de programas sociales en Venezuela. Por lo tanto, el gasto social no agota el valor del financiamiento del Estado en materia social; ya sea que el mismo se reduzca o no, en términos relativos, en el presupuesto de la nación, no es indicativo claro de la evolución integral del peso de los recursos aplicados a los programas sociales.

---

185 Joseph Stiglitz, *Caída libre: El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Madrid, Taurus, 2010. El autor se refiere al uso de la contabilización de ingresos, costos y beneficios, de forma que existe una línea entre la contabilidad creativa y la fraudulenta, que es lo que explica muchas sorpresas como la referida a las burbujas financieras de la pasada década, montadas sobre manipulaciones de los datos de volumen y rentabilidad de inversiones inmobiliarias.

Por otra parte, las misiones representan un nuevo tipo de programas sociales<sup>186</sup>, diferente del modelo tradicional, debido fundamentalmente a dos razones: 1. Están focalizadas a favor de las personas pobres, esto es en condición de pobreza extrema; y 2. Se aplican e instrumentan con más eficiencia, gracias a mecanismos institucionales paralelos a la burocracia pública tradicional. En efecto, en la Encuesta de Presupuesto Familiar del BCV, levantada el año 2009; la cual mide la distribución del gasto social por cuartiles de ingreso se encontró que los programas sociales tradicionales del Estado venezolano favorecen indistintamente a los diferentes estratos de ingreso, particularmente en lo referido a programas de salud, educación y pensiones (BCV, 2009). En cambio, los proyectos de las Misiones Sociales se orientan básicamente a situaciones de pobreza y pobreza extrema, como lineamiento expreso para la selección de los beneficiarios, particularmente en la Gran Misión Vivienda Venezuela, Misión Madres del Barrio, Misión Transporte, Amor Mayor Venezuela y Barrio Nuevo, Barrio Tricolor.

En ese particular, pierde sentido sostener que las misiones atienden a todos los sectores sociales por igual, pues, su atención está claramente dirigida a la condición de pobreza extrema anotada. Ahora resulta cierto que buena parte del gasto fiscal en programas sociales se sigue encauzando hacia los programas tradicionales y que algunos de ellos, favorecen a los sectores de ingresos medios. Este es complejo, ya que los subsidios implícitos suelen ser de magnitud, pero resulta difícil cuantificarlos y no figuran en la contabilidad fiscal. Concretamente, nos referimos a dos casos: el ya mencionado de los programas alimentarios –todos incorporados a las misiones– y el subsidio implícito a la gasolina que podría tener implicaciones presupuestarias en el mantenimiento de las misiones, por cuanto no opera como erogación abierta, así que no consiste en una partida contable. Este subsidio consiste en asignar a la gasolina un precio inferior al internacional, inclusive menor al costo de producción; lo cual ha generado un debate acerca de las pérdidas que causaría a la petrolera estatal y la presumible disminución del margen de ganancias que estimula al contrabando de extracción y el consumo poco racional de combustibles fósiles.

La fijación de precios bajos es un fenómeno frecuente en los países petroleros. Su propósito es beneficiar a la población, dado la disposición de una riqueza natural y asignar una parte de la renta petrolera directamente a los consumidores de combustibles a bajos precios. El asunto está en el hecho que esta forma de asignar el recurso favorece principalmente a los

---

186 Organismos como Cepal han sido muy escépticos en relación al impacto social de las Misiones. No considera las misiones como parte de los programas sociales, ni del gasto social de acuerdo a los criterios de continuidad, formalidad y de pobreza estructural. Sin embargo, desde el año 2009 esta visión ha venido experimentando un viraje y se están realizando evaluaciones más objetivas e integrales. Ver [en línea]<<http://aristobulo.psuw.org.ve/2009/02/09/%C2%A1uh->>

estratos medios y altos, ya que son los que más combustible consumen. En un estudio reciente de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se menciona que países petroleros como Indonesia e Irán están revisando este tipo de política y están procediendo a un ajuste de precios de los combustibles fósiles para orientar los recursos a programas sociales, particularmente de servicios de salud a toda la población, que tienen prioridad en las políticas públicas<sup>187</sup>. El resumen del trabajo expresa esta idea, textualmente, de la siguiente manera:

Varios países que asignan grandes sumas de fondos públicos a subsidios a combustibles fósiles tienen un bajo gasto en salud pública y una baja cobertura de salud asociada. Dos de estas naciones, Indonesia e Irán, han eliminado estos subsidios para financiar la cobertura de salud y otras prioridades sociales. Otros países con alto gasto en subsidios a combustibles fósiles están considerando reformas similares, lo que sugiere que la reasignación de subsidios a combustibles podría convertirse en un mecanismo importante para que los países busquen cobertura de salud universal.

Varios estudios del FMI apuntan al mismo objetivo: reducir el subsidio a los combustibles ajustando los precios artificialmente bajos.

El flujo de los fondos de subsidios mayoritariamente va a la élite urbana que conduce autos. En una economía emergente típica, la quinta parte más rica de los hogares accede al 40% de los beneficios de los subsidios a los combustibles; la quinta parte más pobre consigue sólo el 7%<sup>188</sup>.

Y no solo esto, sino que estos recursos, al fijar precios de mercado para los combustibles eliminando el subsidio implícito, representarán un costo para las clases pudientes, pero un ingreso extra para el fisco que bien puede reorientarse hacia el sistema de salud<sup>189</sup>. En una visión de conjunto, podemos pensar que no es únicamente el sector salud, sino que otros sectores, atendidos por misiones sociales específicas como la de transporte, pueden también resultar favorecidos con el incremento de recursos para programas sociales, gracias a una reducción del subsidio a la energía. Excepcionalmente, el subsidio a los combustibles favorece a los sectores populares. Los casos más conspicuos al respecto son el subsidio al gas doméstico en bombonas y el subsidio a combustible

---

187 Vinay Gupta, Ranu Dhillon y Robert Yates, "Financing universal health coverage by cutting fossil fuel subsidies", *The Lancet Global Health*, v. 3, n.º 6 (junio 2015), e306-e307.

188 Coady, David y col. "How Large Are Global Energy Subsidies?", *Working Papers*, ( mayo de 2015).

189 V. Gupta, R. Dhillon y R. Yates "Financing universal...", *op. cit.*

para calefacción del hogar, el cual –por razones climáticas– no existe en Venezuela.

El presidente Nicolás Maduro ha sostenido que los ingresos provenientes de una eventual eliminación o ajuste de los precios subsidiados a los combustibles pudieran aplicarse a favor del Fondo de Misiones. La Agencia Internacional de Energía calcula que el subsidio a los combustibles, que en Venezuela es del 92% del precio estimado de la gasolina, equivale al 6% del PIB<sup>190</sup>, es decir, de un valor igual a la mitad del correspondiente al gasto social acordado y, por tanto, seis veces, aproximadamente, el aporte del gasto social a las misiones. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en un informe publicado en 2012<sup>191</sup> estimaba que, este subsidio equivalía al 5,1% del PIB. En la medida que existe inflación y el precio del combustible sigue anclado, el subsidio aumenta anualmente en términos porcentuales.

#### Presupuesto fiscal 2013 y financiamiento de las misiones

A partir del presupuesto fiscal del año 2013 tiende a consolidarse el concepto de desarrollo social integral con el gasto social acordado que sumó 147.807,9 millones de bolívares. Las misiones absorbieron 5.886,2 millones de bolívares lo que equivale al 1,69% del gasto fiscal acordado y 3,98 % del gasto social presupuestado.

Las misiones más favorecidas, gracias al aporte fiscal en el 2013 fueron

- La Gran Misión Barrio Adentro con 1.259,2 millones de bolívares en el Ministerio del Poder popular para la Salud y con 966,1 millones de bolívares de la Presidencia de la República, lo cual suma 2.225,3 millones de bolívares equivalentes al 37,8 % del presupuesto acordado de todas las misiones.
- La Misión Sucre con 1.016,9 millones de bolívares.
- La Misión Madres del Barrio “Josefa Joaquina Sánchez” con 784,6 millones de bolívares.

Esas misiones totalizaron 4.026,8 millones de bolívares que representó el 68,4% del presupuesto acordado para las misiones ese año. Las dos últimas consisten, en lo fundamental, en ayudas monetarias o becas; mientras que Barrio Adentro hace sus erogaciones en compra de medicamentos y materiales de uso médico-quirúrgico.

190 Agencia Internacional de Energía.

191 Cepal, Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile, 2012.

La Misión Alimentación figura en la Ley de Presupuesto de la siguiente forma, con ella se protege a los segmentos más vulnerables y excluidos socialmente de la población venezolana, garantizando el acceso oportuno y permanente a la alimentación, afianzado a través de la promulgación de la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria en el año 2008. Para cumplir con el objetivo de esta misión, se cuenta con el apoyo de la Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (Fundaproal), el Instituto Nacional de Nutrición (INN) y la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas S.A. (CASA). Los programas alimentarios se ejecutan mediante un reducido sacrificio fiscal ya que el gasto es de apenas 3,3 millones de bolívares -al menos hasta ese año- debido a que su impacto mayor está en el subsidio implícito al valor del alimento -incluido el otorgamiento de divisas a tasa preferencial- y el reducido margen de comercialización, que son aportes no contabilizados.

Otro elemento que debemos tener en cuenta es que la cifra del aporte fiscal, mencionada al inicio de esta sección, está referida -como ya dijimos- al gasto acordado, lo que no incluye ni el gasto adicional que se aprueba de forma sucesiva conforme el precio de realización de los hidrocarburos se va conociendo, facturando e ingresando al fisco ni el endeudamiento complementario. En el gasto complementario se aprobaron sumas importantes a favor de las misiones y de la inversión social, al igual que en la Ley de Endeudamiento Adicional. Por ello, el porcentaje de gasto social sobre el gasto fiscal total resulta mayor al citado en la Ley de Presupuesto que alcanza el 44,7% del presupuesto de 2013, 0.1 punto por encima del año 2012; 4.8 puntos por debajo del año 2011 y 5.6 menos que el año 2010. La Ley de Endeudamiento Complementario del año 2013 aportó 41.264.000.000 millones de bolívares para el pago de pensiones, de los que aproximadamente 8.834,7 millones de bolívares son para la Misión en Amor Mayor. Además, este endeudamiento complementario permitió un aporte de 10.000 millones de bolívares a favor de la Misión Vivienda. Significa que la operación de endeudamiento acumuló 18.834,7 millones de bolívares a favor de las misiones, lo cual resulta tres veces mayor que el presupuesto original que era de 5.888,2 millones de bolívares.

**Cuadro:** Gasto social en misiones. Años 2013 y 2014. Presupuesto acordado y endeudamiento complementario (en millones de bolívares)

Misión o Gran Misión	2013	2014
1. Vivienda	10.000	-
2. Amor Mayor	8.834,7	8.160
3. Barrio Adentro	2.219,3	3.906
4. Alimentación y similares	-	2.776
5. Madres del Barrio	784	941
6. Otras	2.882,7	9.649 (*)
Total presupuesto acordado	5.886	25.432
Endeudamiento Adicional Anual	18.834,7	-
Total, más endeudamiento complementario, menos PAE	24.720,7	20.337

(\*) Incluye programa PAE. Bs. 5.095 MM

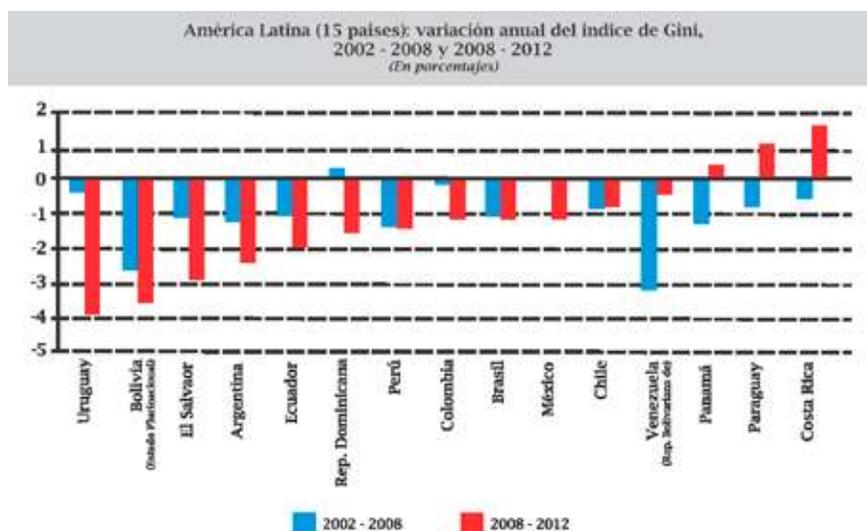
El porcentaje del gasto en misiones, dentro del gasto social, se reduce en el 2014 en comparación con el 2013, así como se reduce también respecto al PIB, pero como ya lo aclaramos, las misiones se alimentan de varias fuentes y no solo del gasto fiscal.

#### Presupuesto fiscal 2014

En noviembre del año 2013, refiriéndose entonces al Proyecto de Ley de Presupuesto 2014, el entonces ministro de Finanzas, Nelson Merentes, declaró (Asamblea Nacional, 2013) que “en ese contexto, la República Bolivariana de Venezuela, a través de una política incluyente, ha realizado una inversión social de 62,5% del ingreso público consolidado anual”. Hemos cumplido las metas del milenio en términos generales y, muy especialmente, en lo referente a la reducción de los niveles de pobreza extrema, pobreza crítica, desnutrición, mortalidad infantil, analfabetismo y demás variables. El margen de diferencia entre esta cifra y la correspondiente al gasto social resulta de añadir el gasto en programas de alimentación, programas de desarrollo agrario, inversión en programas de vivienda y hábitat sobre lo cual debemos indagar por más detalles.

La situación y evolución del gasto social difiere en Venezuela respecto al panorama antes descrito. Nuestro país, dentro de la región latinoamericana, en base a la metodología y procedimientos técnicos utilizados por la fuente citada, no sería de los países que más invierte

en el área social, supuestamente por el retraso del sistema de seguridad social comparativamente con los demás países de la región. Sin embargo, reveladoramente es el que más ha avanzado en la región en la lucha contra la pobreza y, después de Argentina, en relaciones de igualdad social. El coeficiente Gini de Venezuela fluctúa alrededor de 0,382 en el 2014, últimos datos disponibles, en comparación a 0,457a1 inicio del milenio. En el cuadro siguiente, tomado de un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la variación del Gini en América Latina entre el 2002 y el 2012, se aprecia que Venezuela es de los países con mayor reducción del coeficiente Gini, especialmente con anterioridad al 2008, en buena medida reflejo de la implementación de las Misiones Sociales creadas a partir del 2003 como muestra el cuadro que sigue:



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la tasa de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

\*Se incluye solamente los países con información disponible a 2011 o 2012. Los países están ordenados de acuerdo con la variación en el segundo subperíodo (2008-2012)

\*Áreas Urbanas

El porcentaje de gasto social sobre el PIB de 2014 se espera alcance 14,3% que resulta menor al promedio de la región para el 2011 arriba citado, que era del 19%. Ahora bien, en el subcapítulo 1.3 del presente ensayo, explicamos en detalle las características de esta situación y vimos la razón de la aparente discrepancia, dado que las cifras convencionales de recursos financieros destinados a programas sociales en Venezuela, no contemplan la inversión social causada con cargo a fuentes parafiscales.

Si se consolidan todas las fuentes de ingresos aplicadas a inversión social, los recursos contabilizados en este particular se quintuplican en el periodo de Gobiernos bolivarianos. Eso no es reflejado en lo que se denomina “gasto social”, el cual incluye solamente lo financiado con cargo al presupuesto fiscal anual y excluye todas las demás fuentes de recursos como el Fonden, los programas sociales de Pdvsa y el convenio chino, antes mencionados.

Los compromisos presupuestarios por causa del servicio de la deuda influyen en la capacidad del Fisco para financiar el gasto social y en particular, el aplicado a las misiones sociales. La adquisición de deuda solo representaba entre 6% y 8% del presupuesto ordinario, gracias a lo cual el índice de endeudamiento general de la República (gobierno central más entes y empresas de capital estatal) había venido cayendo de manera sostenida y había llegado a un mínimo de 20,6% del PIB en 2008 pero ese índice ha venido escalando de forma recurrente y en el año 2013 llegó alrededor de 52% del PIB. Al incrementarse el servicio de la deuda, se reducen en igual cuantía la disponibilidad para el gasto público, de modo que el porcentaje del gasto social dentro del presupuesto anual, se ve afectado. Esto hace que sea cada vez más determinante el financiamiento de las misiones con fondo extrapresupuestarios o con fuentes propias. El incremento del endeudamiento y del servicio de la deuda se aplicó en parte para pagar a nuevos pensionados, en particular a la Misión en Amor Mayor y el impulso a la Misión Vivienda.

Los recursos que destinó el presupuesto nacional en el 2014 para las misiones, reflejan un aumento significativo del gasto fiscal acordado con respecto a 2013. De acuerdo con lo establecido en el proyecto de Ley de Presupuesto de la Nación para el ejercicio fiscal 2014, el gasto para estos programas asciende a 25.432 millones de bolívares, “lo que representa un salto de 232% en términos nominales, con respecto al monto acordado para 2013, el cual fue de Bs 5.886 millones”. Sin embargo, este cálculo no considera el monto correspondiente al gasto social del año 2013 como ya explicáramos, pues, la Gran Misión en Amor Mayor no estaba contemplada en el presupuesto de ese año que fue formulado en el 2012. No obstante, se incluyó en la Ley de Endeudamiento Complementario aprobada en el 2013, para la cual se destinaron 8.160 millones de bolívares. Además, en el año 2014 se añade el Programa de Alimentación Escolar (PAE), para el cual se otorgaron 5.095 millones de bolívares, que no formaba parte de las misiones en el 2013. El gasto acordado para el resto de las misiones alcanzó 9.649 millones de bolívares, lo que representa un incremento interanual de 57%. El gasto social ascendió en el 2013 a 193.446,5 millones de bolívares. Por lo que respecta al presupuesto de las misiones, en el año 2014, este representó el 13.1 % del gasto social. Para el año 2015 el presupuesto contempla como gasto social un monto por 34.044

millones de bolívares que representa un estimado de 38% en inversión social<sup>192</sup>.

Si reconstruimos el cálculo para el año 2013 añadiendo al gasto acordado, el aporte proveniente de la Ley de Endeudamiento Complementario, el financiamiento de las misiones ascendió a 24.046 millones de bolívares ese año. El gasto de 2014, resulta menor que el financiamiento correspondiente al 2013, el cual, como ya señalamos, suma 18.951 millones de bolívares al restar el PAE, mientras que en 2013 con respecto al año 2012, hubo un aumento de 14%. En años anteriores, los fondos presupuestados para las misiones llegaron a registrar incrementos nominales de hasta 30%.

En el presupuesto del 2014, el mayor nivel de gasto correspondió a la Gran Misión En Amor Mayor, seguido por el que corresponde a la Misión Barrio Adentro con 3.906 millones de bolívares, lo que refleja un alza de 76% respecto al 2013. Esta misión recibió aportes tanto del Despacho de la Presidencia como del Ministerio del Poder Popular para la Salud. La Misión Alimentación maneja un presupuesto de 1.417 millones de bolívares. Si a este se le suman el programa para la Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural y el de Protección Nutricional; el presupuesto del sector ascendió a 2.776 millones de bolívares.

Por otra parte, si consolidamos este último gasto con el del PAE que es manejado por el Ministerio del Poder Popular para la Educación, los programas alimentarios totalizaron 7.871,2 millones de bolívares ocupando el segundo lugar en el orden presupuestario de las Misiones. A la Misión Madres del Barrio se destinaron recursos por 941 millones de bolívares, con una variación nominal de 20% respecto al 2013, cuando se presupuestó un gasto de 784 millones de bolívares.

Para el año 2015 las principales misiones que recibieron recursos fiscales fueron la Misión En Amor Mayor con 9.291 millones de bolívares; la Misión Alimentación con 6.319 millones de bolívares, el PAE con 5.584 millones de bolívares y la Misión Barrio Adentro con 3.260 millones de bolívares.

Se debe recordar que las misiones, además de ser financiadas a través de los ingresos ordinarios que se establecen en el presupuesto, también reciben aportes de otras fuentes como Pdvs y del denominado “gasto paralelo”, que aprueba la Asamblea Nacional con los créditos adicionales.

La exposición de motivos de la Ley de Presupuesto 2014 establecía que

---

192 Últimas Noticias (Caracas, 22 de octubre de 2014), p.14; Correo del Orinoco (Caracas, 23 de octubre de 2014), p.15.

Se continuará profundizando y sobre todo creando la nueva institucionalidad, el nuevo Estado social de derecho y de justicia que todos los venezolanos reclaman. Por tanto, en pro de la mejora en la calidad de vida de la población económicamente más vulnerable, se continuará implementando dicha política.

En el presupuesto se destacaba que para 2014 se incrementaba la inversión social con el propósito de continuar

Fortaleciendo y sustentando las políticas sociales, para lo cual se consolidarán, redimensionarán y desarrollarán las grandes Misiones bolivarianas socialistas. Para este año se preveía destinar 208.356 millones de bolívares del presupuesto a la inversión social, lo que equivale a 48,8% del total.

Este era prácticamente igual al año 2013. Es oportuno comentar que existe una confusión en el término contenido en el párrafo, o al menos, en la cifra correspondiente, ya que, como vimos en las declaraciones del ministro Merentes, el porcentaje de la inversión social es en realidad, superior a esa cifra. En la ficha de Unicef citada se afirma que para el 2010 el gasto social en Venezuela era “el 60% del gasto social respecto al gasto central”. Ahora bien, en el proyecto de Ley de Presupuesto 2014 se señalaba:

Esta disminución (del porcentaje de gasto social) se explica en parte, por la mayor reasignación de recursos destinados al financiamiento del sector construcción, que si bien no constituye un gasto social directo, representa edificaciones que van a mejorar la situación habitacional en la que se encuentra una parte de la población, otorgándoles viviendas dignas y equipadas.

Esta explicación clarifica el porcentaje de 62,5% en Inversión Social expresada por el ministro Merentes en las declaraciones referidas. Resulta evidente que el aporte del año 2013 se financió fundamentalmente mediante endeudamiento adicional, lo cual no ocurrió al año siguiente, pues la sanción del marco legal de las misiones, grandes misiones y micromisiones contempló la creación de un fondo por el cual captar los recursos presupuestarios requeridos para los programas desplegados.

Las misiones también se han financiado con créditos adicionales concedidos a distintas misiones como sucedió a lo largo del ejercicio fiscal 2014, en particular las misiones: Gran Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor; Misión Cultura; Mercal; Gran Misión Vivienda y la Misión Energética. Esos aportes son distintos de los que figuran en el presupuesto acordado para el año fiscal. No obstante, representan un

porcentaje del 2,4% de lo otorgado mediante créditos adicionales, como puede apreciarse en la clasificación de créditos adicionales del año 2014.

**Cuadro:** Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.  
Autorización de créditos adicionales al Ejecutivo nacional

Año 2014 (enero - agosto)

**Fuente:** Asamblea Nacional (página web), "Actividad legislativa enero-agosto 2014.

Área	Monto (Bs.)
1 Área salarial	154.989.422.249,44
2 Área de gastos de funcionamiento de órganos y entes del estado	12.220.715.654,24
3 Área de situado constitucional	17.580.431.761,00
4 Habitacional	319.357.555,30
5 Área de infraestructura	17.093.790.942,51
6 Área productiva	2.212.540.887,35
7 Área de misiones	5.615.212.300,66
8 Área de educación	11.318.182.774,86
9 Área de Cultura	1.637.512.456,94
10 Área de salud	11.091.743.210,2

La cifra de Bs. 5.615.212.300,66 correspondiente a las Misiones Sociales señaladas en el cuadro anterior, equivale a 2,4 % del aporte fiscal de ese año a favor de las misiones en el presupuesto anual.

Otros aportes presupuestarios

De acuerdo a lo que ya señalamos anteriormente, las Misiones Sociales también reciben financiamiento de otras fuentes alternas al presupuesto, incluso en magnitudes mayores a lo aportado por este, particularmente del Convenio Cuba-Pdvsa el cual está dedicado casi exclusivamente a las misiones, particularmente a Barrio Adentro, Robinson, Misión Milagro y Barrio Adentro Deportivo.

En cuanto al Fonden y al Fondo Chino, la atención prestada a las misiones se comparte con otros compromisos del Estado venezolano, principalmente proyectos de infraestructura vial. Sin embargo, las misiones se benefician de un caudal importante de recursos aportados por ellas, aunque la información de la cual disponemos no es exhaustiva y es general. Las disponibilidades del Fondo Chino han tendido a incrementarse, mientras que las del Fonden se han movido en sentido

contrario. Esto merece una breve explicación. El Fonden se nutre de dos corrientes, una procedente de las reservas excedentarias y otra, las contribuciones especiales correspondientes a la ley de “impuesto a la ganancia súbita”. Ambas corrientes tienden a decrecer, en virtud de que la factura petrolera ha disminuido por la caída de los precios petroleros y la contracción relativa de la demanda mundial, en tanto los compromisos financieros del Estado han continuado incrementándose año a año<sup>193</sup>.

Analicemos cada una de estas fuentes adicionales de recursos financieros, por separado.

#### *Fondo de Desarrollo Nacional S.A. (Fonden)*

De acuerdo a la Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública 2014 desde la creación del Fonden en 2005 se han recibido aportes por 130.168 millones de dólares; de los cuales, 48.924 millones de dólares han sido aportes del BCV y 80.394 millones de dólares provenientes de Pdvs. También allí se señala que la cartera de proyectos de ese ente se compone hasta el año 2014 de 767 proyectos de ese ente se compone hasta el año 2014 de 767 proyectos con un costo de 170.313 millones de dólares, de los cuales se han ejecutado 419 proyectos con un desembolso de 130.004 millones de dólares. Entre los proyectos ejecutados se encuentran consolidación de la Gran Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor; construcción de 10.000 viviendas para la Gran Misión Vivienda Venezuela, adquisición de insumos para la Gran Misión AgroVenezuela, expansión de la Misión Alimentación, aportes al Plan Mercal 2014 (Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanza y Banca Pública. Memoria y Cuenta, 2014. Caracas, enero, 2015).

En el año 2013 de los montos erogados el Fonden asignó alrededor de 66% del total de sus recursos a cinco entes ministeriales: Petróleo y Minería; Planificación y Finanzas; Transporte Terrestre; Alimentación e Industrias. Pero también suministró recursos a varias gobernaciones: Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Falcón, Guárico, Táchira y Zulia, así como al Distrito Capital y a Corpomiranda. para atender necesidades sociales y las misiones respectivas adscritas a cada uno de ellos.

---

193 Según datos del Banco Central de Venezuela, el servicio de la deuda pública externa sumando capital e intereses en 2012 fue de 3.807 millones de dólares; en 2013, 7.097 millones de dólares; en 2014, 7.047 millones de dólares; y en 2015 descendió a 5.303 millones de dólares. Los desembolsos previstos fueron realizados sin retraso, contrario a especulaciones de economistas y círculos financieros internacionales, que hablaron de un supuesto default venezolano en el año 2014, afectando aun así la calificación de riesgo-pais (Tomado de: [www.bcv.org.ve](http://www.bcv.org.ve) en fecha 2 de noviembre de 2015). En cuanto a la deuda externa del Gobierno central directa e indirecta para 2012 ascendía a 59.387 millones de dólares, en 2013 a 70.493 millones de dólares y en 2014 se estimó en 77.789 millones de dólares (Tomado de [http://www.mefbp.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=1](http://www.mefbp.gob.ve/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1) en fecha 2 de noviembre de 2015). Considerando el Total de la Deuda Pública, que incluye la externa e interna, esta sumaba para el año 2012, 104.807 millones de dólares; en 2013, 115.284 millones de dólares; y en 2014 preliminarmente 122.250 millones de dólares.

### *Convenio de Cooperación Integral Cuba-Venezuela*

Suscrito el 30 de octubre de 2000, establece que ambos países cooperarán en materia de desarrollo social y económico. Mediante este instrumento Venezuela se compromete a suministrar a Cuba la cantidad de 53.000 barriles diarios de hidrocarburos en condiciones especiales y precios de mercado, en contraprestación se reciben servicios gratuitos de médicos, medicamentos y atención a pacientes venezolanos en establecimientos de salud de ese país. Podemos estimar el intercambio, de acuerdo al precio del barril en el mercado internacional en 3.240 millones de dólares, sujeto a las variaciones del precio y al porcentaje de descuento que Pdvsa otorgue.

*Acuerdo entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República Popular China sobre el Fondo de Financiamiento Conjunto China-Venezuela.*

El otro convenio internacional que aporta financiamiento a las misiones es el llamado Fondo Conjunto China-Venezuela suscrito el 9 de mayo de 2009 y que ha seguido tres modificaciones o protocolos, el último de fecha septiembre de 2013. En el marco de este acuerdo orientado a la cooperación en materia de desarrollo económico y social a cambio de suministro venezolano de petróleo se ha desembolsado unos 19.460 millones de dólares entre los años 2007 y el año 2013. Según el informe de gestión, durante el año 2013 los sectores receptores de los recursos de este fondo fueron principalmente a los sectores de transporte, almacenaje y comunicaciones, seguridad social y defensa, comercio, instituciones financieras, electricidad, gas y agua. Entre los proyectos que ha financiado este instrumento destacan: la Corporación Socialista de Cemento en Plantas de Puerto Cumarebo en los estados Falcón y Aragua, la modernización del Teleférico de Mérida y la construcción del satélite venezolano de percepción remota.

El Fondo de Financiamiento de Gran Volumen y Largo Plazo –por su parte– realizó desembolsos por 2.420 millones de dólares entre los años 2010 y 2013, equivalente a 62% de los recursos aprobados. El Banco de Desarrollo Económico y Social (Bandes) ha administrado estos recursos para la ejecución de 37 proyectos de desarrollo en diferentes sectores económicos. De estos, dos han sido propuestos por la Vicepresidencia de la República y el resto por distintos entes públicos. Entre tales proyectos figura el plan de emergencia eléctrica de 100 días y el proyecto para el rescate del sector aluminio. Respecto a las misiones, solo tenemos información del apoyo dado a la Misión Transporte, efectuado en 2014.

Aparte de esta vía, entre Venezuela y China se han realizado mesas de trabajo y visitas para fortalecer suministros y tecnologías de construcción destinados a las Grandes Misiones Vivienda y Barrio Nuevo y Barrio Tricolor con el propósito de acelerar la meta de construcción esperada del millón de viviendas para fines del año 2015 y la transformación integral de los barrios con el soporte de las bases de misiones<sup>194</sup>.

#### *Aportes de Pdvsa al desarrollo social*

Petróleos de Venezuela ha realizado aportes financieros, desde la creación del Fonden, por 80.577 millones de dólares, de los cuales 10.400 millones de dólares fueron erogados en el año 2014. El aporte al desarrollo social directo totalizó para este periodo el monto de 26.080 millones de dólares que comprende 7.104 millones de destinados a las Misiones Sociales Ribas, Barrio Adentro, Gran Misión Vivienda Venezuela incluyendo 131 millones dólares para obras de infraestructura; Alimentación y Revolución Energética. Por otra parte, al Fondo Chino hizo aportes por 6.854 millones de dólares. Sin considerar los aportes al Fonden y Fondespa, Pdvsa ha aportado entre 2001 y 2014 un total de 149.187 millones de dólares para las misiones y otros programas sociales (Pdvsa, Informe de Gestión Anual, Caracas, 2014).

#### *Otras fuentes de recursos*

Algunas misiones sociales disponen de fondos provenientes de fuentes distintas a las antes mencionadas. En particular, la Misión Transporte posee aportes crediticios provenientes de programas del Banco de Venezuela así como las suministradas por alcaldías y gobernaciones para financiar la construcción de refugios de motorizados o de transportistas de carga pesada, por ejemplo.

#### *Misiones Sociales Bolivarianas e inversión social*

Cabe preguntarse respecto a qué elementos refiere la concepción del gasto social y si el concepto de inversión social es equivalente y expresa las mismas cifras contables o estadísticas que el primero. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina<sup>195</sup>, la inversión social comprende los gastos en que incurra el Estado para procurar mejor calidad de vida y conservar y valorizar la fuerza de trabajo y su capacidad productiva. Lo fundamental de la inversión social lo constituye el gasto en educación y el gasto en salud. Conforme al enfoque de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el gasto social en

194 *Ciudad Caracas* (Caracas, 1 de septiembre de 2014), p.16. La evaluación de este mecanismo resultó difícil de evaluar por falta de fuentes de información más detalladas.

195 Cepal, *Panorama Social 2013*, capítulo V, Santiago de Chile.

pensiones no formaría parte de la inversión social, por cuanto no aplica a mejorar ni conservar la capacidad productiva de la población. La inversión social está compuesta además por el gasto en programas alimentarios, de desarrollo social y de inversión fija en construcción de vivienda, como fue tratado en la sección anterior.

Es importante resaltar que el gasto social en Venezuela, al igual que el resto de los países de la Región, se caracteriza por la tendencia al incremento del peso relativo de la seguridad social, al extremo que está a punto de convertirse en su primer componente. El incremento del gasto en Seguridad Social en Venezuela es una tendencia observada en los últimos diez años, producto de las políticas sociales incluyentes impulsadas por el Gobierno, empeñado en corregir las asimetrías e insuficiencias del régimen de pensiones prevaleciente en el país. Esta apreciación es importante para el análisis del gasto presupuestado a las misiones, como veremos más adelante.

