

Misiones Sociales: Contextualización de su origen, concepto y evolución

Alberto José Hurtado Briceño
Sadci Zerpa de Hurtado

1. Introducción

Ante la necesidad de actuar en una realidad económica, política y social cambiante, la gestión pública en economía se caracteriza e identifica con el modelo socioeconómico que desarrolla. De manera que, la naturaleza del gasto público y los mecanismos de gestión e implementación de la política pública se justifican para los que se reconocen como beneficiarios del modelo (Valdés y Espina, 2011). En ese marco, la política pública se concibe como responsabilidad del gobierno que tiene como fin el proceso de toma de decisiones para alcanzar el bien colectivo, al incorporar la opinión, iniciativa, información, recursos, cooperación y participación de los ciudadanos (beneficiarios y contralores), y las organizaciones sociales que faciliten reconocer los problemas de las comunidades y actúen con el propósito de mejorar las formas y modos de la vida ciudadana (Del Búfalo, 1996; Uvalle-Berrones, 2011). Pero también se reconoce como mecanismo que permite el logro de metas políticas.

Así, la política social es la acción del Estado con el propósito de alcanzar cambios en la sociedad relacionados con mejores condiciones de vida material e inmaterial para todos sus miembros. Pertenece al esfuerzo público para alcanzar una sociedad en paz, cohesionada y en mejor convivencia, tomando en cuenta el mayor número de opiniones acerca de las necesidades y deficiencias sufridas por la población menos favorecida. Evitando dejar al mercado la asignación de recursos acotados en la teoría del Estado de Bienestar (González y La Cruz, 2007;

Valdés y Espina, 2011). Y a su vez, planteando objetivos que van más allá de garantizar un mínimo de condiciones básicas al colectivo, ya que constituye una tarea integral que incorpora todas las dimensiones de la gestión pública que tienen impacto y proveen de integración social para minimizar las desigualdades e iniquidades sociales, al tiempo que se logran metas políticas (CEPAL, 2000; Sottoli, 2002). Comprendido esto, en el presente capítulo se presenta la valoración teórica de la política social en el marco de la economía del sector público, se contextualiza el origen de las misiones sociales en Venezuela, para luego mostrar su concepto y evolución.

2. Valoración teórica de la política social

El persistente debate entre los objetivos de eficiencia y equidad constituyen el fundamento para valorar la justicia social en economía. La justicia y la libertad son determinantes de la conformación social ya que de sus resultados depende la paz, cohesión y convivencia de los pueblos. En términos de la economía del sector público, mencionados elementos introducen la situación de satisfacción de necesidades por medio de la identificación de escenarios de consumo y provisión de bienes colectivos y meritorios.¹ Estos escenarios representan, a su vez, fenómenos que se generan en el marco social de arreglos o distorsiones causados por la atención o desatención de las preferencias colectivas o meritorias que revela la sociedad. En términos concretos, la economía del sector público cimienta este debate ante la Economía del Bienestar, que define la mayor suma de felicidad posible de los pueblos cuando su situación se representa como un equilibrio competitivo que supera el velo de la ignorancia distributiva en los criterios de eficiencia derivados del equilibrio de mercado en sentido de Pareto.²

¹ Un bien meritorio se define, según Musgrave (1959), como un bien cuya satisfacción deriva del presupuesto público, como complemento de lo que se puede suministrar de ese bien por parte del mercado y es pagado individualmente. Por su parte los bienes colectivos se refieren aquellos bienes para los cuales el sistema de precios no representa con claridad la difusión de las preferencias. Entre estos bienes se encuentran los bienes públicos y las externalidades.

² La economía del bienestar define el equilibrio en sentido de Pareto como aquel que cumple con dos teoremas fundamentales. El primero relacionado con el enunciado, toda economía es eficiente en el sentido de Pareto, ello exige a la economía actuar en la frontera de posibilidades de producción para evitar que se generen desperdicios o usos ineficientes de los recursos. El segundo vinculado a la situación donde, si una economía es competitiva en el sentido de Pareto, sus vectores o relaciones de precios

En este marco, enfrentar o reducir las desigualdades e iniquidades sociales constituye una meta plausible y probable cuando se pretende mejorar la situación *statu quo* de un grupo determinado de personas. En esta meta se concentra la política asistencial o compensatoria, la política de carácter preventiva, y la política de defensa a los esperados atributos de los derechos sociales, entre los que destacan educación, salud y seguridad social; y se define a la política social global (España, 2006) como aquella que pretende solucionar situaciones que afectan de forma negativa el nivel de bienestar de la sociedad, porque permite incluir, apoyar, auxiliar y generar escenarios para la mejor conversión o transición social.

En este contexto son actores de la política social, en primer lugar, los destinatarios o beneficiarios de dicha política, entre los cuales se encuentra: a) la población por debajo de la línea de pobreza, población vulnerable por su situación socioeconómica, geográfica y etnocultural; b) población que debido a su nivel de ingreso no alcanza acceder a los servicios públicos a precios de mercado; c) sectores de la población que reciben determinados bienes públicos; y d) todos los miembros de la sociedad que tienen el derecho a disfrutar de los bienes y servicios públicos. Y, en segundo lugar, según la visión teórica para el análisis de la economía del sector público, el Estado.³ Un actor con capacidad para redistribuir los bienes públicos e influir en la dirección de los cambios sociales mediante la administración pública, agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, entes privados y asociaciones de ciudadanos (Sottoli, 2002; Valdés y Espina, 2011).

Planteada de esta manera, la política social es una tarea que corresponde a toda la sociedad dentro de un marco plural de actores públicos y privados que participan en las diferentes fases de su formulación y ejecución. En este sentido, su éxito o fracaso depende de la simbiosis entre la revelación e interpretación de los deseos colectivos

dependerán del equilibrio competitivo que derivan de las relaciones igualitarias entre agentes que deciden consumir o producir asumiendo el costo de oportunidad que ello implica.

³ El Estado como constructo teórico en las ciencias sociales constituye un conjunto de instituciones visibles y menos visible de agencias gubernamentales o burocráticas pública, y de relaciones de poder que se manifiestan en el gobierno central y los gobiernos subnacionales, estados y municipios (Llambí, 1998).

y el diseño institucional de la política. Por esta razón surge la inquietud acerca de la valoración objetiva y subjetiva de su éxito o fracaso. En la economía del sector público todo aquello que es evaluado como mejor o peor para la colectividad es representado como meta análisis de combinación de objetivos y solución de disyuntivas ante escenarios de eficiencia y equidad.

Por lo anterior, la contextualización teórica de una política social se enmarca en la interpretación del resultado obtenido mediante criterios como: 1) análisis costo beneficio y 2) análisis del cambio de la condición *statu quo* de los pueblos. El primer criterio valora el gasto del gobierno en la sociedad en el momento que éste desarrolla proyectos de inversión con objetivos distributivos.⁴ Allí se concentran los programas sociales dedicados a proyectos de infraestructura, hospitales, vialidad y empresas públicas. El segundo criterio, es comúnmente utilizado para el análisis de los efectos de la política social en escenarios que consideran los cambios generados en la situación inicial de un pueblo.⁵ Al enfrentar distintos grupos de actuación en la sociedad, las preferencias se enmarcan en decidir y seleccionar por aquella situación que cambia de forma positiva el *statu quo*. El colectivo y el Estado justifican la transferencia de recursos a programas definidos como compensatorios, asistenciales, preventivos y de defensa de atributos deseados en los bienes y servicios que son preferidos por la colectividad y, a su vez, representan apoyo y auxilio gubernamental como subsidios, becas y transferencias, ya que permiten conversión y transición social. Entre ellos se encuentran los destinados a reducir problemas sociales como, marginalización, delincuencia, reconocimiento de las condiciones especiales o de diversidad disfuncional, capacitación y exclusión de los derechos fundamentales como educación, salud y seguridad social.

⁴ En economía los conceptos que permiten valorar los resultados de los proyectos públicos son: excedente del consumidor y, cuando no existen precios de mercado, los precios sombras.

⁵ Para ello se toma en cuenta el concepto de curva de indiferencia social, por constituir el análisis, interpretación y valoración de las disyuntivas a las que se enfrenta la sociedad. Se escogerán aquellas preferencias homotéticas y convexas que muestren combinaciones de bienes que reporten un mayor nivel de satisfacción. Los grupos sociales se ubicarán en aquella curva de indiferencia que les reporte un mayor nivel de bienestar.

Es claro desde el punto de vista de la equidad que la política social se define como el medio que permite dotar de atributos como acceso y calidad a la acción de demanda de bienes en los sectores desfavorecidos, quienes no pueden alcanzarlos por la asignación del mercado competitivo en sentido de Pareto. El resultado de las políticas sociales es el proyecto de la necesaria atención a la desigualdad en términos de acceso y calidad de los bienes y servicios consumidos por la sociedad. Cada déficit en estos atributos se convierte en un problema social que debe estar asociado a la intervención gubernamental definida bajo un programa cuyo objetivo sea el de atender esta dificultad. Para que al final, la articulación entre los problemas y los programas conformen la política social (España, 2006).

El análisis normativo general de la política social en economía se debe al marco de criterios que valoran la actuación del gobierno y los ciudadanos, de cuya participación deriva el diagnóstico, planificación, supervisión y distribución de los recursos sobre la realidad que lo define como programa o plan social. La atención a los derechos sociales, demandas colectivas, y la forma en que se satisfacen, son el marco general para valorar lo que constituye la agenda o política social en la teoría de la economía del sector público.

