



Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis

Yolanda D'Elia
(coordinadora)



Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis

Yolanda D'Elia
(coordinadora)

Investigadores/as:

Cecilia Torres

Norma Pérez

Claudia Giménez

Thais Maingon

Tito Lacruz

Osmary Torres

Colaboradoras:

Verónica Zubillaga

Elida Di Buenaventura

Caracas - Venezuela
Octubre 2006



©Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS
Apartado 61712, Caracas 1060
www.ildis.org.ve
1ª edición, octubre 2006

Hecho el depósito de Ley
Depósito legal: lf 81120063003479
ISBN 980-6077-51-2

Producido por:



Edición, corrección y coordinación editorial:
Helena González

Diseño gráfico y montaje electrónico:
Michela Baldi

Índice

Presentación	
Kurt Peter Schütt	5
Introducción	7
Postura de los investigadores	9
Capítulo 1	
Cronología institucional de las Misiones Sociales	15
Misión Barrio Adentro: la salud comunitaria	15
Las brigadas médicas cubanas en Vargas	15
Convenio Integral Cuba-Venezuela en salud.....	17
Plan Barrio Adentro para Caracas y atención primaria en salud.....	19
Inicio del Plan Barrio Adentro en el año 2003	24
Expansión y lanzamiento de la Misión Barrio Adentro.....	28
El MSDS y la Misión Barrio Adentro I, II y III en 2004.....	31
La Misión Barrio Adentro en el año 2005	34
Misión Mercal: el abastecimiento y la protección alimentaria	45
El déficit de abastecimiento alimentario en Venezuela	45
Paro Nacional de 2002 y desabastecimiento alimentario.....	46
Misión Mercal: misión, estructura operativa y desempeño en 2004	49
Misión Vuelvan Caras: la producción y la cooperación	57
De “Todas las Manos a la Siembra” a la “Misión Vuelvan Caras”	57
Capacitación laboral para combatir el desempleo y la pobreza	58
Hacia un nuevo modelo económico: el desarrollo endógeno	59
El ministerio de Economía Popular (MINEP).....	60
Desarrollo endógeno y Misión Vuelvan Caras	61
NUDES, Cooperativas y Frentes de Batalla	64
La Misión Vuelvan Caras: su misión y estructura operativa en 2004	70
La Misión Vuelvan Caras en 2005.....	74
Misiones Robinson I y II y Ribas: la inclusión educativa	77
Plan “Ecuación para Todos”	77
Convenio de Cooperación Cuba-Venezuela en educación	79
Plan de Alfabetización.....	79

Momentos claves en el desarrollo de la Misión Robinson	81
La Misión Robinson: su misión y estructura operativa en 2004.....	83
La Misión Robinson I y II en 2003, 2004 y 2005.....	88
Momentos claves en el desarrollo de la Misión Ribas	91
La Misión Ribas: su misión y estructura operativa en 2005.....	93
La Misión Ribas en 2003, 2004 y 2005.....	98
Hacia dónde van las misiones educativas Robinson I y II, y Ribas	99
Misión Sucre: la equidad en la educación universitaria	101
Plan para el desarrollo de la educación superior 2002-2006	101
La Misión Sucre: su misión y estructura operativa en 2004	104
La Misión Sucre: su desempeño en los años 2003, 2004 y 2005.....	109
Misión Hábitat: acceso a tierras, reordenamiento urbano y mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.....	111
Planes Avispa y Plan Hormiga	112
Misión Vivienda	112
La Misión Hábitat: su misión y estructura operativa	116
La Misión Hábitat en 2004 y 2005.....	121
El futuro de la Misión Hábitat.....	122
Capítulo 2	
Relatos de las Misiones Sociales en barrios populares de Caracas y de los estados Miranda y Vargas.....	125
Relatos de la Misión Barrio Adentro.....	128
Relatos de la Misión Mercal.....	153
Relatos de la Misión Vuelvan Caras	159
Relatos de las misiones educativas Robinson I y II, Ribas y Sucre.....	174
Relatos de la Misión Hábitat.....	180
Capítulo 3	
Análisis sociopolítico de las Misiones Sociales	189
Visiones de la transición	189
El Proyecto de Revolución Bolivariana	195
Las Misiones Sociales.....	206
Impactos de las Misiones.....	212
Bibliografía.....	221