Los grandes proyectos de inversión que adelanta el Gobierno, encierran un impacto social importante, es decir, tienen una rentabilidad social positiva. Inversiones en infraestructura, especialmente en transporte, generan enormes beneficios tangibles e intangibles en la calidad de vida de la población y repercuten indirectamente en el bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, no son clasificados como gasto social. Nos referimos por ejemplo a la construcción de acueductos y redes de aguas servidas, las cuales van a repercutir en los niveles de pobreza ya que ayudan a incrementar la cantidad de familias con satisfacción de sus necesidades básicas. Las conexiones interurbanas y los programas de infraestructura agrícola repercuten favorablemente en la producción y distribución de alimentos lo cual inciden positivamente en los niveles de nutrición de la población, pero no por ello se clasifican como gasto o inversión social.

#### *Evolución reciente y tendencia del gasto social dentro del presupuesto anual*

A partir del año 2004 comenzó una recuperación importante del gasto social real que se vio interrumpida por la crisis financiera del sistema capitalista en el año 2009. En efecto, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2014<sup>196</sup> se aprecia que en 2009 el gasto social per cápita bajó a 264,1 de bolívares por habitante, a precios del año 1997. Luego, el descenso se repite para 2010, segundo año de la crisis, cuando baja a 228,6 bolívares. A partir de 2011 comienza a repuntar, superando las cifras de los años precedentes llegando a 303,7 de bolívares para el 2012 y 321,4 bolívares en el 2013. Expresado en términos del porcentaje sobre el gasto fiscal, hubo un ascenso del gasto social hasta

196 Ministerio del Poder Popular para Presupuesto y Finanzas, Caracas, 2013.

el 2010, pero a partir del 2011 la tendencia se revirtió, aunque no ha llegado a ser inferior a los valores previos al año 2007. En 2013 las cifras fueron mayores a las citadas, por cuanto la Ley de Endeudamiento Complementario significó un incremento de 55 mil millones de bolívares en el gasto social, y de ellos 18 mil millones de bolívares en el presupuesto de las misiones sociales. En el documento referido se expresa:

Por otro lado, es necesario señalar que una parte importante del gasto social es ejecutado por entes descentralizados, en especial Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) y el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) S.A., y aunque este financiamiento se encuentra reflejado en sus presupuestos y estados financieros, no están recogidos en el Presupuesto de la República, hecho que indica una cantidad mayor de recursos destinados al Gasto Social que el recogido en el Presupuesto.

Esta referencia es extensible a las misiones, parte de cuyo presupuesto figura dentro del gasto social.

*Perspectivas sobre los recursos financieros de las Misiones Sociales Bolivarianas*

La tendencia a la baja de los precios del petróleo en el mercado internacional –observada en el segundo semestre del año 2015– representa una dificultad para el financiamiento de las misiones, por cuanto es difícil que se afecten las partidas del presupuesto nacional aplicadas a misiones e inversión social, ni los recursos aplicados a créditos adicionales y a los Fondos de la República como serían el Fonden y el Fondo Chino.

En efecto, el Informe de Gestión Anual 2014 de Pdvsa plantea que, “durante el año 2014 el gasto social se ubicó en 5.321 millones de dólares, reflejando una disminución de 7.702 millones de dólares (59%), en comparación con el período terminado al 31 de diciembre de 2013, donde los aportes y contribuciones para el desarrollo social ascendían a 13.023 millones de dólares. Este resultado se debe principalmente a la disminución de la contribución especial de Fonden, por la entrada en vigencia en febrero de 2013 de la modificación a la Ley de Contribución Especial por Precios Extraordinarios y Exorbitantes del Petróleo, la cual modifica el tope a partir del cual se deben considerar los precios como extraordinarios de 70 dólares el barril (US\$/Bl) a 80 dólares el barril (US\$/Bl). En consecuencia, para determinar la contribución especial se aplicará una alícuota del 20% sobre la diferencia entre este precio y el precio final de la venta. Adicionalmente, debido a la disminución del precio promedio de exportación de la cesta venezolana durante el período

y a la disminución del componente en bolívares de estos aportes, por la realización a diversos tipos de cambio (PDVSA, Op. Cit, p.164)

No obstante, el decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones, promulgado en Gaceta Extraordinaria N.º 6.154, en su artículo 51, progresividad de la inversión social, establece expresamente que “las asignaciones presupuestarias destinadas a la inversión social no podrán ser inferiores, en términos reales, al ejercicio económico financiero anterior”. Esta disposición comprende los aportes de los fondos de inversión administrados por el Poder Ejecutivo. Por otra parte, en el artículo 50 ejusdem se establece que los recursos para las misiones bolivarianas “no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestarios, excepto en los casos y términos que establezca la Ley de Presupuesto”.

Esta disposición expresada anteriormente significa que en lo sucesivo, las misiones no solo tendrán un flujo estable de financiamiento sino que será sostenido, en niveles que no pueden declinar en términos reales, en el tiempo. En el numeral 1 del artículo 53 la ley es más específica al afirmar que en el financiamiento orientado a las misiones “la inversión social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior”.

Las perspectivas de alcanzar esa meta en el Fonden, el Fondo Chino y el presupuesto anual ante un escenario de reducción de los precios de hidrocarburos en el orden del 35% o más, dependerá de los planes de expansión de producción y las exportaciones. Estas metas están previstas en el Plan de Siembra Petrolera 2013-2019, pero las circunstancias adversas del mercado mundial de hidrocarburos, hacen que aquellas se tornen difíciles de alcanzar a corto plazo<sup>197</sup>.

En la Ley de Misiones, el Fondo Centralizado de las Misiones Bolivarianas, contemplado como mecanismo de financiamiento paralelo se discute abiertamente acerca del incremento del precio de la gasolina y la implantación de impuesto a combustibles y lubricantes cuya recaudación se asigne únicamente a ese Fondo. Las cifras podrían oscilar alrededor de los 40 mil millones de bolívares, lo cual supera ampliamente los presupuestos previstos en los años 2014 y 2015. Por supuesto que, en estos cálculos habría que prever la reflotación del precio de acuerdo

---

197 La viabilidad de este plan depende de factores geopolíticos, concretamente de la vinculación con China y otros países aliados, con los cuales se pudiera obtener financiamiento en condiciones justas -ante encarecimiento y dificultad del acceso al mercado financiero mundial- y acceder a esquemas de asociación mediante empresas mixtas, así como nuevos mercados para colocar tales incrementos de exportación y producción. Este incremento en la escala de operaciones, compensaría con creces, la caída de los precios de nuestros productos de exportación. Para las Misiones y el Fondo Nacional de Misiones, pautado en el capítulo V del citado Decreto Ley, el logro de estos objetivos resulta crucial en el quinquenio que se inicia.

a los costos de producción y no solamente la tasa impositiva o impuesto proporcional.

### 5.3.2. EL MARCO LEGAL DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LAS MISIONES SOCIALES BOLIVARIANAS

En la sección 1.4. se expuso ampliamente la definición de misión social, estableciendo que ella es inherente a la naturaleza del Estado democrático y social de derecho y de justicia, por cuanto la consecución de los derechos fundamentales realiza el contenido de participación efectiva, igualdad social y económica, convivencia pacífica, solidaridad y bien común que son inherentes a la democracia misma y la justicia social y económica en el marco de una legislación, cuyo desarrollo tiene como norte hacer efectivo el contenido material al que apuntan los derechos fundamentales y lograr así la justa distribución de la riqueza y el bien vivir de la población.

Las Misiones Sociales Bolivarianas como cursos de acción de la política de desarrollo social integral con enfoque de derechos, adelantan estrategias que confluyen vistas en su conjunto, a la erradicación de la pobreza y el aseguramiento del vivir bien en la sociedad, estando sujetas a la legalidad o concordancia de la asignación, distribución y ejercicio de las competencias y los actos administrativos dictados conforme las leyes y normas que son fundamentos de la Misión garantizando y asegurando la protección de los derechos fundamentales en el marco de un gobierno cuya forma política es la democracia participativa, social y protagónica.

El marco legal de las Misiones Sociales Bolivarianas parte de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) cuyo artículo 3 establece entre los fines esenciales del Estado, la defensa y desarrollo de la persona y el cumplimiento y garantía de los derechos y deberes que allí se consagran, a saber, como familias de derechos: los civiles, los políticos, sociales y de las familias, culturales y educativos, económicos, de los pueblos indígenas y ambientales. Cada uno de los derechos en que aquellos se despliega y como ya fue considerado, entrelazando una o varias de las misiones. Por ejemplo, el derecho a la salud se despliega en las misiones Barrio Adentro, Madres del Barrio, Milagro, Sonrisa, Negra Hipólita y José Gregorio Hernández que prestan gratuitamente servicio a los sectores más pobres en diferentes aspectos médico-asistenciales para la atención integral, materno infantil, pediatría, oftalmología u odontología entre otras. En el caso del derecho a un ambiente seguro y sano, este se engrana en las misiones Nevado y Árbol que acometen campañas de protección y resguardo ambiental, reforestación y educación.

Las Misiones Sociales Bolivarianas –siendo parte del funcionamiento de la Administración Pública– conforman estructuras organizativas con ámbitos de acción delimitados en el instrumento jurídico de creación correspondiente, formulación de planes y manejo presupuestario propio adoptando modalidades diferentes como Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones para su intervención en el ámbito social que la define según sea salud, educación, trabajo, cultura, seguridad u orden público. El conjunto de leyes que regulan las misiones ha ido evolucionando en una línea temporal corta hasta conformar un sistema normativo complejo por la dinámica de conexión e interrelación entre distintas leyes, pero a la vez con la flexibilidad para adaptarse en la práctica a las circunstancias y condiciones específicas de la cuestión social que deben atender. Visto de cerca, pueden identificarse como normas principales del Sistema de Misiones:

1. La Ley Orgánica de la Administración Pública.
2. El Decreto Ley de creación de cada Misión Social Bolivariana y el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
3. El Decreto de Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones.
4. Las leyes que se relacionan con el sector y en conexión con las leyes del Poder Popular.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), de acuerdo a lo fijado en la disposición transitoria N.º 4 del ordinal 5 se estableció que debía aprobarse, en el plazo de un año, una ley que regulara la organización y funcionamiento de la administración pública nacional. Con ese propósito, la Asamblea Nacional decretó el 17 de octubre de 2001 la Ley Orgánica de la Administración Pública, promulgada en la Gaceta Oficial N.º 37.305, la cual establece que, el aparato del Estado se adecue a las nuevas condiciones que lo definen como democrático y social de derecho y de justicia. De allí que se fije como precepto que la administración pública está al servicio de las personas y su actuación se orienta al aseguramiento de la efectividad de sus derechos en forma que sea eficaz y con calidad (artículo 5). No obstante, nada contemplaba sobre las misiones sociales, aún por crearse.

Posteriormente, el Decreto Presidencial N.º 6.127 de fecha 15 de julio de 2008, promulgado en la Gaceta Oficial N.º 5.890 Extraordinaria de fecha 31 de julio de ese año, reforma la ley que incorpora la figura de las Misiones como formas organizativas creadas por decreto presidencial ante circunstancias especiales cumplidos dos requisitos: 1. La satisfacción

de necesidades fundamentales de la población; y 2. La urgencia de la cuestión social que deba atenderse. El artículo 131 establece:

La Presidenta o Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten, podrá crear misiones destinadas a atender la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada. El instrumento jurídico de creación de la respectiva Misión determinará el órgano, ente de adscripción o dependencia, formas de financiamiento, funciones y conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas.

La reforma legal vigente se recoge en el Decreto Presidencial N.º 1.424 de fecha 17 de noviembre de 2014, promulgado en la Gaceta Oficial N.º 6.147 de esa misma fecha, el cual establece en el artículo 132 lo referente a las Misiones en iguales términos al anterior. En cuanto al carácter de ente público y su sujeción a la planificación centralizada del Estado establece:

Los órganos, entes y misiones de la Administración Pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley. En el ejercicio de sus funciones, los mismos deberán sujetarse a los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada. Se entiende como órganos, las unidades administrativas de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios a los que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos, o cuya actuación tenga carácter regulatorio. Tendrá el carácter de ente toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia; sujeta al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción y de las directrices emanadas del órgano al cual compete la planificación central. Las misiones son aquellas creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población (Art. 15).

Se entiende como órganos, las unidades administrativas de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios a los que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos, o cuya actuación tengan carácter regulatorio.

Tendrá el carácter de ente toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia; sujeta al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción y de las directrices emanadas del órgano al cual compete la planificación central.

Las misiones son creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población. Por su parte, el artículo 132 de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece que:

La Presidenta o Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten, podrá crear misiones destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada.

El instrumento jurídico de creación de la respectiva Misión determinará el órgano o ente de adscripción o dependencia, formas de financiamiento, funciones y conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas (Artículo 132).

A su vez el artículo de la Ley Orgánica de la Administración vigente en el artículo 61 estipula que:

La Presidenta o Presidente de la República, mediante decreto, fijará el número, denominación, competencia y organización de los Ministerios y otros órganos de la Administración Pública, así como a sus entes adscritos, con base a parámetros de adaptabilidad de las estructuras administrativas a las políticas públicas que desarrolla el Poder Ejecutivo Nacional en los principios de organización y funcionamiento establecidos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.

De lo anterior, se concluye que el artículo antes transcrito, es consecuencia de la aplicación del artículo 236, numeral 20 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela cuyo tenor sobre las atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República es el siguiente:

Fijar el número, organización y competencia de los Ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de

Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica.

Las Misiones Sociales Bolivarianas que se han institucionalizado cuentan con un decreto de creación sancionado por el Presidente de la República, promulgado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. En dicho instrumento legal se establecen la visión, misión, funciones, ámbito de competencia, estructura organizativa y órgano o ente de adscripción que varía de una Misión a otra. Ahora bien, pueden diferenciarse dos situaciones generales, la mayoría de las misiones cumple el acto formal y jurídico de creación por decreto bajo la figura de fundación con personalidad jurídica y patrimonio propio. Por ejemplo, la Gran Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor fue creada por Decreto N.º 603 de fecha 21 de noviembre de 2013, publicado en la Gaceta Oficial N.º 40.299 de esa misma fecha. En el caso de la Misión Negra Hipólita fue establecida como Fundación por el Decreto N.º 5.616 publicado en la Gaceta Oficial N.º 38.776 de fecha 25 de septiembre de 2007. No obstante se da la situación particular de algunas misiones como el caso de la Misión José Gregorio Hernández que si bien fue instaurada el 15 de marzo de 2008 y emprendió un conjunto de actividades censales, sin embargo, su formalización ocurrió tras la promulgación del Decreto Presidencial N.º 498 publicado en la Gaceta Oficial N.º 40.280 de fecha 25 de octubre de 2013 que constituyó la fundación adscrita al Ministerio del Despacho de la Presidencia. Una situación particular se pone de manifiesto con algunas Misiones, cuyo inicio se vincula con acuerdos internacionales celebrados por la República, siendo posterior el decreto que las crea haciendo surtir los efectos jurídicos y administrativos. La Misión Barrio Adentro instaurada en 2003, fue inicialmente un programa piloto apoyada en por el convenio suscrito con Cuba. A su vez, la Misión Milagro institucionalizada con el Decreto 4.753, el 21 de agosto de 2006, previamente se denominó Operación Milagro tras suscribirse el Compromiso Sandino, entre los presidentes Hugo Chávez y Fidel Castro Ruz, en Pinar del Río, Cuba en agosto de 2005. También ocurrió en el caso de la Misión Mercosur, cuya creación se difundió públicamente en un acto oficial el 9 de julio de 2013, en el cual se otorgaron recursos financieros a industrias nacionales para fortalecer su capacidad de exportación en particular hacia la subregión, pero no ha formalizado su personalidad jurídica<sup>198</sup>.

Esta situación particular de no contar con un decreto de creación está presente, asimismo en el caso de la Misión Cristo, la cual fuera anunciada por el presidente Hugo Chávez en el año 2003 con el objetivo de reducir la pobreza a 0 para el año 2021, por lo que, es más bien un enunciado

---

198 Ver: Albaciudad.org/wp/index.php/2013. En el acto encabezado por el presidente Nicolás Maduro se entregaron 390 millones de bolívares a veintiséis industrias venezolanas.

de política pública, en el cual todas las demás misiones convergen como resultado de las acciones y programas que deben acometer.

Con la sanción del Decreto 1.394 el 13 de noviembre de 2014, promulgado en la Gaceta Oficial N.º 6.154 de fecha 19 de noviembre de ese año, las misiones alcanzaron organicidad como sistema nacional de misiones guiadas por el concepto de desarrollo social integral para asegurar el ejercicio de los derechos sociales y económicos que recoge la Constitución y aquellos otros que estando contenidos en convenciones internacionales hayan sido suscritas válidamente y por tanto, son ley de la República. Para mencionar algunas, la Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención de los Derechos de los Niños y la Convención para los Derechos de Personas con Discapacidad que conectan con los objetivos de misiones sociales como Madres del Barrio, Negra Hipólita y Dr. José Gregorio Hernández.

La ley delimita el marco normativo de las misiones sociales, garantizando su permanencia en el tiempo y definiéndolas como política pública que va más allá de programas o proyectos que pudieran implementar, sin límite temporal previamente fijado. Así por ejemplo, la Misión Alimentación incorpora los programas del Mercado de Alimentos (Merca) y la Productora y Distribuidora de Alimentos (Pdval). La Misión Eléctrica Venezuela, creada en el año 2013, y cuyo propósito es reducir el consumo de energía eléctrica a nivel nacional, adoptó un programa de bombillos ahorradores con la meta de sustituir 82 millones de bombillos incandescentes por los llamados ahorradores.

Por otra parte, la ley contempla los mecanismos de planificación, seguimiento y control de las estructuras y el modo de financiamiento de las misiones, todo ello bajo el presupuesto de la participación y gestión democrática. También establece los criterios para la creación, supresión o fusión entre misiones. Siguiendo este orden de ideas, con la aprobación de este texto legal (LOMGMMM) se crea la base para proteger los derechos sociales que tiene toda persona y lo podrá ejercer a través de las Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones, a través de iniciativas tanto del Alto Mando del Sistema de Misiones, la Coordinación General del Sistema, el Consejo Nacional de Política Social y en especial a través del Fondo Nacional de Misiones.

Los órganos y entes que participen en la ejecución de las misiones sociales se basarán en los criterios que establezcan el Consejo Nacional de Política Social y el Instituto Nacional de Estadística.

El Sistema Nacional de Misiones tendrá los siguientes objetivos:

1. Mantener, expandir y profundizar el alcance de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones, a fin de contribuir a la Suprema Felicidad Social.
2. Erradicar la pobreza.
3. Organizar, articular e integrar el desarrollo de las Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones en los distintos niveles políticos territoriales del país.

Dentro de los Componentes del Sistema de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones “Hugo Chávez”, tendrá los siguientes objetivos:

1. La estructura de dirección el sistema en los niveles políticos territoriales.
2. La Coordinación General del Sistema.
3. El Consejo Nacional de Política Social.
4. El servicio Nacional de Información Social.
5. Las misiones, grandes misiones y micromisiones a través de sus órganos rectores y entes ejecutores.
6. El Consejo Nacional de Misioneros y Misioneras.

Este Sistema Nacional de Misiones contará con Bases de Misiones y estos fungirán como espacios para la prestación de servicios de las distintas misiones, grandes misiones o micromisiones que se den a nivel estatal, municipal, comunal y comunitario. Entre los objetivos de las Bases de Misiones se cuenta:

1. Contribuir al aseguramiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos sociales.
2. Atender integralmente a las familias en situación de vulnerabilidad.
3. Fortalecer el Poder Popular, promoviendo la suprema felicidad social.

Reforzando lo anterior, en la ley se aprecia la creación de un Fondo Nacional de Misiones, el cual de acuerdo a su artículo 43 del decreto ley, su personalidad jurídica será determinada por el Reglamento del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones

y Micromisiones, sin determinar su órgano de adscripción pudiendo ser un ente o un órgano. En este sentido es oportuno decir que la naturaleza jurídica se crea mediante decreto y en el caso de que sea un instituto autónomo o público, solo podrá ser creado por ley.

La ley define en el artículo 4 que la política social de las misiones adopta tres modalidades, a saber: las misiones como política pública implementada con el objetivo de hacer efectivo uno o más derechos económicos y sociales individuales o colectivos combinando para ello agilización de la intervención estatal con participación popular democrática; las Grandes Misiones que concentran políticas públicas y recursos dirigidos a la solución de problemas de carácter estructural que obstaculizan o son impedimento para el ejercicio efectivo de los derechos sociales y económicos en un sector de la sociedad o toda la población requiriendo, dado su magnitud una intervención estatal intersectorial que vincula varios entes u organismos públicos y niveles territoriales para la solución de la cuestión social; y las micromisiones que consiste en cursos específicos de política pública implementadas para atender un problema focal que limita o impide el ejercicio de un derecho social o económico de naturaleza colectiva en un sector de la sociedad o comunidad particular y en un ámbito territorial determinado; teniendo la condición común de constituir formas de intervención masiva, acelerada y progresiva que actúan sobre las condiciones que obstaculizan el logro del ejercicio efectivo de los derechos fundamentales que consagra en forma universal la Constitución vigente.

El aseguramiento de este conjunto de derechos como establece la Constitución de la Nación en su artículo 6, abarca en forma universal a toda la población, aunque prioriza, como determinan los artículos 28 y 51 a los sectores más vulnerables, en pobreza y pobreza extrema, comprendiendo en su ámbito de aplicación como niveles de la administración pública, el nacional, el estatal y el municipal, además del nivel comunal y comunitario que involucra las organizaciones del Poder Popular.

Otros aspectos que abarca la Ley Orgánica que regula las misiones sociales es la conformación del sistema que se integra por normas, políticas y programas que operan en los niveles político-territoriales antes señalados y con fundamento en el Plan de Desarrollo de la Nación. Así en el contexto del segundo gran objetivo histórico, continuar construyendo el socialismo bolivariano; el objetivo nacional 2.2. “Construir una sociedad igualitaria y justa llega a plantear que, para combatir la desigualdad y erradicar la pobreza, se propone como objetivo estratégico”, 2.2.9.3. “Reducir la vulnerabilidad social desarrollando la Misión y menciona en tal sentido, la Gran Misión en Amor Mayor, la Misión Madres del Barrio,

Misión Hijos e Hijas de Venezuela, Misión Alimentación y Gran Misión Vivienda Venezuela entre otras para proteger a las familias”<sup>199</sup>.

El Sistema Nacional de Misiones, según lo establece el artículo 16 de la Ley, se estructura en componentes que determina como Dirección del Sistema en los niveles político-territoriales nacionales, que se compone de un Alto Mando, una Coordinación General y un Consejo Nacional de Política Social. El nivel estatal con una coordinación, el nivel municipal con una coordinación y un nivel comunal con una instancia denominada Mesa de Misiones de la Comuna, con representación de las vocerías de la comunidad. Los otros componentes del sistema son el Servicio Nacional de Información Social, las Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones con sus órganos rectores y entes ejecutores y el Consejo Nacional de Misioneros y Misioneras.

La permanencia en el tiempo y la capacidad de atender una población focal, a través de los programas y otras acciones implementadas en forma continua por las misiones, requiere además de la estructura organizativa, de la disponibilidad de fuentes regulares de recursos logísticos y financieros para atender los gastos y asignaciones presupuestarias requeridas para implementar la gestión correspondiente. En tal sentido, según lo contemplado en los artículos 43 y 44 de la ley, se crea el Fondo Nacional de Misiones para el sostenimiento de aquellas, fijándose como criterios que la inversión social tiene carácter progresivo y sustentable y no debiendo ser inferior al ejercicio fiscal anterior, excepto en los casos que establezca la Ley de Presupuesto. En cuanto a las fuentes de financiamiento los artículos 52 y 54 distinguen asignaciones presupuestarias nacionales, recursos complementarios con aportes extraordinarios vía Decreto presidencial y recursos de gobernaciones y alcaldías.

Las Misiones Sociales Bolivarianas, dependiendo del ámbito de acción que acometa, observan –a su vez–el marco jurídico regulatorio más amplio del campo de actividad, ya sea salud, educación o ambiente, entre otros. Consideremos algunos ejemplos, las misiones Robinson, Ribas y Sucre, que atienden el ámbito educativo en sus distintos niveles, guarda relación con la Ley Orgánica de Educación y la de Educación Superior. En el caso de la Gran Misión Saber y Trabajo, esta se vincula con la Ley Orgánica del Proceso Social del Trabajo y la Gran Misión A Toda Vida Venezuela con la legislación penal y los derechos humanos. La reciente Misión Nueva Frontera de Paz que articula la defensa integral y el desarrollo socioproductivo en las zonas de fronteras, se relaciona con la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de la Nación y las leyes del Poder

---

199 *Plan de la Patria*, 2014, pp.65-66.

Popular que integran la Ley de Economía Comunal que desarrolla las figuras socioproductivas en el ámbito de las comunas.

#### 5.4. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS MISIONES Y LA DIPLOMACIA BOLIVARIANA DE LOS PUEBLOS

El término se refiere al marco de relaciones exteriores que se establecen en forma más o menos permanente entre grupos humanos, organizaciones sociales e instituciones de sociedades nacionales o plurinacionales distintas, las cuales tienen como nota distintiva trascender las burocracias y mecanismos tradicionales de la diplomacia tradicional de los ministerios y otros órganos del Estado. La diplomacia de los pueblos se expresa como intercambios de saberes y experiencias en campos tan diversos como las expresiones artísticas y culturales, educación, solidaridad entre los movimientos de trabajadores y otros colectivos como son el género o sexo diverso, las ideas políticas o el medio ambiente. Se trata de relaciones sociales directas desplegadas con el recurso de los medios tecnológicos disponibles, viajes de estudios, programas de intercambio, turismo, medios de comunicación alternativos a través de páginas web, blogs, radio y televisión digital y cuyo resultado es la creciente constitución de comunidades científicas, la formación de redes, movimientos de solidaridad internacional con cantidad de causas alrededor del planeta y en sí, el fortalecimiento de una visión de sociedad internacional construida socialmente desde abajo. El fundamento de la soberanía popular le imprime un carácter particular a este tipo de diplomacia en dos sentidos: como servicio exterior de un Estado cuya legitimidad y ejercicio parte en su origen del grado de correspondencia con el propósito de la transformación del poder como revolucionario; y como interconexión entre redes sociales directamente entre una sociedad y otra que permean la noción de fronteras y redefinen la noción del otro en términos de una identidad cercana cuando no común. En el caso de la diplomacia bolivariana ello se proyecta en la visión integracionista de la Patria Grande en el espacio geográfico regional, lo cual determina una geopolítica latinoamericana y caribeña particular cuyas raíces históricas y fundamento ético y político es el pensamiento del Libertador Simón Bolívar, el Precursor Francisco de Miranda y la corriente de pensadores, líderes y luchadores nacionalistas que han abogado por el fortalecimiento de las relaciones intrarregionales.

La atomización regional latinoamericana y caribeña a lo largo del siglo XIX y comienzos del XX en numerosas unidades político-territoriales fue obra, en buena medida, de los intereses foráneos de las grandes potencias; las cuales al mismo tiempo que promovían la articulación de los nuevos estados independientes bajo relaciones neocoloniales, atizaron la fragmentación para afianzar sus intereses

económicos y estratégicos en la vastedad de esta geografía continental y establecer relaciones de subordinación. Para ello, requerían modelar las sociedades nacionales y sus estructuras de poder político-económico de forma que permitiera fundar la hegemonía imperialista y que el tejido social que se iba fraguando se adecuara al proceso del colonialismo, a la vez que los sistemas jurídico-políticos no respondieran a una voluntad nacional autónoma e independiente; y por el contrario se obstaculizara y violentara tal opción para adoptar en su lugar, instituciones políticas como la democracia liberal representativa, modelos culturales que identificaban la occidentalización como revolución de las expectativas y formas económicas afines el mercado capitalista que fueran las más convenientes al relacionamiento y articulación de la región con los centros de poder y desarrollo capitalista en posición dependiente y subordinada<sup>200</sup>.

Para la política exterior bolivariana la impronta de relaciones internacionales encauzadas en el derrotero de la democracia participativa, social y protagónica que hagan factible la inclusión y realización de la justicia social ha avanzado a la par del fortalecimiento del Estado democrático y social de derecho y de justicia, trazando como curso del accionar el acercamiento entre los pueblos y sus respectivos gobiernos que se proyectan en foros sociales de carácter mundial como el Foro de Sao Paulo y las denominadas cumbres de los pueblos, en las cuales confluyen numerosos movimientos sociales de orientación progresista, grupos de jóvenes y trabajadores que representan las alianzas de los pueblos desde una perspectiva de unidad regional y relacionamiento sur-sur bajo los principios de solidaridad, cooperación y complementariedad en los nuevos esquemas integracionistas latinoamericanos y caribeños de orientación social y nacionalista.

Al menos en tres aspectos las misiones sociales impactan el ámbito de las relaciones internacionales conformando una dimensión de particular importancia en la política exterior bolivariana, la cual se proyecta en organismos e instituciones internacionales de alcance regional y mundial como Celac y ALBA en el ámbito latinoamericano y caribeño; o bien la FAO y Unesco como organismos de la ONU; también en el ámbito de las relaciones bilaterales a través de convenios y acuerdos de naturaleza político-económica y cultural, así como en la práctica de las acciones de la diplomacia de los pueblos que trasciende los mecanismos formales de la burocracia de los ministerios de relaciones exteriores insertos en los aparatos de los Estados<sup>201</sup>.

200 Véase Jorge Abelardo Ramos, *Historia de la Nación Latinoamericana*, Peña Lillo, Buenos Aires, Ediciones Continente, 2012.

201 Al respecto véase: Andrés Bansart, El Caribe. *Una posibilidad de integración: la diplomacia de los pueblos*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, , 2008, 68 ps.

La implantación de los programas y proyectos que conforman las Misiones Sociales Bolivarianas han sido evaluadas técnicamente por parte de los organismos internacionales en forma positiva, en el marco del cumplimiento de las metas del milenio y la reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria. En el caso de la Misión de Alimentación (2003), la política de seguridad alimentaria en la cual se inscribe, habría permitido el acceso económico y disponibilidad de alimentos en la población; especialmente los sectores sociales más vulnerables. En noviembre de 2012, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) reconoció a Venezuela el cumplimiento por adelantado de las metas fijadas trazadas en los objetivos del desarrollo del milenio en esta materia. Al año siguiente, en junio de 2013, en la 38 Conferencia de la FAO se hizo un nuevo reconocimiento a Venezuela, como uno de los quince países que había logrado reducir a menos del 5% la desnutrición en el lapso 2010-2012, alcanzando así, uno de los objetivos de las metas del milenio en la lucha contra el hambre. Venezuela se colocó entre los cinco países de la región con mayor avance en la erradicación del hambre para el período 2011-2013 junto con Cuba, Argentina, México y Chile<sup>202</sup>. De hecho, el consumo calórico promedio del venezolano que había sido de 2305 calorías en el periodo 1898-1990 se incrementó a 3087 calorías en el 2014<sup>203</sup>. En promedio el consumo de alimentos por habitante pasó de 365,2 kilos en 1989-1990 a 507,8 kilos en 2014, ello resultado del conjunto de acciones orientadas al desarrollo social integral y particularmente la referida misión. Posterior en el 2015, en la 39 Conferencia de la FAO se reiteró el reconocimiento de la política de seguridad alimentaria venezolana encauzada en la Misión Alimentación, apuntando que Venezuela –además de ser uno de los veintinueve países que redujo a la mitad los porcentajes de desnutrición y subalimentación; junto con Brasil y China– contribuía a la cooperación técnica internacional sur-sur en este campo. En resumen de acuerdo a lo establecido en la Cumbre Mundial de Alimentación (1996) y la Asamblea General de Naciones Unidas (2000) que trazaron los Objetivos del Desarrollo del Milenio, Venezuela superó la meta de disminuir del 13,5% de subnutrición para 1990 a menos del 5% antes de 2015. En el periodo 2008-2010 se alcanzó el 5%, el cual continuó disminuyendo en el periodo 2011-2013. En efecto, de 2.7 millones de personas en situación de desnutrición estimada para 1990, se redujo a menos de 1,3 millones para el año 200<sup>204</sup>. Esto es congruente por lo demás con el nivel de desnutrición infantil en menores de cinco años que decreció en forma sostenida de 5,30% en 1998 a comienzos del período bolivariano a 3,37 % en 2013<sup>205</sup>.

---

202 Véase: Venezuela en cifras, op. cit., p.89.

203 *Ibidem*, p.33

204 Ver: [www.fao.org/americas/noticias/ver/en/c/230150](http://www.fao.org/americas/noticias/ver/en/c/230150)

205 Véase: *Venezuela en cifras, op. cit.*, p.33

En conexión con este derecho social, la Gran Misión En Amor Mayor (2011) ha incorporado bajo la cobertura del sistema de seguridad social, a más de dos millones de personas. En el año 1998, el número de pensionados era de 387.007 adultos mayores; ampliándose la cobertura a 475.514 en 1999, en los comienzos del Gobierno Bolivariano y luego a 2.565.725 adultos mayores pensionados en el año 2014. Para el mes de diciembre de 2015 la cobertura de pensiones abarcaba a 3.081.381 de personas<sup>206</sup>. Por su parte, la Misión Alimentación ha integrado en una red pública de abastecimientos alimentarios a nivel nacional, 22.461 establecimientos que comprenden la red Mercal, Abastos Bicentenario, Pdval y red social<sup>207</sup> que cubrió una población de 22.479.746 beneficiarios de distribución de alimentos hasta 2014<sup>208</sup>.