Este contexto da lugar a un entramado de interrelaciones entre el ámbito económico y político al cual se encuentra vinculada la política social. Se subraya que las decisiones de política económica poseen una vertiente política de la cual se cuestiona el papel desinteresado o benevolente realizado por el gobierno en el marco de su acción social. Dicha actuación supone que las decisiones de la autoridad son motivadas por los resultados de su gestión y la situación política electoral existente. De esta forma, reducir la desigualdad e iniquidad social no sólo depende de las actuaciones altruistas fundamentadas en dotación de atributos a los derechos sociales educación, salud y seguridad social. También depende de otras situaciones que puedan representar otros problemas sociales definidos en el entorno colectivo, que sólo hayan sido identificados como tal por parte del gobierno en su evaluación política.

Una estructura definida de esta manera se encuentra en el escenario de inclusión o logro de la igualdad de oportunidades. En este caso destaca garantizar el acceso a ciertos recursos, como por ejemplo formación profesional, con provisión de becas escolares; ayudas a las familias con transferencias netas en efectivo para guardería, créditos blandos o subvenciones de vivienda; así como entrega de las prestaciones en especies como enseres domésticos y tarifas discriminatorias o precios subvencionados en bienes meritorios: transporte público, luz, agua y alimentos. El desafío para el Estado lo representa la contextualización de situaciones producto del modelo socioeconómico desarrollado que se presenta como problema social, ya que convierte a la propia condición del colectivo desfavorecido en un mecanismo perturbador de la paz, cohesión y convivencia. Luego de esta interpretación teórica, a continuación se presenta el origen de las misiones sociales en Venezuela.

3. Origen de las Misiones Sociales

En Venezuela, la política social tiene su origen en la respuesta del sector público a los problemas de exclusión, pobreza y desigualdad que tenía el país en la primera mitad del siglo XX; mediante el Programa de Febrero de 1936 planteado por el Presidente Eleazar López Contreras, que contenía “las bases de la acción económica y social del Estado venezolano” (Lacruz, 2006, p. 117). Propuestas de acción gubernamental para el quinquenio 1936-1941 con base en la atención de: 1) régimen de legalidad, 2) higiene pública y asistencia social, 3) vías de comunicación, 4) educación nacional, 5) agricultura y cría, 6) política fiscal y comercial, y 7) inmigración, colonización y puntos complementarios. Este es el primer documento oficial en el país que hace referencia a temas relacionados con las condiciones de vida, resguardar la economía, y mejorar la educación y la salud de los venezolanos. Para Lacruz (2006), dicho plan edificó dos pilares de la política social venezolana vigente hasta la actualidad: a) la política social como mecanismo de legitimación política y b) la política social como noción de desarrollo económico. En dicho contexto, las medidas de corte social incluyeron la distribución de bienes y servicios sociales con el fin de cambiar las condiciones de vida de la población, sin todavía tomarse en cuenta como actor político capaz de influir con su

participación en la toma de decisiones y la evaluación de las medidas implementadas.

A continuación, el Estado venezolano representado por gobiernos dictatoriales durante el período 1948-1958 (con una pequeña experiencia democrática entre 1945-1948) se caracterizó por tener propuestas claramente marcadas por el pragmatismo y el inmediatez, con el propósito de lograr la transformación física del país. Con dicho fin se dedicó a dirigir la acción pública para buscar el desarrollo industrial y de la infraestructura, y no dio espacio para promover y atender los asuntos relacionados con el bienestar social (González y Lacruz, 2007). En un contexto de inmensos recursos petroleros, el rol del Estado se concentró en lograr los objetivos de política económica.

El advenimiento de la democracia en 1958 trajo consigo el impulso a la participación política de los venezolanos, espacio para el logro de consensos y oportunidad para el surgimiento de grupos sociales de presión (sindicatos, gremios, partidos políticos), que permitieron el inicio de los cambios políticos, económicos y sociales que necesitaba el país. En esta etapa, las políticas sociales fueron resultado del proceso de modernización del país gracias a los cambios en su estructura productiva, el incremento de los recursos obtenidos por la venta en el extranjero del petróleo venezolano y la configuración del nuevo Estado. Desde entonces y hasta el inicio de la década de los años ochenta, las políticas sociales fueron elaboradas como respuesta a la cuestión social, replicas a problemas sociales concretos en lugar de un marco general de medidas destinadas a resolver problemas específicos que tenían los habitantes del país.

En ese contexto, los aspectos sociales fueron tratados desde: a) la recuperación de los derechos económicos y sociales de la población, b) reconocer la capacidad de acción política del pueblo, c) organización horizontal de la sociedad con los partidos políticos a la cabeza, d) garantizar un nivel mínimo de calidad de vida que permitiera el ejercicio de la democracia, e) búsqueda del bienestar social de la población en salud, educación, vivienda y seguridad social mediante la distribución de la renta petrolera, f) distribución de la renta sin necesidad de sacrificios, contrapartidas o exigencias materiales

a los sectores beneficiados de la población, g) uso generalizado de mecanismos directos de transferencias de fondos con impacto directo en los presupuestos familiares (principalmente subsidios y controles de precios), h) ausencia de metodología de evaluación de impacto o control de los recursos utilizados, i) políticas sociales universales-asistenciales, presentadas como oferta abierta a toda la población y no como estrategia para atender a un sector en particular, y j) medidas altamente concentradoras de poder en manos del Estado (Maingon, 2004; Lacruz, 2006, González y Lacruz, 2007).

La insostenibilidad del modelo de políticas sociales implementado en Venezuela con las características antes señaladas se demostró luego de que la economía nacional entrara en recesión tras el fin del *boom* petrolero de la década de 1970, dando lugar a la aparición de las grandes limitaciones estructurales del aparato productivo venezolano, profundizando el déficit en la balanza de pagos, haciendo insostenible la sobrevaluación de la moneda nacional, e incrementando el endeudamiento público, lo que limitó toda intención de continuar financiando al mismo tiempo la actividad productiva y la acción social mediante la renta petrolera (Lacruz, 2006). En ese panorama, los objetivos económicos se privilegiaron sobre los sociales, y dieron lugar al uso de los recursos escasos para estabilizar la economía.

Ante el colapso del modelo de gestión social vigente hasta los primeros años de la década de 1980, se esgrime como principales críticas de su implementación: 1) alta dependencia de la renta petrolera, 2) crecimiento desorbitante de la estructura burocrática, 3) limitación de la participación de la población beneficiada en la oferta y administración de los servicios públicos, 4) disparidad en la distribución interna del gasto social, y 5) bajo impacto de las políticas dirigidas al fortalecimiento del capital humano para atender la pobreza creciente en el país (España, 2011). Todo lo cual dio un carácter pasivo a la política social frente al deterioro de las condiciones de vida de la población y facilitó el surgimiento de las relaciones clientelares entre el Estado y la sociedad que impidieron el logro de objetivos planteados en materia económica, política y social.

Los resultados de la economía, el desgaste del papel preponderante del Estado en la conducción de las políticas de desarrollo y el abandono de su responsabilidad de generalizar beneficios y servicios sociales para crear y reforzar el capital humano, conllevaron a que desde 1989 comenzaran a instrumentarse, junto a los programas de ajuste macroeconómico, un conjunto de programas sociales como estrategia complementaria de atención a los problemas y dificultades no atendidas por la política económica y social tradicional. Esta estrategia se inicia con el Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza (1989-1993), y se mantiene en el denominado Plan de Solidaridad Social y el componente social de la Agenda Venezuela (1994-1998). Representaron esquemas de gestión social orientados a poblaciones específicas, mediante instituciones especiales, y con mayor participación de la sociedad, las comunidades y las distintas esferas de gobierno (Maingon, 2004; España, 2011).

Así, se inició el cambio de modelo de política social imperante en el país, como resultado de un entorno donde los objetivos para estabilizar y recuperar la economía correspondían a una estrategia neoliberal y los resultados de aplicar las políticas económicas de esa naturaleza no permitieron rescatar los niveles de bienestar de la población venezolana. De esta manera, la vuelta al mercado se percibió como la única manera de superar el estancamiento de la economía, culminar con la pobreza y alcanzar, en el largo plazo, el pleno empleo y salarios reales adecuados. La política social se mantiene como fuente de legitimación de los regímenes políticos (Lacruz, 2006), y adquiere tres características adicionales: 1) compensatoria, medidas destinadas a compensar a la población por los impactos de las reformas económicas; 2) transitoria, con duración determinada hasta la superación de los efectos provocados por la aplicación del ajuste macroeconómico y hasta que los cambios en la economía dieran resultados sociales; y 3) focalizada, destinada a la población más vulnerable y en situación de extrema pobreza (Mujica y Rincón, 2006).

Desde esta nueva concepción, se concretó la acción social del Estado a partir de la diferenciación de la provisión de servicios de bienestar social con la atención de grupos empobrecidos; se resaltó el tema de la pobreza dentro de los programas públicos, y con ello se inició el debate acerca de la necesidad de atender dicho flagelo, en un marco

que conjugó la participación del gobierno y la sociedad civil; los objetivos de desarrollo se plantearon como una consecuencia de las fuerzas del mercado; la renta petrolera ya no se consideraba la fuente de riqueza, en su lugar se privilegiaban las fuerzas de mercado y la competitividad; y el rol del Estado consistía en garantizar la institucionalidad, el orden y las reglas de juego que permitieran el desarrollo de la economía de mercado, única forma de establecer un verdadero aparato productivo en el país (Lacruz, 2006).