Presentación

Las páginas que siguen son el resultado de la investigación «Análisis sociopolítico de las misiones sociales del gobierno venezolano» financiada por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) de Venezuela y realizada entre los meses de abril y diciembre del año 2005. El objetivo fue el estudio de un conjunto de Misiones Sociales que adelanta el gobierno nacional en el marco del Proyecto de Revolución Bolivariana bajo el liderazgo del presidente Hugo Chávez Frías y que se insertan dentro de un complejo proceso de transición que ha tenido notables efectos sobre la sociedad venezolana.

El estudio consistió en documentar la naturaleza, concepción e instalación de las misiones sociales en los ámbitos institucional y comunitario y, a partir de esta documentación, en una aproximación al análisis de sus impactos sociales, políticos, institucionales y culturales, desde un punto de vista cualitativo. Las Misiones escogidas fueron aquellas más relacionadas con el núcleo de la política social gubernamental (Barrio Adentro, Robinson I y II, Sucre, Ribas, Mercal, Vuelvan Caras y Hábitat). El estudio se circunscribió a los municipios Libertador y Sucre del Distrito Metropolitano de Caracas, y al municipio Vargas del estado Vargas.

Los resultados se presentan en tres capítulos. Cada capítulo tiene un cuerpo de contenidos propio y podrían leerse por separado si así lo decide el lector, ya que remiten a distintos planos de acercamiento a las Misiones. El primer capítulo sistematiza la cronología institucional de las Misiones, destacando sus orígenes, diseño, desempeño y valoración. El segundo recoge relatos sobre la experiencia de las Misiones en las comunidades, considerando la opinión del personal operativo de los programas, de las organizaciones comunitarias involucradas y de los beneficiarios-participantes en aquellos casos donde fue factible entrevistarlos. El tercer capítulo contiene un análisis sociopolítico de las Misiones, enriquecido por los aspectos y las evidencias que suministran los dos capítulos anteriores.

El equipo de investigadores estuvo integrado por Yolanda D'Elia, coordinadora del estudio y responsable de la Misión Barrio Adentro; Cecilia Torres, encargada de las Misiones Educativas y Hábitat; Claudia Giménez de la Misión Mercal; Norma Pérez y Verónica Zubillaga de la Misión Vuelvan Caras, Osmar Torres colaboró en la Misión Barrio Adentro y desarrolló el tema de los aspectos culturales y Elida Di Buenaventura fue colaboradora en las Misiones Educativas Robinson I y II y Ribas. Thais Maingon y Tito Lacruz redactaron las partes relativas al contexto sociopolítico y al proyecto de revolución bolivariana en sus aspectos sociales. También brindaron su apoyo el Centro Gumilla, el Programa de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea), la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, el Centro de Organización y Derechos Humanos del Estado Vargas (Codehva), el Grupo Caribes de Itagua (Sector Las Casitas, Parroquia La Vega) y el Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana In-

dustria (Inapyme). En la estructura final del estudio agradecemos los valiosos aportes de Jesús Robles, Flavio Carucci, Luis Francisco Cabezas, Antonio González Plessman, Manuel Gándara, Noris Correa, José Luis Fernández-Shaw, Juan Agulló, Jorge Reyes y Luis Ernesto Caldera.

Como es usual señalar en estos casos, las reflexiones y los análisis contenidos en la presente publicación son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y en nada comprometen al ILDIS como organización que asumió el reto de promoverla y someterla al debate público.