En cuanto a la cooperación técnica sur-sur, el Programa de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional para América Latina y el Caribe (SANA) ha sido impulsado conjuntamente entre Venezuela y la FAO. El programa, fundado en la cooperación triangular ha recibido aportes del Gobierno venezolano por 12 millones de dólares, abarcando a 24 países de la región, ya sean signatarios del acuerdo Petrocaribe o de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Los componentes del programa SANA comprenden: el fortalecimiento de los movimientos sociales a través de la capacitación de líderes y organizaciones campesinas; la creación de espacios para la comercialización solidaria de alimentos y el apoyo técnico en el marco del Plan de Acción para la Erradicación del Hambre y la Pobreza Hugo Chávez y el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la Celac. Otros aportes venezolanos son el fomento junto a la FAO de sistemas de producción de arroz en el África Subsahariana en diez países de la región. El Fondo ALBA Alimentos (2008) ha financiado doce proyectos por un monto total de 21 millones de dólares y el Fondo ALBA que ha financiado cerca de 90 proyectos, por un monto que supera los 200 millones de dólares en el período 2006-2011<sup>209</sup>.

Otro campo es el educativo, desplegado en las Misiones Robinson, Ribas y Sucre (2003), que comprende los distintos niveles de educación, desde la primaria hasta la universitaria. En particular, a partir de 2003 la Misión Robinson impulsó, con el método originariamente diseñado por educadores cubanos –llamado “Yo sí Puedo” –, el Programa Extraordinario de Alfabetización, que abarcó a millón y medio de venezolanos analfabetas. El 28 de octubre de 2005, la Unesco reconoció

206 Ibid., p.51.

207 Véase [en línea]: [www.fao.org/venezuela/noticias/detail-events/en/c/346201](http://www.fao.org/venezuela/noticias/detail-events/en/c/346201). Véase también: *Memoria y Cuenta*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, 2014, p.54.

208 *Memoria y Cuenta*, op.cit.,p.52.

209 Véase[en línea]: <[www.fao.org/documents/card/en/c/416331743-bd9b-4607-bf3d-782127a4b50f/](http://www.fao.org/documents/card/en/c/416331743-bd9b-4607-bf3d-782127a4b50f/)>.

a Venezuela como *Territorio Libre de Analfabetismo*. Para esa fecha habían sido alfabetizadas 1.484.543 personas, continuando el Programa hasta alcanzar la cifra de 2.683.126 alfabetizados en el año 2014. De igual forma, el proyecto educativo de las *Canaimas* como herramienta tecnológica para la educación en la población infantil y adolescente fue reconocido por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en el marco de la 37 Conferencia de ese organismo realizada el 8 de noviembre de 2013.

Desde un ángulo que comprende la cooperación internacional, en el campo del conocimiento científico y tecnológico, la Misión Ciencia (2005) ha recibido impulso por medio de convenios y acuerdos bilaterales, suscritos con países aliados que han acordado la transferencia de conocimiento tecnológico<sup>210</sup>. Es el caso de la instalación y producción de tractores y automóviles con Irán, país con el cual se constituyó la empresa Venirauto Industrias C.A. También, la formación de médicos integrales con Cuba y la creación de la Escuela Latinoamericana de Medicina Salvador Allende; al igual que la formación de ingenieros y otras disciplinas técnicas en el marco del proyecto de fabricación de satélites con China, el primero de los cuales fue el Simón Bolívar y posterior el satélite Francisco Miranda, ambos operados por la Agencia Bolivariana de Actividades Espaciales<sup>211</sup>.

En el marco de un conjunto de convenios suscritos inicialmente a nivel bilateral con el propósito de corregir asimetrías y fortalecer la cooperación y solidaridad social se han desarrollado programas de alcance regional articulados en el nuevo paradigma de integración regional que encarnan la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), Petrocaribe, la Unión Suramericana de Naciones (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), en los cuales por lo demás, se incluyen cláusulas que ponen énfasis en el desarrollo con equidad, inclusión social, democracia y justicia social. Si bien ya nos referimos a la Misión Robinson líneas más arriba, cabe mencionar que en vista de los resultados positivos logrados y en el marco del proceso de integración regional se implementó la Misión Robinson Internacional a partir del año 2006. Es así que, en el marco de la cooperación y solidaridad bolivariana se han impulsado programas de alfabetización en Bolivia, Nicaragua y Ecuador que han logrado como balance una cobertura de 826.865; 832.712 y 372.185 alfabetizados en cada país mencionado para el año 2014<sup>212</sup>. A esto han seguido programas

210 No se dispuso de fuentes de información más exhaustivas que posibilitaran evaluar detalladamente el alcance e implementación de los acuerdos vigentes.

211 El satélite VENESAT 1, llamado Simón Bolívar, fue lanzado desde el Centro Espacial de Xichang en China el 29 de octubre de 2008 y el VRSS -1 satélite nombrado Francisco de Miranda para observación remota, fue lanzado desde el Centro de Jiuquan en China, el 28 de septiembre de 2012.

212 ALBA\_TCP. *Informe de gestión 2014-2014. 10 años consolidando la solidaridad y la integración entre los pueblos de Nuestra América*, s.d, p.15

de post-alfabetización que han permitido culminar estudios de educación básica a 1.174.312 personas para el año 2014<sup>213</sup>.

Otra de las misiones con fuerte articulación y proyección internacional es la Misión Milagro (2006), cuyos orígenes fueron el programa Barrio Adentro y el envío de pacientes venezolanos de escasos recursos a Cuba, para recibir tratamiento gratuito por enfermedades oftalmológicas desde el año 2003. Tras el Convenio Sandino (2005) suscrito entre los presidentes Hugo Chávez y Fidel Castro Ruz con el propósito de atender a 6 millones de personas en un plazo de diez años, se estableció un programa para prestar asistencia médica y realizar intervenciones quirúrgicas oftalmológicas gratuitas a personas en situación de pobreza procedentes de distintos países de la región y otros países del mundo. En Venezuela la misión cuenta con una infraestructura de 60 instituciones hospitalarias diseminadas a lo largo del territorio nacional. El balance de pacientes atendidos por la misión hasta el año 2014 era de 3.482.361 personas procedentes de Bolivia, Dominica, Ecuador, Nicaragua, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y de otros países<sup>214</sup>.

Otra dimensión de la internacionalización de las misiones bolivarianas es el reconocimiento y proyección recibido como guía de enseñanza musical por el Sistema Nacional de Orquestas y Coros Juveniles e Infantiles de Venezuela y la Misión Música (2007). Conocido como El Sistema, el complejo de formación musical fue fundado por el maestro José Vicente Abreu en 1975 y agrupa actualmente una compleja red formada por trece orquestas, dos bandas, cinco ensambles, cuatro grupos de cámara y tres coros organizados en ocho centros de formación, 423 núcleos y 1340 módulos diseminados por el país, en cuyas actividades participan regularmente una población de 700 mil niños y jóvenes con el propósito de inclusión social y 9010 docentes que forman en diferentes géneros musicales<sup>215</sup>. El impacto en la esfera musical internacional se pone de manifiesto en numerosas distinciones otorgadas, como es el caso del Premio Internacional de Música concedido por la Unesco (1993) y el Premio Príncipe de Asturias de las Artes (2008), entre otros. De la misma forma ha sido tomado como modelo para la formación de agrupaciones similares en Colombia, Chile, Brasil, Perú, Argentina, Uruguay y Estados Unidos.

---

213 *Ibidem*.

214 ALBA-TCP, *Informe de..., op.cit.*, p.12.

215 Véase: [Fundamusical.org.ve](http://Fundamusical.org.ve)

## CAPÍTULO 6

### **AJUSTES Y PERSPECTIVAS EN LA POLÍTICA SOCIAL DE LAS MISIONES**

#### 6.1. LAS MISIONES SOCIALES, DE LA TÁCTICA A LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA PARA LA TRANSFORMACIÓN COMO DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL

En los inicios, las acciones de política social consistieron en programas y proyectos adoptados para intervenir de manera focalizada en sectores que reflejaban condiciones críticas de pobreza y que mostraban indicadores negativos de desempeño en áreas como la salud, educación o alimentación. Se buscaba generar un impacto inmediato que frenara y, en lo posible, disminuyera los niveles de pobreza estructural que se arrastraban de la década de los años ochenta y noventa del siglo pasado, y que bien resumía la expresión deuda social. En torno a esto desarrollamos en un capítulo anterior y con detalle, el papel que jugaron el Plan Bolívar 2000 y el Fondo Único Social (FUS).

Tanto el plan piloto Barrio Adentro, adoptado en abril de 2003 por la Alcaldía del Municipio Bolivariano Libertador con apoyo de médicos cubanos, para prestar asistencia integral en materia de salud a comunidades en situación de pobreza que residían en las barriadas de ese municipio; al igual que la Operación Milagro, que se organizó partiendo de las necesidades detectadas en el primero, y a través del cual se enviaban pacientes venezolanos a recibir tratamiento oftalmológico gratuito en centros especializados de Cuba, fueron tácticas para intervenir ante la urgencia y prioridad con las cuales se evaluaba políticamente que debía tratarse sin demora la cuestión social.

No obstante, el creciente número de misiones implementadas paulatinamente a partir de 2003, conllevó un abanico de campos sociales (empleo, cultura, deporte, medio ambiente, vivienda, seguridad social, etcétera), que fueron incorporándose a la par como objeto de aquellas; sumado a la complejidad institucional del aparato administrativo en que se organizaron para abarcar el territorio nacional y coordinar con los diferentes niveles del poder público involucrados en la gestión y finalmente, la definición política e ideológica del enfoque de desarrollo social integral en que se insertan sobre los supuestos de inclusión, igualdad, justicia social, distribución de la riqueza y democracia participativa han llevado en conjunto a definir el Sistema de Misiones Sociales Hugo Chávez Frías, como una estrategia trazada para asegurar los derechos fundamentales y, por ende, la justicia social en el marco

del Estado democrático y social de derecho y de justicia que establece la Constitución vigente desde 1999.

El año 2014 puede considerarse el punto de inflexión que marca la reorganización e institucionalización de las Misiones Sociales como aspecto cardinal de la política social, impulsada por el Gobierno Bolivariano que las concibe como un sistema de alcance nacional, a la luz al menos de cuatro premisas: la construcción y generación de un modelo de orientación socialista, la contribución a la erradicación de la pobreza, la transformación del país en una potencia productiva en lo económico y asegurar a través de los derechos fundamentales el propósito de la paz y la vida, o dicho en otras palabras el precepto constitucional de “la construcción de una sociedad justa y amante de la paz”. Un aspecto clave en tal sentido fue el Decreto Presidencial N.º 1394 de fecha 13 de noviembre que sancionó la *Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones* promulgada en la Gaceta Oficial N.º 6154 de fecha 19 de noviembre de 2014.

Considerado más de cerca, vale recordar que el Plan de la Patria definió el Sistema Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones como “conjunto integrado de políticas y programas que materializan los 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”<sup>216</sup>. Esta noción es plasmada con ligeras variaciones en la *Ley Orgánica de Misiones* antes referida, al estipular en el artículo 14:

Se crea el Sistema Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones “Hugo Chávez”, como un conjunto integrado de normas, políticas y programas que materializan los derechos y garantías del Estado social de derecho y de justicia y que fungirá de plataforma de organización, articulación y gestión de las Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones en los distintos niveles político-territoriales del país.

En cuanto a los objetivos del Sistema, dicha ley orgánica establece en su artículo 15, los que siguen:

1. Mantener, expandir y profundizar el alcance de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones, a fin de contribuir a la suprema felicidad social del pueblo.
2. Erradicar la pobreza.

---

216 *Ley del Plan de la Patria*, 2013, p.61

3. Organizar, articular e integrar el desarrollo de las Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones en los distintos niveles político-territoriales del país, sobre la base de los objetivos, metas y prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Asimismo, el artículo 16 de la ley determina como sus componentes, que vienen a constituirse en instancias de la institucionalidad de las misiones cuya creación será progresiva, las que siguen:

1. La estructura de Dirección del Sistema en los niveles político-territoriales.
2. La Coordinación General del Sistema.
3. El Consejo Nacional de Política Social.
4. El Servicio Nacional de Información Social.
5. Las Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones, a través de sus órganos rectores y entes ejecutores.
6. El Consejo Nacional de Misioneros y Misioneras.

Por otra parte, de acuerdo a la cobertura, la ley reconoce catorce áreas que corresponden a derechos fundamentales contenidos en la Constitución de 1999 y convenciones internacionales cuyo enunciado es como sigue: educación, trabajo, salud, protección a la familia, alimentación, servicios básicos, vivienda y hábitat, y seguridad personal, deporte y recreación, cultura, identidad, pueblos y comunidades indígenas y los que se reconozcan en los acuerdos y tratados internacionales suscritos y ratificados por la República. Con base en esa categorización de derechos es posible agrupar a las Misiones Sociales como se contempla en el Anexo: Mapa de las Misiones y Grandes Misiones con base en la Ley Orgánica de Misiones (2014).

Analizado como Sistema, las Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones se caracterizan por los atributos de:

- La **complejidad** política e institucional que corresponde a una realidad en transformación, cuya razón la conforma el impacto generado por el sistema mismo, el cual en su dinámica al implantarse introduce un nuevo mapa de instituciones públicas y organizaciones sociales creando fundaciones y adscripciones a uno u otros órgano de la Administración Pública, modificando

valores, ideas políticas y percepciones de individuos, grupos sociales y comunidades que constituyen su foco. Asimismo, el sistema es flexible puesto que abarca diferentes áreas de atención como salud, seguridad social, educación o recreación que vincula a sectores sociales con grupos etarios y localización territorial en forma integral. Por ejemplo, la Misión Barrio Adentro Deportivo que fomenta la práctica del deporte entre los jóvenes que residen en los barrios se relaciona con la Misión Barrio Adentro que presta atención de salud primaria y con las Bases de Misiones que concentran la acción de ambos programas sociales en una infraestructura física localizada en un espacio determinado para impactar en la comunidad.

- El carácter **abierto** del sistema, pues, funciona en interrelación por una parte con el contexto social que forman las comunidades atendidas nacionalmente, abarcando alternativamente sectores sociales o ámbitos territoriales y, por la otra, el sistema internacional bajo la premisa de la *diplomacia bolivariana*, tanto en las relaciones bilaterales como en organismos internacionales, sobremanera los de alcance regional. Las misiones se han ido constituyendo sobre los principios de solidaridad, transparencia, democracia participativa y corresponsabilidad con el Poder Popular en la gestión de los programas. En su funcionamiento, las misiones impactan la realidad que intervienen como curso de política social; modifican la realidad que las justificó de partida, validando su continuación temporal de acuerdo a la efectividad de resolución de los problemas sociales que atienden y de la modificación e incidencia efectiva sobre esa realidad de partida tomada como negativa. Este rasgo hace que el sistema no sea un esquema rígido, o mera respuesta técnica que planifica desde la esfera político-administrativa la intervención frente a un problema social acuciante, sino que respondiendo a la temporalidad, participación de las comunidades como Poder Popular y circunstancias específicas se hayan ido fusionado algunas, articulado otras entre sí y reorientado o suprimida una que otra en el marco del sistema. La otra dimensión es lo internacional, la cual proyecta las misiones como acciones inscritas en la *diplomacia de los pueblos*, a través de los intercambios suscritos en los acuerdos bilaterales con aliados estratégicos como Bolivia, Nicaragua, Ecuador o los Estados caribeños y en el seno de organizaciones internacionales como Petrocaribe, ALBA, Mercosur o Celac que incorporan en sus cometidos una agenda social regional que suma esfuerzos conjuntos solidariamente para luchar contra las condiciones de pobreza existentes en los países que se integran.

- La **interdependencia** puesto que las misiones se imbrican unas con otras bajo la noción de integral, existen relaciones de reciprocidad y correspondencia entre sí. Esta característica implica que el sistema funciona como una red de relaciones que pudiera o no agrupar distintas misiones, de acuerdo a sus ámbitos de acción como ocurre con la Misión Madres del Barrio. Esto, por lo demás, tiene su justificación doctrinaria en el pensamiento bolivariano y chavista sobre la *felicidad social* y la ligazón que guardan los derechos fundamentales entre sí, partiendo de la Constitución de la Nación como proyecto político y social y del Plan de la Patria, Segundo Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 como hoja de ruta.
- La **sinergia**, pues, aunque responden a múltiples necesidades sociales que son atendidas en un contexto social dado, todas las misiones confluyen en el único fin de realizar los derechos sociales como expresiones de la justicia social. De hecho, la Misión Cristo se plantea como síntesis de las misiones, siendo la meta que para el año 2021 la pobreza se haya reducido al indicador 0, lo cual vendría a significar la erradicación de la pobreza en Venezuela.
- Poseen diferentes niveles de atención de acuerdo a su alcance y cobertura social, lo cual determina que se despliegan en cinco dimensiones: política, productiva, social, cultural y territorial.

#### POLÍTICA:

1. Se conciben como mecanismos de la Revolución para impulsar la transformación del Estado hacia la conformación del Estado democrático y social de derecho y de justicia.
2. Fomentan la participación y el ejercicio directo de la soberanía popular, generando nuevos saldos organizativos del Poder Popular.
3. Impulsan y consolidan la corresponsabilidad Estado-Poder Popular en la erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones para alcanzar progresivamente la igualdad.
4. Fortalecen nuevas formas de integración y de interrelación social (tejido social) considerando las potencialidades propias de las comunidades.

## ECONÓMICA:

1. Impulsan el desarrollo de las capacidades socioproductivas comunitarias de acuerdo a las características y potencialidades del territorio y teniendo como modelo la economía social que antepone la satisfacción de la necesidad social a la lógica de la competencia del libre mercado propio de la economía capitalista.
2. Fortalecen y consolidan la formación y acción permanente para un desarrollo local, sustentable, sostenible y armónico con el medio ambiente.

## SOCIAL:

1. Son mecanismos que permiten saldar la deuda social acumulada a lo largo de décadas y disminuyendo la brecha de inequidad y desigualdad social. A la vez, ofrecen verdaderas oportunidades de acceso a los programas sociales en los sectores más excluidos.
2. Fortalecen nuevas formas de integración y de interrelación social considerando las potencialidades que son propias de las comunidades.

## TERRITORIAL:

1. En atención al carácter federal descentralizado del Estado, las Misiones se despliegan en los ámbitos nacional, estatal, municipal y comunitario. En el caso del último de los mencionados, ello ha llevado al surgimiento de una nueva categoría, las Bases de Misiones.
2. Asimismo, han logrado trascender las fronteras nacionales proyectándose como modelos de alcance internacional en el seno de organismos regionales como ALBA, Petrocaribe y Celac o bien en los acuerdos de cooperación bilateral suscritos con países como Nicaragua, Bolivia, Haití y varios estados caribeños.

El Sistema de Misiones tiene así por fundamento la política de desarrollo social integral cuya piedra angular es el enfoque de derechos que plantea la satisfacción de necesidades individuales y colectivas; ya sean materiales como la salud, alimentación, vivienda, trabajo, familia o medio ambiente; tanto como las espirituales relativas a la recreación o la cultura que se constituyen en obligación jurídica, política y social en las acciones administrativas del Gobierno. Esto es intrínseco al Estado de justicia social en función del bienestar del individuo, pero a la vez de

este como sujeto social y proyectado en la construcción del Poder Popular como ejercicio de la corresponsabilidad sobre las bases de la democracia participativa, social y protagónica.

#### 6.1.1. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SISTEMA DE MISIONES

El decreto presidencial que sancionó la *Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones*, promulgada en la Gaceta Oficial N.º 6154 extraordinario de fecha 14 de noviembre de 2014 define como su objeto, regular los mecanismos a través de los cuales el Estado venezolano, conjunta y articuladamente con el Poder Popular bajo sus diversas formas de expresión y organización; promueven el desarrollo social integral, estando orientados a asegurar el ejercicio universal de los derechos sociales consagrados constitucionalmente.

Esta ley se encuentra relacionada con la reforma de la *Ley Orgánica de la Administración Pública* que señala en el artículo 15 que los órganos, entes y misiones de la administración pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. En el ejercicio de sus funciones, deberán sujetarse a los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada.

Se entiende como órganos, las unidades administrativas de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios a los que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos, o cuya actuación tenga carácter regulatorio. Tendrá el carácter de ente toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia; sujeta al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción y de las directrices emanadas del órgano, al cual compete la planificación central.

Las misiones son aquellas creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población. El artículo 132 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública* estipula:

La Presidenta o Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten, podrá crear misiones destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada.

El instrumento jurídico de creación de la respectiva misión determinará el órgano o ente de adscripción o dependencia, formas de financiamiento, funciones y conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas.

A su vez, el artículo 61 de la referida ley conviene que:

La Presidenta o Presidente de la República, mediante decreto, fijará el número, denominación, competencia y organización de los Ministerios y otros órganos de la Administración Pública, así como a sus entes adscritos, con base a parámetros de adaptabilidad de las estructuras administrativas a las políticas públicas que desarrolla el Poder Ejecutivo Nacional en los principios de organización y funcionamiento establecidos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.

De lo anterior, se concluye que la norma legal es consecuencia de la aplicación del artículo 236, numeral 20 de la Constitución, que establece como atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica.

Siguiendo este orden de ideas, la aprobación de este texto legal crea la base para proteger los derechos sociales que tiene toda persona y lo podrá ejercer a través de las misiones, grandes misiones y micromisiones, a través de iniciativas del Alto Mando del Sistema de Misiones, la Coordinación General del Sistema, el Consejo Nacional de Política Social y, en especial, a través del Fondo Nacional de Misiones.

Los órganos y entes que participen en la ejecución de aquellas se basan en los criterios que establezcan el Consejo Nacional de Política Social y el Instituto Nacional de Estadística.

Artículo 15. El Sistema Nacional de Misiones, tendrá los siguientes objetivos:

1. Mantener, expandir y profundizar el alcance de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones, a fin de contribuir a la Suprema Felicidad Social.
2. Erradicar la pobreza.

3. Organizar, articular e integrar el desarrollo de las Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones en los distintos niveles políticos territoriales del país.

Dentro de los Componentes del Sistema de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones Hugo Chávez, el artículo 16 de la ley instaura los siguientes objetivos:

1. La estructura de Dirección el sistema en los niveles políticos territoriales.
2. La Coordinación General del Sistema.
3. El Consejo Nacional de Política Social.
4. El Servicio Nacional de Información Social.
5. Las Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones a través de sus órganos rectores y entes ejecutores.
6. El Consejo Nacional de Misioneros y Misioneras.

El Sistema Nacional de Misiones contará con Bases de Misiones que fungirán como espacios para la prestación de servicios de las distintas Misiones, Grandes Misiones o Micromisiones que se den a nivel estatal, municipal, comunal y comunitario. Entre los objetivos que las Bases de Misiones tienen se encuentran según se fija en el artículo 33:

1. Contribuir al aseguramiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos sociales en las comunidades.
2. Atender integralmente a las familias en situación de vulnerabilidad, a partir de la satisfacción progresiva de sus necesidades básicas.
3. Fortalecer el Poder Popular, promoviendo la suprema felicidad social.

En la ley se estipula, además la creación del Fondo Nacional de Misiones, según lo estipula el artículo 43 del Decreto Ley, la personalidad jurídica será determinada por el Reglamento del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de *Ley Orgánica de las Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones*, sin determinar el órgano de adscripción, pudiendo ser un ente o un órgano. En ese sentido, es oportuno señalar que el carácter jurídico se crea mediante Decreto y en caso de un instituto autónomo o fundación pública, solo podrá crearse por ley.

## 6.2. LOS AJUSTES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE MISIONES SOCIALES BOLIVARIANAS

En la democracia participativa, social y protagónica las fases de formulación e implementación de la política social comprenden

aspectos de tanta importancia como la disponibilidad de recursos financieros, la calidad técnica y sensibilidad humana del funcionariado requerido para llevar a cabo los programas, proyectos y operativos; la planificación estratégica, democrática, participativa y popular; el grado de coordinación fluido y a la vez eficiente necesario entre las instancias públicas que lleven a cabo la intervención social; el marco legal que delimita competencias, funciones y adscripciones administrativas regulando el proceso de formulación; el nivel de organización de la comunidad en concordancia con las leyes del Poder Popular que define los términos del ejercicio de la corresponsabilidad en la hechura de la decisión pública, por lo cual no es mero sujeto receptor de la actuación administrativa, sino parte interviniente y responsable de la calidad de la decisión. No menos importante es la narrativa que deriva del hecho que toda decisión pública tiene una historia cuya reconstrucción es como una huella social o rastro inconfundible que hace posible razonar para cada curso de acción pública: ¿Cómo y cuándo surgió? ¿Qué actores y con qué posiciones promovieron o bien obstaculizaron un asunto en la agenda? Las respuestas a estas y otras interrogantes permiten la comprensión de los obstáculos y fortalezas de la política para derivar lecciones en los ciclos de políticas públicas que sigan.

Si algo caracteriza la democracia participativa en términos de las políticas públicas es la porosidad de la frontera entre el aparato burocrático del Estado y la sociedad, pues, se articula estratégicamente al funcionario con el ciudadano que se hace parte como Poder Popular en la construcción de la decisión pública y la consecución de los objetivos trazados, solo así tiene sentido el principio de la corresponsabilidad, de lo contrario es mera retórica y saludo a la bandera que en la práctica traduce el quehacer de la democracia típicamente representativa de inspiración liberal.

Un análisis de la etapa de ajustes de la política pública en el caso venezolano, no puede dejar de lado la circunstancia particular de la coyuntura marcada por la confrontación y lucha política en la cual, sin embargo, ha tenido que formularse e implementar la política social en estos años de gobiernos bolivarianos. A todas luces, no es igual la implementación de la política social en condiciones de paz y relativo control del orden público interno que llevar ese proceso, en medio de agudas contradicciones. A la par que se implementaban los programas y proyectos encauzados por las distintas Misiones Sociales a lo largo de estos años iban gestándose condiciones concretas de desestabilización desde el golpe de Estado de abril de 2002 y el sabotaje a la industria petrolera ese mismo año, continuando con numerosas acciones orientadas a deslegitimar al Gobierno bolivariano, los resultados de cada proceso electoral y el cuestionamiento al Poder Electoral; ya en tiempos recientes,

la convocatoria a la desobediencia civil con La Salida en febrero de 2014; los focos violentos de *guarimbas* en varias zonas del país y el intento de rebelión militar bautizado como el Golpe Azul de febrero de 2015. Como trasfondo de las maniobras políticas de derecha, se llevó a cabo la escalada de acciones continuadas de desestabilización del aparato económico que terminaron por dar forma a la *guerra económica* cuyos efectos han sido devastadores<sup>217</sup>. No es completo el cuadro del que apenas damos unas pinceladas, sin hacer referencia a la injerencia y todo género de presiones externas en los hechos antes mencionados por parte de potencias como Estados Unidos, varios países de la Unión Europea y de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos, siendo el corolario el decreto del Gobierno estadounidense acerca de Venezuela como amenaza inusual y extraordinaria.

Ese conjunto de hechos ha pesado, indudablemente, en las condiciones en las cuales se ha formulado la política social, aunque excede el propósito de estas líneas evaluar concretamente los puntos de impacto, empero no podemos dejar de hacer mención, ya que ello indudablemente ha comprometido esfuerzos y recursos, a la vez que ha constituido un catalizador en la definición del proyecto bolivariano como socialista y el establecimiento de un nuevo equilibrio de fuerzas políticas, en el cual el movimiento popular se ha ido organizando, tomando conciencia y forjado su identidad como sujeto social. Esto también ha repercutido en el decurso de la política social que se ha definido como desarrollo social integral y en las misiones, tenidas en su origen como programas de atención dirigidos a los sectores sociales en situación de pobreza extrema y en tres áreas básicas: salud, educación y alimentación. Si en algún momento se pensó que las misiones atenderían temporalmente las necesidades insatisfechas y desatendidas por largo tiempo, la práctica ha mostrado lo contrario, pues, han continuado más bien incrementándose en número y abarcando otras áreas de atención hasta conformar un vasto mapa que conecta los derechos fundamentales para lograr la inclusión social plena y efectiva.

En el curso del tiempo y en la coyuntura delineada, algunos planes y programas iniciados poco antes del año 2003 se transformaron en Misiones Sociales; las cuales entretanto –en la coyuntura descrita– pasaron de denominarse bolivarianas a misiones socialistas como se definen en la ley que regula al Sistema Nacional que las comprende, sancionada en 2014<sup>218</sup>. La definición como socialistas resulta del hecho

217 Para ahondar en este aspecto véase: Tony Boza, *La guerra contra el pueblo. Reflexiones para el contraataque popular*, Caracas, Asamblea Nacional, Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo, 2015, 56 ps.

218 Un ejemplo de balance de la política de misiones fue elaborado como proyecto de investigación financiado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis) entre los años 2005 y 2006 que reconstruye detalladamente la historia de las misiones iniciales, la percepción de algunas comunidades

que aquellas son parte de la construcción de la sociedad y del Estado en esa dirección en el marco de la Constitución vigente. Pero también en su especificidad como políticas por la protección integral que aseguran en el espacio de las divisiones político territoriales del país a la mayoría frente a las condiciones eventuales de desigualdad y menesterosidad social, haciendo factible la inclusión social como se ha dicho y asegurando la justicia social, la justa distribución de la riqueza, la igualdad y el ejercicio efectivo de la democracia social y de los derechos fundamentales para todos los sectores sociales, particularmente los más desfavorecidos, lo cual demarca el deslinde con el modelo de sociedad capitalista y la división en clases sociales.

Al referirnos a las Misiones Sociales, un aspecto en la formulación de la política se manifiesta en el progresivo desarrollo del marco legal, en el cual se soportan como Estado de derecho. Si bien se cuenta con la fortaleza de la norma constitucional que expresamente garantiza la promoción y ejercicio de los derechos establecidos en aquella y a los que dedica sendos títulos a enumerarlos, así como la *Ley Orgánica de la Administración Pública* (2014) que se refiere a las Misiones Sociales como entes del Estado (artículo 132) y los decretos presidenciales que las han creado con su correspondiente fundación, órganos directivos, funciones y ente de adscripción. No obstante, era evidente el vacío legal que representaba no contar con un instrumento legal que normara la complejidad entrañada por más de una treintena de misiones sociales creadas a partir del año 2003 con adscripciones administrativas diferentes, fuentes distintas de recursos presupuestarios y progresividad en el impacto, en unos casos como educación y salud atendidas por las misiones Robinson y Barrio Adentro en el corto plazo; y en otras como el medio ambiente, la protección animal o la calidad de la función pública atendidas por las misiones Árbol, Nevado y la Gran Misión Eficiencia o Nada a más largo plazo.

Podemos situar cronológicamente una etapa que transcurre entre los años 2003 y 2011 con la creación inicial de las Misiones Sociales Bolivarianas en los sectores de salud, educación y alimentación. Así, la atención primaria en salud fue atendida por la Misión Barrio Adentro; la alfabetización y educación primaria por la Misión Robinson que se amplió a los niveles de educación media y universitaria con las Misiones Ribas y Sucre respectivamente; y siguiendo el enfoque de seguridad alimentaria, Mercal que se reorientó como Misión Alimentación. Progresivamente, los años que siguieron reforzaron los sectores de seguridad social, vivienda, cultura, trabajo y medio ambiente que identifican igual número de derechos sociales y económicos fundamentales con las misiones

---

impactadas y cómo evalúan las comunidades a las misiones Robinson, Barrio Adentro, Mercal, Vuelvan Caras y Hábitat, ubicándolas en el escenario político en el cual se han implementado. Yolanda D'Elia; coord., *Las Misiones...*, op. cit., 226 ps.

Madres del Barrio, Villanueva, Cultura y Árbol entre otras. Esta etapa que pareciera indicar un punto de inflexión con la creación en el año 2009 de las Grandes Misiones Agro Venezuela, En Amor Mayor, Hijos de Venezuela y Vivienda que articulan intersectorialmente varios programas e instituciones para formular la política pública en áreas y problemas definidos como la producción y asistencia agrícola, la seguridad social del adulto mayor, el sector de población en situación de pobreza extrema y la necesidad de vivienda.

A lo largo de esta etapa, no obstante se puso de manifiesto la tendencia al parcelamiento funcional entre las misiones, reforzado por la adscripción a distintos entes ministeriales como el Despacho de la Presidencia de la República o la Vicepresidencia Social. Del mismo modo, la generación de resistencias burocráticas a la coordinación general intersectorial, cuando no, entre niveles político-territoriales que involucraban estados y municipios en relaciones a veces competitivas, otras conflictivas por la dirección de los programas, el control de presupuesto, las lógicas contrapuestas entre la conducción técnica y administrativa de la burocracia que se fue conformando en las instituciones que servían de soporte a las misiones y las comunidades hacia las que se dirigían los programas. Asimismo, se manifestaron desniveles entre unas misiones y otras según los recursos destinados a su desarrollo, los cuadros técnicos con los cuales contaban y el posicionamiento en la agenda del problema social que atendían cada misión. Por ejemplo, se ha priorizado la dotación de viviendas y la construcción, refacción y mejora de las condiciones de hábitat en los barrios que ha recibido cuantiosos recursos presupuestarios a través de la Gran Misión Vivienda Venezuela y la Gran Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor, al estar relacionadas ambas con el objetivo común de atacar de raíz el hábitat y urbanismo en aquellos sectores en condiciones de pobreza.