La gestión social que se presentó como esfuerzo para garantizar el mínimo nivel de bienestar para la población, no garantizó mejor calidad de vida para los venezolanos, debido a que su instrumentación no logró compensar totalmente los efectos de las reformas del ajuste estructural, evidenció problemas de coordinación en su ejecución, y no incluyó esfuerzo alguno para formular medidas sociales progresivas, redistributivas ni de carácter universal. Se caracterizó por ser una estrategia de políticas sociales estructuralmente ajustadas, que para Maingon (2004) constituyeron un retroceso en relación a la política social instrumentada en el país durante las décadas anteriores, al suprimir su carácter universalista y su papel como derecho de todos los ciudadanos. La principal debilidad de este modelo de política social se desprende de la escasa importancia que dedicó el Estado venezolano al área social, privilegiando las metas económicas y actuando con premura para atender los desequilibrios que tenía la economía. Los ajustes presupuestarios exigieron reducción en las asignaciones de recursos al área social, que dificultó mantener las políticas de ingreso y debilitó el crecimiento y mantenimiento de la infraestructura social construida hasta el momento (González y Lacruz, 2007). Dentro de ese panorama, la falta de resultados de la liberalización de los mercados, los elevados costos sociales de las medidas de ajuste, la inacción del gobierno ante el aumento de la pobreza, desigualdad y exclusión, incrementó la conflictividad política, económica y social que se reflejó en deterioro de los partidos políticos, agotamiento del modelo basado en la renta petrolera, dos intentos de golpes de Estado (1992 y 1993), antejuicio al presidente (mayo 1993) y su posterior destitución, crisis financiera (1994-1995), elevada inflación, caída en las reservas internacionales y colapso del sistema cambiario. Contexto en el cual se evidenció el deterioro progresivo de las condiciones de vida de la población a la

par de políticas sociales que se hicieron permanentes y reforzaron el carácter paternalista de la acción pública.

A partir de 1999, el comienzo de un nuevo gobierno trajo consigo cambios en la esfera política-institucional, que incluyó el inicio de un proceso constituyente que finalizó con la aprobación de una nueva constitución, marco legal que amplió el alcance del Estado de derecho, mantuvo algunos derechos sociales establecidos en la constitución de 1961 y reconoció nuevos derechos con el propósito de garantizar la inclusión de todos los sectores de la sociedad. En este sentido, queda plasmado en dicha carta magna el derecho a la protección integral de la familia, el tránsito productivo hacia la vida adulta de los jóvenes venezolanos, el derecho a la salud como obligación del Estado, derecho a la educación gratuita y obligatoria hasta el nivel medio y diversificado, derecho a la vivienda, al trabajo, a la remuneración adecuada y a seguridad social, y se asigna un rol preponderante a la participación ciudadana en lo político y social (España, 2011).

Este contexto se complementa con la definición del nuevo modelo político nacional como democrático, participativo y protagónico, que dio espacio para construir la corresponsabilidad entre los ciudadanos y el Estado, y concedió a la política social el deber de capacitar, preparar y garantizar salud, trabajo, educación, seguridad social y vivienda (Maingon, 2004). Para D'Elia (2006) existen tres elementos identificados en la constitución de 1999 que caracterizan la acción social del Estado venezolano: 1) construcción de una ciudadanía de contenido social sustentada en la universalidad de los derechos sociales y el reconocimiento de los sujetos de estos derechos sin discriminación; 2) búsqueda de la equidad como objetivo supremo del ordenamiento económico y social, garante de la universalización de los derechos y la justa distribución de la riqueza; y 3) rescate de lo público como espacio para el ejercicio de la democracia sustentado en la participación de todos en función del interés de todos.

Este contexto enmarcó la política social del nuevo gobierno, que se inició con la ratificación de “9 de los 14 programas sociales de la Agenda Venezuela” (Maingon, 2004, s/n), programas de carácter compensatorio-asistencial implementados por el último gobierno

neoliberal (Mujica y Rincón, 2006). Los criterios de gestión social de naturaleza compensatorio-focalizado se definieron a la par de la estrategia de política económica concentrada en la recuperación de la estabilidad presupuestaria que llevó a suprimir algunos ministerios y a fusionar otros, estabilidad de la economía y defensa del precio del petróleo en el mercado internacional, un manejo macroeconómico de corto plazo que se justificó con la puesta en práctica de los principios del Plan Bolívar 2000 el 27 de febrero de 1999.

La referida estrategia de gestión pública se mantuvo hasta la presentación en septiembre de 2001 del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007), documento donde la preponderancia de los objetivos que garantizan la estabilidad macroeconómica se sustituye por el equilibrio social, fin general que planteó la responsabilidad de la política social en el mediano y largo plazo con el propósito de lograr la justicia social, objetivo que se dividió a su vez en: a) garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa, b) mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, y c) fortalecer la participación social y generar poder ciudadano en los espacios públicos de decisión (Maingon, 2004; Mujica y Rincón, 2006). Para 2002 se pone en práctica desde el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) el gabinete social con el fin de definir el nuevo perfil de la política social en el país, lo cual devino en la presentación del Plan Estratégico Social (PES 2001-2007), instrumento de planificación dirigido a transformar las condiciones de calidad de vida de los venezolanos mediante la garantía de los derechos constitucionales. Dentro de este plan queda claro que la política social tiene como objetivo principal transformar las condiciones de calidad de vida de la población dando respuestas a las necesidades no satisfechas y reduciendo las brechas de inequidad social.

Para lograr sus objetivos el PES propuso cuatro directrices: 1) orientar las políticas públicas para que respondieran a las necesidades sociales de calidad de vida y salud con criterios de universalidad y equidad; 2) promover la calidad de vida y salud mediante la preservación y desarrollo de la autonomía de los individuos y colectividades para satisfacer necesidades y brindar capacidades de organización y empoderamiento social; 3) reestructurar respuestas regulares,

suficientes, integrales y equitativas, integradas a redes públicas y sociales de calidad de vida y salud en los ámbitos nacional, estatal y municipal; y 4) construir una nueva institucionalidad pública con capacidad rectora, de conducción y liderazgo dentro de una estructura intergubernamental descentralizada y participativa, dedicada a la transformación de los patrones de calidad de vida y salud de la sociedad (MSDS, 2002).

En ese marco la política social se concibe como la estrategia para hacer frente al problema de equidad y la necesidad de reconocimiento y aplicación de los derechos de los ciudadanos. Pero la conflictividad política se incrementó y trajo consigo los acontecimientos de diciembre de 2002, paro cívico de 24 horas que se transformó en un paro nacional indefinido que se prolongó hasta enero de 2003, que conllevaron a un cambio en la concepción de la política social hacia una estrategia principalmente inclusiva y condicionó un entorno de políticas económicas totalmente alejadas de las prácticas neoliberales. El subsiguiente incremento de la pobreza, mayor inflación, fuga de capitales, y grave desabastecimiento de productos básicos llevó al gobierno a intentar controlar la dinámica de la economía nacional mediante la instauración desde el 5 de febrero de 2003 del férreo control de cambio y de precios vigente hasta la actualidad. Con dicho instrumento de política económica se inicia una estrategia de diversificación productiva con inclusión social basada en: inversión pública, inversión privada y misiones sociales. En este contexto, las misiones sociales se plantearon como expresión de la política social más estructural del gobierno con el propósito de incluir a grandes grupos de la población venezolana a las actividades productivas (Mujica y Rincón, 2006).

Desde entonces, el papel de la política social fue delegado en el conjunto de programas asistencialistas-compensatorios identificados como misiones sociales. Esta nueva estrategia de gestión de lo social se inició el 1 de julio de 2003 con la puesta en práctica de la Misión Robinson, estrategia para el uso de voluntarios adultos para enseñar matemáticas básicas, leer y escribir, que dio lugar a una serie de esfuerzos también denominados misiones para cubrir los distintos grados de enseñanza, desde primaria, pasando por secundaria y finalizando en la educación superior. En adelante comienzan a implementarse un

conjunto de programas de origen diverso en respuesta al estado de la economía luego del paro, y como estrategia para enfrentar el referendo presidencial de agosto de 2004 (Lacruz, 2006).

4. Misiones Sociales: Concepto

Las misiones sociales se crearon con el propósito de alcanzar los siguientes objetivos: 1) penetración en las zonas populares para hacer llegar bienes y servicios a los pobladores desde la propia comunidad; 2) convocatoria e inducción para que un número mayor de personas se incorporen al proyecto político promovido desde el Estado; 3) reducción de un conjunto de déficits de atención en las zonas populares; 4) reconocimiento y protagonismo de las comunidades excluidas en la priorización y asignación de los recursos del Estado, para alcanzar mayor igualdad política y social; 5) prefiguración de un nuevo Estado, contenido en los propósitos y formas de operar de las misiones; y 6) apoyo a la aparición de una nueva estructura social y de nuevas relaciones de poder desde la base comunitaria (Virtuoso, 2006).