Kurt Peter Schütt

Director del ILDIS

Representante en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert de la República Federal de Alemania

Introducción

Las misiones surgen en el año 2003, como iniciativa del gobierno nacional a fin de atender en forma prioritaria a los sectores populares del país —que representan la gran mayoría— en áreas donde existieran altos déficit de atención de la política social. Su aparición ocurre dentro de un clima de confrontación y polarización política cuyos momentos más álgidos fueron el intento de Golpe de Estado en abril de 2002, el Paro Petrolero de diciembre de 2002 y el Referendo Revocatorio de agosto de 2004.

Desde el año 2003 se conocen cerca de 20 programas gubernamentales con el nombre de Misiones. De éstas se escogieron 7, por estar relacionadas con la política social, tener cierta envergadura poblacional, organizativa y financiera, y ser consideradas emblema de la acción de gobierno. Estas Misiones fueron: Misión Barrio Adentro (atención primaria en salud); en educación, Misiones Robinson I y II (alfabetización y culminación estudios primarios), Ribas (culminación de educación media) y Sucre (acceso a estudios universitarios); Misión Mercal (abastecimiento alimentario y protección nutricional); Misión Vuelvan Caras (capacitación en labores productivas con formación en desarrollo económico y cooperativismo), y Misión Hábitat (tierra, vivienda y proyectos urbanos para la calidad de vida).

Estas Misiones 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. El engranaje de estos objetivos puede visualizarse de la siguiente manera:

Objetivos del Proyecto Bolivariano	Objetivos de las Misiones
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.
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.
Estado social constituyente	Prefiguración de una nueva institucionalidad pública desburocratizada y alineada a los intereses y demandas de los sectores populares.
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.

Las misiones son relativamente recientes y se han desarrollado de manera masiva en un tiempo muy corto. Su estructura, implantación y ejecución no está acabada y faltan mecanismos institucionales de gestión por completar. Como consecuencia, existen importantes restricciones de información por falta de datos, sistematización de los existentes y limitaciones de acceso a las fuentes. Estas características condujeron a un estudio reconstructivo sobre el diseño y la dinámica operativa de las misiones, para luego realizar un acercamiento exploratorio a la evaluación de sus impactos sociopolíticos.

Para ello se levantó información de primera mano en las instituciones y en las comunidades donde se encontró que las misiones estuvieran operando. Debido a limitaciones de tiempo y recursos, el estudio se realizó en los municipios Libertador y Sucre del Distrito Metropolitano de Caracas, y el municipio Vargas del estado Vargas. Los capítulos 1 y 2 de este estudio presentan la reconstrucción de las misiones desde la perspectiva de lo que dicen las instituciones y lo que ocurre en las comunidades.

El principio que anima este estudio es destacar como indispensable el punto de vista sociopolítico para comprender las misiones. Éstas nacen de una estrategia político-electoral para llegar rápidamente a los sectores de mayor respaldo al gobierno, estrategia que se diseña en un momento crítico cuando el gobierno percibió como posible una amenaza a su continuidad. Además, a través de ellas se canalizan abiertamente los objetivos del proyecto político de los actores gobernantes por lo que, en el tiempo transcurrido, las misiones se han convertido en medios y mecanismos para sostener las líneas de acción del gobierno, al margen de una institucionalidad que ha sido muy debilitada y no tiene capacidad para conducir tales acciones.

En la perspectiva sociopolítica, las misiones tienen que ser estudiadas en conexión con el proyecto bolivariano para comprender su diseño, las acciones que éstas abarcan y los fines de cambio que se persiguen en cada uno de estos aspectos. El proyecto, a su vez, se inserta en un momento de transición para el país cuya naturaleza y desenlace es distinto según la óptica de cada sector. Por esta vía, las misiones son un laboratorio para observar los efectos de la aplicación del proyecto, así como una ventana a través de la cual mirar sus posibles trayectorias.