El ajuste en la política pública de las misiones revela en sí, la riqueza de las contradicciones y conflictos del proceso político y social venezolano transcurrido en estas dos décadas pasadas. A partir de posturas políticas e ideológicas claramente distantes, los partidos políticos y movimientos alineados como derecha adversan a las fuerzas y movimientos sociales que impulsan el proceso de transformación bolivariano en la dirección socialista, y en ello entra la política social como un soporte de la misma, por lo que se hace parte de los ataques y diatribas políticas. Pero también, y esto es de particular interés para el análisis, las contradicciones y tensiones que llegan a originarse entre el poder constituyente y el constituido. Como bien apunta el investigador Darío Azzellini:

Después de 11 años el obstáculo más grande para el proceso de transformación en Venezuela es la contradicción entre el

poder constituyente y el poder constituido; esa contradicción es estructural y no depende de la buena voluntad o integridad de individuos. La contradicción reside en las lógicas contrarias entre institucionalidad y sociedad y se fortalece en tiempos de cambio cuando cualquier institución está cuestionada y tiende a intentar demostrar constantemente su importancia. El reto de la transformación en Venezuela significa que muchas de las instituciones tienen que trabajar para tendencialmente superar su propia existencia... o por lo menos cambiar completamente sus funciones y reducirlas a favor de la participación protagónica del pueblo organizado. Eso, por lógica inherente, no hace ninguna institución por sí misma<sup>219</sup>.

Al menos, podemos señalar tres factores que han influido en el ciclo de políticas públicas en la etapa de ajuste de la política social y que se evidencia en la dinámica de la reordenación del mapa de Misiones Sociales Bolivarianas.

- Progresivamente han ido entrando en vigencia varios instrumentos legales que regulan la política de Misiones estableciendo sus funciones, órgano de adscripción, recursos, ámbitos de acción, mecanismos de planificación y la participación popular en la toma de decisiones. Se trata de un proceso largo en el cual, las misiones creadas han antecedido mayormente las normas que han ido dando forma al Sistema Nacional de Misiones. Así, por ejemplo, Misiones Sociales como Barrio Adentro, Piar o Negra Hipólita descansaron en la norma constitucional de la cual, por lo demás, derivan todas y el decreto presidencial que las creó en cada caso; siendo posterior la *Ley Orgánica de Administración Pública* de fecha 2008 y cuya última reforma es de 2014 que contempla el carácter de las misiones en tanto entes del aparato estatal y la competencia presidencial para su instauración. Otro tanto ocurrió entre los años 2010 y 2012, lapso en el cual la Asamblea Nacional sancionó el conjunto de leyes conocidas como del Poder Popular<sup>220</sup>, las cuales tienen incidencia directa en la gestión democrática y participativa por medio de la planificación estratégica y popular, la contraloría social o la consulta abierta que se requiere para adoptar las

---

219 Dario Azzellini, "Participación y Poder Popular-Consejos Comunales y Comunas", *Democracias nuevas o restauradas. El caso Venezuela*. Jorge Valero (Comp.), Caracas, Fundación el Perro y la Rana, 2012, p.119.

220 Se conocen como Leyes del Poder Popular a la *Ley Orgánica de los Consejos Comunales* (2009); la *Ley Orgánica del Poder Popular*, la *Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular*, la *Ley Orgánica de las Comunas*, la *Ley Orgánica de Contraloría Social* y la *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal*, la *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*, todas sancionadas por la Asamblea Nacional y que entraron en vigencia en el año 2010. Luego se sancionaron la *Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de la Justicia de Paz Comunal* (2012) y la *Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria*, esta última sancionada por decreto presidencial N.º 9043 de fecha 15 de junio de 2012.

decisiones estratégicas referentes a la vida en comunidad, cuestión que atañe a las misiones en muchos aspectos.

- Es reciente que, en 2014 se sancionó por decreto presidencial N.º 1391 la *Ley Orgánica de las Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones*, la cual estableció el Sistema como tal, dotándolas de una estructura en su conjunto, un órgano de coordinación común, fuente de recursos propios para sostenerse en el tiempo, el entrelazamiento con los niveles del poder público, la generación de información y la organización del poder popular entre otros aspectos. En síntesis, la dinámica de las misiones ha avanzado en buena medida sobre un mapa que era inacabado en cuanto a su regulación, siendo reciente que se ordena con la *Ley Orgánica de las Misiones* mencionada y estando aún pendiente su reglamento para completar el recuadro de normas con rango legal y sub-legal que lo organiza.

El sesgo ético e ideológico, a la vez que establece límites o fronteras en cuanto a qué es dado hacer o no hacer, también esboza el marco conceptual de la política social. En efecto, el enfoque de desarrollo social integral encaja en la definición y práctica del Estado democrático y social de derecho y de justicia que proyecta la Constitución vigente, colocando todos los elementos para su caracterización como política universalista, garantista del ejercicio y disfrute de derechos fundamentales tanto individuales como colectivos, en forma progresiva y asegurando la práctica efectiva de la democracia social y la realización de la justicia social en forma que sea integral por cuanto en conjunto se logra la inclusión, la atención de las necesidades sociales que entrelazan unos derechos fundamentales con otros y, finalmente, la igualdad expresada en el propósito constitucional que reviste por lo demás un profundo contenido ético de alcanzar una sociedad justa y amante de la paz, lo cual expresa al socialismo humanista. El presidente de la República, Nicolás Maduro Moros, en su Mensaje Anual a la Nación en enero de 2014, señaló:

Hablé de una estrategia socialista, integral, una estrategia integral, primero el concepto de las Misiones y las Grandes Misiones, como se ha ido consolidando en el tiempo, como un nuevo modelo de gestión pública, para llegar verdaderamente a la resolución de los problemas, y como todas las Misiones y Grandes Misiones integradas conforman una estrategia socialista de superación de la pobreza y de construcción de un nuevo modelo social [que] abarca toda la vida social del ser humano venezolano, del ser social venezolano<sup>221</sup>.

221 *La Revolución Bolivariana y el pueblo profundizan la democracia socialista. Mensaje Anual a la Nación del presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro Moros*, Caracas, Fondo Editorial de la Asamblea Nacional Willian Lara, 15 de enero de 2014, p.18.

Tanto los ciudadanos que participan en los diferentes programas y acciones desplegadas para prestar atención social a través de las misiones, como los grupos y el funcionariado que participa en el ámbito de las misiones adoptan un peculiar modo de comportarse y sensibilidad proyectada hacia lo social, en el tejido de lo comunitario y que implica posturas éticas y valores marcadamente humanistas, como el amor fraternal y solidaridad con el prójimo, honradez, dignidad, sentido altruista, humildad y disciplina. En la visión del presidente Hugo Chávez, quienes se vinculaban a la actividad de las misiones sociales lo debían hacer como una suerte de apostolado social, una labor que debía ser voluntaria y fundada por lo tanto en una nueva ética, ya que se asumía como un compromiso consciente con la transformación socialista de la sociedad venezolana y la forma de Estado social. Argumentaba que

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 funcionario sea distinto, tenga un nuevo espíritu social, socialista<sup>222</sup>.

Con la aprobación de la ley se elabora un perfil del misionero como un ciudadano y servidor público que participa activamente en el desarrollo de los programas y acciones tanto individualmente como integrante de grupos y organizaciones sociales en la comunidad. Así en el artículo 4 se define al misionero:

Los 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 Micromisiones quienes se organizan en los territorios para empoderarse de sus derechos y contribuir a la transformación de la sociedad a través del poder popular.

Por ello se le reconocen derechos y deberes en términos de participación en la gestión, evaluación y control de las misiones, su conformación en participantes para acceder a las prestaciones y servicios, recibir un trato respetuoso y acceso a la información pertinente y oportuna sobre los planes y programas desarrollados para coadyuvar a su difusión en las comunidades.

---

222 MINCI, *Misiones Sociales*, Caracas, Venezuela, 2014, p.3.

Un tercer factor a considerar son las modificaciones que van ocurriendo en el posicionamiento relativo de las cuestiones que componen la Agenda Social Bolivariana y el orden priorizado de decisiones públicas que van adoptándose frente a los asuntos. Consideremos un par de ejemplos. Con el propósito de traspasar la barrera de la pobreza extrema situada en 5,5% en el año 2013 se reacomodaron las estrategias de algunas misiones como Barrio Adentro, Madres del Barrio, Hijos de Venezuela, Niños del Barrio y Niño Jesús para atacar integralmente el nudo del problema directamente en las comunidades, creándose además la figura de Bases de Misiones que se instalan para funcionar directamente en espacios físicos de las comunidades, desde los cuales irradian articuladamente los programas de atención social de las misiones, en los sectores más pobres y extendidas en todo el territorio nacional.

Por diversos factores, como contingencias naturales, indicadores sociales alarmantes como mortalidad infantil o inseguridad, movilizaciones y protestas de la ciudadanía entre otras, las necesidades sociales pueden problematizarse y posicionarse como más urgente de atención por parte de la autoridad, respecto de otras necesidades que también sean importantes. La urgencia social de un asunto de la agenda impacta en la celeridad de las decisiones, la asignación de recursos presupuestarios, la información que fluye a la población, la evaluación de resultados de programas que se hayan implementado hasta ese momento en ese campo si fuera el caso y la designación de equipos de trabajo y coordinaciones que atiendan con celeridad el problema. Por ejemplo, frente al tema de inseguridad personal puesto de manifiesto por los índices delictivos crecientes y el deficiente desempeño de los programas tradicionales de resguardo y orden público, tomando en cuenta el nivel de afectación en el derecho fundamental a la vida se aprobó e implementó la Misión A Toda Vida Venezuela (2012) como política de seguridad que conlleva a la dotación de equipos, entrenamiento y aumento de contingentes policiales y nuevos programas de intervención en las comunidades. Igualmente, en el escenario de guerra económica ante la escalada del contrabando de mercancías y combustible, inmigración en situación ilegal, delincuencia y paramilitarismo en los espacios fronterizos, sobremanera la frontera occidental del país se adoptó la Misión Nueva Frontera de Paz (2015) que adopta bajo el enfoque de defensa integral y ordenación territorial, la prestación de los servicios de salud, educación, el desarrollo de actividades económicas productivas, vivienda, resguardo y orden público en la frontera.

El ajuste en la política trazada por las misiones ha conllevado la adopción de decisiones públicas con distinto alcance y profundidad desde el punto de vista de la progresividad del desarrollo de derechos

fundamentales, el apalancamiento de programas y proyectos o la cobertura social.

1. Como reingeniería institucional al modificar lo que en su origen fue planificado como programas de atención en áreas específicas. Estos son los casos del Plan Zamora; el Programa Operación Milagro; el Programa Barrio Nuevo, Barrio Tricolor; Mercal y el Plan Barrio Adentro que se transformaron en Misiones Sociales dado el impacto generado en el ámbito de acción que abarcaban. También respecto del organismo de adscripción, debiendo anotar un amplio espectro de situaciones que van desde entes ministeriales a los que se supeditan por la competencia de aquel; como es el caso de la Gran Misión A Toda Vida Venezuela cuyo ámbito es la seguridad ciudadana y se adscribe al Ministerio del Poder Popular de Relaciones Interiores, Justicia y Paz o bien, la Misión Cultura Corazón Adentro al Ministerio del Poder Popular para la Cultura o la Misión Árbol, cuyo nombre anuncia efectivamente su adscripción al Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas. Pero en otros casos, su situación administrativa es distinta como las Grandes Misiones En Amor Mayor e Hijos de Venezuela y la Misión Negra Hipólita, cuyos ámbitos son la seguridad social funcionando con la figura de una Comisión Presidencial y adscritas inicialmente al Despacho de la Presidencia y posterior a la Vicepresidencia para el Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones tras su creación en septiembre de 2014; ello con el propósito de *profundizar la revolución de las misiones socialistas*, según sostuvo el presidente de la República, Nicolás Maduro Moros, en una alocución con motivo del anuncio de los cambios en la estructura del Estado y el anuncio de las *cinco grandes revoluciones*<sup>223</sup>. Otro aspecto del ajuste en la política de las misiones son los recursos presupuestarios que sostienen en el tiempo al Sistema de Misiones. Hasta fecha reciente ello provenía de tres fuentes como se analizó en secciones anteriores, bien por asignaciones de los entes ministeriales de adscripción, por aportes del Fonden o de Petróleos de Venezuela. Con la promulgación de la *Ley Orgánica de Misiones* se creó el Fondo Nacional de Misiones o Fondo Único de Misiones cuyas atribuciones se contemplan en el artículo 44 de la ley.

El Fondo Único de Misiones, tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

1. Administrar, centralizar y sistematizar la gestión y asignación de los recursos destinados a los subsidios, transferencias dinerarias condicionadas y financiamientos de proyectos socioproductivos de las Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones.

---

223 Véase: [www.diariolavoznet/2014/09/03/maduro-anuncia-cinco-nuevas-vicepresidencias/](http://www.diariolavoznet/2014/09/03/maduro-anuncia-cinco-nuevas-vicepresidencias/)

2. Estandarizar los parámetros de asignación y distribución de las transferencias dinerarias que cumplan un mismo objetivo.
3. Realizar sistemáticamente cruces de información de los destinatarios de recursos de las misiones, grandes misiones y micromisiones con las bases de datos integradas en el Servicio Nacional de Información Social, a los fines de eliminar posibles duplicaciones o filtraciones de participantes que no califiquen para ingresar o permanecer en estas.
4. Realizar estudios prospectivos sobre el financiamiento y la sostenibilidad de las misiones, grandes misiones y micromisiones en el marco de la política social, económica y fiscal del país.

Para alimentar al Fondo entre las opciones que evalúa el Ejecutivo Nacional se mencionan el diferencial por el ajuste en el precio de la gasolina<sup>224</sup> y otras fuentes de provisión de recursos financieros necesarios para el sostenimiento del Sistema de Misiones.

Otro ángulo de la reingeniería de la política anotada es la creación institucional de las micromisiones perfiladas ya en el curso del año 2012, cuando el presidente Hugo Chávez se refirió a la necesidad de adoptar ese curso de intervención puntual en el marco de las misiones para implementarlas eficazmente. Es plausible que eso haya sido resultado de una evaluación preliminar o diagnóstico acerca de nudos críticos presentes en la implementación de aquellas, los cuales afectaban negativamente el desempeño de la política. Así nacieron las micromisiones<sup>225</sup> implementadas por medio de un conjunto de decisiones administrativas para desarrollar programas o proyectos con carácter temporal; esto previo a la sanción de la ley en 2014, con la cual, pasaron a ser un componente del Sistema Nacional de Misiones y en la que se definen en el artículo 4, como “expresión temporal de política pública destinada a atender y resolver un problema particular que limita o impida el ejercicio de derechos sociales de un grupo de personas o comunidad situadas en un ámbito o territorio específico”.

Consideremos dos ejemplos de micromisiones en los sectores de educación y salud. El 9 de septiembre de 2013, el presidente Nicolás Maduro anunció la activación de aquellas en el sector salud para atender problemas en once centros asistenciales públicos del país, relacionados

224 Posterior al término de esta investigación se tomó efectivamente la decisión de inyectar la diferencia en el precio de la gasolina al Fondo que contempla la ley. También se evalúa un posible mecanismo por los ingresos generados por la actividad minera que ha sido relanzada como motor productivo a partir de febrero de 2016.

225 En el curso de la investigación no se dispuso de suficiente información para evaluar su formación como política y el desempeño de la misma. Se utilizó como fuentes las páginas web de entes públicos, declaraciones e informaciones publicadas en prensa escrita y digital.

con obras inconclusas, fallas en la gestión hospitalaria y en la dotación de equipos e insumos, así como la preparación del personal médico y auxiliar. Para este programa de intervención se aprobaron recursos financieros por un monto de 300 millones de bolívares y se inició en los centros mencionados a continuación: Hospital José Gregorio Hernández de Puerto Ayacucho en el estado Amazonas; Hospital General Dr. Felipe Guevara Rojas en el estado Anzoátegui; Hospital Central de Maracay en el estado Aragua; Hospital Dr. Luis Razetti en el estado Barinas; Hospital Dr. Enrique Tejera en Valencia, estado Carabobo; Hospital Dr. Luis Razetti en Tucupita, estado Delta Amacuro; Periférico de Coche Hospital Leopoldo Manrique Terrero en el Distrito Capital; Hospital J.M. de los Ríos en Caracas; Hospital Universitario en la ciudad de Mérida; Hospital Dr. Adolfo D'Empaire de Cabimas, estado Zulia y Hospital Francisco Molina Sierra en Puerto Cabello, estado Carabobo<sup>226</sup>.

En el sector educativo en un acto realizado en la Universidad Bolivariana de Venezuela en Caracas, el vicepresidente del Área Social, Héctor Rodríguez, anunció la Micromisión Simón Rodríguez, el 13 de diciembre de 2013. Posteriormente, el 28 de octubre de 2014, el presidente Nicolás Maduro Moros anunció la asignación de recursos presupuestarios para su implementación.

En junio de 2014 el Ministerio del Poder Popular para la Educación, conjuntamente con el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología, adoptó el Programa Nacional de Formación Avanzada con el objetivo de mejorar y formar cinco mil docentes integrales en educación media y diversificada en las áreas de física, química y matemática<sup>227</sup>. Posteriormente se amplió a las asignaturas de Inglés, Historia, Castellano y Educación Física ([www.avn.info.ve](http://www.avn.info.ve)).

A partir de 2015 se han implementado también micromisiones de orientación socioproductiva bajo la conducción del Frente Francisco de Miranda en el campo de la producción avícola, para lo cual se dispusieron de recursos públicos que alcanzan los 476 millones de bolívares.

2. Como reordenación del mapa de las misiones sociales puesto de manifiesto en unos casos por la fusión ocurrida entre ellas, en otros por el redimensionamiento de los objetivos iniciales y la ampliación del ámbito original, también por supresión de algunas de las misiones que venían funcionando o bien nuevas creaciones. Otro ángulo de este reordenamiento del mapa se refiere a la organización del sistema en Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones según el nivel de

226 Véase: [www.correodelorinoco.gob.ve](http://www.correodelorinoco.gob.ve). (Caracas, 9 de septiembre, 2013).

227 Véase: [www.correodelorinoco.gob.ve](http://www.correodelorinoco.gob.ve). (Caracas, 14 de diciembre, 2013).

articulación entre una o más de las políticas y la cobertura de un ámbito territorial y social. En el caso de fusiones y la coordinación más estrecha, la Misión Vuelvan Caras (2004) se fusionó en la Misión Che Guevara (2008) y esta, a su vez, lo hizo en la Gran Misión Saber y Trabajo (2012) adscrita al Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo. Otro caso es el de las Misiones Niño Jesús (2009), Niños y Niñas del Barrio (2008), Madres del Barrio (2006) e Hijos de Venezuela (2011) se coordinan en la Gran Misión Hogares de la Patria (2014). Otro ejemplo de fusión es la Misión Hábitat (2006) y la Misión Villanueva (2007) en la Gran Misión Vivienda Venezuela (2011). De igual forma, la Misión Vuelta al Campo (2005) se fusionó en la Gran Misión AgroVenezuela (2011).

En lo que respecta al redimensionamiento y reorientación de objetivos, esto ha ocurrido en los casos de la Gran Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor (2013) que en sus orígenes era un Plan con el mismo nombre de intervención urbanística en los barrios. Igualmente la Misión Cultura se modifica como Misión Cultura Corazón Adentro incorporando a los cultores en las comunidades más activamente. La Misión Jóvenes de la Patria (2013) modifica su nombre como Jóvenes de la Patria Robert Serra (2014) y el Programa Mercal se modifica como Misión Alimentación (2003). Otra mención es a la Operación Milagro, que se dimensiona como Misión Milagro (2006) impulsando la internacionalización de sus actividades en el contexto de la diplomacia bolivariana de los pueblos amplió las áreas de atención incorporando Barrio Adentro I, II, III, IV según el nivel de atención y prestación de servicio de salud. Luego de alcanzar la meta de alfabetizar amplios sectores de la población, la Misión Robinson reorientó su objetivo en la Misión Robinson II Productiva que adaptó la continuación de estudios del nivel primaria con la formación para aprender técnicas e incorporarlas a trabajos y proyectos de producción de bienes y servicios.

3. Las misiones en su creación han seguido dos mecanismos, los cuales con algunas excepciones se han combinado. En la generalidad de situaciones, las misiones fueron anunciadas en actos públicos por el presidente de la República y en contadas ocasiones por un ministro en funciones. Luego ha seguido la sanción por vía de decreto en Consejo de Ministros de la creación de las misiones y su promulgación en Gaceta Oficial con la cual se institucionaliza. Citemos algunos ejemplos: la Misión Eléctrica Venezuela fue anunciada por el ministro de Energía Eléctrica el 18 de septiembre de 2013 desde la Planta Termoeléctrica India de Urquía, en el municipio Paz Castillo del estado Miranda. Ahora bien, el fundamento legal es el decreto presidencial N.º 9 de fecha 22 de abril de 2013, promulgado en la Gaceta Oficial N.º 40151 de fecha 22 de abril que establece las zonas de seguridad del sistema eléctrico y el papel de las fuerzas armadas en el resguardo del servicio. La Misión Alma Mater

fue creada por decreto 6.650, del 24 de marzo de 2009, promulgado en la Gaceta Oficial N.º 39.148, del 27 de marzo de 2009. Por su parte la Gran Misión A Toda Vida Venezuela se instituyó con el decreto presidencial N.º 9086 de fecha 10 de julio de 2012, promulgado en la Gaceta Oficial N.º 39.961 de la misma fecha. La Gran Misión Saber y Trabajo fue anunciada en el programa *Aló, Presidente* N.º 376, de fecha 8 de enero de 2012, que fuera transmitido desde la Faja Petrolífera del Orinoco. Sin embargo, se instauró por decreto presidencial N.º 9047 de fecha 15 de junio de 2012, promulgado en la Gaceta Oficial N.º 39945, el 15 de junio de 2012.

Algunas misiones así llamadas se han anunciado, sin que siga su creación formal por ley. Tal es el caso de la Misión Cristo anunciada por el presidente de la República en el Programa *Aló, Presidente* N.º 216, de fecha 21 de marzo de 2005 desde el estado Barinas, cuyo objetivo es la reducción de la pobreza a cero, como resultado de la combinación de todas las demás para el año 2021. También de la Misión Mercosur que fue anunciada por el presidente de la República el 9 de julio del 2013 en un acto organizado en el Teatro Nacional de Caracas en ocasión del ingreso de Venezuela al Mercosur.

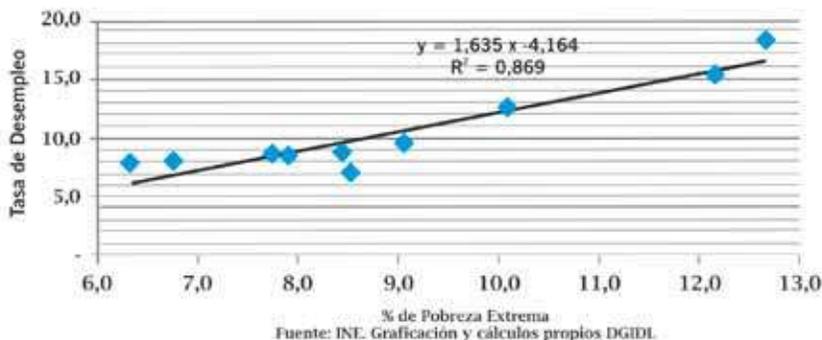
#### 6.2.1. CONSIDERACIONES SOBRE LA FASE DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE LAS MISIONES SOCIALES BOLIVARIANAS

##### Inversión social y pobreza

La finalidad fundamental de la inversión social es atender a los sectores excluidos socialmente y lograr la reducción de los índices de pobreza; los cuales se miden por dos métodos: Línea de Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Pero es la pobreza, según el método de NBI, la que más interesa a efecto de las misiones, ya que estas inciden mayormente en la satisfacción de las necesidades básicas y por tanto, en revertir la condición de pobreza especialmente a través de la Gran Misión Vivienda, pues, ella impacta en la satisfacción de las necesidades de vivienda, que conlleva aparejado el acceso a servicios básicos como agua potable, aguas servidas y electricidad. Es razonable suponer que una eventual reducción de la proporción de pobreza se debe al impacto de las misiones sociales.

Aparte de la relación con las misiones, existe evidencia estadística que confirmaría que la tasa de desocupación tiene una relación directa y estrecha con los índices de pobreza real. En efecto, en la serie que va del 2004 al 2012 puede verse que el coeficiente de asociación de Pearson entre las variables: desempleo y pobreza extrema, asciende a 0.93.

### Asociación Tasa de desempleo y pobreza extrema según NBI de Venezuela 2003 a 2012



A su vez, entre la tasa de desempleo y el gasto social existe una estrecha correlación, por cuanto el crecimiento del gasto social genera un incremento del empleo al crecer la demanda de los servicios educativos, asistenciales y otros. Igualmente, se relaciona con la reducción del porcentaje de trabajo informal y el incremento del salario mínimo real (Véase: Ministerio del Poder Popular para Planificación, Venezuela en Cifras. Nuestra Transición al Socialismo. Caracas, mayo 2016, <http://www.mppp.gob.ve/libro/>).

#### Inversión social en las misiones según tipo de derechos sociales atendidos

Las Misiones tienen un efecto importante en objetivos fundamentales de la política económico y social ya que inciden en metas tangibles de los programas nacionales, a saber:

- Lucha contra la pobreza
- Plan de Combate contra el Hambre
- Disminución de la Desigualdad Social
- Incremento del Bienestar del Pueblo: Vivir Viviendo.

Las mejoras en los índices de distribución del ingreso se logran mediante un incremento sostenido en el salario mínimo y en el ingreso promedio que ha tenido entre 1999 y 2015 un total de 29 incrementos. También la inclusión de miles de pensionados que no habían cotizado necesariamente al sistema, en el marco de la Gran Misión En Amor Mayor, impacta en ese logro. Hasta el año 2014 el total de pensionados era de 2.565.725 personas, lo que representa un incremento porcentual

entre 1999 y 2014 de 439,36% (Venezuela en Cifras. Op. cit). Sin embargo, no podemos afirmar que resulte determinante para el efecto obtenido, puesto que al número de nuevos pensionados en el sistema de seguridad social beneficiados por esta misión se suma los jubilados, que a su vez reciben la pensión correspondiente de acuerdo con los requisitos de ley.

En la lucha contra la pobreza, el papel de las misiones es la punta de lanza de las políticas públicas para el logro de la disminución del margen de pobreza extrema. La magnitud de la pobreza por NBI se ha modificado por los avances en la Gran Misión Vivienda Venezuela y por las misiones educativas como Robinson, Piar y Sucre; las de salud como Barrio Adentro en sus distintos niveles, Sonrisa y Milagro, y las que prestan apoyo asistencial en la Gran Misión Hogares de Venezuela; ya que las necesidades básicas apuntan a factores estructurales atinentes a: oportunidades de estudio y deserción sistema escolar, hacinamiento en viviendas, acceso a servicios básicos y de salud.

No obstante, la mejora de los indicadores sociales en Venezuela no es imputable solamente a las Misiones Bolivarianas. El sostenimiento del nivel de gasto social en programas distintos a las misiones, la mejora del salario mínimo, bono de alimentación mensual y protección al empleo promovidos mediante medidas y políticas adoptadas para efectos de mejorar el ingreso, han incidido claramente en los indicadores sociales, al menos hasta fecha reciente, en que la caída de los precios petroleros y el recrudecimiento de la guerra económica han venido ejerciendo cada vez más fuerte presión sobre la política social.

Para visualizar el impacto de las Misiones Bolivarianas en los indicadores anotados se debe tomar en cuenta que, a diferencia del gasto social tradicional, las misiones se dirigen a grupos y sectores sociales en situación de pobreza y vulnerabilidad por lo cual, la efectividad de las misiones es mayor que el gasto social tradicional. En la *Ley Orgánica de las Misiones* se reafirma esto, al expresar en su artículo 6.º que “se priorizará la atención a las personas, familias y grupos de la población en situación de vulnerabilidad, pobreza, y pobreza extrema en atención a sus múltiples dimensiones”.

a) Como se ha dicho, uno de los más visibles es el impacto de la Misión En Amor Mayor. Si bien el número de favorecidos por esta misión es mucho menor que el de los pensionados con capacidad contributiva, contempla fundamentalmente personas en situación de pobreza extrema. Esto hace que mejore tanto el indicador sobre porcentaje de individuos en pobreza extrema como el índice de Gini. En cambio, la pensión que reciben los nuevos beneficiarios del seguro social, es decir, la pensión de retiro, beneficia a personas que no formaban parte de la pobreza extrema.

b) En igual sentido que lo anterior, en un reportaje publicado en el medio impreso El Nacional se afirma lo siguiente:

Es cierto que en Venezuela la tasa de alfabetización ha aumentado: en 2001 el porcentaje era de 93,6%, y en 2011 llegó a 95,1%, es decir, resta un 4.9% de población analfabeta con edades mayores de 15 años. Este remanente es cercano al 4% aceptado por la UNESCO. Sin embargo, expertos consideran que aún queda trabajo por hacer, pues, 1.334.168 habitantes, de acuerdo con los resultados del último censo aún no manejan la lectura ni la escritura. Si se consideran las cifras del censo de 2011, todavía queda población sin alfabetizar: 15,6% de los habitantes mayores de 55 años de edad aún no sabe leer ni escribir<sup>228</sup>.

Cabe aclarar que el Censo de 2011 incorpora y unifica en el Censo Nacional al Censo Indígena, de manera que la comparación entre los Censos de 2001 y el de 2011 deben tomar en consideración este hecho. En cierta medida, que la tasa de analfabetismo sobrepase el máximo de 4% establecido por Unesco como límite del indicador, significa que existe un nuevo escenario a partir del año 2011, el cual no estaba planteado el año en que se declaró el logro de la meta por parte del Gobierno Bolivariano. También significa la necesidad de renovar esfuerzos dentro de la Misión Robinson I y analizar estrategias para ampliar los recursos disponibles para esta misión.

Gráfico 2



228 El Nacional, Caracas, 8 de septiembre 2012.

c) Una misión que impacta decididamente en los indicadores sociales, particularmente en el porcentaje de pobreza extrema según el método de NBI, como se ha mencionado es la Gran Misión Vivienda. De hecho, el descenso del indicador ha resultado más acentuado a partir de los años en que se implantó aquella. En efecto, de 2011 a 2013 la pobreza extrema bajó 2.2 puntos mientras que en los tres años anteriores lo hizo en 0.7 puntos. Esto es un juicio que amerita ser afinado, pero que en todo caso resulta consistente.

Gráfico 3



Fuente: Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP)

Según el informe anual elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en 2013, Venezuela figuraba como el país con la mayor reducción del porcentaje de pobreza hasta el año 2012, con una tasa ubicada en 23,9 por ciento.<sup>229</sup> No obstante, hay una notable diferencia entre las tasas que presentan el ente público

<sup>229</sup> Comisión Económica para América Latina (Cepal), Panorama Social de América Latina 2013. Santiago de Chile, 2014. Posterior en: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe y, Panorama Social de América Latina, ambas publicadas por Cepal en Santiago de Chile, 2015 se concluye que la indigencia o pobreza extrema para el año 2013 alcanzó el 9,8% y la pobreza 32,1%. Esta diferencia respecto de lo anteriormente dicho deriva del método de medición por ingreso que relaciona en el estudio del organismo regional con la inflación que sitúa en 68,5% para 2014 y la caída del ingreso fiscal por concepto de hidrocarburos en el orden del 30%. Se desconoce en este enfoque el impacto en la calidad de vida generada por las distintas misiones que mejoran el acceso a la salud, vivienda, educación y que han mejorado sensiblemente las condiciones de pobreza y los sectores más vulnerables. Por lo demás, el dato de inflación es coincidente con el considerado por el Ministerio del Poder Popular de Planificación en el documento *Venezuela en cifras, op.cit.*, pero discrepa en cuanto a la capacidad de adquisición de la canasta alimentaria y en general las condiciones de vida que superan las condiciones de pobreza.

nacional competente y el organismo internacional mencionado por las metodologías utilizadas.

d) Para completar este análisis, la Misión Barrio Adentro pudiera haber incidido en la disminución de la mortalidad de niños menores de cinco años en Venezuela, en los ocho años que han transcurrido desde su implementación en 2003 a 2011, ya que esa disminución en términos relativos fue igual a la observada en el lapso de los diez años comprendidos entre 1990 y 1999. Según datos del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) la tasa media anual de reducción de la mortalidad infantil en menores de 5 años entre 1970 y 1990 fue de 3,7%, en tanto que entre los años 2000 y 2013 fue de 2,7%, lo cual evidencia una política sostenida de protección social a la población infantil a lo cual confluyen varias Misiones como Barrio Adentro y Madres del Barrio<sup>230</sup>.

e) En seguridad alimentaria se ha logrado un impacto visible. La Misión Alimentación, que incluye al Programa de Alimentación Escolar, apunta directamente a la mejora de los índices nutricionales tanto en niños como adultos. Es por esa misión que se ha logrado disminuir significativamente las tasas de subnutrición, así como aumentar el consumo per cápita de alimentos. Es válido suponer que la disminución de la pobreza conduce a un mejor nivel de vida, y por lo tanto al logro de un nivel nutricional adecuado; ya que un mayor nivel educativo y mejor calidad de vida en general, están asociados a una alimentación suficiente y sana. Pero es debido a los programas de Mercal, Pdval y las Casas de la Alimentación, componentes estos de la Misión Alimentación que los indicadores de acceso a la seguridad alimentaria han mejorado en nuestro país, al menos hasta el año 2015, cuando arreció la guerra económica. A tal efecto citamos el informe de la *IV Encuesta de Presupuestos Familiares* del Banco Central de Venezuela (BCV) publicado en 2008:

Los resultados del módulo de hábitos alimenticios de la IV Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares (IV ENPF), que corresponde a los años 2008-2009, indican que la alimentación no es un problema para la inmensa mayoría de los venezolanos: **80% de la población realiza tres comidas diarias (desayuno, almuerzo y cena) y 16,2% come cuatro o más veces al día (desayuno, almuerzo, cena y meriendas)**. Al relacionar ambos resultados se observa que 96,2% cumple con las tres pautas esperadas de alimentación o incluso las supera.