Su origen respondió a la necesidad de alcanzar el apoyo de los sectores populares mediante políticas sociales reivindicativas en un momento de dificultad política y económica del gobierno (Cabezas y D'Elia, 2008). La principal referencia teórico-conceptual a este tipo de política social se encuentra en la orden del presidente Chávez de “atacar por debajo con toda la fuerza” los problemas y necesidades de la población venezolana (Harnecker, 2004, p. 48), que encontró eco en todas las instituciones públicas del país con responsabilidades en su aplicación, principalmente la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) y Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA).

El 28 de agosto de 2004, dentro de los actos conmemorativos del primer aniversario de la puesta en marcha de las primeras misiones se celebró el desfile de las misiones bolivarianas en el paseo Los Próceres de Caracas, acto en el cual el presidente de la república, además de establecer el 15 de agosto como el Día de las Misiones, se refiere a las misiones sociales de su gobierno como:

componentes fundamentales del nuevo Estado Social, el nuevo Estado Social de Derecho y de Justicia, los que estaban excluidos ahora están incluidos juntos a todos: estudiando, capacitándose, organizándose, trabajando con una nueva cultura, con una nueva conciencia, porque las misiones están generando una nueva realidad, incluso en el orden cultural, incluso en el orden psicológico, en el orden ideológico y en el orden filosófico, además de la realidad concreta y práctica que están generando: en lo social, en lo económico, en lo educativo. (Chávez, 2004, p. 5).

En lo sucesivo, la construcción de las misiones al margen de la institucionalidad pública convencional, con el propósito de alcanzar mayor agilidad administrativa pero conllevando a una mayor descoordinación, duplicación de costos y vacíos en el seguimiento y evolución que entorpecieron la efectividad de la gestión (Aponte, 2012); su constante improvisación, carácter paternalista-prebendalista, y ausencia de registros y datos actualizados (D'Elia, Lacruz, y Maingon, 2006); además de la multiplicidad de ámbitos de acción; su carácter experimental; la poca claridad en cuanto al tiempo de duración (transitorias o permanentes); y la falta de definición, generaron variedad de propuestas conceptuales desde círculos académicos, políticos y sociales acerca de qué son las misiones sociales, sin que se diera a conocer una referencia conceptual en documento oficial alguno.

En respuesta a ese vacío teórico Maingon (2004, s/n) consideró que las misiones sociales, como referencia de la política social del gobierno de Chávez Frías, son medidas para “ofrecer servicios básicos a un contingente numeroso de la población de más bajos recursos donde la universalización de los derechos sociales está limitada por la capacidad financiera y las restricciones institucionales del Estado”, escenario bajo el cual la gestión social es identificada como una ampliación de la voluntad del Estado, a través del cual el gobierno busca legitimidad y ejerce control de grandes sectores de la sociedad venezolana.

En ese sentido, Mujica y Rincón (2006) definieron las misiones sociales como estrategias para resolver el problema de la exclusión, principalmente en los aspectos educativos, empleo y salud. Por su parte, Lacruz (2006, p. 182) las consideró como “grandes operativos

con miras a solventar algunos problemas en la prestación de servicios públicos”, debido a que actúan bajo una estrategia “tecnopolítica”, cuyo contenido técnico se deriva en la prestación de bienes y servicios, y su componente político por generar concientización política de la población venezolana.

Al mismo tiempo D’Elia, Lacruz, y Maingon (2006, p. 218), se refirieron a las misiones sociales del gobierno venezolano como “una plataforma operativa para penetrar en las zonas populares y atender a estos sectores en diversas áreas sociales como educación, salud, alimentación, economía social”. Describiendo de esta manera dicha función pública como respuesta del gobierno a la magnitud de los déficits críticos existentes en referidos ámbitos entre los sectores de mayor pobreza y exclusión.

Para Eljuri (2006, p. 97) las misiones son programas de “asistencia socioeconómica emprendidas por el Gobierno Nacional a fin de proporcionar a la población en general y muy especialmente a la de bajos recursos sus requerimientos básicos de alimentación, salud, educación, trabajo y sus beneficios relacionados”, que tuvieron una fase de implementación en el período 2003-2005 y que a partir de 2006 iniciaron un proceso de transición hacia su consolidación definitiva. Silva (2006, p. 207) consideró que son políticas para “dar respuestas a las demandas de las poblaciones víctimas de crecientes carencias sociales, culturales y económicas, en especial de la población en situación de extrema pobreza, la población rural y la indígena”, mediante la activa y corresponsable participación de los ciudadanos en la transformación de sus condiciones de vida.

De estas primeras definiciones destaca el concepto de las misiones sociales como medidas y estrategias desarrolladas mediante una plataforma operativa para la asistencia socioeconómica; por medio de políticas que ofrecen bienes y servicios públicos para la población en general, con especial interés en la población de extrema pobreza, proveniente de las zonas populares, población rural e indígena. Las misiones sociales se conciben conceptualmente como programas sociales universales y asistenciales con especial énfasis en la provisión de bienes colectivos y meritorios así como de servicios públicos,

transferencias generales para la población que puede o no ser capaz de acceder a los atributos de calidad y acceso deseados en los derechos sociales.

En 2007, con el propósito de institucionalizar las misiones sociales, se hace por primera vez referencia a este tipo de gestión social del gobierno en un documento oficial: la propuesta de reforma constitucional rechazada en referendo consultivo del mismo año. Dicha propuesta planteaba reformar el artículo 141 de la constitución nacional y abrir un espacio para la construcción de una institucionalidad paralela a la administración pública tradicional conformada por las misiones. Con ese propósito se definen las misiones como: “organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales” (D’Elia y Maingon, 2009, p. 10).

El resultado del referendo de 2007 no favoreció a la propuesta del gobierno, las misiones sociales se redefinen y se incluyen dentro del poder nacional como parte del término administración pública centralizada que fue establecido en la Ley de la Administración Pública reformada mediante Ley Habilitante en 2008. En el artículo 131 de la nueva ley que rige la administración pública se establece que:

La Presidente o Presidenta 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. (D’Elia y Maingon, 2009, p. 10).

Esta decisión insiste en el carácter universal de las misiones, profundizando mediante una estrategia técnico-política la provisión

y administración de la agenda social que en conjunto desarrolla el gobierno central, las fuerzas armadas venezolanas, PDVSA y los consejos comunales. De esta manera, la necesidad de atender las penurias y dificultades de la población abrió espacio para crear otras misiones con el fin de prestar atención a los asuntos urgentes que enfrentan los venezolanos, concentrando la responsabilidad de su administración en el gobierno central y dando rango oficial a este tipo de gestión pública, sin que ello implique el uso obligatorio de las instituciones burocráticas tradicionales para realizarlo.

Teniendo como referencia la definición oficial los estudios posteriores acerca de las misiones sociales usaron las características antes reseñadas. Así, Otálvaro (2009, p. 138) las define como programas de “atención a los derechos sociales fundamentales para elevar la calidad de vida en los sectores marginados”. Para Aponte (2012, p. 5), son programas que se propusieron para masificar, en un plazo breve, diversas medidas de atención hacia los sectores populares y en pobreza, en materias como alimentación, educación, y salud.

Por su parte Castro (2012), luego de revisar las distintas definiciones del término misión concluye que las misiones sociales son, por un lado, una asignación, poder, autoridad o deber que se le da a alguien para realizar un cometido de diverso tipo en el ámbito social, y por el otro, se llevan a cabo en zonas de difícil acceso o inhóspitas en un contexto de desigualdad, inequidad y exclusión.

Para Cabezas y D’Elia (2008) son un conjunto de programas de carácter social que atienden las principales carencias que apuntalan la exclusión y la desigualdad social. D’Elia y Maingon (2009, p. 5) las consideran políticas “dirigidas a masificar y hacer penetrar programas educativos, alimentarios y de salud en el tejido de los sectores populares”. En opinión de D’Elia y Quiroz (2010) son un conjunto de programas sociales iniciados por el gobierno dentro de su estrategia para afrontar, en un ambiente políticamente adverso, la eminencia del referendo presidencial; fueron el emblema y mecanismo utilizado por la gestión Chávez para desburocratizar la administración pública, y garantizar la accesibilidad y protagonismo de los sectores populares para salir de la pobreza mejorando su calidad de vida. De esta manera,

PDVSA (2015, s/n) las define como “estrategias masivas orientadas a garantizar los derechos fundamentales a la población, con énfasis en los sectores más excluidos”.

En el modelo de gestión y administración pública de Venezuela para el período 2007-2012, el término misiones sociales aparece en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (MPPP, 2007), sólo como parte del fin general denominado “Suprema felicidad social” que plantea la construcción de una estructura social incluyente, nuevo modelo social, productivo, humanista y endógeno. En este sentido, se consideran las misiones como el “proceso de inclusión social masivo y acelerado, financiado por la nueva forma de utilizar la renta petrolera [...] que ha permitido avanzar en la cobertura y la universalización en la satisfacción de necesidades de identidad, alimentación, salud, educación, vivienda y empleo” (p. 12).

Como parte de la gestión de gobierno del presidente Maduro, se hace referencia con mayor insistencia al término misiones sociales en el Plan de la Patria – Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 (MPPP, 2013). Específicamente como instrumento para lograr el segundo objetivo general de referido plan denominado “Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI”, para construir una sociedad igualitaria y justa mediante la consolidación del

Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones Socialistas Hugo Chávez [...] 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, para dar mayor eficiencia y eficacia a las políticas sociales de la Revolución. (p. 53).