Estos datos de la investigación, que fue desarrollada por el Banco Central de Venezuela (BCV), el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Universidad de los Andes (ULA) y la Corporación

230 Véase serie estadísticas de Unicef 1990-2013, [www.unicef.org](http://www.unicef.org)

Venezolana de Guayana (CVG), ilustran la efectividad de la inversión social realizada por el Estado venezolano en la última década, específicamente la orientada a garantizar para la mayoría de la población la disponibilidad y acceso a los alimentos básicos.

Al comparar los resultados de la IV ENPF, con el mismo estudio inmediatamente anterior (III ENPF), que data de los años 2004-2005, **se aprecia que el porcentaje de personas que come tres veces al día ascendió de 59,1% a 80%.**

Otro dato relevante es que, al analizar la información discriminada, se evidencia un crecimiento especialmente notorio en los sectores con menos recursos. La investigación revela que en los cuartiles I y II (donde se concentra 50% de los hogares de menores ingresos), **el salto fue de 62,5% a 81,8% y de 61,6% a 82,1%, respectivamente.**

Los datos que siguen de la Unicef reflejan la tendencia a la disminución de la desnutrición para el año 2008:

#### Desnutrición en menores venezolanos de 5 años

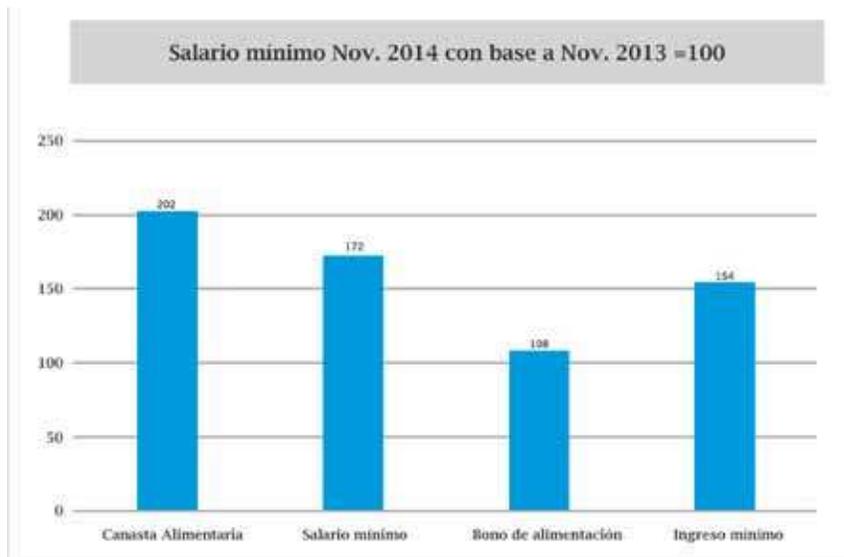
Niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica (2008)	302,786 (10.5%)
Niños y niñas menores de 5 años con desnutrición aguda (2008)	100,929 (3.5%)
Niños y niñas menores de 5 años con desnutrición global (2008)	103,812 (3.6%)

**Fuente:** Informe País. Venezuela 2011. Unicef

Igualmente, el incremento del ingreso también conduce a la mejora de la situación nutricional, pero son los programas de la Misión Alimentación los más efectivos en el logro de tal objetivo. Los datos más recientes de ese organismo internacional señalan que la tasa de mortalidad infantil es de 13 fallecimientos por cada 1000 nacidos vivos para 2013. Si para 1998, ocurrían 23 muertes de niños por debajo de 5 años, para 2013 el indicador había decrecido a 15 muertes por cada 1000 vivos. Según Unicef entre 2010 y 2016 el porcentaje estimado de niños malnutridos por debajo de cinco años era considerado en el promedio regional bajo, entre 5% y 20%.

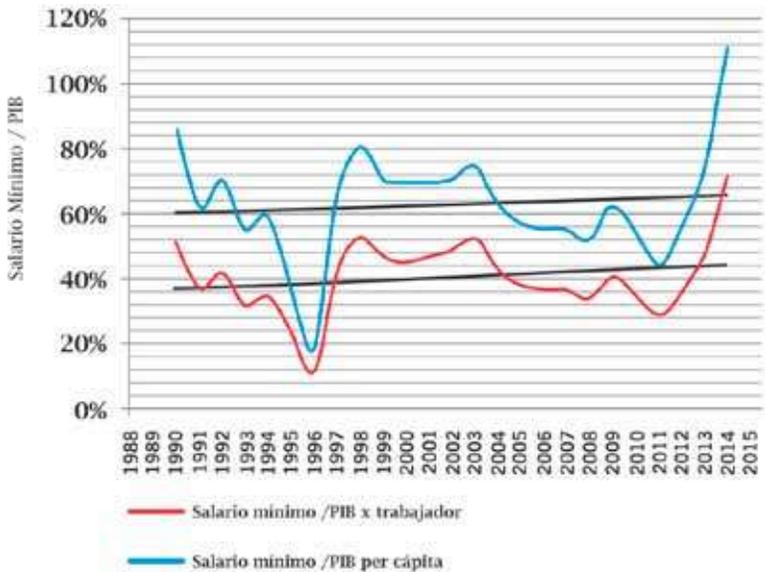
El problema de la soberanía y seguridad alimentaria es complejo, incluso para la población empleada asalariada. La fijación del salario

mínimo o ingreso mínimo legal se realiza de cara a garantizar la cobertura de la cesta alimentaria. Paradójicamente, como los alimentos han aumentado su precio más rápidamente que el resto de los bienes y servicios, en el contexto de la guerra económica, el incremento del salario mínimo no conduce a un aumento del salario físico.



De hecho, los aumentos de salarios apenas logran compensar el incremento de los precios de los alimentos, como refleja el gráfico anterior. Puede entonces concluirse que la fuerza de trabajo resulta cada vez más costosa por ese hecho. No obstante, el nivel de vida del trabajador no necesariamente ha mejorado respecto a la situación previa al ajuste salarial. El salario mínimo se ha incrementado comparativamente respecto al valor del ingreso promedio, esto es del PIB per cápita, durante los años 2013 y 2014, pero ese incremento real ha servido para compensar el incremento acelerado del precio de los alimentos y otros servicios. De ahí la importancia creciente cobrada por las Misiones Alimentarias.

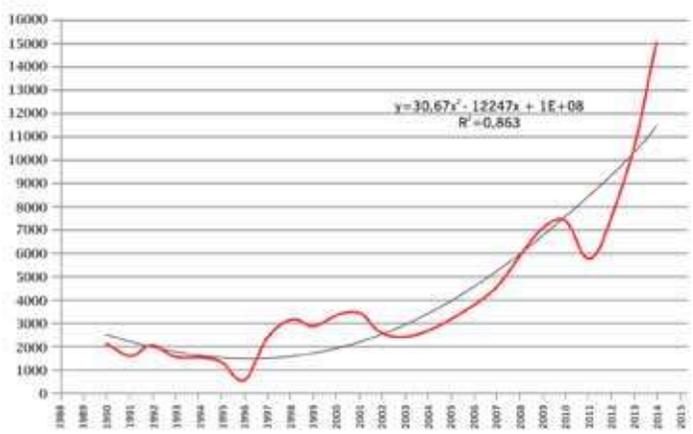
**Salario mínimo / PIB por hab y Salario Mínimo / PIB por trabajador Venezuela 1990 -2014**



**Fuente:** PIB:BCV, MPP para el Trabajo y la S.S. e INE Cálculos Propios

En el gráfico anterior se aprecia que el incremento real operado en los salarios o ingreso mínimo del país ha sido importante en los años 2013 y 2014, incluso superior al del PIB.

**Salario mínimo anual en USD (PPA), Venezuela 1990 - 2014**



**Fuente:** Conversión en US \$, estimación propia en base al valor PPC del Banco Mundial. Salario mínimo: Datos oficiales tomados de los Decretos Presidenciales de ajuste salarial.

El salario mínimo en Venezuela ciertamente vino recuperándose en forma sostenida desde el año 2004 en adelante, por efecto de una política implementada por el gobierno bolivariano en defensa del trabajador y el trabajo como derecho constitucional, expresión tanto de la nueva correlación de fuerzas políticas y sociales de poder, como reflejo inmediato en lo concreto del desarrollo del derecho humano al trabajo que condujo a la adopción de medidas como el bono de alimentación, la trabazón del aumento salarial con la Unidad Tributaria y la sanción de la Ley Orgánica de los Trabajadores y Trabajadoras (LOTT) en el año 2012. En referencia a esta ley, la misma constituye un salto cualitativo en materia laboral ya que fundamenta su concepción en el proceso social del trabajo y la satisfacción de necesidades sociales antes que la acumulación de capital por la impronta del mercado. Como resultado, el poder adquisitivo del trabajador se multiplicaría hasta cinco veces. No obstante, más adelante por obra de una combinación de factores que pasan por la crisis de precios en el mercado internacional del petróleo en 2015 y consecuentemente la disminución del ingreso petrolero nacional, la acentuación de la guerra económica y el aumento de precios relativos en los alimentos y servicios haría que este incremento real vaya retrocediendo, no obstante los denodados esfuerzos hechos por el gobierno para frenar esa caída decretando aumentos salariales periódicos y de las pensiones. Entre los años 2008 y 2012 durante el mandato presidencial de Hugo Chávez Frías se aprobaron catorce incrementos salariales y posterior, entre 2013 y 2016 bajo el mandato del Presidente Nicolás Maduro dieciocho aumentos más.

En particular los problemas de la producción de alimentos y sus incrementos de precios, se explican por un cúmulo de factores que actúan en el largo plazo, entre los que podemos citar los siguientes:

1. El uso creciente de tierras de menor productividad y por tanto, a mayor costo de producción lo que hace incrementar la renta diferencial y por tanto, los precios de los alimentos en general.
2. El uso de cereales y oleaginosas para la obtención de combustibles restándolos a la oferta y disponibilidad de alimentos
3. El uso extendido de alimentos balanceados para animales utilizando cereales de consumo humano.
4. El incremento del consumo de alimentos por habitante y el crecimiento de la población urbana.

5. El incremento del precio de los hidrocarburos que es la materia prima fundamental para los agroquímicos, utilizados intensivamente después de la revolución verde.
6. El aumento de los fletes lo cual encarece el transporte de alimentos.
7. La extensión del uso de transgénicos y de nuevas variedades en general, que significan costos elevados de investigación que se amortizan a través de los precios de los bienes agrícolas.
8. El control monopólico y oligopólico del agronegocio por parte de grandes firmas de semillas, de agroquímicos, de cárnicos y de cereales y otros productos.
9. La disminución de los subsidios a los alimentos en Estados Unidos para destinarlos a los combustibles locales.
10. Procesos especulativos que se acentúan en años de dificultades climatológicas (sequías e inundaciones).

Esta tendencia es de carácter secular pero manifiesta picos recurrentes como se observa consecutivamente en los años 2008 y 2011. Este es tema de preocupación para varios autores, en particular Amartya Sen que vincula los problemas de escasez por catástrofes naturales, a la subsecuente especulación y a la necesidad de control social y libertad de prensa para denunciar a los acaparadores y a otro conjunto de factores y no solo del volumen de las cosechas.

En el caso de Venezuela en particular, el abaratamiento de los alimentos importados, gracias a la divisa preferencial, permite la contención de los precios de los alimentos importados, pero desincentiva la producción agrícola local, ya que esta no alcanza a competir con los bienes importados, a pesar de tener acceso a los insumos que necesita importar.

Por otro lado, la confrontación existente en Venezuela entre los modelos neoliberal y socialista bolivariano en el escenario de la guerra económica adquiere connotaciones distintas, pues, la escasez de algunos rubros alimentarios y productos de primera necesidad, tanto como la inflación, la especulación cambiaria con el dólar y el contrabando son factores que llegan a ser manipulados por la burguesía doméstica en alianza con el gran capital foráneo con el propósito de desestabilizar la economía y frenar el avance del proyecto estratégico en su transformación de

economía capitalista típicamente dependiente a una economía social que equilibra ambos términos de la ecuación: lo económico y lo social<sup>231</sup>.

En tal sentido, la política social pasó a ser parte del frente donde se libra la lucha políticamente. A esto se le suma que en el curso del 2015, la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional como ya fue referido, ha mermado los recursos financieros disponibles que alimentaban los fondos que soportaban presupuestariamente a las Misiones, como es el caso del Fonden. Ambas circunstancias han planteado un reto formidable y empujado a redefinir en un plazo perentorio, mecanismos recursos que hagan posible mantener en el tiempo las Misiones Sociales Bolivarianas. De allí la importancia de la Ley de Misiones que contempla ese mecanismo el cual se alimenta del incremento del precio de la gasolina, la actividad minera y el pago de impuestos.

### 6.3. EL ESTADO COMUNAL Y LAS BASES DE MISIONES: LA REALIZACIÓN DE LA JUSTICIA SOCIAL EN EL ESPACIO DE LA COMUNIDAD

El Estado democrático y social de derecho y de justicia es la forma política y jurídica que establece la Constitución e intrínseco a él, su organización política y social con base territorial expresada en el Estado comunal; de hecho podemos decir que es un instrumento para la realización efectiva del primero, pues, vuelve práctica cotidiana la participación y control de la gestión pública en el espacio de vida social que identifica a una comunidad y desde allí su proyección y articulación con el ámbito de lo nacional<sup>232</sup>.

Siguiendo esa línea argumental, las Bases de Misiones son, entonces, concreción de la participación protagónica del pueblo y del ejercicio de poder popular y soberano en el espacio del territorio, y dando con ello cumplimiento a los derechos y deberes establecidos constitucionalmente. Este componente del sistema se convierte en punto de interacción entre pueblo y gobierno que potencia la satisfacción progresiva de las necesidades tanto individuales como colectivas, por tanto comulga perfectamente con el marco de esa nueva concepción del Estado comunal como:

(...) forma político-social (marco de la organización social en el territorio para el ejercicio de la soberanía popular) que permitirá

---

231 Para un amplio desarrollo del tema de la guerra económica puede verse T.Boza, *La guerra contra el pueblo. Reflexiones para el contraataque popular*, Maracaibo, Ediciones de la Escuela de la Calle, Fundación Construyendo Ciudadanía.

232 Véase: Ulises Daal, *¿Dónde está la Comuna en la Constitución Bolivariana?*, Caracas, Asamblea Nacional, Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo, 2013.

el desarrollo en la realidad social-territorial de los principios del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, como vía pacífica para alcanzar la sociedad socialista<sup>233</sup>.

El Estado comunal es en sí, el desarrollo de la soberanía popular partiendo de la comunidad que se proyecta como dijimos en el ámbito nacional, que por tanto conlleva el ejercicio directo del poder por parte de los ciudadanos y sus organizaciones sociales en el territorio, el autogobierno y el desarrollo de la economía productiva.

En el sentido antes anotado, las Bases de Misiones, considerando el impacto político, reflejan una realidad que apunta a nuevas formas de apropiación directa de las comunidades en la solución enmarcada en el principio de la corresponsabilidad de los asuntos públicos, cuya expresión es el Estado comunal. A pesar de ser reiterativo con el argumento, las Bases de Misiones se proponen como plataformas operacionales de la nueva institucionalidad, en cuanto a: toma de decisiones colectivas y participativas, por cuanto ellas se acoplan a la dinámica de las comunas y consejos comunales, más aún los animan. En esto, juega un papel la figura del misionero que se constituye en el voluntariado que acompaña a esa comunidad, de la cual por lo demás al ser parte, deja como saldo organizativo la gestión directa de las misiones en lo local, crea sinergias y nuevos vínculos para fortalecer la particularidad de lo local y su articulación con lo regional y nacional, fortaleciendo en el imaginario colectivo una concepción compartida de lo público que es expresión de la corresponsabilidad Estado-sociedad y de la gestación de nuevas formas de gestión de los asuntos de interés general al fortalecer los términos de la ecuación gobierno-pueblo-economía social, como fundamento del diseño de políticas públicas que atienden las necesidades sociales de los grupos y sectores de la población en situación de pobreza y pobreza extrema en el espacio local de la comunidad para hacer efectivo el Estado democrático y social de derecho y de justicia delineado en la Constitución de 1999.

#### Las bases de misiones, su concepción

Vale considerar en la dinámica del cambio político social de estas últimas dos décadas acerca de la introducción de un nuevo elemento en el marco de la aplicación de la actual política social que se suma al reajuste o redimensionamiento del mapa de las misiones como sistema; este elemento es la Base de Misiones.

Esta institución se perfila como el instrumento fundamental de la Revolución Bolivariana para erradicar la pobreza extrema en las comunidades. Las Bases de Misiones son concebidas en palabras del

233 *Ibidem*, p.110

presidente Nicolás Maduro Moros como centros logísticos y operativos construidos por el Gobierno nacional en las 1500 comunidades identificadas con pobreza extrema en Venezuela, para garantizar servicios de salud, alimentación, atención social y educación<sup>234</sup>. En tal sentido, el artículo 32 de la *Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones* las define como:

El Sistema de Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones “Hugo Chávez” contará con Bases de Misiones como *espacios para la prestación de servicios de Misiones y de otros servicios públicos, destinados a la atención integral de las comunidades y familias.*

Del mismo modo, en el artículo 33 de la citada ley se indican como sus objetivos:

1. Contribuir al aseguramiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos sociales en las comunidades.
2. Atender integralmente a las familias en situación de vulnerabilidad, a partir de la satisfacción progresiva de sus necesidades básicas.
3. Fortalecer al Poder Popular, promoviendo la suprema felicidad social.

En cuanto a su infraestructura, de acuerdo a las declaraciones del presidente Maduro están conformadas por tres módulos desde los cuales se gestionan las Misiones Sociales:

El primero de los módulos es el módulo residencial que sirve de albergue a los médicos, para brindar atención permanente en las comunidades. El segundo es el espacio habilitado para los programas de formación y cultura, a saber: Simoncito (nivel educación inicial), Misión Robinson (alfabetización), Misión Ribas (nivel educación media) y Misión Sucre (nivel educación universitaria). Allí también habrá lugar para realizar actividades culturales, cursos, talleres, lecturas grupales, etcétera. El tercer módulo es un consultorio de atención primaria atendido por los médicos que hacen vida en la comunidad. Aquí funcionan las misiones Barrio Adentro, el programa de salud del Estado y la Misión Sonrisa que brinda atención odontológica gratuita. Asimismo, agregó el presidente Maduro que en resumen, se trata de tres espacios: el módulo residencial, el de servicios y el educativo. A estos se sumará un cuarto módulo en el que funcionará un Mercado de Alimentos (Mercal), punto de venta de productos básicos subsidiados por el Gobierno venezolano.

234 Véase: <http://www.avn.info.ve/contenido/ministro-armada>.

Sus ámbitos de atención, siguiendo el artículo 34 de la *Ley Orgánica de Misiones* se determinarán en función de:

1. Promoción y fortalecimiento de las organizaciones del Poder Popular.
2. Atención Primaria en Salud, incluyendo visitas domiciliarias y seguimiento nutricional.
3. Desarrollo de los programas de abastecimiento y comercialización de alimentos.
4. Promoción de la inserción y de la permanencia escolar de todos los niños, niñas y adolescente.
5. Prestación de servicios de identificación, registro civil y trámites de servicios públicos.
6. Promoción de actividades y emprendimientos productivos.
7. Desarrollo de programación cultural, deportiva y recreativa.

Las Bases de Misiones, como componentes del Sistema de Misiones, constituyen entonces el núcleo de las cinco revoluciones que definen la nueva etapa del proceso revolucionario, teniendo como meta principal la erradicación total de la pobreza extrema para el año 2019, cuyo índice actual es de 5.5%<sup>235</sup>. Por tanto, constituyen un enclave para dar cumplimiento al compromiso de construir colectivamente la sociedad de justicia, igualdad y equidad social perseguida como objetivo.

Bases de Misiones como componente, táctico, estratégico-operacional del Sistema

Considerando lo antes expuesto, si se considera un análisis en perspectiva se destaca que las Bases de Misiones se convierten en centros de acción estratégica que permitirán el impulso y desarrollo de proyectos socioproductivos en consonancia con las potencialidades y capacidades de los espacios en los cuales se instalan. No obstante, cabe exponer que la instalación de estos nuevos componentes del sistema no es fortuita, puesto que obedece a una priorización en cuanto a demandas y necesidades locales, determinando para esta primera etapa, como se mencionó a 1500 comunidades en todo el país. Inclusive, la ley determina criterios para su instauración, que enumera en el artículo 35:

---

235 Véase: <http://www://noticialdia.com/2014/09/que-son-las-bases-de-misiones-socialistas>.

1. La disponibilidad y el estado de los establecimientos de servicios básicos y sociales.
2. El grado de vulnerabilidad social de las familias.
3. Otros que sean definidos por el Alto Mando del Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones Hugo Chávez.

El establecimiento de este nuevo componente táctico del sistema, cuyo alcance significa el posicionamiento estratégico en la acción real de una política basada en un enfoque de universalización del derecho; es decir, acceso universal a la atención social, se trata una política de carácter integral dirigida a la población más desatendida, con el objetivo central de superar la exclusión, inequidad y desigualdad social. Es la territorialidad de la política social o “marcaje del territorio”, en el sentido que una acción política genera procesos complejos que van desde el establecimiento de vínculos; la definición, identificación y gestión de un espacio territorial en lo local, de acuerdo a sus propias particularidades, ya sea urbano, rural o indígena, hasta la implementación de una acción geopolítica y geoestratégica en cuanto a soberanía y defensa del territorio nacional. La instauración de una Base de Misión como acción política puede permitir:

- Apropiación estratégica del territorio (infraestructura, logística y prestación del servicio requerido por cada grupo poblacional).
- Atención inmediata a la población atendida, contribuyendo con la desburocratización institucional y una nueva vocación de servicio público.
- Identificación de necesidades reales y aplicación de métodos de diagnóstico integral acordes a las características de cada comunidad o centro poblado.
- Determinación de mecanismos para el monitoreo del proceso de superación de la pobreza.
- Registro actualizado de instalaciones para servicios sociales.
- Coexistencia e intercambio permanente con la población atendida, que permite el desarrollo de un nuevo sistema de relaciones pueblo-gobierno.
- Dinámica de seguimiento permanente en el desarrollo de proyectos socioproductivos.

- Relación dialéctica entre la participación del pueblo frente a la validación en la pertinencia, efectividad y eficiencia en la aplicación de la política social.
- Genera nuevas formas de cogestión en la gerencia pública que debe integrar al conocimiento técnico de los asuntos la lógica de las comunas, consejos comunales, etcétera.
- Fortalecimiento del desarrollo local, con base a lo comunal, a través del impulso de nuevas formas de desarrollo productivo en el marco de una economía social orientada a la satisfacción de necesidades sociales.
- Consolidar el rumbo para la instauración de la nueva institucionalidad cónsona con la revolución política del Estado y la construcción del socialismo en lo territorial.
- Hacer práctica efectiva de la nueva geometría del poder a través una acción geoestratégica con alcance territorial, que partiendo de lo local alcanza lo nacional para consolidar la defensa de la soberanía de la nación.

Esta nueva orientación estratégica que en sentido literal baja directamente el ejercicio de los derechos sociales al tejido de la vida en comunidad supone un esfuerzo y planificación de grandes proporciones por parte del Sistema de Misiones. Apenas sancionada la ley en 2014, ya para septiembre de 2015, la ministra del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género, Gladys Requena, en una declaración pública anunciaba que se habían conformado 740 Bases de Misiones en todo el territorio nacional, lo cual representaba el 73% de la meta trazada<sup>236</sup>. Posteriormente, según datos de la Vicepresidencia para el Desarrollo Social y Revolución de las Misiones para el primer trimestre del año 2016, ese número se había incrementado hasta alcanzar 1005 Bases de Misiones que atienden un total de 346.137 familias, lo cual significa una cobertura de 1.414.857 personas que han participado en los programas desplegados por aquellas. La distribución por estados y regiones de las Bases de Misiones creadas hasta la fecha, de acuerdo con la misma fuente citada es como sigue: Amazonas, 24; Anzoátegui, 68; Apure, 10; Aragua, 13; Barinas, 27; Bolívar, 44; Carabobo, 50; Cojedes, 223; Delta Amacuro, 11; Distrito Capital, 13; Falcón, 19; Guárico, 82; Lara, 59; Mérida, 5; Miranda, 78; Monagas, 89; Nueva Esparta, 10; Portuguesa, 69; Sucre, 34; Táchira, 20; Trujillo, 4; Vargas, 18; Yaracuy, 21; y Zulia, 214 atendiendo

---

236 Véase [www.minmujer.gob.ve](http://www.minmujer.gob.ve). El Gobierno bolivariano garantiza los derechos sociales de las familias venezolanas. Publicado el 28 de septiembre de 2015.

esta localización a criterios como la mayor concentración de pobreza y de densidad poblacional<sup>237</sup>.

La localización de las misiones sociales directamente en las comunidades por medio de la creación de Bases de Misiones, al insertarlas en el tejido vivo de la comunidad que se involucra directamente como misioneros en la gestión de las acciones que encierran los distintos programas de salud, deporte o bien jornadas de alimentación; no solo refuerza el sentido de corresponsabilidad en la implementación de la política, introduciendo una visión territorial de su concepción, sino también fortalece el ejercicio de la democracia participativa por parte del poder popular que ha de organizarse en los espacios comunitarios para dar atención a las necesidades sociales que persiguen satisfacer las misiones socialistas.

#### 6.4. A MANERA DE REFLEXIÓN FINAL. LAS MISIONES SOCIALES COMO FUNDAMENTO DEL SOCIALISMO BOLIVARIANO

##### **Las Misiones Sociales en el centro del debate académico y político**

En el contexto venezolano, la Academia expresión que denota una comunidad formada por docentes, investigadores y expertos en campos del conocimiento como la sociología, politología, economía y otras disciplinas del campo social; que podemos llamar tradicional, por los paradigmas que profesa y las corrientes y enfoques que acoge, pero también por constituir una red enclavada en institutos de investigación adscritos a universidades nacionales de larga tradición, fundaciones privadas que mantienen estrechos lazos con las internacionales socialdemócrata y socialcristiana y por numerosas organizaciones que constituyen tanques pensantes que despliegan actividad de consultoría y organizaciones no gubernamentales. Pues bien, esa comunidad descendió de la *torre de marfil*, desde la cual estudiaba con prudente distancia el fenómeno de lo social, para tomar parte activa en la arena de lucha política, prestando, a veces, sus argumentaciones calificadas y apoyando en otras con sus investigaciones acerca de la pobreza, la política social, el gasto público y numerosas actividades realizadas en foros, publicaciones, presentaciones en medios de opinión pública y artículos de prensa escritos en calidad de opinión experta al curso del debate y las diatribas entre los sectores políticos de oposición agrupados mayormente en la Mesa de la Unidad Democrática con los sucesivos Gobiernos bolivarianos y en sí, con el proyecto socialista bolivariano.

---

237 Vicepresidencia para el Desarrollo Social y Revolución de las Misiones, *Informe de Trabajo de las Bases de Misiones*, marzo, 2016.

La política de desarrollo social integral, encauzada través de las Misiones, al ser componente fundamentalísimo de la orientación socialista y palanca de la transformación que sigue el Estado, no escapa, como hemos dicho, al debate entre corrientes político e ideológicas inscritas en escuelas de pensamiento claramente diferenciadas. De un lado, una corriente agrupando varias orientaciones y enfoques hace señalamientos y críticas de distinto calibre, suscribiendo el paradigma neoliberal o postulados del estructural funcionalismo cuando no, el desarrollismo cepaliano por seguir la orientación de los estudios de la Cepal. Muchos integrantes de esta corriente, incluso mantienen estrechos vínculos como simpatizantes y hasta activistas en las filas de los partidos políticos y grupos que hacen férrea oposición al proyecto socialista bolivariano. En la acera de en frente, el paradigma socialista remozado con enfoques y aportes como los considerados anteriormente acerca de la economía social, la política de derechos o nuevos enfoques en el campo del derecho constitucional que superan la rigidez del positivismo jurídico conforman una corriente que es suscrita por voceros de distintos movimientos populares, docentes e investigadores vinculados a las universidades nacionales y fundaciones como el Centro Internacional Miranda (CIM) o la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS) para mencionar algunas y dirigentes de agrupaciones sociales y partidos políticos que conforman el Gran Polo Patriótico.

El conocimiento y actividad académicas vinculados al debate político ha tenido como trasfondo alianzas que han promocionado investigaciones y eventos de difusión en torno a este tema. Entre las instituciones ubicadas en la primera de las corrientes mencionadas, cuyos estudios arrojan evaluaciones negativas de las Misiones, cabe mencionar a la Fundación Latinoamericana de Investigaciones Sociales (Ildis), vinculada a la socialdemocracia alemana, que junto a la Fundación Foro Socialdemócrata de Venezuela, Convite y la Mesa de la Unidad Democrática han generado una apreciable producción bibliográfica, la cual referenciamos en las líneas que siguen. También, el Centro de Divulgación del Conocimiento Económico (Cedice) que suscribe el paradigma neoliberal en sus análisis económicos y sociales. Asimismo, la Universidad Central de Venezuela, la Universidad Simón Bolívar y la Universidad Católica Andrés Bello cuentan con institutos o unidades de investigación sobre asuntos sociales, económicos y de políticas públicas que conducen líneas de investigación, cursos universitarios y con equipos de investigación especializados que mantienen regularmente publicaciones sobre aspectos de la pobreza y la política social en Venezuela<sup>238</sup>.

---

238 La Universidad Central de Venezuela cuenta en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (Faces) con el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Dr. Rodolfo Quintero; a su vez, la Universidad Católica Andrés Bello con el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales y la Universidad Simón Bolívar con la Unidad de Políticas Públicas.

Las conclusiones de buena parte de esas investigaciones y publicaciones especializadas en el tema de la política social, más allá del análisis crítico desprendido del enfoque, tipo de investigación y categorías utilizadas para el estudio de su objeto, en este caso las misiones; han sido utilizadas como parte del arsenal de argumentos y juicios validados como acreditados por las posiciones políticas de derecha y más de un reportaje y artículo de opinión publicados en medios impresos abiertamente opositores para fundamentar posturas acerca del supuesto fracaso de las misiones en revertir las condiciones y causas de la pobreza estructural en Venezuela, su inviabilidad a largo plazo y un amplio género de factores que afectarían la calidad de la política, enumerados algunos como supuesta falta de preparación técnica de los funcionarios responsables, prácticas de clientelismo político y de corrupción en que se han implementado o la deficiente planificación<sup>239</sup>.

Además de la politización partidaria, especialmente en los temas más sensibles como vivienda, educación, salud, alimentación y seguridad personal que refiere en ese orden a las Misiones y Grandes Misiones Vivienda Venezuela, Robinson, Barrio Adentro, Alimentación y A Toda Vida Venezuela; las posiciones doctrinales que confronta a la orientación neoliberal con el socialismo presente en el debate ha oscurecido y distorsionado el estudio de la política de Misiones Sociales como objeto y condicionado las conclusiones que en el común de los casos desarrollan evaluaciones negativas, obviando supuestos y orientaciones claves como el enfoque de derechos que la fundamentan, la especificidad del proceso de formulación de la política social en el contexto de la democracia participativa y protagónica, el carácter e impacto de la inversión social realizada en estos años, los cambios ocurridos en el curso del tiempo hasta formar un sistema o la validación de información estadística originada en fuentes no oficiales en tanto se cuestiona o bien se deja de lado, cuando no se cuestiona la fiabilidad de la información estadística emanada de instituciones como el Instituto Nacional de Estadística, el Banco Central de Venezuela o el Ministerio del Poder Popular de Planificación.

En las líneas que siguen sistematizaremos algunos de las principales críticas formuladas en contrario, al igual que recogemos otras a favor de las misiones. Las primeras suelen centrarse en el fundamento mismo de la política, el propósito u objetivos de aquellas; las fases de la política que envuelve el ciclo, los resultados alcanzados y la factibilidad de permanecer a lo largo del tiempo. Muchos de los estudios son de naturaleza comparativa, con investigación de campo que apela a entrevistas y el apoyo en encuestas que tratan de validar proyectando al universo de la

---

239 Un ejemplo en esta dirección es la obra citada de Yolanda D'Elia y un equipo de investigadores titulada: *Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, realizada en el año 2006.

población receptora de la misión<sup>240</sup>. En relación a la concepción sostienen que consisten en programas adoptados por el Gobierno con un propósito electoral y como mecanismos de control institucional sobre el Estado y político e ideológico sobre la comunidad.

En esta orientación, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), la Fundación Foro Socialdemócrata de Venezuela y la Mesa de la Unidad (MUD) ya mencionados han promovido varios debates y proyectos de investigación. En una de las publicaciones referidas, las investigadoras Yolanda D'Elia y Crystin Quiroz sostienen que:

Las Misiones Sociales consisten en un conjunto de programas sociales iniciados por el actual gobierno en el año 2003 dentro de una estrategia electoral para afrontar, en un ambiente políticamente adverso, el Referendo Revocatorio del Mandato Presidencial convocado por iniciativa de sectores de oposición. A partir del año 2004 y atribuyendo a las Misiones los resultados electorales favorables obtenidos por el Gobierno, se adoptaron como bandera de una estrategia electoral para ganar las elecciones presidenciales del año 2006<sup>241</sup>.

Al subrayar que el origen de las misiones fue la perspectiva de perder el referéndum revocatorio, y luego para capitalizar el voto en los procesos electorales que siguieron; este argumento repetido por lo demás en otras publicaciones<sup>242</sup>, ignora por completo la dinámica de construcción política y social de las misiones y el tejido de derechos fundamentales como un propósito teleológico presente ya en su origen, toda vez desde un primer momento la fundamentación partía de los derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Consideradas en un eje temporal distinguen entre una etapa de rápida expansión y crecimiento de las misiones, entre los años 2003 y 2006 en la cual alcanzan una “enérgica movilización social” y fuerte respaldo popular; y a partir del año 2007 el declive resultante de la “acelerada caída de la cobertura, operatividad y financiamiento”, la reorientación gubernamental de los objetivos hacia las comunas, la pérdida de credibilidad de la población en políticas sociales estructurales y progresistas y la persistencia de las causas estructurales de la pobreza<sup>243</sup>.

---

240 Un buen ejemplo de esta orientación es el estudio de Thanalí Patruyo, *El estado actual de las Misiones Sociales: balance sobre su proceso de implementación e institucionalización*, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2008.

241 Y. D'Elia, *Las Misiones...*, op.cit., p.1.

242 Ibidem.

243 Ibidem.

Apuntan varios factores que supuestamente debilitarían las misiones, los cuales enumeran como sigue: el paralelismo de las misiones con los sistemas públicos que administran programas sociales y su utilización para el control político de la población; la supuesta exigencia de adhesión para acceder a las misiones reflejando así la parcialización político-ideológica a la que responderían; y por último, la circunstancia de ser una modalidad de asistencialismo que no ha reducido los déficits estructurales de pobreza en Venezuela.

Otros argumentos añadidos, en tono crítico, son que las misiones han sido un mecanismo adoptado para consolidar los valores y símbolos de la Revolución Bolivariana y la circunstancia de recibir apoyo de 20.000 profesionales y técnicos de nacionalidad cubana en las áreas de medicina, educación y deportes principalmente, enfatizando que su número es desproporcionado y la participación cubana tendría como trasfondo, el propósito de ideologizar a la población atendida en los programas<sup>244</sup>. De allí que sostengan que “las Misiones pasaron a constituirse en un dispositivo para enfrentar adversidades políticas y económicas a un mecanismo de control institucional, político y social para avanzar en los propósitos de la Revolución”<sup>245</sup>.

Desde este ángulo que niega a las misiones como opción de política social, comencemos por decir que, el argumento esgrimido hacia el apoyo cubano es en realidad una opinión sin evidencia aportada, y más bien encierra prejuicios acerca de la actuación de la solidaridad y cooperación con Cuba. Asimismo, hay evidente confusión en el hecho de la politización del ciudadano vista como adoctrinamiento, siendo que aquel ha de tomar conciencia de su papel en la construcción del Poder Popular que ejerce en el marco de la democracia participativa, social y protagónica y el marco institucional creado por las Leyes del Poder Popular de las cuales se desprenden instituciones novísimas como las Asambleas de Ciudadanos, las Comunas y Consejos Comunales, las Empresas de Propiedad Social Directa o las organizaciones socioproductivas para mencionar unas pocas. Este nuevo paisaje institucional exige no solo pericia o habilidad técnica para el mejor desarrollo de la comunidad y los ciudadanos que la integran, sino de conocimientos y formación que incluye lo ético y político para afianzar la capacidad de ejercer las condiciones que conlleva el ejercicio de la corresponsabilidad. En realidad, tácito en el argumento se pone de manifiesto como el investigador acoge el paradigma de la visión liberal expresada en la concepción de organizaciones no gubernamentales que forman una esfera separada y autónoma del

244 La autora Yolanda D Elia sostiene que 20.000 profesionales apoyaron las trece misiones inicialmente creadas entre 2003 y 2004. También: D´Elia, *Las misiones...*, *op.cit.*, p. 36. En esta publicación señala que para el año 2005 participaban en la misión Barrio Adentro 14.345 médicos cubanos, 3071 odontólogos, 1440 optometristas y 5000 técnicos deportistas de esa nacionalidad.

245 Y. D´Elia. *Las misiones...*, *op.cit.*, p.14.

Estado, cuya fortaleza e independencia de este, es más bien signo de democracia saludable y fuerte, cuya imagen se corresponde en rigor con la democracia representativa considerada abierta.

En otra investigación de los autores Yolanda D'Elia y Luis Francisco Cabezas se plantea que dos visiones habrían competido en los orígenes de la política social bolivariana, una revolución social apoyada en una alianza cívico-militar que persigue instaurar una democracia popular y revolucionaria y la otra, de reformas institucionales que impulsa una democracia ciudadana. Esta confrontación presente en el proceso constituyente se habría resuelto a favor de la primera en la coyuntura de los años 2002-2003, siendo así que nacen las misiones que se afianzan por los resultados electorales favorables que siguieron. Distinguen dos generaciones de misiones, entre 2003 y 2004 un grupo de misiones que recibieron apoyo de Cuba en el marco del Acuerdo de Cooperación Energético y Social y que se asientan como estructuras paralelas, separadas de los sistemas públicos existentes para ese momento entre los años 2004 y 2005. Sería posterior en el año 2006 siguiendo su línea de exposición que aparecería una segunda generación de misiones orientadas al sistema de seguridad social, desarrollar las ciudades socialistas, el proceso social del trabajo y otros aspectos. Ciertamente que esta clasificación no solo se queda corta, sino luce sesgada ideológicamente. No obedece a un criterio claro como el expuesto en esta investigación referido al desarrollo progresivo del enfoque de derechos fundamentales que iría construyendo un mapa de derechos fundamentales. Por lo demás, la cooperación cubana en algunos sectores de la implantación de la política de las misiones como son las áreas: educación, salud y deportes ha sido manejada ante todo con propósitos ideológicos, para desmerecer y ocultar resultados como la formación de médicos en Medicina Integral que atienden a los sectores en situación de pobreza o la atención médica prestada en los módulos de Barrio Adentro I que según datos del Ministerio del Poder Popular de Planificación acumuló en 2003, cuando inició la misión, un total de 9,12 millones de consultas atendidas y para 2013 totalizó un total de consultas atendidas de 70,776 millones y en 2014 se incrementó a 738,58 millones de consultas.

Otro ángulo de las críticas está referido a la débil capacidad del sistema informativo público para generar datos e información acerca de las misiones consistentes en el tiempo y fiables, pues, al no ser así, la política deja de cumplir con el requisito de la transparencia. Así sostienen los investigadores D'Elia y Cabezas que “desde el año 2005 no se publican cifras oficiales actualizadas acerca de las Misiones y, en algunos aspectos como el financiero, la dispersión de las cifras hace imposible tener un

cuadro completo de los recursos destinados y ejecutados”<sup>246</sup>. A su vez, la también investigadora Thanalí Patruyo señala:

Es necesario advertir que el esfuerzo de reconstrucción realizado, especialmente en el campo de la gestión de los recursos –y más específicamente en el caso de los recursos financieros–, se hizo con información que –lamentablemente– aun después de cinco años de ejecución, es parcial y fragmentada, pues las restricciones de información –bien sea por falta de datos, poca sistematización de los existentes u obstáculos para acceder a las fuentes– persiste<sup>247</sup>.

Este punto de evidente importancia en la evaluación de la política, es ciertamente una vulnerabilidad persistente, que esta investigación confrontó ante la dispersión de datos y fragmentación de la información sobre los presupuestos utilizados por las misiones, los resultados de la gestión y cambios institucionales y en general la dificultad para elaborar series temporales al menos hasta el año 2014. Sin embargo, hay que hacer notar el esfuerzo gubernamental por generar en el tiempo información acerca de las misiones en portales como el Ministerio del Poder Popular para la Información y la Comunicación (Minci) o la Vicepresidencia para el Área Social. En fecha reciente con la sanción de la *Ley Orgánica de las Misiones* en el año 2014 pareciera orientarse a superar esta dificultad al crearse como parte del Sistema Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones Hugo Chávez, el Servicio Nacional de Información Social en calidad de herramienta para la planificación, el control de gestión y la asignación de recursos.

Desde perspectivas diferentes hay coincidencia en señalar la debilidad de la política de misiones al depender del ingreso petrolero. Para D’Elia y otros investigadores aquí reseñados, las misiones como sistema paralelo, han sido posibles por la ventaja del manejo por parte del Estado de la renta petrolera, lo que habría permitido incluso que desplacen a las políticas sociales institucionales<sup>248</sup>. En la medida en que el esquema de financiamiento se alimenta con el precio de la gasolina que se consume en el mercado interno, a crítica pierde en buena medida sentido.

Otro nivel de críticas es tocante a los aspectos organizacionales que acompañan a la implementación de la política de misiones, en tal sentido la califican de asistencialismo voluntarista que tendría presuntas fallas estructurales que van desde los recursos hasta la preparación técnica de quienes instrumentan los programas. Los investigadores Yolanda D’Elia y Cristyn Quiroz sostienen que “en la modalidad asistencial de las

246 *Ibidem*, p.14.

247 T. Patruyo, *El estado actual...*, *op.cit.*, p.1.

248 Y. Elia, *Las misiones...*, *op.cit.*

Misiones sin procedimientos ni sistemas de gestión, las fallas operativas y financieras fueron recurrentes: falta crónica de insumos, baja calidad de los materiales y facilitadores, locales improvisados, descoordinación y funcionarios eludiendo responsabilidades”<sup>249</sup>. El corolario de esta enumeración de supuestas fallas para el año 2010 era el pronóstico del declive del rendimiento de las misiones y de cobertura de la población atendida, incumpliendo las metas trazadas y no dando satisfacción a las expectativas de la población. Por ende, la inviabilidad de las misiones al ser un despilfarro de recursos públicos y mero mecanismo al servicio del control político. Estas afirmaciones poco o nada se corresponden con la realidad que ha seguido en el curso del tiempo. Las Misiones Sociales en medio de la complejidad organizacional se han afianzado, los recursos presupuestarios han seguido fluyendo, aun en el contexto de desestabilización y amenazas que conlleva la guerra económica y metas como la construcción de un millón de viviendas en la Misión Vivienda Venezuela y la incorporación de tres millones de pensionados en la Misión En Amor Mayor han sido alcanzadas como estaba previsto para fines del año 2015<sup>250</sup>.

La asociación civil Cedice de clara orientación neoliberal en sus fundamentos y líneas de investigación ha propiciado a través del Observatorio de Gasto Público publicaciones como *Pobreza y Gasto Social en la Venezuela de la Revolución Bolivariana* realizada por las investigadoras María Gabriela Ponce y Lisette González, publicada en mayo de 2015, parten del análisis multidimensional de la pobreza con el método integrado que combina la pobreza por ingreso con la pobreza por necesidades básicas insatisfechas para concluir que:

1. La pobreza en Venezuela no presenta una mejora lineal en el ingreso pues refleja avances y retrocesos, según la coyuntura de los precios petroleros y la capacidad de la renta petrolera de la cual el país se habría hecho más dependiente, en medio de un peor desempeño de la economía productiva interna;
2. El modelo rentista ha hecho que el gasto nacional sea volátil y por tanto insostenible en el tiempo, así que se constata que a partir de 2011 el gasto social per cápita desciende. Pronostican que esto se agravaría por la crisis económica que afectaría a la población sin que haya programas sociales que lograsen revertir los efectos económicos y sociales<sup>251</sup>.

249 *Ibíd.*, p.9.

250 El 6 de diciembre de 2015 con la incorporación de un listado de 8900 nuevos pensionados se alcanzó en el marco de la Misión En Amor Mayor un total de 3.090.281 pensionados y pensionadas que superó la meta de tres millones. Asimismo, el 30 de diciembre en el complejo urbanístico Antonio Ricaurte en Caña de Azúcar, estado Aragua, el presidente de la República en un acto hizo entrega de la vivienda un millón.

251 Lisette González y María Gabriela Ponce, *Pobreza y Gasto Social en la Venezuela de la Revolución Bolivariana*, Caracas, Observatorio Gasto Público-Cedice Libertad, (mayo, 2015), ps. 1-34.

Otra publicación de Cedice a la cual queremos referirnos fue escrita por los economistas Asdrúbal Oliveros y Gabriel Villamizar, miembros de la consultora Ecoanalítica, especializada en las áreas económica y financiera. En la investigación titulada: *Gasto Público y Popularidad: entendiendo la economía política del chavismo*, se plantea que en la década pasada la política económica del país se caracterizó por la expansión del gasto público<sup>252</sup>. Así, exponen:

Apoyado en el incremento de los precios del crudo, el gobierno ha destinado un gasto público cada vez mayor a financiar el consumo corriente a los sectores menos favorecidos. Esta política le ha permitido estimular el crecimiento de la demanda agregada y del Producto Interno Bruto (PIB), y generar artificialmente y discrecionalmente una situación de “bienestar” que le ha servido como plataforma para mantener elevados sus niveles de popularidad dentro de la población y conseguir el triunfo en 12 de las 17 elecciones llevadas a cabo durante los últimos 15 años<sup>253</sup>.

El argumento es que los niveles de popularidad se mantienen entre 1999 y 2014 por la evolución del gasto público. Así, el incremento de los precios petroleros en 2003 le habría permitido al presidente Hugo Chávez expandir el gasto público en 50,7% y ganar el referéndum revocatorio y la reelección presidencial entre los años 2004 y 2006. En ello señalan que habría jugado un papel importante las misiones impulsadas en esos años. Posterior en 2012, de nuevo las misiones, especialmente la Gran Misión Vivienda Venezuela habría generado mayor aceptación de la gestión gubernamental y popularidad. A partir de 2015 mantienen que el modelo de expansión del gasto público se habría agotado por la caída de los precios petroleros, el aumento de los precios en bienes y servicios y la pérdida del poder adquisitivo de las familias<sup>254</sup>.

En el curso del año 2014 se presentaron los resultados de la Encuesta Condiciones de Vida (Encovi), estudio realizado por investigadores y expertos del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, la Unidad de Políticas Públicas de la Universidad Simón Bolívar, también el Centro de Estudios para el Desarrollo (Cendes) y el Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción de la UCV y otras organizaciones sociales identificadas como no gubernamentales: la Fundación Bengoa para la Alimentación y Nutrición, el Laboratorio de Ciencias Sociales

252 Ambas investigaciones y otras publicaciones en ese orden pueden ser consultadas en la dirección electrónica: <http://cedice.org.ve/observatoriogastopublico/>

253 Asdrúbal Oliveros y Gabriel Villamizar, *Gasto público y popularidad: entendiendo la economía política del chavismo*, Caracas, Observatorio Gasto Público, Cedice (noviembre, 2015), p.3.

254 *Ibidem*.

(Lacso) y la Red de Solidaridad Ciudadana. En el estudio se abordan dimensiones sociales como son: las condiciones de pobreza, educación, salud, vivienda y servicios, trabajo, alimentación, seguridad ciudadana, programas sociales y vulnerabilidad ante condiciones de riesgo naturales de la población venezolana. Al año siguiente se realizó y difundieron los nuevos resultados de la encuesta Encovi 2015 ajustando las dimensiones del estudio a pobreza y misiones, seguridad personal, vivienda y alimentación. La investigación ha tenido como fundamento para las proyecciones de las tendencias un muestreo a nivel nacional, de 1500 familias pertenecientes a distintos estratos sociales y de edades. En ambos estudios, a contrapelo de los datos estadísticos de instituciones oficiales y proyectando supuestas tendencias a nivel de la sociedad venezolana, concluyen que la pobreza en Venezuela ha aumentado, retro trayendo a los niveles anteriores a 1998 y que las Misiones Sociales antes que programas de atención social para resolver problemas estructurales, son aspiraciones para lograr satisfacer una necesidad o deseo. En la Encovi 2014 se arriba a concluir que, la situación de pobreza medida por ingresos alcanzó en 2014 al 48,4% de la población, lo que significaría un franco retroceso a los niveles del año 1989 que se situó en 45% de hogares en pobreza. En cuanto a las Misiones Sociales, sostienen que no están dirigidas a los más pobres, al examinar los beneficiarios de las misiones cuya composición es: pobres extremos, 19%; pobres, 34%; y no pobres, 47%. Esto por lo demás sería congruente con la cobertura de aquellas que abarca a 8,4% de los pobres extremos; 11,7% de los pobres y 10,8% de no pobres. Concluyen también que, el 37% de la población manifiesta sentirse excluida de los programas sociales por razones bien sea administrativas 73%, políticas 24% u otras 3%. Las misiones en sí, sostienen los investigadores que no son programas sociales, pues, son percibidas por el 57% de la población como deseos o aspiraciones para lograr algo que identifican como una necesidad de vivienda 41%, pensión 16%, ayuda social a madres en situación vulnerable 8% principalmente.

Los resultados de la Encovi 2015 reforzaron la línea argumental expuesta, sosteniendo que los hogares en situación de pobreza extrema por ingresos alcanzaron 49,9%; incorporándose un gran porcentaje de los pobres no extremos y los no pobres ubicados en estos estratos en el año 2014 a las categorías de pobres extremos y no extremos en 2015. Así, según la encuesta, el 73% de los hogares se encontrarían en pobreza en 2015. A su vez, la pobreza estructural habría aumentado a 29,1% lo que representa dos millones de hogares debido a factores como el deterioro de los servicios prestados a viviendas, el incremento de viviendas inapropiadas y condiciones de hacinamiento. Por lo que respecta a las misiones afirman que aumentó los beneficiarios de estas a 25% de la población, sobremanera la Misión Mercal que abastece productos alimenticios básicos. El empobrecimiento masivo habría

hecho que grupos que no eran beneficiarios anteriormente, a partir de este estudio lo sean, revelando que la composición de los beneficiarios comprende a 49% pobres extremos, 27% de pobres y 24% de no pobres. En lo que respecta a la exclusión de las misiones, el 45% de quienes dicen haber sido excluidos, señalan que 25% sería por razones políticas, 31% por razones administrativas y 37% por simple exclusión. Ahora bien, las misiones con mayor demanda serían aquellas que atienden vivienda (36%), pensión (10%), alimentación (8%), Mi Casa Bien Equipada (16%) y otros programas (5%). Ya proyectando a corto plazo dicen que la pobreza estructural seguiría creciendo, pero las misiones que actúan sobre esas causas “lucen abandonadas” y que las Misiones Sociales no han sido una política de superación de la pobreza ni de contención de la crisis de ingresos en las familias que se han visto obligadas a reducir el consumo, a la deserción escolar, la precarización del trabajo y la liquidación del patrimonio que se habría obtenido en años anteriores<sup>255</sup>.

En los medios impresos, las argumentaciones anteriores se han difundido como caja de resonancia en artículos, noticias y reportajes escritos en tono negativo, publicados en diarios de circulación nacional cuya orientación editorial es manifiestamente contraria a los Gobiernos bolivarianos. Baste considerar un ejemplo. En el diario *El Nacional*, la periodista Dalila Itriago publicó un amplio reportaje titulado “La misión de drywall para acabar con la pobreza”, donde se sostiene que se trata de una estrategia electoral que no hace frente a las causas de la pobreza<sup>256</sup>. Otro reportaje en la misma sección, a cargo de las periodistas Maolis Castro y Laura Helena Castillo con el título “La soledad de la pobreza extrema”, toman como basamento los resultados de la encuesta Encovi 2014 para evaluar negativamente las misiones, contrastando con entrevistas a personas que caracterizan en situación de pobreza y resaltando declaraciones suministradas por ellas, como: “Aquí nunca ha llegado nadie para saber cómo vivimos o si comimos. No estamos inscritos en misiones, tampoco salimos a votar”<sup>257</sup>. Aunque la dirigencia política de los partidos políticos de oposición ha sido cautelosa en pronunciarse abiertamente en contra de las misiones, algunas de las posturas se han manifestado partidarias de su revisión y la sanción de otros instrumentos legales y de una nueva ley de misiones con rango constitucional. Así lo expresó el dirigente del partido político Primero Justicia, Henrique Capriles Radonski en el curso del año 2012. También otro dirigente de ese partido, el diputado a la Asamblea Nacional, Julio Borges, se ha referido al tema. Desde el año 2011 sostiene que la Gran Misión Vivienda es una “misión maqueta”, pues, no se habría construido el número de

255 Véase los resultados de ambas encuestas 2014 y 2015 en el portal: [www.rectorado.usb.ve](http://www.rectorado.usb.ve)

256 Dalila Itriago, “La misión de drywall para acabar con la pobreza”, Siete días, *El Nacional* (Caracas, 5 de octubre de 2014), ps. 1-3.

257 Maolis Castro y Laura Helena Castillo, “La soledad de la pobreza extrema”, Siete días, *El Nacional* (Caracas, 2 de febrero de 2015), ps.1-3.

viviendas que sostendrían las cifras suministradas por las autoridades y cuestionaría asimismo, la calidad de construcción. Propuso en enero de 2016 e impulsó en la agenda legislativa de la Asamblea Nacional que recién comenzaba a sesionar, un cambio en la legislación vigente que regula el tipo de propiedad social que fundamenta aquella misión, con lo cual se abrió un fuerte debate acerca de la inconstitucionalidad de una ley de orientación liberal y privatizadora. No obstante su posición contrasta con el millón de viviendas que habían sido construidas para el mes de enero de 2016 y el 1.330.000 para diciembre de ese mismo año.

En otra dirección, ubicado en la corriente de pensamiento crítico o socialista el economista Víctor Álvarez, investigador del Centro Internacional Miranda (CIM) plantea que las misiones surgen ante la inoperancia de la burocracia del Estado burgués y la administración pública tradicional en Venezuela para asegurar políticas y estrategias oportunas que garanticen los derechos sociales básicos y argumenta que son un modelo de política social revolucionaria:

Son la iniciativa de mayor cobertura e intensidad en función de abrir nuevas vías para la masiva participación e inclusión social de los venezolanos. Se trata de un modelo revolucionario de políticas públicas, que conjuga la agilización de los procesos estatales con la participación vulnerabilidad directa del pueblo en su gestión. Su ejecución es posible gracias al original despliegue de las instituciones del Estado hacia los lugares más recónditos, por medio de la participación directa de las comunidades populares y excluidas<sup>258</sup>.

Ahora bien, reconoce como limitación de la política social el hecho que siguiendo una orientación socialista, el rentismo petrolero sea el soporte de la inversión social, que solo se superaría con la adopción de un modelo endógeno y productivo de carácter socialista<sup>259</sup>. Al hacer un balance de los avances de la economía social y como ella se articula en la Misión Che Guevara, escribió refiriéndose a la absorción de trabajadores preparados por aquella que “el crecimiento de los puestos de trabajo en la economía social ni siquiera ha ido al ritmo de los egresados en la Misión Che Guevara”<sup>260</sup>; y más adelante sostiene que es necesario una revisión crítica e impulsar “el crecimiento y desarrollo de la economía social para que las conquistas sociales de la Revolución Bolivariana puedan sustentarse en su propia base de economía comunal y solidaria y no solo en la inversión

---

258 V. Álvarez, *Del Estado...*, op.cit., ps. 206-207.

259 Una obra que desarrolla ampliamente este aspecto en el marco de la coyuntura venezolana es Jorge A.Giordani C, (2012), *La transición...*, op.cit., 159 ps.

260 V. Álvarez, *Del Estado...*, op.cit., p. 209.

social de la renta petrolera”<sup>261</sup>. Concluye subrayando que el gasto social no puede depender del ingreso petrolero, siendo este errático y volátil<sup>262</sup>.

Con un propósito informativo, el Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información (Minci) ha publicado numerosas publicaciones en folletos y revistas sobre las misiones. Entre ellas cabe mención a la publicación Misiones Sociales, Venezuela, impresa en septiembre de 2014, la cual presenta una información básica y descriptiva de cada misión. Asimismo, ese ente público ha elaborado una colección de folletos con el nombre Temas de Hoy, que abarca títulos como: “Las Misiones Bolivarianas”, “Misión Barrio Adentro”, “Misión Cultura”, “Misión Guaicaipuro”, “La Misión Ciencia está en la calle”, “Misiones educativas”, “Nueva Frontera de Paz”; “Venezuela, territorio libre de analfabetismo”, “Misión Mercal, garantía de seguridad alimentaria”; y los Cuadernos de Misiones que desarrollan las líneas centrales de las iniciativas Barrio Adentro, Milagro, Sonrisa y José Gregorio Hernández para citar algunos<sup>263</sup>. Las informaciones allí contenidas apenas aparece referenciada en las investigaciones realizadas por los centros tradicionales de investigación antes mencionados que recurren preferentemente como fuentes a las informaciones publicadas en medios periodísticos y datos generados por encuestas y muestreos realizados por empresas.

Teniendo como órgano de adscripción al Ministerio del Poder Popular para las Comunas, Fundacredesa desarrolla investigaciones de política social y el Ministerio del Poder Popular para la Planificación adscribe otras instituciones que llevan a cabo investigación y generan información con enfoque crítico y desde ópticas que privilegian la acción de los movimientos populares, es el caso de la Fundación Escuela de Gerencia Social que, además de la formación a voceros y comunidades, ha desarrollado una amplia base de datos sobre programas sociales, una de cuyas secciones contiene fichas descriptivas detalladas de cada misión social<sup>264</sup>. Por su parte la Fundación Escuela Venezolana de Planificación en esa línea, forma funcionarios y voceros del Poder Popular en áreas de planificación y también dispone de una amplia base bibliográfica compuesta por tesis y artículos sobre política social y algunas publicaciones sobre las misiones de carácter general<sup>265</sup>. Por su parte, el propio ente ministerial contiene en el portal web importantes fuentes de información que desarrollan series estadísticas temporales, poco citadas por lo demás, en las investigaciones partícipes de la corriente que desarrolla críticas a la política de las misiones, que muestran

261 Ibidem.

262 Ibidem, ps.212-213.

263 Véase portal web: [www.minci.gob.ve/publicaciones](http://www.minci.gob.ve/publicaciones) contiene numerosas publicaciones sobre las misiones y la política social en distintos momentos de su desarrollo. También hay información de valor para el investigador en el portal de la Vicepresidencia Social, [www.vicepresidenciasocial.gob.ve](http://www.vicepresidenciasocial.gob.ve).

264 Véase:[en línea]<[www.fegs.gerenciasocial.gob.ve/index.htm](http://www.fegs.gerenciasocial.gob.ve/index.htm)>.

265 Véase:[en línea]<[http://biblioteca.fevp.gob.ve/cgi-win/be\\_alex.cgi](http://biblioteca.fevp.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi)>.

avances positivos de los indicadores sociales expresados en la política de desarrollo social integral en el paso del tiempo<sup>266</sup>. Allí se muestra el Sistema de Información Social, mejor conocido por las siglas Sisov, el Sistema de Información para Planificación y Desarrollo y la publicación en digital *Venezuela en cifras. Nuestra transición al socialismo* que contiene datos estadísticos recientes hasta el año 2015 y en algunos casos el año 2013. Quizás, la institución pública con mayor carencia de información actualizada accesible al investigador sobre política social y las misiones sea el Instituto Nacional de Estadística, al menos hasta diciembre del año 2015. Finalmente, en este recuento, el portal de la Vicepresidencia Social desarrolla secciones que contienen información referencial y básica para las investigaciones en este campo.

En cuanto a medios impresos públicos de corte progresista y orientación bolivariana, tanto el *Correo del Orinoco* como *Ciudad CCS* y los portales digitales de la *Agencia Venezolana de Noticias* (AVN) y Venezolana de Televisión (VTV) publican regularmente entrevistas, reportajes e información general sobre las misiones sociales, las actividades desplegadas en las comunidades y declaraciones de las autoridades acerca de la implementación de la política de desarrollo social integral y los avances de aquellas.

#### Las Misiones Sociales Bolivarianas son socialistas

Transcurrido algo más de una década luego de haber sido instauradas las primeras misiones en el año 2003, estas han ido conformando un tejido de programas y acciones que impactan en todos los ámbitos de la sociedad venezolana, particularmente los estratos en situación de pobreza y pobreza extrema, esculpiendo la forma y procurando los contenidos material y ético del Estado de justicia social, que viene a ser piedra angular del Estado democrático y social de derecho y de justicia instaurado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

La institucionalización de las misiones sociales en el marco de la política de desarrollo social integral es una aplicación directa de las normas constitucionales, pues, el Estado reconoce y desarrolla por su intermedio, el vasto mapa de derechos sociales, en forma interdependiente y progresiva para la realización del propósito constitucional que promueve alcanzar una sociedad justa y amante de la paz. Lo dicho se expresa en la tutela efectiva de los derechos sociales recogidos en la Constitución de la Nación por parte del Estado, que lo mismo asegura y protege legalmente su ejercicio, como desarrolla los contenidos de los derechos fundamentales y adopta un régimen de prestación de

266 Véase: Sisov.mppp.gob.ve; [en línea] <<http://www.mppp.gob.ve/>>.

servicios para que ellos sean efectivos a toda la población, con base en los principios de la desigualdad compensadora, igualdad de oportunidades, corresponsabilidad de la decisión pública y ejercicio de la participación democrática, social y protagónica para lograr así la concreción de la justicia e igualdad en sentido material.

El Estado de justicia social se enmarca en el enfoque del nuevo constitucionalismo<sup>267</sup>, en cuyos términos, la Constitución de un país, en este caso la Constitución de 1999, más allá del formalismo jurídico, hace operacional los derechos fundamentales y su contenido de aplicación directa en las políticas públicas, en este caso la política social de las misiones. Ello es inescindible de la participación democrática, mas no cualquier tipo de ejercicio de democracia, como podría ser del tipo liberal representativa, en la cual se delega al representante la voluntad del representado, del ciudadano como gobernado; sino la democracia de participación protagónica y social, en el marco de las leyes que abren amplios espacios de consulta y decisión pública, sobremanera las leyes del Poder Popular que han institucionalizado canales y procedimientos para la participación ciudadana en el espacio de la vida en comunidad, lo cual concierne a las misiones<sup>268</sup>.

---

267 Los juristas Francisco Carrasquero, magistrado de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y el magistrado Luis Damiani sostienen la distinción entre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo. El primero parte del desarrollo doctrinal del Estado de bienestar y el Estado social europeo en la década de los años 40 del siglo pasado, llegando a conformar un enfoque jurídico en los años setenta. El neoconstitucionalismo plantea la transformación del Estado de derecho propio del liberalismo en Estado social, lo que resulta en la intervención en forma activa por parte del Estado para realizar la justicia social y al mismo tiempo, la aplicación directa e inmediata de la Constitución, pues, su contenido tiene preeminencia sobre la forma jurídica. Así la Constitución política de la Nación cuya aplicación es inmediata y a la luz de la cual, toda ley debe ser interpretada, se legitima por el hecho de la realización de los contenidos programáticos que ella establece, en particular el régimen de derechos fundamentales; no siendo por tanto, un telos o fin en sí misma. Para este enfoque, no es suficiente que existan normas formales, es imprescindible las normas materiales que desarrollen la Constitución en sus propósitos. Así la frontera entre moral, derecho y política clara para el positivismo jurídico se difumina y el ordenamiento jurídico es impregnado de la norma constitucional. En el caso latinoamericano, aplican más bien el término, nuevo constitucionalismo acogido desde la década de los años 90 del siglo XX como resultado de los procesos constituyentes que legitimaron la Constituciones por medio de procesos de participación popular en Venezuela (2000), Bolivia (2006) y Ecuador (2008). Se caracteriza por la manera revolucionaria de concebir el derecho, la preeminencia de la norma constitucional, el orden social necesario, la incorporación de las partes axiológicas de la Constitución como ponderación en la decisión y sentencia judiciales, el hecho que jueces y tribunales deben velar por la Constitución, las respuestas del juez están predeterminadas, las salas constitucionales son también salas judiciales de revisión y que los valores y orden moral adquieren significación jurídica particular. Se trata entonces de una doctrina que asume el compromiso político con la democracia y la visión que la norma constitucional es directamente aplicable e impregna a todo el ordenamiento jurídico. Señalan que en el caso de Venezuela, el nuevo constitucionalismo tuvo su origen en el proceso bolivariano que condujo a la Constituyente y al referéndum aprobatorio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Se sostiene entonces que la Constitución vigente es un sistema de significados que promueve un orden social y político. Ponencias presentadas en la I Jornada de Derecho: El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Caracas, Palacio Federal Legislativo, 3 de diciembre de 2014.