Con ese propósito se plantean los siguientes objetivos estratégicos: a) unificar el nivel de dirección nacional, regional, estatal, municipal y comunal de las misiones y grandes misiones socialistas; b) crear el servicio nacional de información de misiones y grandes

misiones, que establezca un registro único de los beneficiarios de las misiones; c) fortalecer el tejido social de las misiones, para garantizar la participación del poder popular en todas las etapas de planificación, ejecución, seguimiento y control; d) ampliar la presencia de las misiones y grandes misiones socialistas en las comunidades indígenas; e) reducir la pobreza general a menos del 15% de los hogares y erradicar la pobreza extrema, potenciando el desarrollo y expansión del alcance territorial de las misiones, grandes misiones y micromisiones que garanticen al pueblo las condiciones para el goce y ejercicio de todos los derechos económicos, sociales y culturales; f) reducir las condiciones de vulnerabilidad social a través del desarrollo y consolidación de las misiones y grandes misiones; g) consolidar las misiones, grandes misiones socialistas como instrumento revolucionario para el nuevo Estado democrático, social de derecho y de justicia; h) fortalecer y ampliar el sistema de misiones y grandes misiones socialistas para garantizar la cobertura, calidad, corresponsabilidad y eficiencia en la satisfacción de las necesidades de la población; i) desarrollar desde las grandes misiones los sistemas de acompañamiento territorial, para transformar la vida de familias y comunidades en situación de pobreza y de riesgo; j) generar saldos organizativos del poder popular en las misiones y grandes misiones; k) garantizar sistemas de financiamiento especial para permitir la sostenibilidad de las misiones y grandes misiones socialistas; l) impulsar la creación y desarrollo de las mesas comunales del sistema nacional de misiones y grandes misiones socialistas; y m) garantizar el suministro eléctrico para los proyectos asociados con las misiones sociales (MPPP, 2013).

De este segundo grupo de referencias conceptuales acerca de las misiones sociales cabe resaltar la aceptación de su papel como programas masivos, asistenciales y universales; y dentro del nuevo rol que se le concede en el plan de desarrollo propuesto por la gestión del presidente Maduro, se plantea su rediseño hasta conformar conglomerados de misiones que atiendan distintos aspectos del ámbito social y tomen el nombre de grandes misiones, para lo cual requieren de recursos que garanticen su sostenibilidad y se sugiere dar espacio para la evaluación de su impacto.

5. Misiones Sociales: Evolución

Dentro del contexto político, para 2003 el gobierno nacional lograba tomar el control general de la industria petrolera, principal fuente de ingresos del país, y la convirtió en la primera fuente de financiamiento de las misiones que comenzaron a implementarse; asimismo enfrentaba la posibilidad de derrota electoral en el referendo revocatorio presidencial, lo cual hizo que las misiones fueran usadas como dispositivo para acelerar la marcha y multiplicar la capacidad operativa de algunos planes sociales que ya estaban activos, entre los cuales resaltan: Plan de Alfabetización 2003-2005, Plan de Educación para Todos, Plan para el Desarrollo de la Educación Superior, Plan Red de Servicios de Atención Primaria y Especialidades Ambulatorias, Programa de Cocinas Comunitarias, Programa Nacional para la Regularización de la tenencia de la Tierra, Programa de Microcréditos, entre otros (Cabezas y D'Elia, 2008).

Visto de esta manera, las misiones sociales fueron programas públicos creados con el propósito de asegurar la inclusión social de toda la población de las zonas populares, la búsqueda de la universalización de los derechos de la ciudadanía, así como la participación y el protagonismo de la comunidad en los asuntos políticos y el fortalecimiento de la economía social. Así, además de atender las necesidades y problemas de los venezolanos pobres, las misiones dinamizaron la economía, facilitaron el logro de objetivos estratégicos de la política nacional y fortalecieron la relación de la población con la figura del presidente Chávez (González y Lacruz, 2007).

En el marco de su ejecución, las misiones se caracterizan por ser programas de carácter masivo; puestas en práctica y con objetivos de muy corto plazo; de gestión extra institucional, debido a que dependen de nuevas estructuras administrativas alejadas de la institucionalidad tradicional en la materia; con aporte financiero proveniente de recursos de la FANB, profesionales de países con acuerdos de cooperación con Venezuela (principalmente Cuba), fondos como el Fondo Simón Bolívar, Fondo Chino, Fondo Mao, Fondo Renot, Fondo Miranda, Fondo Alan, Fondo Bicentenario, Fondo Eléctrico Nacional, Fondo 19 de Abril, y el aporte de PDVSA (D'Elia y Quiroz, 2010; Castro, 2012).

En este particular destaca la proliferación de recursos parafiscales o extra presupuestarios utilizados a partir de 2003 con la canalización y traspaso de las utilidades cambiarias del BCV y la creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA). Debido al aumento de la cotización internacional del petróleo, el ingreso de divisas al país fue creciente en los primeros años de las misiones, lo que hizo que PDVSA se convirtiera en su principal medio de financiamiento. Para Aponte (2010) las misiones sociales pasaron de representar cerca del 2,5% del Producto Interno Bruto (PIB) y 14% del gasto social del sector público entre 2004 y 2006, a constituir cerca de 5,5% del PIB y 25% del gasto social en el período 2006-2007. Esta ampliación del financiamiento ocurrió debido a la multiplicación de las misiones, su tendencia inercial hacia la expansión, y el incremento de los precios del petróleo.⁶

La primera experiencia en cuanto a programas sociales se presentó con la Misión Robinson I dirigida a la alfabetización de los ciudadanos que no culminaron sus estudios de educación básica, para lo cual se promovió la comprensión lectora de los beneficiados, se desarrolló el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad. Debido a su aceptación por parte de la comunidad, nace otra iniciativa, esta vez dirigida al área de educación superior, creándose así la Misión Sucre enfocada en la educación superior, con el fin de garantizar un cupo universitario para aquellas personas que no habían accedido a las universidades existentes. Posteriormente se inician las misiones Robinson II, Miranda y Ribas, la primera para dar continuidad a la Misión Robinson I, mientras que la segunda se crea para captar, registrar, controlar y reentrenar los cuerpos de reservistas militares del país, y la tercera para apoyar aquellas personas que no pudieron terminar sus estudios de educación media, así como permitir a los egresados de la Misión Robinson dar continuidad a sus estudios. Siguiendo el orden cronológico, en lo sucesivo de 2003 se crea la misión Cristo para el combate del hambre y la pobreza (una conjunción de todas las misiones existentes para entonces), la Misión Alimentación “para resolver la situación de desabastecimiento alimentario que causó el llamado a paro petrolero en el 2003 y el acceso en una canasta básica

⁶ Ver capítulo 2 de este libro.

de alimento en los sectores populares” (D’Elia, 2008, p. 6); y se pone en práctica la Misión Barrio Adentro, una acción médica asistencial de cooperación entre Cuba y Venezuela que se convirtió en un programa de salud pública nacional (MPPCI, 2007; González y Lacruz, 2007; D’Elia y Maingon, 2009; MPPCI, 2014; MPPP, 2016).

Iniciando 2004 se crean más misiones para garantizar bienestar social de la población, entre ellas destacan, la Misión Identidad con el fin de garantizar el proceso de cedulaación de toda la población; y la Misión Vuelvan Caras, con el propósito de capacitar trabajadores del área informal para que conformen cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno, además de servir como complemento de otras misiones (posteriormente sustituida por la misión Che Guevara). Más adelante ese mismo año se crea la Misión Milagro, este programa orientado a prestar atención a personas de escasos recursos con problemas oftalmológicos, apoyándose en la Misión Barrio Adentro y en los centros de salud construidos por esta misión. Así también la Misión Hábitat, que posteriormente se denominó Misión Vivienda y se transformó en la Gran Misión Vivienda Venezuela, para la construcción de viviendas, acceso a tierras, unidades habitacionales y espacios de mayor calidad de vida. Y por último la Misión Guaicaipuro, con el objetivo de brindar seguridad agroalimentaria, salud, educación, vivienda y agua a las comunidades indígenas (MPPCI, 2007; González y Lacruz, 2007; D’Elia y Maingon, 2009; MPPCI, 2014; MPPP, 2016).

En 2005, año menos prodigio en cuanto a la puesta en práctica de este tipo de programas, se crea la Misión Zamora para reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas con potencial agrícola; y se pone en funcionamiento la Misión Piar creada para apoyar a los trabajadores de la pequeña minería en el país (MPPCI, 2007; MPPCI, 2014; MPPP, 2016).

Para 2006, se crea la Misión Negra Hipólita con el objetivo de atender a la población en pobreza extrema y situación de indigencia; la Misión Ciencia, para apoyar el desarrollo científico y tecnológico de los venezolanos; la Misión Madres del Barrio para atender a madres y amas de casa de bajos recursos; Misión Cultura, con el propósito de consolidar la identidad nacional dentro del proceso de descentralización,

democratización y masificación de la cultura de Venezuela; Misión Árbol, para trabajar por la recuperación y mantenimiento de los bosques en todo el territorio nacional; Misión Villanueva con el fin de garantizar la adecuada distribución espacial de la población y sustituir ranchos y casas en precarias condiciones por unidades habitacionales dignas; Misión Revolución Energética, para alcanzar la eficiencia energética mediante el racionamiento del consumo de energía y aprovechamiento de fuentes alternativas; y Misión Sonrisa, para facilitar el acceso a prótesis dentales por parte de la población que la requiera (MPPCI, 2007; González y Lacruz, 2007; D'Elia y Maingon, 2009; MPPCI, 2014; MPPP, 2016).