268 El enfoque del nuevo constitucionalismo o Estado constitucional de derecho seguido en esta investigación fue expuesto por el jurista Luis Damiani en el seminario: Las Misiones Sociales, una política pública en el debate por otro mundo posible, organizado por la Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo a través de la Dirección de Investigación y Asesoría en Políticas Sociales, en Caracas, el 21 de noviembre de 2014.

Los derechos fundamentales y las misiones sociales son términos de una ecuación que políticamente es resuelta en la forma del Estado democrático y social de derecho y de justicia, el cual representa una ruptura con el Estado liberal burgués y a la vez un deslinde con el Estado social característico de la sociedad capitalista posindustrial. Bien pudiera decirse que aquel es la matriz en la cual se gesta el Estado socialista, de ahí que, el presidente Hugo Chávez dijese:

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<sup>269</sup>.

Las Misiones Sociales han ido definiéndose como bolivarianas y socialistas, a la par que lo ha hecho ideológicamente el proceso bolivariano como cambio político y social, con sello revolucionario y socialista. Ciertamente que en sus inicios la justificación y creación de las misiones derivó del cuadro aterrador de *deuda social* arrastrada del *puntofijismo* y ante la incapacidad del aparato burocrático heredado para hacer frente a la urgencia generada por las necesidades de la población venezolana, que contaba para 1989 entre 71% y 84% de venezolanos en situación de pobreza y entre 41% y 44% en pobreza extrema según se consulte una fuente u otra como vimos en secciones anteriores.

En torno a la deuda social y la estrategia en el marco constitucional, el presidente Hugo Chávez en su discurso ante la IV Cumbre de la Deuda Social expresó que,

Tenemos una consigna dentro de esa estrategia y cada día estamos más convencidos que es esencial, dentro de la fórmula de cancelar la deuda social, acabar con la pobreza, acabar con la miseria; decimos acá, y no es nuestra la fórmula la hemos recogido por los caminos: si queremos acabar de verdad con la pobreza démosle poder a los pobres, poder para que ellos transformen, para que ellos se conviertan en una verdadera fuerza en una poderosa fuerza transformadora (...)<sup>270</sup>.

---

269 Hugo Chávez, *Las Misiones Sociales. Venezuela la Patria Humana*, Caracas, Minci, 2014, p.5.

270 Hugo Chávez Frías, *IV Cumbre de la Deuda Social*, Caracas, Minci, 25 de febrero de 2005, p.29.

A ese propósito se encaminan las misiones al redistribuir el ingreso, reducir la brecha de desigualdad, atacar la pobreza en forma integral, fortalecer el ejercicio de la corresponsabilidad del ciudadano en la formulación e implementación de acciones a través de aquellas y desarrollar nuevos valores éticos y morales que cambien su identidad como sujeto, afirmando la conciencia de sujeto social que es solidario, cooperativo, responsable e interesado en participar públicamente en la construcción colectiva del Poder Popular.

El curso de los cambios políticos y sociales fue definiendo el carácter socialista del proceso, a medida que en la sociedad venezolana se ha ido desarrollando el proyecto constitucional, la hoja de ruta trazada por los sucesivos planes nacionales definidos como socialistas y han ido creándose la nueva institucionalidad y el ordenamiento jurídico que da soporte al Estado democrático y social de derecho y de justicia; al tiempo que se desenvuelve el conflicto entre fuerzas políticas y movimientos populares identificados con el proyecto bolivariano enfrentados a los sectores de la clase dominante y partidos políticos de derecha desplazados del poder que, en alianza con intereses extranjeros promovieron en contra, el golpe del Estado (2002), el sabotaje petrolero (2002-2003), la negativa a participar en las elecciones parlamentarias de diciembre de 2005 y un largo listado de presiones externas y acciones de injerencia con sello imperialista, llevadas a cabo a lo largo de estos años para desestabilizar los gobiernos bolivarianos, generar su caída y erradicar la proyección de su ideario, incluyendo el modelo de política social de las misiones en el escenario regional.

En respuesta al carácter socialista de las misiones, puntualiza el presidente Nicolás Maduro:

De Misiones y Grandes Misiones socialistas, que quede claro, socialistas, no son dádivas, no, con las misiones el comandante Chávez emprendió por lo menos tres caminos: uno, la construcción de un nuevo Estado social, de derecho, eficiente, le pasó por encima al Estado burgués, estúdiense bien el modelo de gestión de las misiones y que no se burocraticen, compañeros. Cada misión tiene que constituir un frente o un movimiento social a lo interno de su misión y gran misión, todas las misiones un frente, todas las misiones un movimiento social, con un nuevo método, no burocrático, no corrupto y no burgués... En segundo lugar, las misiones y grandes misiones tienen un objetivo muy claro, vencer la pobreza y allí yo ratifico el objetivo del Plan de la Patria, pobreza cero en el año 2019, gran objetivo de la Revolución para estos cinco años... Y en tercer lugar, construir el socialismo,

las grandes misiones y misiones son la base para el modelo social socialista de igualdad, de justicia, de verdadera libertad<sup>271</sup>.

Contrario al señalamiento de las críticas consideradas anteriormente sobre la supuesta improvisación y propósito electoral; además del enfoque de derechos que las caracteriza, la definición de misiones socialistas denota su arraigo en el pensamiento bolivariano expuesto en la noción de felicidad social y la conjunción de corrientes que nutren el llamado socialismo del siglo XXI. En el Discurso de Angostura del 15 de febrero de 1819, el Libertador Simón Bolívar expresó que el mejor Gobierno era aquel que “produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”. Este pensamiento es la piedra angular de la noción de felicidad social, cuya fórmula fue comprendida por el legislador en el Preámbulo de la Constitución de 1819 al declarar que se decretaba para resistir a la tiranía y promover la felicidad del pueblo, a la vez que “contribuir activamente a la del género humano”; y determina en su artículo 1 que, el objeto de la sociedad es la felicidad general, la cual consiste en el reconocimiento pleno de los derechos civiles y políticos a todos los ciudadanos. En sentido contemporáneo, a esa primera generación de derechos humanos se sumarían hoy, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que se articulan en cada Misión Bolivariana y Socialista.

Por lo que respecta al segundo componente doctrinal, señala Marta Harnecker que, el presidente Hugo Chávez planteó en el Encuentro Mundial de Intelectuales y Artistas en Defensa de la Humanidad, celebrado en Caracas en diciembre de 2004, la necesidad de examinar la historia para recobrar el concepto de socialismo. Poco después en el Foro Social celebrado en Porto Alegre, Brasil en enero de 2005 propondría reinventar el socialismo, sin repetir la experiencia del *socialismo real* en la Unión Soviética<sup>272</sup>. Finalmente, en el marco de la IV Cumbre de la Deuda Social, realizada en febrero de 2005 en Caracas, el presidente Hugo Chávez sostuvo que frente al capitalismo y el barniz de neoliberalismo, la opción es un socialismo de nuevo cuño que no pierda su esencia como proyecto socialista de transformación de la sociedad en el siglo XXI para erradicar la pobreza, la explotación depredadora del capitalismo y la desigualdad social.

Yo no tengo duda, es el socialismo. Ahora ¿qué socialismo, cuál de tantos? Pudiéramos pensar incluso que ninguno de los que han sido, aun cuando hay experiencias, hay logros y avances en muchos casos de socialismo, tendremos que inventárnoslo y de

---

271 Minci, *Misiones Sociales*, Caracas, septiembre 2014, p.6.

272 Véase Marta Harnecker, *Un mundo a construir (nuevos caminos)*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para la Cultura, 2014, ps. 91-143. También: J. Giordani, *La transición...*, op.cit., ps. 33-105.

allí la importancia de estos debates y de esta batalla de ideas; hay que inventar el Socialismo del siglo XXI y habrá que ver por qué vías, muchas vías lo sabemos, lo táctico es tan variado como la mente de cada uno de nosotros. En Venezuela, nosotros fijense que no hemos definido en estos años transcurridos, seis acabamos de cumplir en el Gobierno, no hemos definido este proyecto como socialista; así que cuando yo estoy diciendo esto, lo estoy diciendo a título personal para aportar al debate, para abrir la discusión<sup>273</sup>.

El socialismo del siglo XXI reivindica el pensamiento original del socialismo científico cuyas bases sentaron K. Marx y F. Engels, a la vez que adapta las corrientes de pensamiento progresista mundial y los cambios ocurridos en las sociedades posindustriales a cuya influencia no escapan las latinoamericanas y caribeñas<sup>274</sup>. Pero a la vez, sumando el caudal propio de los aportes de ideas y luchas sociales de estas que recorre desde las rebeliones coloniales de los pueblos originarios y afrodescendientes al pensamiento del intelectual peruano José Carlos Mariátegui o las luchas antiimperialistas de César Augusto Sandino, en Nicaragua; de Farabundo Martí, en El Salvador; el Che, en Bolivia; el Movimiento Zapatista, en México o la nueva izquierda latinoamericana, que incluye las experiencias de gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, en Brasil; Rafael Correa, en Ecuador; Evo Morales, en Bolivia; Pepe Mujica, en Uruguay; Néstor y Cristina Kirchner, en Argentina y Hugo Chávez, en Venezuela para citar algunos casos<sup>275</sup>.

El socialismo bolivariano como forma particular y así definido por el jurista Carlos Escarrá por cuanto su esencia deriva de la doctrina política bolivariana<sup>276</sup>, se encuentra en fase de transición, al decir de Jorge Giordani, quien manifiesta:

Además de la discusión teórica acerca del significado de la naturaleza del socialismo en la sociedad actual, y particularmente en la Venezuela de hoy, la posibilidad de construir un socialismo de nuevo tipo se encuentra abierto como la propia historia del futuro, y en esa dirección tanto la teoría como la práctica de su construcción será fundamental para avanzar hacia una sociedad más igualitaria y justa. En ese camino andamos, apenas estamos dando los primeros pasos<sup>277</sup>.

---

273 H. Chávez, *Cumbre de...*, op.cit., ps.14-15.

274 M. Harnecker, *Un mundo...*, op.cit.

275 Carlos Daniel Valcarcel, *Rebeliones coloniales sudamericanas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982. Tulio Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1993. Jorge Abelardo Ramos, *Historia de la nación latinoamericana*, Argentina, Peña Lillo/ Ediciones Continente, 2012.

276 Para un extenso desarrollo del tema véase C. Escarrá Malavé, *Consideraciones sobre...*, op. cit. En capítulos anteriores se expone en detalle el debate acerca del Estado y los modelos políticos.

277 J. Giordani, *La transición...*, op.cit., p.36.

En la literatura consultada se evidencian dos aspectos que plantean un debate y, a la vez, encaran interrogantes, al abordar como problema la transición socialista en Venezuela. Por una parte, los riesgos del modelo económico para avanzar de una economía primario productiva fundada en la renta petrolera a una economía productiva socialista que siendo soberana, tenga carácter social al ser capaz de modificar las relaciones sociales de producción para satisfacer las necesidades de la población con justicia social. Por la otra, asegurar la irreversibilidad de la revolución construyendo un poder que sea eminentemente popular y orientado a la construcción del socialismo como democracia participativa, social y protagónica<sup>278</sup>. En relación a este poder popular, dijo el jurista Carlos Escarrá –siendo diputado a la Asamblea Nacional–:

Deja de ser una retórica, y se convierte en una realidad para el pueblo de Venezuela. El Poder Popular es la posibilidad que tienen los ciudadanos y las ciudadanas de tomar decisiones en relación a su propio destino para alcanzar su felicidad. Y ese Poder Popular es un poder primario, originario, causal y constituyente de manera permanente<sup>279</sup>.

En ambos sentidos, la política de desarrollo social integral por medio de las Misiones Sociales Bolivarianas son claves de la respuesta, pues, conforman la estrategia que despliega el Estado para contribuir a garantizar a la población una existencia que sea digna, potenciando las capacidades y creando condiciones para ese fin y mejorando el nivel de vida en todas las dimensiones que envuelve las necesidades de la población en lo que es propio al individuo como ser humano, pero a la vez como ser social, lo cual se expresa en la noción del vivir bien que es inescindible de la convivencia social, esto es de la vida en comunidad, pues, se trata de la conciliación de los derechos individuales con los de interés general o colectivo para alcanzar el desarrollo social integral<sup>280</sup>.

Los impactos de las misiones sociales van en varias direcciones. En lo político, junto al fortalecimiento de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos políticos por medio de la Misión Identidad; estas Misiones conforman un ámbito de la corresponsabilidad que se despliega en la práctica de la democracia participativa, social y protagónica en acciones como el apoyo de la comunidad en las Bases de Misiones, la Misión Barrio Adentro o la autoconstrucción en la Gran Misión Vivienda Venezuela. La participación democrática en la hechura de la decisión pública fortalece así el Poder Popular y el nivel de conciencia de los trabajadores y las comunidades. Políticamente, el presidente Nicolás Maduro en septiembre

278 *Ibidem*. Véase también: V. Álvarez, *Del Estado burocrático...*, op.cit.; M. Harnecker, *Un mundo...*, op.cit.

279 C. Escarrá Malavé, *Documentos del Dr. Carlos Miguel Escarrá Malavé*, Caracas, Eficem, Serie Poder Popular Rumbo al Socialismo Bolivariano, v. I, p.30.

280 Apoya esta línea argumental el planteamiento de Carlos Escarrá en su obra, *Consideraciones...*, op. cit.

de 2014, al describir cada una de las cinco revoluciones para avanzar hacia el socialismo, planteó que un motor era las misiones:

La revolución socialista en lo social, la revolución social, la revolución de las Misiones. Hemos creado el Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones, hemos relanzado y le hemos dado rango de Gran Misión a varias Misiones... Se trata de una Revolución de las Misiones Socialistas para construir el socialismo, valga la expresión chavista, en lo social, construir la nueva sociedad de hombres y mujeres que tengan garantizados sus derechos sociales y su vida, su felicidad social<sup>281</sup>.

Inmediato a lo político, en lo social, quizás la dimensión más sobresaliente se proyecta para alcanzar la inclusión plena e igualdad social que constituye el propósito de la Misión Cristo, alcanzar pobreza cero en el año 2021. De allí los esfuerzos persistentes orientados a decrecer los niveles de pobreza, sobremanera la extrema que ha pasado de 7,7% en 2010; 6,8% en 2011; 6,3% en el 2012 a 5,5% en el 2013<sup>282</sup>. A este logro confluyen buena parte de las misiones como la Gran Misión Hogares de la Patria, Misión Alimentación, las Grandes Misiones Vivienda Venezuela, Barrio Nuevo, Barrio Tricolor, En Amor Mayor y las Misiones Madres del Barrio, Niño Jesús, Negra Hipólita, Niños y Niñas del Barrio y Jóvenes de la Patria Robert Serra.

De igual forma, en lo cultural mueven a la construcción de una nueva ciudadanía fundada en valores éticos y morales que se resume en el enunciado recogido en el Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de la Nación con la expresión: el Hombre y Mujer nuevos, lo cual comprende la formación de conciencia, forjar una identidad bolivariana, el rescate de la cultura, tradiciones, historia nacional y local, el valor del trabajo y el ambiente y el sentido de pertenencia al tejido social de una comunidad; todo lo cual conforma los propósitos de las misiones Cultura Corazón Adentro, Misión Árbol, Misión Música, Misión Nevado y la Misión Barrio Adentro Deportivo.

También impactan en lo económico al coadyuvar, tanto en la formación para el trabajo, al ser un desarrollo directo del principio constitucional que establece: la educación y el trabajo son los procesos fundamentales para lograr los fines del Estado y la sociedad. En efecto la Gran Misión Saber y Trabajo y las Misiones educativas: Robinson, Ribas y Sucre siguen esa orientación. Pero además, hay misiones que se encauzan en los procesos productivos incidiendo en el desarrollo de un enfoque de

---

281 Nicolás Maduro Moros. *5 Revoluciones para avanzar hacia el socialismo. Palabras del presidente de la República Bolivariana de Venezuela Nicolás Maduro Moros*, Caracas, Minci, 2014.

282 Ministerio del Poder Popular de Planificación, *Venezuela en cifras*, op cit.

economía social. Tal son los casos de la Gran Misión AgroVenezuela, la Misión Piar, Negro Primero y Nueva Frontera de Paz.

La concurrencia de las dimensiones antes detalladas en lo institucional, al tiempo que hacen parte de la transformación misma del Estado democrático y social de derecho y de justicia como forma concreta de Estado, realizan en la práctica estatal la noción de justicia y democracia sociales y de libertad, no solo como valores sino criterios de aplicación directa. Estos son los propósitos inscritos en las misiones de educación antes mencionadas y de la prestación de servicios de salud: Milagro, Sonrisa, Barrio Adentro y Dr. José Gregorio Hernández. El fortalecimiento de la capacidad del Estado para la prestación de servicios públicos, seguridad y defensa integral son los objetivos de las misiones Guaicaipuro, Eléctrica Venezuela, Transporte y las Grandes Misiones A Toda Vida Venezuela y Eficiencia o Nada.

En el curso del tiempo, las Misiones Bolivarianas han intervenido la realidad, transformándola con fundamento en los derechos sociales y económicos, pero también los ambientales, civiles y políticos. Ellas han sido estrategias para que el Estado de justicia social realice materialmente la igualdad y equidad, logre la inclusión, corrija asimetrías económicas y sociales, fortalezca la solidaridad y el desarrollo humano integral en el marco de una concepción socialista y bolivariana del Estado que atiende al desarrollo soberano del país y el vivir bien o bienestar colectivo de los integrantes de la sociedad venezolana, que como pueblo soberano y organizado participa democrática y protagónicamente en favor de sí mismo como Poder Popular.

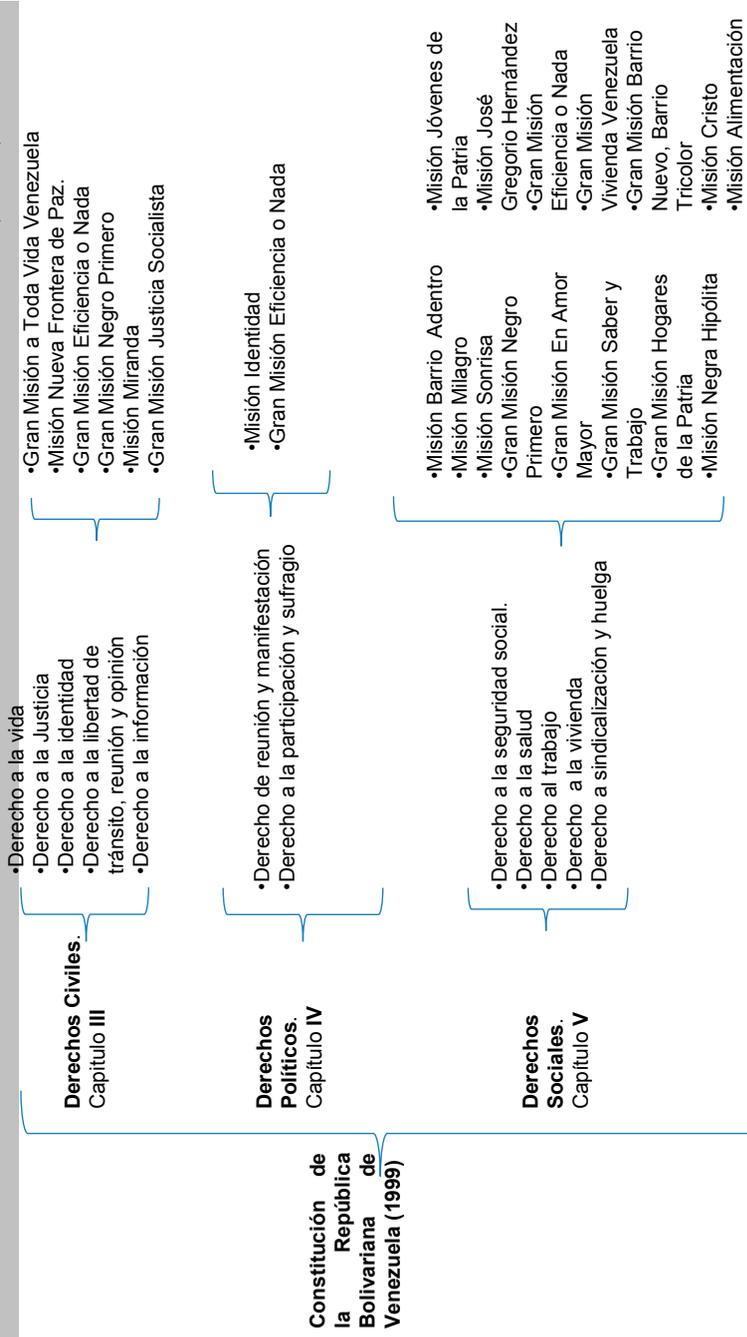
**ANEXO 1. LÍNEA CRONOLÓGICA DE MISIONES Y GRANDES MISIONES CREADAS POR EL GOBIERNO BOLIVARIANO (2003-2017)**

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Robinson	Barrio Adentro Deportivo	Piar	Árbol	Música	Che Guevara	Alma Máter
Ribas	Zamora	Ciencia	Madres del Barrio Josefa Joaquina Sanchez	Villanueva	Niñas y Niños del Barrio	Niño Jesús
Sucre	Vuelvan Caras	Miranda	Sonrisa		13 de Abril	
Barrio Adentro	Guaicaipuro	Vuelta al Campo	Negra Hipólita		Dr. José Gregorio Hernández	
Alimentación		Cristo	Hábitat			
		Identidad	Cultura (Corazón Adentro)			
			Milagro			

**ANEXO 1. LÍNEA CRONOLÓGICA DE MISIONES Y GRANDES MISIONES CREADAS POR EL GOBIERNO BOLIVARIANO (2003-2017)**

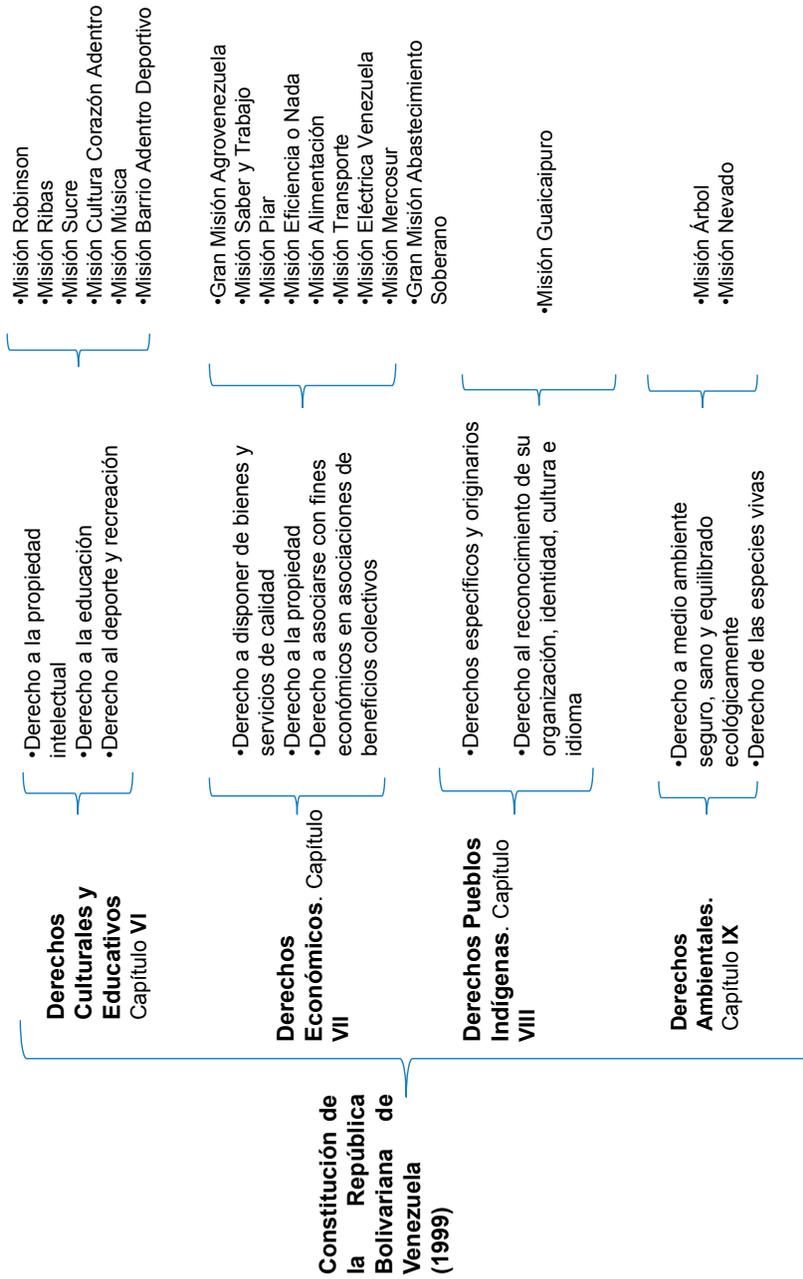
2011	2012	2013	2014	2015
Gran Misión Vivienda Venezuela	Gran Misión Saber y Trabajo	Mercosur	Gran Misión Hogares Patria	Nueva Frontera de Paz
Gran Misión Agro-Venezuela	Gran Misión A Toda Vida Venezuela	Transporte		
Gran Misión En Amor Mayor		Gran Misión Negro Primero		<b>2016</b>
Gran Misión Hijos de Venezuela		Jóvenes de la Patria (Robert Serra)		Gran Misión Abastecimiento Soberano
		Gran Misión Eficiencia o Nada		
		Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor		<b>2017</b>
		Eléctrica Venezuela		Gran Misión Justicia Socialista
		Nevado		

## ANEXO 2. MAPA DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y MISIONES SOCIALES BOLIVARIANAS (2017)



**Nota:** Es conveniente señalar que en el enfoque de Derecho, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra derechos fundamentales que su aplicación real se refleja en las misiones sociales bolivarianas; no obstante, varios Derechos de esta naturaleza se vinculan a una multiplicidad de misiones que coadyuvan en el fortalecimiento de Poder Popular en el Estado Democrático, y Social de Derecho y de Justicia.

## ANEXO 2. MAPA DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y MISIONES SOCIALES BOLIVARIANAS (2017)



**Nota:** Es conveniente señalar que en el enfoque de Derecho, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra derechos fundamentales que su aplicación se refleja en las misiones sociales bolivarianas; no obstante, varios Derechos de esta naturaleza se vinculan a una multiplicidad de misiones que coadyuvan en el fortalecimiento de Poder Popular en el Estado Democrático, y Social de Derecho y de Justicia.

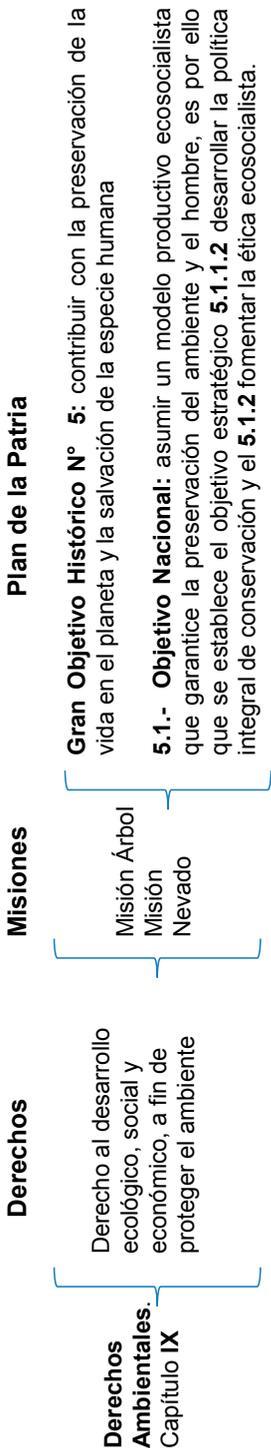
**ANEXO 3. DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CRBV (1999), MISIONES SOCIALES Y PLAN DE LA PATRIA (2013-2019)**

Derechos	Misiones	Plan de la Patria
<p><b>Derechos Civiles.</b> Capítulo III</p> <p>Derecho a la vida</p>	<p>Misión a Toda Vida Venezuela</p> <p>Gran Misión Justicia Socialista</p>	<p><b>Gran Objetivo Histórico N° 2:</b> continuar construyendo el socialismo del siglo XXI.</p> <p><b>2.5.- Objetivo Nacional:</b> En función de establecer el nuevo Estado Democrático, Social de Derecho y de Justicia se concibe como objetivo estratégico el <b>2.5.5.-</b> acelerar y fortalecer la Gran Misión A Toda Vida Venezuela, como parte de la política de seguridad del Estado, con el fin de adecuar las estructuras para combatir con eficacia y eficiencia los índices delictivos, y afianzar los valores de convivencia solidaria que genere un ambiente seguro donde el pueblo haga sus actividades libremente.</p>
<p><b>Derechos Políticos.</b> Capítulo IV</p> <p>Derecho al sufragio</p>	<p>Misión Identidad</p>	<p><b>Gran Objetivo Histórico N° 2:</b> continuar construyendo el socialismo del siglo XXI.</p> <p><b>2.2.- Objetivo Nacional:</b> En aras de construir una sociedad igual y justa, se señala en el objetivo estratégico <b>2.2.1.4</b> reafirmar los mecanismos que resguarden la identidad como parte de la soberanía y defensa de la patria</p>
<p><b>Derechos Sociales.</b> Capítulo V</p> <p>Derecho a la seguridad social</p>	<p>Misiones: Negra Hipólita, José Gregorio Hernández, Barrio Adentro Deportivo, Jóvenes de la Patria y las Grandes Misiones: Hogares de Venezuela, en Amor Mayor, Barrio Nuevo, Barrio Tricolor.</p>	<p><b>Gran Objetivo Histórico N° 2:</b> continuar construyendo el socialismo del siglo XXI.</p> <p><b>2.2.- Objetivo Nacional:</b> En aras de construir una sociedad igual y justa, se señala en el objetivo estratégico <b>2.2.1.1</b> ampliar y garantizar la seguridad social para todo el pueblo soberano. Y en el <b>2.2.9.3</b> fortalecer y consolidar la Gran Misión en Amor Mayor, Gran Misión Hogares de la Patria, Misión Alimentación, Misión Jóvenes de la Patria, Gran Misión Agrovenezuela, Misión Barrio Adentro, Gran Misión Saber y Trabajo.</p>

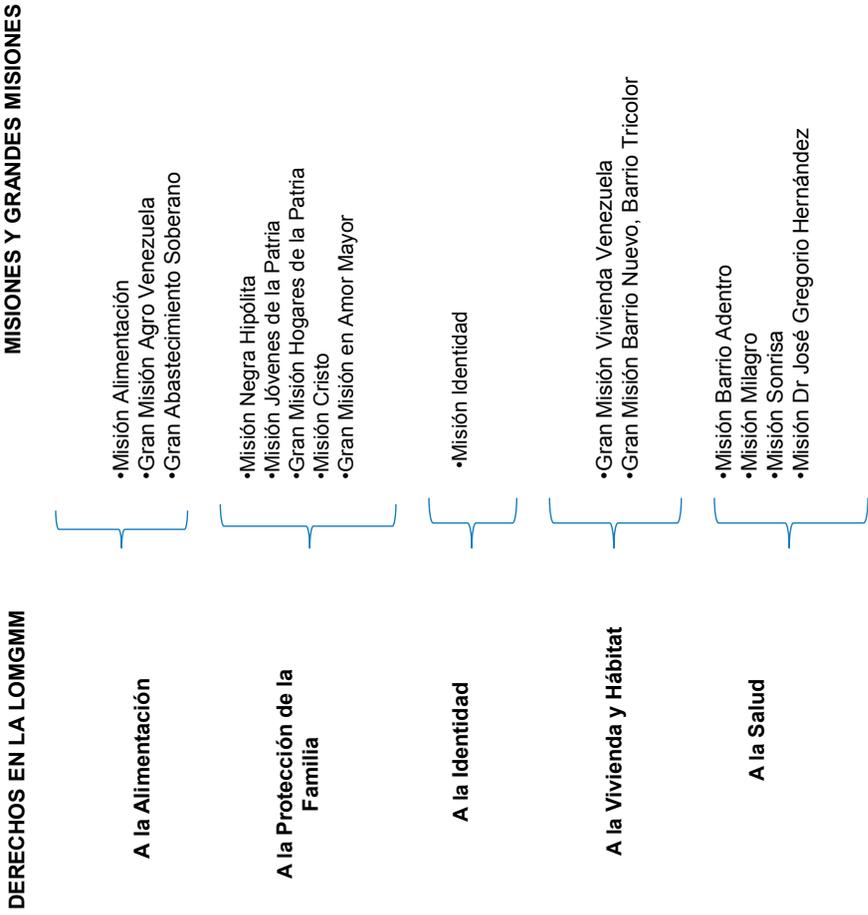
**ANEXO 3. DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CRBV (1999), MISIONES SOCIALES Y PLAN DE LA PATRIA (2013-2019)**

Derechos	Misiones	Plan de la Patria
<b>Derechos Sociales.</b> Capítulo V	Derecho a la seguridad social	<b>Gran Objetivo Histórico N° 3:</b> convertir a Venezuela en una potencia social, en lo económico y lo político.
<b>Derechos Culturales y Educativos</b> Capítulo VI	Derecho a la educación	<b>Gran Objetivo Histórico N° 2:</b> continuar construyendo el socialismo del siglo XXI  <b>2.2.- Objetivo Nacional:</b> En aras de construir una sociedad igual y justa, se señala en el objetivo estratégico 2.2.12 garantizar el derecho a la educación con calidad y pertinencia, mejorando las condiciones de ingreso, prosecución y egreso del sistema educativo. 2.2.12.11 garantizar la democratización en el acceso al sistema educativo técnica y universitaria
<b>Derechos Económicos.</b> Capítulo VII	Derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, sin discriminación	<b>Gran Objetivo Histórico N° 2:</b> continuar construyendo el socialismo del siglo XXI  <b>2.2.- Objetivo Nacional:</b> Para consolidar una sociedad igual y justa, se establece el objetivo estratégico 2.1.1.3 democratizar los medios de producción, implementando nuevas formas de propiedad que esté al servicio de todos
<b>Derechos Pueblos Indígenas.</b> Capítulo VIII	Derecho específicos y originarios y el reconocimiento de su organización, cultura e idioma	<b>Gran Objetivo Histórico N° 2:</b> continuar construyendo el socialismo del siglo XXI  <b>2.2.- Objetivo Nacional:</b> Para construir una sociedad igual y justa se establece el objetivo estratégico 2.2.5 que significa fomentar la inclusión y el vivir bien de los pueblos indígenas y el 2.2.5.4 donde las Misiones y Grandes Misiones tengan mayor presencia en las comunidades indígenas.