Cuadro 1. Misiones Sociales 2003-2015

Misión	Creación	Ámbito	Descripción
Robinson	01/07/2003	Educación	Alfabetización de la población
Sucre	08/09/2003	Educación	Acceso a la educación superior
Robinson II	15/09/2003	Educación	Escolarización hasta el sexto grado
Miranda	19/10/2003	Seguridad	Captar, registrar, controlar y reentrenar los cuerpos de reservistas militares
Ribas	10/11/2003	Educación	Escolarización hasta educación media
Cristo	14/11/2003	Múltiples	Lucha contra la pobreza mediante conjunción de todas las misiones
Alimentación Mercal	10/12/2003	Alimentación	Asegurar el acceso a alimentos de la cesta básica
Barrio Adentro	14/12/2003	Salud	Atención médica primaria
Identidad	03/02/2004	Seguridad	Cedulación de la población
Vuelvan Caras	12/03/2004	Múltiples	Cooperativas, núcleos de desarrollo endógeno y complemento de otras misiones
Milagro	08/07/2004	Salud	Atención oftalmológica

Hábitat – Misión Vivienda	01/08/2004	Vivienda	Acceso a vivienda, tierras y espacios de calidad
Guaicaipuro	09/08/2004	Múltiple	Alimentación, salud, educación, y vivienda para comunidades indígenas
Zamora	10/01/2005	Tierras	Reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas con potencial agrícola
Piar	28/09/2005	Producción	Apoyo a trabajadores de la pequeña minería
Negra Hipólita	14/01/2006	Atención prioritaria	Atender personas en pobreza extrema e indigencia
Ciencia	09/02/2006	Ciencia y tecnología	Promover el desarrollo científico y tecnológico de los venezolanos
Madres del Barrio	06/03/2006	Atención prioritaria	Atender a madres y amas de casa de bajos recursos
Cultura	29/03/2006	Cultura	Promoción de valores nacionales y cultura venezolana
Árbol	04/06/2006	Ecología	Contribuir en la recuperación y mantenimiento de los bosques en todo el territorio nacional
Villanueva	10/09/2006	Vivienda	Redistribuir la población sobre el espacio para mejor distribución de la densidad de población, y mejor calidad de vida. Sustituir ranchos y casas en precarias condiciones
Revolución Energética	17/11/2006	Energía	Alcanzar la eficiencia energética mediante el racionamiento del consumo de energía y aprovechamiento de fuentes alternativas
Sonrisa	22/11/2006	Salud	Otorgar prótesis dentales a la población, rescatando sonrisas y restituyendo la autoestima de las personas que la necesitan
Che Guevara	13/09/2007	Educación	Diseñar y ejecutar acciones en materia de formación, capacitación y organización laboral sustentable
Música	24/11/2007	Música	Consolidar el sistema nacional de orquestas y coros infantiles y juveniles de Venezuela

José Gregorio Hernández	11/03/2008	Salud	Atender a personas con alguna discapacidad o enfermedad genética
13 de abril	13/04/2008	Político	Fortalecer el poder popular mediante la creación de las comunas socialistas
Niños y Niñas del Barrio	20/07/2008	Atención prioritaria	Atender las necesidades y defender a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle
Alma Mater	24/03/2009	Educación	Generar nuevo tejido institucional de educación universitaria con la creación de universidades nacionales experimentales, territoriales y especializadas
Niño Jesús	23/12/2009	Salud	Atención a mujeres embarazadas y niños en sus primeros años
Negro Primero	15/10/2013	Seguridad	Otorgar beneficios integrales a todos los miembros de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana
Transporte	12/11/2013	Servicios	Fortalecer el transporte público masivo y proteger a la familia de los transportistas
Nevado	30/12/2013	Ecología	Rescatar y proteger la fauna canina y felina
Jóvenes de la patria	05/06/2014	Múltiples	Garantizar la inclusión educativa, laboral, social, política y cultural del sector juvenil

Fuente: Elaboración propia con base en MPPCI, 2007; González y Lacruz, 2007; D'Elia y Maingon, 2009; MPPCI, 2014; PDVSA, 2015; y MPPP, 2016.

En 2007 se creó la Misión Che Guevara para sustituir a la Misión Vuelvan Caras y poner en práctica un programa de formación con valores socialistas en asuntos éticos, ideológicos, políticos y productivos. Asimismo se creó la Misión Música para consolidar el Sistema Nacional de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles de Venezuela e incentivar el aprendizaje de la música entre los niños y jóvenes de los sectores más necesitados del país (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

La creación de tres misiones adicionales tuvo lugar en 2008, iniciando con la Misión José Gregorio Hernández para llevar atención

primaria a las personas que padecen alguna discapacidad, incluyendo servicios médicos y especializados para determinar las causas de las enfermedades y el uso de estrategias para atender a familiares de los afectados. Seguido por la Misión 13 de abril, para fortalecer el poder popular mediante la conformación de comunas socialistas, que son resultado de la conjunción de mejor calidad de vida de las poblaciones atendidas y modificación de la estructura socioterritorial de las comunidades (hasta conformar comunas y ciudades socialistas articuladas y autosustentables). Y finalizando con la Misión Niños y Niñas del Barrio, para el rescate de los niños, niñas y adolescentes que han caído en problemas de adicción o que se encuentran en situación de riesgo; para lo cual se plantea fomentar la educación, formación de valores, cultura y recreación de los beneficiarios (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

Para 2009 se crean la Misión Alma Mater y Niño Jesús, la primera para generar un nuevo tejido institucional en la educación superior venezolana mediante la creación de universidades nacionales, experimentales, territoriales y especializadas, y la segunda con el propósito de crear las condiciones favorables para que las mujeres embarazadas lleven a feliz término su gestación, ofreciéndoles atención médica y educativa en condiciones de igualdad, inclusión y justicia social (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015). Con estas dos misiones se detiene la puesta en práctica de este tipo de política social mediante la visión asistencialista.

La dinámica económica supeditada a bajos precios del petróleo y efectos colaterales de la crisis financiera mundial, ocasionaron en Venezuela la caída del Producto Interno Bruto, creciente inflación y mayor escasez, que obligaron al gobierno a realizar ajustes de política económica que incluyeron incremento de la tributación interna, endeudamiento público externo e interno de largo plazo, ajuste al alza de los precios máximos del dólar y demás bienes y servicios cuyos precios estaban controlados por el gobierno desde 2003. Todo ello condicionó la naturaleza de la gestión pública del gobierno Chávez e hizo que se abandonara la estrategia de crear misiones sociales durante 2010.

En 2011 se reconfigura la política social del gobierno al abandonarse el principio de misiones, programas sociales para atender necesidades de la población, que fue sustituido por el de grandes misiones, versión ampliada de las misiones que busca tener mayor impacto y beneficiar masivamente a la población cubriendo de manera integral la mayor cantidad de ámbitos. En términos oficiales, una gran misión “implica una visión mucho más holística en el diseño y ejecución de la política, potenciando la articulación entre instituciones y Misiones, asumiendo la creación de Órganos Superiores como espacios de dirección, potenciando la participación protagónica del pueblo organizado y la movilización permanente como acciones sistemáticas en el combate a las causas estructurales de la pobreza” (Chávez, 2011, s/n).

Este nuevo tipo de organización para la gestión de las políticas sociales tiene la intención de conectar la nueva institucionalidad (instituciones creadas para asegurar la puesta en práctica de las misiones) con las instituciones de la burocracia tradicional (ministerios, viceministerios, gobernaciones, y demás instituciones de la administración pública). El objetivo final es “la construcción de un Sistema de Prevención, Protección y Seguridad Social” (Chávez, 2011, s/n). Sin quedar claro todavía la responsabilidad administrativa que tendrán estas organizaciones, el nivel de coordinación que desarrollarán con las existentes hasta el momento, la multiplicidad de responsabilidades en la atención de las necesidades de la población y la manera cómo se va continuar asignando el gasto social en un escenario de baja renta petrolera.

Cuadro 2. Grandes Misiones Sociales 2011-2016

Gran Misión	Creación	Ámbito	Descripción
Vivienda Venezuela	30/04/2011	Vivienda	Construcción y asignación de viviendas
Hijos e hijas de Venezuela	12/12/2011	Integral	Atender a las familias o madres con hijos menores de 18 años o con alguna discapacidad, cuyos ingresos sean menores al salario mínimo
En amor mayor Venezuela	13/12/2011	Integral	Atender a los venezolanos en situación de pobreza que no tengan pensión
Saber y trabajo Venezuela	08/01/2012	Integral	Incorporar a los jóvenes al mercado laboral

AgroVenezuela	16/05/2012	Alimentación	Garantizar el derecho a la seguridad alimentaria mediante la asistencia técnica, dotación de insumos y financiamiento de los productores agrícolas
A toda vida Venezuela	20/06/2012	Integral	Transformar los factores estructurales generadores de la violencia en el país
Eficiencia o Nada	08/04/2013	Integral	Velar por la correcta administración pública y privada
Eléctrica Venezuela	18/09/2013	Integral	Defender el sistema eléctrico nacional, promover el uso racional y eficiente de la energía
Barrio nuevo, Barrio tricolor	21/11/2013	Integral	Rehabilitar infraestructuras y servicios de las zonas populares del país
Hogares de la patria	31/07/2014	Integral	Proteger a la población en situación de pobreza garantizando el ejercicio pleno sus derechos sociales
Abastecimiento soberano y seguro	07/07/2016	Integral	Atender la necesidades de la población venezolana y reactivar el sistema productivo nacional

Fuente: Elaboración propia con base en MPPCI, 2014; PDVSA, 2015; MPPP, 2016.