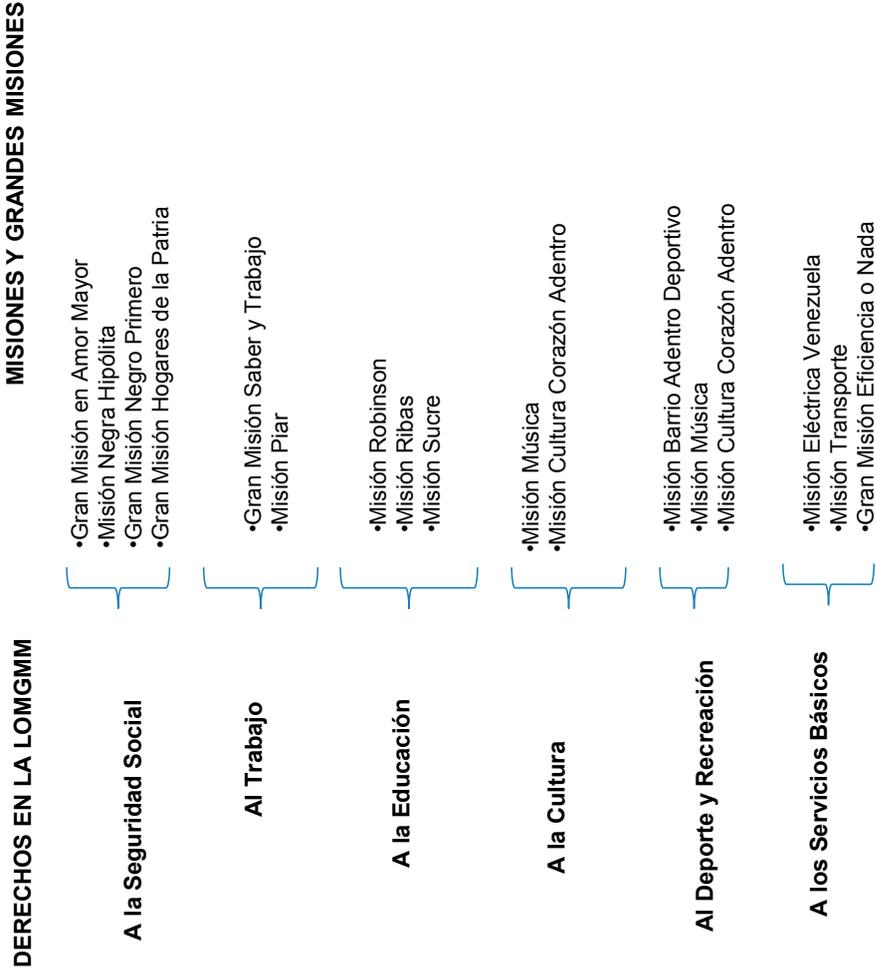
**ANEXO 3. DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CRBV (1999), MISIONES SOCIALES Y PLAN DE LA PATRIA (2013-2019)**



## ANEXO 4. MISIONES SOCIALES BOLIVARIANAS Y DERECHOS SOCIALES EN LA LEY ORGÁNICA DE MISIONES, GRANDES MISIONES Y MICROMISIONES

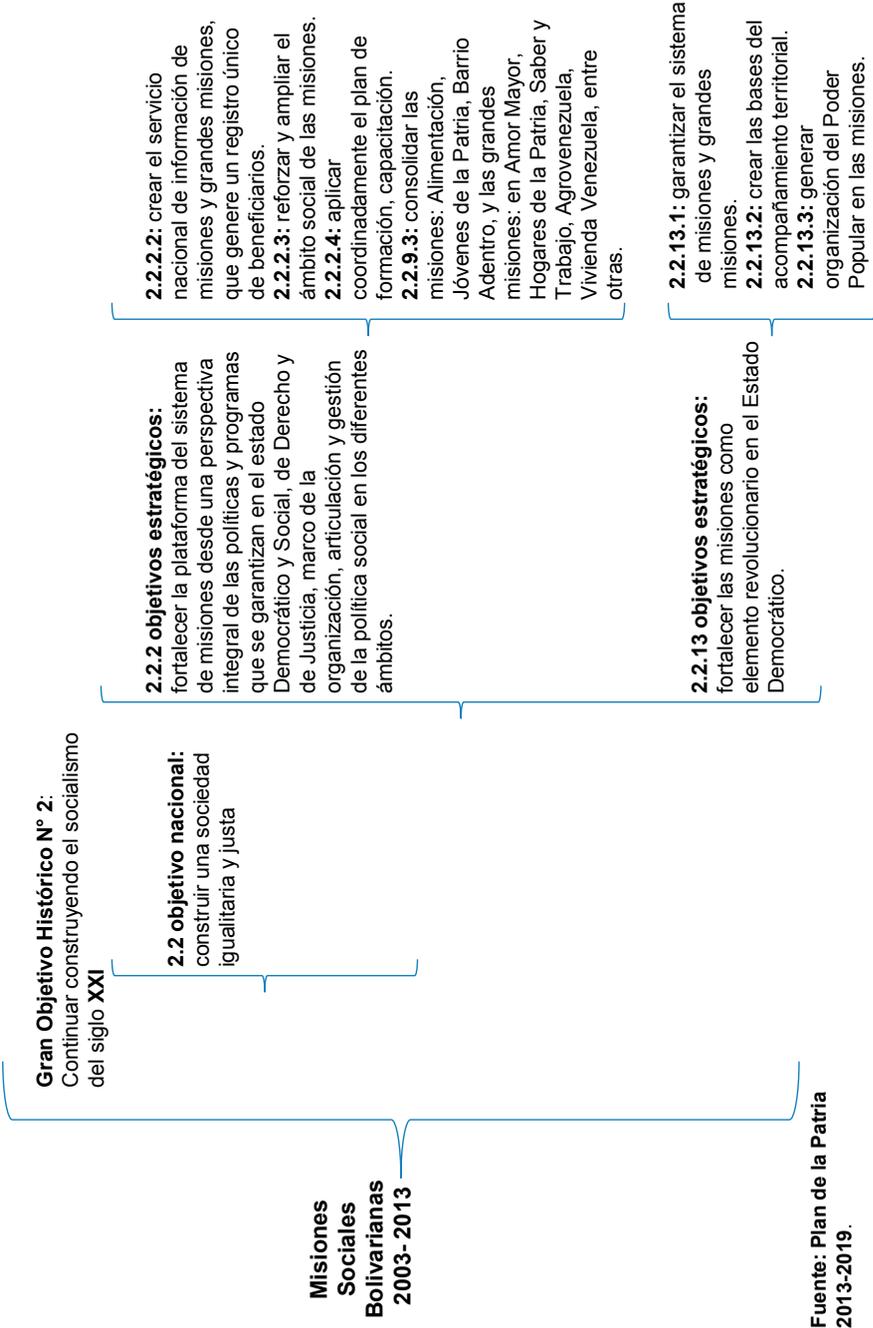


**ANEXO 4. MISIONES SOCIALES BOLIVARIANAS Y DERECHOS SOCIALES EN LA LEY ORGÁNICA DE MISIONES, GRANDES MISIONES Y MICROMISIONES**





**ANEXO 5. LAS MISIONES SOCIALES BOLIVARIANAS EN CORRESPONDENCIA CON EL PLAN DE LA PATRIA 2013-2019**



**Misiones Sociales Bolivarianas 2003- 2013**

**Fuente: Plan de la Patria 2013-2019.**

## ANEXO 6. CUADRO RESUMEN DE LA CREACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS MISIONES SOCIALES BOLIVARIANAS (2003-2017)

Nombre Misión	Anuncio de creación por autoridad	N° Decreto presidencial	Promulgación en Gaceta Oficial N°	Información Adicional
<b>Misión Robinson</b>		2434, del 30/05/2003	37.702, del 02/06/2003	<p>Reimpreso por error en Gaceta Oficial N° 37.704, del 04/06/2003.</p> <p>Las actividades del programa piloto se iniciaron el 23 de mayo de 2003 en el Distrito Capital y los Estados Vargas, Miranda y Aragua aplicando el método de alfabetización <i>Yo si Puedo</i>, posterior el 1 de julio de 2003 se inició el Programa Extraordinario Simón Rodríguez con el objetivo de alfabetizar masivamente.</p> <p>El propósito es eliminar el analfabetismo y la consecución del nivel de educación básica en forma gratuita para la inclusión en los siguientes niveles educativos.</p>
<b>Misión Sucre</b>		2601, del 08/09/2003	37.779, del 19/09/2003	<p>Garantiza el acceso en condiciones de igualdad, gratuidad e igualdad, sin discriminación a la educación superior pública.</p> <p>Se crea una Fundación del mismo nombre por Decreto Presidencial N°2604 de fecha 09/09/2003 promulgado en Gaceta Oficial N° 37772 de fecha 10/09/ 2003.</p>

<b>Misión Ribas</b>		2656, del 16/10/2003	37.798, del 16/10/2003	<p>El propósito es la inclusión en el nivel de educación media y diversificada a distintos sectores sin discriminación de edad o sector social.</p> <p>Se reconoce legalmente la Misión según la Resolución 47 del 09/06/ 2004 del Ministerio del Poder Popular para Educación, Cultura y Deportes.</p>
<b>Misión Alimentación</b>		2742, del 10/12/2003	37.867, del 28/01/2004	<p>Su origen fue la Misión Mercal creada en 2003.</p> <p>El propósito es garantizar el acceso a la seguridad alimentaria de la población.</p>
<b>Misión Barrio Adentro</b>		2745, del 14/12/2003	37.865, del 26/01/2004	<p>Origen en el Convenio de Salud suscrito con Cuba el 16/04/2003.</p> <p>Se crea Fundación por Decreto Presidencial N°4382 del 22/03/2006, promulgado en la Gaceta Oficial N°38.404 del 23/03/2006.</p> <p>El propósito es establecer un sistema de atención primaria integral de salud enfocado hacia los sectores sociales en situación de pobreza y exclusión.</p>
<b>Misión Barrio Adentro Deportivo</b>	Presidente hace el anuncio el 31 de julio de 2004			<p>En 2002 se inicia un proyecto piloto con profesores cubanos.</p> <p>El propósito es la masificación del deporte y la educación física.</p>

<b>Misión Vuelvan Caras</b>		2898, del 28/04/2004	37.966, del 23/06/2004	<p>El propósito es proporcionar un programa de formación en áreas socioproductivas para aquellas personas sin empleo ni capacitación laboral.</p> <p>Posterior se crea la Fundación del mismo nombre por Decreto Presidencial N°3279 de fecha 30/11/ 2004, promulgado en la Gaceta Oficial N° 38077 de fecha 01/12/ 2004.</p> <p>Se fusiona en la Misión Ché Guevara.</p>
<b>Misión Zamora</b>	En Acto de entrega de Cartas Agrarias, el 01/02/2004			<p>Se originó en el Plan Zamora iniciado el 04/02/2003.</p> <p>Promover el acceso del campesinado a la propiedad agraria y eliminar el latifundio.</p>
<b>Misión Guacaipuro</b>	Presidente hace anuncio en Programa radial, Aló Presidente N° 167, el 12/10/2003	3040, del 03/08/2004	37.997, del 09/08/2004	<p>Se adscribe al Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas en 2007.</p> <p>Garantizar los derechos fundamentales a los pueblos originarios.</p>

<b>Misión Miranda</b>		3560, del 02/04/2005	38.158, del 04/04/2005	<p>En el marco de la Misión se forma la Milicia Nacional como componente de la Fuerza Armada Nacional en reserva y factor de la Defensa Integral de la Nación</p> <p>El propósito es estructurar, organizar, captar, registrar, controlar y entrenar el Sistema de la Reserva de la Fuerza Armada Nacional, con el propósito de contribuir en el resguardo de la integridad y la soberanía nacional, cooperar en el mantenimiento del orden e involucrarse activamente en el desarrollo del país.</p>
<b>Misión Identidad</b>		3654, del 09/05/2005	38.188, del 17/05/2005	<p>Por creación de la Comisión Nacional de Identificación en Resolución N° 565 del 26/09/2003.</p> <p>Dotar de documento de identidad para el ejercicio de los derechos ciudadanos.</p>
<b>Misión Piar</b>		3958 del 26/09/2005.	38.282 del 28/09/2005.	<p>Tiene como objeto el desarrollo sustentable de las comunidades mineras con el propósito de alcanzar unas condiciones de vida y trabajo dignas; un real asentamiento y estabilidad de las comunidades en las zonas de actividad minera.</p> <p>Adscrita al Ministerio del Poder Popular de Industrias Básicas y Minería.</p>

<b>Misión Cristo</b>	<p>Presidente hace anuncio en Programa radial, Aló Presidente N° 216, el 21/03/2005</p>			<p>Es transversal al Sistema de Misiones, planteando el objetivo de alcanzar pobreza cero (0) en 2021.</p>
<b>Misión Ciencia</b>	<p>Presidente hace anuncio en acto de Premios Nacionales de Ciencia y Tecnología, el 13 de diciembre de 2005.</p> <p>Nuevo anuncio en programa radial Aló Presidente, N°274, el 19/02/2006.</p>			<p>El propósito es el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico puesto estratégicamente al servicio del desarrollo nacional.</p> <p>En el marco de esta Misión se lanzaron los satélites espaciales Simón Bolívar y Francisco de Miranda.</p> <p>Se fusionó en la Gran Misión Saber y Trabajo.</p>
<b>Misión Vuelta al Campo</b>	<p>Presidente hace anuncio en Programa radial, Aló Presidente N° 230, el 31/07/2005</p>			<p>Tenía el objetivo de lograr el desarrollo rural a largo plazo, incentivando a los venezolanos y venezolanas que se encuentren en situación de pobreza y sin empleo, a que retornen y se dediquen a trabajar en las áreas rurales, para así disminuir, progresivamente, la sobrepoblación de las zonas urbanas.</p> <p>Se fusionó en la Gran Misión Agro Venezuela.</p>
<b>Misión Negra Hipólita</b>		<p>4210, del 13/01/2006</p>	<p>38.358, del 16/01/2006</p>	<p>El propósito es garantizar la inclusión y prestar atención integral a las personas en situación de calle.</p>

<p><b>Misión Hábitat</b></p>		<p>4230, del 23/01/2006</p>	<p>38.367, del 27/01/2006</p>	<p>Se publica el Acta Constitutiva de la Fundación en la Gaceta Oficial N° 38.415 de fecha 7/04/2006.</p> <p>Se reforma por Decreto Presidencial N° 5100, del 28/12/2006, promulgado en la Gaceta Oficial N°38.593.</p> <p>Se fusionó en la Gran Misión Vivienda Venezuela.</p>
<p><b>Misión Madres del Barrio, Josefa Joaquina Sánchez</b></p>		<p>4342, del 06/03/2006</p>	<p>38.405, del 24/03/2006</p>	<p>Se reforma por Decreto Presidencial N° 4922 del 23/10/2006 y promulgado en Gaceta Oficial N°38.549 del 25/10/2006.</p> <p>Lleva el nombre de una heroína de la guerra de independencia nacional.</p> <p>Se fusiona en la Gran Misión Hogares de la Patria.</p>

<b>Misión Cultura Corazón Adentro</b>		4396, del 27/03/2006	38.406, del 27/03/2006	<p>Inicialmente se denominó Misión Cultura.</p> <p>Se ajusta en 2008 en el marco del convenio con la República de Cuba. Adopta el nombre de Misión Cultura Corazón Adentro.</p> <p>El objetivo es propiciar el estudio, el fomento, la formación, la investigación, el análisis y la difusión en materia de cultura, en sus distintas manifestaciones, lo cual servirá de base para rescatar, recrear, instruir y reforzar la entidad nacional e ideológica, la cultura autóctona en pro del desarrollo del país y promover la integración de la cultura latinoamericana.</p> <p>Está adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Cultura.</p>
<b>Misión Árbol</b>		4500, del 26/05/2006	38.445, del 26/05/2006	<p>El propósito es preservar el ecosistema, el ambiente y las especies utilizando racionalmente los recursos naturales y la reforestación.</p> <p>Está adscrita al Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas.</p>

<b>Misión Milagro</b>		4753, del 16/08/2006	38.504, del 21/08/2006	<p>Desde el año 2001 se comienzan a tratar pacientes con problemas oftalmológicos en el marco del convenio de cooperación entre Cuba y Venezuela.</p> <p>El 21 de agosto de 2005 se suscribe el compromiso Sandino en Pinar del Río, Cuba que adopta programa Operación Milagro.</p> <p>Se crea Fundación por Decreto Presidencial N° 5217 del 26/02/2007, promulgado en Gaceta Oficial N° 38.632, del 26/02/2007.</p> <p>El propósito es prestar apoyo a personas con enfermedades y patologías oftalmológicas.</p>
<b>Misión Sonrisa</b>	En acto de inauguración del Centro de Alta Tecnología Medarda Piñera, en San Cristóbal, estado Táchira, el día 22/11/2006		39.512, del 17/07/2010	<p>Esta misión está orientada a prestar atención las afecciones odontológicas y optimizar la atención odontológica, transformándose en centros de atención odontológica integral.</p> <p>Esta misión es parte del relanzamiento de la Misión Barrio Adentro y de su Fundación.</p>

<b>Misión Villanueva</b>		5243, del 16/03/2007	38.647, del 19/03/2007	<p>El propósito era mejorar las condiciones de vida, habitabilidad y desarrollo urbanístico de aquellos terrenos abandonados que podrían ser acondicionados, a fin de construir nuevas soluciones habitacionales.</p> <p>Se denominó así en reconocimiento al arquitecto venezolano Carlos Raúl Villanueva.</p> <p>Se fusionó en la Gran Misión Vivienda Venezuela.</p>
<b>Misión Música</b>	<p>Presidente hace anuncio en Programa radial, Aló Presidente N° 292, el 02/09/2007</p> <p>Se anuncia de nuevo su creación en evento, en la sede del Sistema de Orquestas en Caracas, el 24/11/2007.</p>	5692, del 23/11/2007	38.818, del 26/11/2007	<p>El propósito es consolidar el sistema nacional de orquestas y coros infantiles y juveniles de Venezuela, y el incentivo en el aprendizaje de la música entre los niños y jóvenes de los sectores más necesitados del país.</p>

<p><b>Misión Dr José Gregorio Hernández</b></p>	<p>Anuncio del Presidente en evento, el 15/03/2008</p>	<p>498, del 15/10/2013</p>	<p>40.280, del 25/10/2013</p>	<p>Se adscribe al Ministerio del Despacho de la Presidencia de la República.</p> <p>Tiene el propósito de dar atención integral a las personas con discapacidad y a sus familiares, para lograr la integración social plena y productiva en condición de igualdad.</p> <p>Lleva el nombre del eminente médico venezolano que prestaba sus servicios con profundo sentido humanista y de solidaridad social a principios del siglo XX.</p>
<p><b>Misión Ché Guevara</b></p>		<p>6316, del 12/08/2008</p>	<p>38.995, del 15/08/2008</p>	<p>Es reformulación de la Misión Vuelvan Caras.</p> <p>El propósito es la capacitación de personas desempleadas y sin recursos como trabajadores orientados por un modelo con ideales socialistas y bolivarianos.</p> <p>Se fusionó en la Gran Misión Saber y Trabajo.</p>

<p><b>Misión Niños y Niñas del Barrio</b></p>	<p>Presidente hace anuncio en Programa radial, Aló Presidente N° 314, el 20/07/2008</p>			<p>Se concibe en el Primer Plan Socialista de la Nación 2007-2013.</p> <p>El propósito es proteger, asistir y atender a los niños, niñas y adolescentes de los barrios más vulnerables en situación de pobreza.</p> <p>Se fusiona en la Gran Misión Hogares de la Patria.</p>
<p><b>Misión 13 de Abril</b></p>	<p>Presidente hace anuncio en Programa radial, Aló Presidente N° 318, el 24/08/2008</p>			<p>Se articuló con el Primer Plan Socialista de la Nación 2007-2013.</p> <p>El objeto de esta misión es fortalecer la organización y funcionamiento del poder comunal, erradicar la pobreza extrema, transformar las comunidades en los ámbitos social, económica, física y políticamente implementando proyectos que avancen en la construcción del Poder Comunal.</p>

<p style="text-align: center;"><b>Misión Alma Mater</b></p>		<p style="text-align: center;">6650, del 24/03/2009</p>	<p style="text-align: center;">39.148, del 27/03/2009</p>	<p>El propósito es generar conocimiento e investigaciones vinculadas a proyectos endógenos estratégicos y líneas de investigación que fortalezcan la autonomía nacional e integración en el sistema internacional multipolar</p> <p>Se han creado 29 Institutos y Colegios Universitarios Oficiales, 17 Universidades Territoriales, 10 Universidades Especializadas, 2 Institutos Especializados, la Universidad Bolivariana de Trabajadores "Jesús Rivero", la Universidad Nacional Experimental de los Pueblos del Sur y los Complejos Universitarios Socialistas Alma Mater (CUSAM).</p> <p>Se fusionó en la Gran Misión Saber y Trabajo.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Misión Niño Jesús</b></p>		<p style="text-align: center;">7139, del 23/12/2009</p>	<p style="text-align: center;">39.334, del 23/12/2009</p>	<p>Implementar o desarrollar los planes, proyectos y programas que permitan promocionar estrategias efectivas de salud y prevención de enfermedades de la población materna infantil.</p> <p>Se fusiona en la Gran Misión Hogares de la Patria.</p>

<b>Gran Misión Agro Venezuela</b>	Se anuncia en la Unidad Propiedad Socialista la Productora, en Ospino, estado Portuguesa, el 25/01/2011	8686, del 08/12/2011	39.923, del 16/05/2012	<p>Inicialmente fue concebida como Misión.</p> <p>Fue relanzada el 18/11/2014 por Decreto Presidencial N° 1409, promulgado en la Gaceta Oficial N°6151 como Gran Misión.</p> <p>El propósito es fortalecer y optimizar la producción agroalimentaria nacional.</p>
<b>Gran Misión Vivienda Venezuela</b>		8143, del 06/04/2011	6021, del 06/04/2011	Se enmarca en la Ley de Emergencia para Terrenos y Vivienda, promulgada en enero de 2011.
<b>Gran Misión en Amor Mayor</b>		8694, del 08/12/2011	39.819, del 13/12/2011	<p>El propósito es garantizar protección social al adulto mayor que no cotizó al seguro social, alcanzando cobertura de 100%.</p> <p>Se adscribe al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.</p>

<b>Gran Misión Hijos de Venezuela</b>		8625, del 22/11/2011	39.818, del 12/12/2011	<p>El propósito es establecer un régimen especial de asignaciones familiares universal, integral y solidario, para el apoyo económico y social de los sectores de población más vulnerables.</p> <p>La Presidencia de la República dictó el Reglamento Parcial N° 1 para la Gran Misión Hijos de Venezuela, que regula la organización, administración y gestión del Fondo de Ahorro Familiar e Inversión Social. Decreto Presidencial N° 8.777 publicado en Gaceta Oficial N° 39.849, del 24/01/2012.</p> <p>Se fusionó en la Gran Misión Hogares de Venezuela en 2014 y, posterior en la Gran Misión Hogares de la Patria.</p>
<b>Gran Misión Saber y Trabajo</b>	Presidente hace anuncio en programa radial Aló Presidente N° 376, del 08/01/2012	9047, del 15/06/2012	39.945, del 15/06/2012	<p>El objeto es la formación y capacitación para el trabajo y la inclusión en un nuevo modelo de producción socialista.</p> <p>Las misiones Ché Guevara, Alma Mater y Ciencia se fusionan en esta Gran Misión.</p>

<b>Gran Misión A Toda Vida Venezuela</b>		9086, del 10/07/2012	39.961, del 10/07/2012	<p>En agosto 2015 se anuncia creación del programa Operación de Liberación y Protección del Pueblo (OLP) para reducir índices delictivos.</p> <p>El propósito es implementar una política integral de seguridad pública que garantice el derecho a la vida e integridad personal y transformar los factores estructurales de la violencia.</p> <p>Se adscribe al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz.</p>
<b>Gran Misión Eficiencia o Nada</b>	Anuncio del Presidente en acto de campaña electoral, en el estado Monagas, el 8/04/2013			<p>Es transversal al Sistema de Misiones.</p> <p>El propósito es combatir la corrupción y el burocratismo por medio de una contraloría social efectiva y la formación de servidor público.</p>
<b>Misión Eléctrica Venezuela</b>	Anuncio ministerial en evento en Planta Termoeléctrica India de Urquía, estado Miranda, el 18/09/2013	9, del 22/04/2013	40.151, del 22/04/2013	<p>Se establecen zonas de seguridad del sistema eléctrico y el papel de la fuerza armada en resguardo.</p> <p>El propósito articular las acciones que realizan el Ministerio de Energía Eléctrica y las comunidades organizadas y empresas públicas y privadas para favorecer el uso de las energías renovables y desarrollar la soberanía tecnológica del sector eléctrico.</p>

<b>Misión Jóvenes de la Patria Robert Serra</b>	Anuncio del Presidente en evento, en el Poliedro de Caracas, el 22/05/2013.			<p>Inicialmente de llamó Misión Jóvenes de la Patria. Se relanza la misión en evento realizado en el Cuartel de la Montaña, parroquia 23 de Enero, en Caracas., el 06/06/2013.</p> <p>Modifica nombre como Misión Jóvenes de la Patria Robert Serra, en evento realizado en el Palacio de Miraflores, el 07/10/2014.</p> <p>Lleva el nombre del joven Diputado a la Asamblea Nacional por el PSUV asesinado.</p>
<b>Gran Misión Negro Primero</b>		194, del 18/06/2013	40.272, del 15/10/2013	<p>El propósito es fortalecer el equipamiento y capacidad defensiva de la nación y desarrollar acciones de política social y económico dirigidas a los contingentes militares y sus familias.</p> <p>Está adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Defensa Nacional.</p>
<b>Misión Mercosur</b>	Anuncio del Presidente en evento en el Teatro Nacional de Caracas, en ocasión al ingreso al esquema de integración del Mercosur, el 09/07/2013			<p>El objetivo es profundizar la cooperación e integración intrabloques regionales.</p> <p>Se apoyó financieramente a industrias venezolanas para fortalecer capacidad de exportar, por medio del Fondo ALBA-MERCOSUR.</p>

<b>Misión Transporte</b>	Se anuncia en evento con transportistas en estado Vargas, el 12/11/2013			El propósito es atender el sector en dos grandes áreas: la satisfacción de necesidades de los usuarios y la atención de demandas de los conductores, para la prestación de un servicio público de calidad.
<b>Gran Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor</b>		603, del 21/11/2013	40.299, DEL 21/11/2013	Se forma a partir del programa Barrio Nuevo, Barrio Tricolor creado en 2009.  El propósito es atender necesidades de infraestructura de servicios y rehabilitación de viviendas en los barrios.  Converge con la Gran Misión Vivienda Venezuela.
<b>Misión Nevado</b>		627, del 03/12/2013	40.324, del 30/12/2013	Desarrolla el Derecho Animal.  El nombre de la Misión es homenaje al perro del Libertador llamado Nevado que lo acompañó en la Campaña Admirable y murió en la Batalla de Carabobo.
<b>Gran Misión Hogares de la Patria</b>		1149, del 31/07/2014	40.465, del 31/07/2014	En esta Gran Misión se fusionan las misiones Madres del Barrio, Hijos e Hijas de Venezuela, Niños y Niñas del Barrio y Niño Jesús .  El propósito es fortalecer los sistemas de protección social para las familias en situación de pobreza extrema.

<p><b>Misión Nueva Frontera de Paz</b></p>		<p>2010, del 11/09/2015</p>	<p>40.744, del 11/09/2015</p>	<p>El objetivo es desarrollar una política de defensa integral en los espacios fronterizos para enfrentar el paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando; a la vez que atender a la población en las áreas de salud, vivienda, alimentación, transporte, educación y cultura por medio de acciones de defensa, desarrollo socioeconómico y la política migratoria en esas zonas.</p> <p>Se constituye una Fundación y la figura de un Ministro de Estado que la preside.</p>
<p><b>Gran Misión Abastecimiento Soberano</b></p>	<p>El Presidente anuncia la creación en reunión de Consejo de Ministros , el 11/07/2016, en el Palacio de Miraflores.</p>	<p>2367, del 07/07/2016</p>	<p>40.941, del 11/07/2016</p>	<p>Se crea en el marco del Decreto de Estado de Excepción y Emergencia Económica.</p> <p>Se funda en la concepción de la unión cívico-militar en correspondencia con la Agenda Económica Bolivariana.</p> <p>El objetivo es impulsar el esquema productivo nacional en base a tres motores: agroalimentario, farmacéutico e industrial.</p> <p>Se crea una Comisión Presidencial y un Comando para el Abastecimiento Soberano dirigido por el Ministro del Poder Popular para la Defensa.</p>

<p><b>Gran Misión Justicia Socialista</b></p>	<p>El Presidente anuncia creación en el acto de Apertura del Año Judicial, en la sede del Tribunal Supremo de Justicia en Caracas, el 07/02/2017</p>	<p>2718, del 07/02/2017</p>	<p>41.090, del 07/02/2017</p>	<p>El objetivo es promover la convivencia ciudadana y la paz haciendo efectivo el derecho de acceso a la justicia promoviendo la participación popular para consolidar un sistema de justicia local y comunal en condiciones de igualdad, gratuidad y enfrentando la impunidad.</p> <p>Se crea un Consejo Nacional Estratégico como instancia superior.</p>
---	--	-----------------------------	-------------------------------	---





**CLACSO**

## Las Misiones Sociales Bolivarianas

Transcurrido algo más de una década, luego de haber sido instauradas las primeras misiones en el año 2003; éstas han ido conformando un tejido de programas y acciones que impactan en todos los ámbitos de la sociedad venezolana, particularmente los estratos en situación de pobreza y pobreza extrema, esculpiendo la forma y procurando los contenidos material y ético del Estado de Justicia Social, que viene a ser piedra angular del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia instaurado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

La institucionalización de las misiones sociales en el marco de la política de desarrollo social integrales una aplicación directa de las normas constitucionales, pues el Estado reconoce y desarrolla por su intermedio, el vasto mapa de derechos sociales, en forma interdependiente y progresiva para la realización del propósito constitucional que promueve alcanzar una sociedad justa y amante de la paz. Lo dicho se expresa en la tutela efectiva de los derechos sociales recogidos en la CRBV por parte del Estado, que lo mismo asegura y protege legalmente su ejercicio, como desarrolla los contenidos de los derechos fundamentales y adopta un régimen de prestación de servicios para que ellos sean efectivos a toda la población, en base a los principios de la desigualdad compensadora, igualdad de oportunidades, corresponsabilidad de la decisión pública y ejercicio de la participación democrática, social y protagónica para lograr así la concreción de la justicia e igualdad en sentido material.

En el curso del tiempo, las Misiones Bolivarianas han intervenido la realidad, transformándola con fundamento en los derechos sociales y económicos, pero también los ambientales, civiles y políticos. Ellas han sido estrategias para que el Estado de Justicia Social realice materialmente la igualdad y equidad, logre la inclusión, corrija asimetrías económicas y sociales, fortalezca la solidaridad y el desarrollo humano integral en el marco de una concepción socialista y bolivariana del Estado que atiende al desarrollo soberano del país y el vivir bien o bienestar colectivo de los integrantes de la sociedad venezolana, que como pueblo soberano y organizado participa democrática y protagónicamente en favor de sí mismo como Poder Popular.



Instituto de Altos  
Estudios Diplomáticos  
**PEDRO GUAL**  
Ministerio del Poder Popular  
para Relaciones Exteriores  
República Bolivariana de Venezuela



Ministerio del Poder Popular  
para Relaciones Exteriores