En ese contexto, se creó en 2011 la Gran Misión Vivienda Venezuela, la Gran Misión Hijas e Hijos de Venezuela, y la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela, la primera para llevar a cabo la planificación y ejecución de entrega a las familias sin vivienda propia de una solución habitacional digna y accesible, utilizando los datos suministrados por la propia comunidad interesada en corregir el déficit habitacional; la segunda para atender a las familias o madres solteras con hijos menores de 18 años o con alguna discapacidad cuyos ingresos sean menores al salario mínimo, garantizando mayor estabilidad política, económica, felicidad y seguridad social que les permitan superar su situación; y la tercera para compensar el trabajo de las personas de la tercera edad que trabajaron durante sus años de adultez, no pudieron cotizar seguro social, y se encuentran en situación de pobreza (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

Para 2012, los objetivos políticos fueron prioridad sobre las metas económicas y sociales debido a los eventos electorales del año (elecciones presidenciales y regionales). Bajo ese panorama la gestión Chávez crea la Gran Misión Saber y Trabajo Venezuela, con el fin de generar las bases de un sistema de trabajo productivo que abarque las áreas de agricultura,

construcción, educación, industria, comercio y servicios, incluyendo la creación de un sistema de registro de necesidades y oferta de empleo, y un nuevo modelo de formación técnica y profesional. También se crea la Gran Misión Agro Venezuela, destinada a entregar a pequeños y medianos productores los insumos necesarios para cosechar y asegurar el aumento de la producción alimentaria, llevando a cabo un registro de todos los venezolanos con posibilidades de producir alimentos y dando apoyo financiero mediante la banca pública. Y se crea la Gran Misión A Toda Vida Venezuela, una política de seguridad integral de carácter nacional que tiene por objetivo modificar los factores estructurales, situacionales e institucionales generadores de la violencia y el delito en el país, para reducirlos aumentando la convivencia solidaria y el respeto del derecho a la seguridad ciudadana (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

Luego de un inicio de año bastante convulsionado: enfermedad del presidente Chávez y su fallecimiento, llegada al poder del vicepresidente en ejercicio, y llamado a nuevas elecciones presidenciales, cuyos resultados llevan a la presidencia a Nicolás Maduro, el 2013 fue otro período donde las metas políticas se priorizaron sobre las económicas y sociales, y dieron lugar, en el marco de una nueva gestión de gobierno, a la creación de las más recientes misiones y grandes misiones. Así, el nuevo gobierno comienza su gestión social creando la Gran Misión Eficiencia o Nada, misión que pretende llegar a todos los rincones del territorio nacional para velar por la correcta administración pública y privada, luchar contra los índices de corrupción, la burocratización, y el maltrato a la gente. Luego se creó la Misión Jóvenes de la Patria, para garantizar el desarrollo integral, movilización permanente e inclusión social de los jóvenes venezolanos mediante mayores prácticas formativa, recreativas, culturales y deportivas, apoyo a los proyectos socioproductivos de los jóvenes y reducción de los riesgos que afectan el desarrollo pleno de sus capacidades y potencialidades. Seguidamente se pone en práctica la Gran Misión Eléctrica Venezuela, para defender el sistema eléctrico nacional, promover el uso racional y eficiente de la energía mediante políticas de fortalecimiento del sistema eléctrico nacional, defensa y seguridad, nueva gestión pública del sector eléctrico, incentivos al uso de energías renovables, soberanía tecnológica, gestión de la demanda y uso racional y eficiente de la energía, y sustentabilidad económica

y financiera del prestador de servicios. También se establecieron las misiones Negro Primero y Transporte, la primera para brindar protección integral a la familia militar y salvaguardar a los integrantes de la FANB (incluye financiamiento de créditos para vivienda, vehículos, compra de electrodomésticos, entre otros beneficios), y la segunda para fortalecer el transporte masivo y proteger a la familia de los transportistas, incluyendo: registro nacional, cobertura territorial, servicios, financiamiento, educación, infraestructura y movilidad urbana para los integrantes del sector. Finalmente, en los últimos dos meses de 2013 se crearon la Gran Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor, para fomentar espacios para el desarrollo y bienestar integral de las comunidades, incluyendo, atención de los servicios de agua potable, aguas servidas, sistemas eléctricos, rehabilitación de viviendas, sustitución de ranchos por casas y embellecimiento de las barriadas; y la Misión Nevado, para el rescate y protección de la fauna canina y felina en situación de calle, reconocimiento los derechos animales y sensibilizando a las personas hacia los seres vivos (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

Para 2014 se crea la Gran Misión Hogares de la Patria, con el propósito de proteger a la población en situación de pobreza garantizando el ejercicio pleno de los derechos sociales de las mujeres, hombres, niños y jóvenes pertenecientes a hogares en situación de pobreza, pobreza extrema, y vulnerabilidad. En razón de las profundas distorsiones evidentes en la economía nacional que incrementaron los niveles de escasez y desabastecimiento de productos básicos durante 2014 y 2015, e impidieron la satisfacción de las necesidades elementales de los habitantes de Venezuela, en 2016 se crea la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro con el propósito de atender las necesidades de la población venezolana y reactivar el sistema productivo nacional mediante el impulso a los motores agroalimentario, de producción y distribución de fármacos, y de la industria de productos para la higiene personal y aseo del hogar, que forman parte de la agenda económica bolivariana.⁷ La nueva gran misión quedó bajo responsabilidad del

⁷ Programa que se propone desmontar lo que para el gobierno es la guerra económica, superar el modelo rentista petrolero y consolidar un nuevo modelo económico productivo, atendiendo 14 sectores de la economía (motores) e impulsando la producción de 50 rubros de importancia para el país. Entre dichos motores se encuentran: 1) agroalimentario, 2) farmacéutico, 3) industria, 4) exportaciones, 5) economía social y comunal, 6) hidrocarburos, 7) petroquímica, 8) minería, 9) turismo,

Comando Nacional de la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro, órgano dirigido por el Presidente de la República y el Ministro de la Defensa, quienes tienen a su disposición todas las instituciones del Estado venezolano para dictar regulaciones, directrices y medidas especiales a empresas y regiones. Tiene una estructura de siete vértices: 1) producción eficiente y sostenible; 2) logística y distribución; 3) nuevos procesos de producción; 4) sistemas de costos, presupuestos y precios; 5) consolidación de la organización productiva; 6) seguridad y defensa integral; 7) investigación, desarrollo y sustitución de importaciones; que dan lugar a seis micromisiones⁸ destinadas a las áreas de: a) producción de semillas, b) producción de proteína animal, c) producción de alimentos balanceados para animales, d) regionalización del menú del programa alimentario escolar, e) producción de artículos de limpieza y aseo personal, f) protección de ciudadanos con enfermedades crónicas y catastróficas (RNV, 2016). De esta manera se incluyen nuevos cambios en la organización de la gestión de las políticas sociales, delegando en órganos superiores el manejo y dirección de las instituciones públicas tradicionales, al mismo tiempo que se configuran nuevas formas de participación del gobierno en la economía mediante las micromisiones.

En este momento, la política social del gobierno destaca por abandonar el esquema utilizado por su predecesor (que insistía en la necesidad de complementar la gestión social mediante instituciones que facilitarían la coordinación entre la nueva y la vieja institucionalidad), para conjugar la creación sucesiva de misiones, grandes misiones y micromisiones que agrandan la nueva burocracia y dificultan la asignación adecuada de los escasos recursos de la renta petrolera.

6. Conclusiones

En Venezuela el papel de la política social fue delegado al conjunto de programas asistencialistas-compensatorios identificados como misiones sociales que empezaron a implementarse el 1 de julio de

10) construcción, 11) forestal, 12) industria militar, 13) telecomunicaciones, y 14) banca y finanzas.

⁸ Con el propósito de atender y resolver los problemas particulares que limiten o impidan el ejercicio de derechos sociales de un grupo de personas situadas en un territorio específico.

2003 con la puesta en práctica de la Misión Robinson I, instrumento de gestión social para atender la necesidad de logro educativo en la sociedad venezolana. Conceptualmente hablando, estas misiones son políticas sociales administradas por el gobierno central que buscan atender las necesidades y dificultades de la población menos favorecida del país. La ausencia de una definición clara desde sus inicios no impidió que se pusieran en práctica, pero dio lugar a la discrecionalidad en el manejo de los recursos, ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación, constante improvisación, falta de registros y datos actualizados.

Durante 2003-2016 aparecieron un grupo de 34 misiones y 11 grandes misiones sociales destacando un importante número en pro de solucionar problemas básicos de los venezolanos en áreas como la educación, salud y alimentación. Sin embargo, su amplio radio de acción llevó a que abarcarán otros ámbitos que no se encuentran dentro de los objetivos considerados inicialmente en su marco institucional, desvirtuando y desvinculando la acción del Estado venezolano en el contexto exclusivo de la política social. Con ello, misiones como: Misión Miranda, Misión Identidad, Misión Hábitat – Misión Vivienda, Misión Zamora, Misión Ciencia, Misión Cultura, Misión Árbol, Misión Revolución Energética, Misión Música, Misión 13 de abril, Misión Alma Mater, Misión Negro Primero, Misión Transporte y Misión Nevado, o grandes misiones como: Eficiencia o Nada, Eléctrica Venezuela, Barrio nuevo-Barrio tricolor, Saber y Trabajo Venezuela, AgroVenezuela, A toda vida Venezuela, Vivienda Venezuela, y Abastecimiento Soberano y Seguro, aparecieron conforme se presentaron a nivel de gobierno deficiencias en el resto de la escena económica y política del país, así como por la idea de crear y establecer una nueva conciencia social que estableció una nueva realidad de orden cultural, psicológico, ideológico y filosófico amparada en la estructura organizacional de las misiones sociales.

En 2011 se reconfiguró la política social del gobierno al abandonarse el principio de misiones como programas sociales para atender necesidades de la población, que fue sustituido por el de grandes misiones, versión ampliada de las misiones que implicó una visión mucho más holística en el diseño y ejecución de la política, potenciando la articulación entre instituciones y misiones, potenciando la participación protagónica del pueblo organizado y la movilización

permanente como acciones del combate a las causas de la pobreza. Sin embargo, y tal como ocurrió con el predecesor del gobierno del presidente Maduro la necesidad de complementar la gestión social mediante instituciones que facilitarán la coordinación entre la nueva y la vieja institucionalidad; se crean y fomentan sucesivamente misiones y grandes misiones con objetivos desvirtuados y desvinculados de las áreas prioritarias de la población venezolana.

Referencias

- Aponte, Carlos (2010). El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999- 2009. En *Cuadernos del Cendes*, año 27, n° 73, Tercera época. enero – abril, pp. 31-70.
- Aponte, Carlos (2012). *La situación social de Venezuela: balance y desafíos*. Caracas: ILDIS. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/09463.pdf>
- Cabezas, Luis y D'Elia, Yolanda (2008). *La política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05574.pdf>
- Castro, Jhonny (2012). Las misiones sociales como políticas públicas en Venezuela: ¿un nuevo paradigma burocrático de ejercicio de gobierno? En *Mundo Nuevo*, año IV, n° 10, septiembre-diciembre, pp. 67-97. Disponible en: http://www.iaea.usb.ve/Mundo%20Nuevo/MN%2010/MN10_067-097_JhonnyCastro.pdf
- CEPAL (2000). *Panorama social de América Latina 1999-2000*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chávez, Hugo (2004). *Acto del desfile de las misiones bolivarianas*. Caracas: URRU. Disponible en: http://www.uru.org/videosbolibananos/discursos/Acto_Desfile_Misiones_Bolivarianas_28ago2004.pdf
- Chávez, Hugo (2011). *Gran Misión Hijos de Venezuela*. Caracas: CEIMS. Disponible en: http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=625:gran-mision-hijos-de-venezuela&catid=23:misiones-bolivarianas
- Cuadrado, Juan (2001). *Política económica: Objetivos e instrumentos*. Madrid, España: McGraw- Hill/ Interamericana.
- Del Búfalo, Enzo (1996). Estado, sociedad y pobreza en América Latina. Hacia una articulación de la política económica y social. En *Revista Reforma y Democracia*, n° 5, enero. Caracas: CLAD.
- D'Elia, Yolanda (2006). *Las Misiones Sociales en Venezuela: Una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas: ILDIS.
- D'Elia, Yolanda (2008). *Las Misiones Sociales en Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- D'Elia, Yolanda; Lacruz, Tito; y Maingon, Thais (2006). Los modelos de política social en Venezuela: universalidad vs. asistencialismo. En Maingon, Thais (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela* (pp. 185-228). Caracas: ILDIS, Cendes-UCV, UNFPA.
- D'Elia, Yolanda y Maingon, Thais (2009). *La política social en el modelo Estado/ Gobierno venezolano*. Caracas: ILDIS. Disponible en: http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=145
- D'Elia, Yolanda y Quiroz, Cristyn (2010). *Las misiones sociales: ¿una alternativa para superar la pobreza?* Caracas: ILDIS. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08806.pdf>
- Eljuri, Elías (2006). Impacto social de las misiones Barrio Adentro y Mercal. En Giordani, Jorge; Baptista Asdrúbal; Eljuri, Elías; Silva, Nadeska; Rivas, José; y Sáinz, Pedro (autor.), *Inclusión social y distribución del ingreso* (pp. 95-170). Caracas: BCV.

- España, Luis (2006). *Venezuela: Un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. Caracas: Acuerdo Social, pp. 15- 561.
- España, Luis (2011). *La política social de Venezuela: volver a lo básico*. Caracas: Observatorio Venezolano de la Seguridad Social. Disponible en: <http://www.eumed.net/oe-vess/lit/lpe.htm>
- González, Lisette y Lacruz, Tito (2007). *Política social en Venezuela*. Caracas: UCAB. Disponible en: http://biblioteca2.ucab.edu.ve/iies/bases/iies/texto/GONZALES_Y_LACRUZ_2007.PDF
- Harnecker, Marta (2004). *Intervenciones del Presidente de la República Hugo Chávez Frías en el Taller de Alto Nivel -El nuevo mapa estratégico-*. Caracas: Ediciones MinCi. Disponible en: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/downloads/2013/01/nuevomapaestrategico.pdf>
- Lacruz, Tito (2006). Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada. En Maingon, Thais (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela* (pp. 111-184). Caracas: ILDIS, CENDES-UCV, UNFPA.
- Llambí, Luis. (1998). *La Reforma del Estado en Venezuela*. Caracas: Fundación Polar. pp. 14-176.
- Maingon, Thais (2004). *Política social en Venezuela: 1999-2003*. En Cuadernos del Cendes, vol. 21, n° 55, abril. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082004000100004
- MPPP (2007). *Líneas Generales Del Plan De Desarrollo Económico Y Social De La Nación 2007 - 2013*. Disponible en: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf>
- MPPP (2013). *Líneas Generales Del Plan De Desarrollo Económico Y Social De La Nación 2013 - 2019*. Disponible en: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Programa-Patria-2013-2019.pdf>
- MPPP (2016). *Base de datos sobre programas sociales – BDPROS*. Caracas: Fundación Escuela de Gerencia Social. Ministerio del Poder Popular de Planificación. Disponible en: http://www.gerenciasocial.gob.ve/wwwroot/bases_datos/bdpros/paginas/RMISION_BARRIO_ADENTRO_I.html
- MSDS (2002). *Plan estratégico social. El desarrollo de un pensamiento estratégico en las políticas públicas por la calidad de vida y salud*. Caracas: OPS-PMS-Ministerio De Salud Y Desarrollo Social. Disponible en: http://www.ops-oms.org.ve/site/venezuela/docs/Plan_Estrategico_Social.doc
- MPPCI (2007). *Misiones Bolivarianas*. Caracas: Ediciones MinCi. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Disponible en: http://aristobulo.psu.gov.ve/wp-content/uploads/2008/09/misiones_bolivarianas.pdf
- MPPCI (2014). *Las Misiones Sociales*. Caracas: Ediciones MinCi. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Disponible en: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2014/09/MISIONES-SOCIALES1.pdf>
- Mujica, Norbis y Rincón, Sorayda (2006). Caracterización de la política social y la política económica del actual gobierno venezolano: 1999-2004. En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12, n° 1, abril. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112006000100003
- Musgrave, Richard (1959). *The Theory of Public Finance*. Tokio: McGraw-Hill.
- Otálvaro, Andrés (2009). Una nueva estrategia de política social en América Latina como alternativa al neoliberalismo: el caso de las misiones bolivarianas en Venezuela. En *Análisis Político*, n° 66, mayo-agosto, pp. 123-144. Disponible en: <http://168.176.5.108/index.php/anpol/article/view/45915/47478>
- PDVSA (2015). *Misiones sociales*. Caracas: Petróleos de Venezuela S.A. Disponible en: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=40
- RNV (2016). *Lea aquí el decreto de la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro*. Decreto N° 2.367, Despacho del Presidente. Disponible en: <http://rnv.gob.ve/lea-aqui-el-decreto-de-la-gran-mision-abastecimiento-soberano-y-seguro/>
- Silva, Nadeska (2006). Organizaciones y redes sociales en las políticas de inclusión social. En Giordani, Jorge; Baptista Asdrúbal; Eljuri, Elías; Silva, Nadeska; Rivas,

José; y Sáinz, Pedro (autor.), *Inclusión social y distribución del ingreso* (pp. 171-303). Caracas: BCV.

- Sottoli, Susana (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. En *Papeles de Población*, vol. 8, n° 34, octubre-diciembre. Disponible en: <http://repositoriodigital.academica.mx/jspui/handle/987654321/227863>
- Uvalle-Berrones, Ricardo (2011). Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar. En *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, n° 55, enero-abril, pp. 37-68. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v18n55/v18n55a2.pdf>
- Valdés Paz, Juan y Espina, Mayra (2011). *América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto – enfoques y experiencias*. Montevideo, Uruguay: UNESCO.
- Virtuoso, José (2006). La política social desde los sectores populares de los barrios urbanos. En Maingon, Thais (coord.), *Balace y perspectivas de la política social en Venezuela* (pp. 291-308). Caracas: ILDIS, Cendes-UCV, UNFPA.