El capítulo 3 de este estudio recoge el intento de acercamiento de los investigadores a un análisis de los impactos de las misiones en los ámbitos social, político, institucional y cultural, a partir de las evidencias reseñadas en los capítulos 1 y 2. Cabe destacar que no se trata de una medición de impactos —entendidos como resultados en la situación o condiciones de la gente— sino de una cronología de procesos y vivencias que pueden orientar acerca de los elementos críticos que pueden hacer avanzar, limitar o impedir estos impactos.

La metodología del estudio consistió en desarrollar diferentes planos de acercamiento a las misiones, básicamente de carácter cualitativo. Estos planos fueron: a) el contextual, donde se trabajó una descripción del contexto sociopolítico del país y del proyecto bolivariano; b) el plano institucional, donde se realizó una sistematización de la cronología de las misiones, contado por funcionarios y documentos oficiales; c) el plano operativo, donde se recoge el relato de los actores directamente involucrados en las misiones en el ámbito de la comunidad; y c) el análisis de los impactos en los ámbitos social, político, institucional y cultural, tomando como base los planos anteriores.

Postura de los investigadores

En un clima de polarización como el que se vive en el país desde hace varios años y teniendo presente la responsabilidad que asumimos los investigadores con las personas y organizaciones (gubernamentales y comunitarias) que nos ofrecieron información y apoyo, creímos importante señalar en esta breve nota la postura ética y científica con la cual se abordó este estudio.

En primer lugar, como principal parámetro de evaluación los investigadores adoptamos los derechos consagrados en la Constitución de 1999, específicamente aquellos derechos sociales relacionados con la naturaleza de las Misiones. Este parámetro nos permitió introducir el tema frente a cada uno de los entrevistados, fueran instituciones públicas o miembros de la comunidad, bajo una óptica enfocada en las consecuencias para la dignidad, el bienestar y la calidad de vida de las personas. En este sentido, los resultados del estudio están dirigidos a señalar elementos que permitan corregir o modificar políticas y acciones con el objetivo de realizar aportes que tengan un efecto positivo sobre el respeto y la garantía de estos derechos.

En segundo lugar, el estudio no hace juicios *a priori* ni cuestionamientos a las opiniones expresadas por los entrevistados o sobre las situaciones encontradas. Cada elemento que se presenta tiene una base argumentativa fundamentada en evidencias recogidas en documentos, relatos y observaciones de campo. Por eso se quiso presentar en los dos primeros capítulos una descripción de las evidencias, para luego, en el último capítulo, recoger el análisis de los investigadores sobre la base de estas evidencias.

En tercer lugar, el estudio pretende abrir espacios de reflexión y debate sobre la importancia de la política social para avanzar hacia una sociedad incluyente y democrática. Los elementos positivos y negativos de las Misiones deben ayudar a construir firmes y serios procesos de institucionalización de los sistemas de bienestar y protección de la población, sobre la base de una progresiva universalidad, equidad y participación activa y deliberativa de los ciudadanos. Las Misiones son una expresión de la política social, mas no la única, y en ellas no se agota un modelo de política pública que abogue por el entrelazamiento de la libertad y la justicia social.



Capítulo 1

Cronología institucional de las Misiones Sociales



Cronología institucional de las Misiones Sociales

Este capítulo presenta una reconstrucción cronológica de las Misiones Sociales del gobierno venezolano en las áreas de salud (Misión Barrio Adentro), educación (Misiones Robinson I y II, Ribas y Sucre), alimentación (Misión Mercal), economía popular (Misión Vuelvan Caras) y hábitat (Misión Hábitat). La cronología de estas Misiones relata las razones que les dieron origen, el proceso a través del cual fueron adoptando una definición y estructura organizativa, las características de diseño, operación y desempeño que fueron resultando de ese proceso y algunas consideraciones sobre sus dificultades y posible evolución futura. A cada Misión corresponde una cronología propia y diferente en cada uno de los aspectos antes señalados. Los aspectos comunes son abordados en el capítulo 3 de este estudio.

Las cronologías fueron elaboradas con base en documentos de gobierno e investigaciones publicadas, en estadísticas oficiales y en entrevistas a funcionarios de organismos públicos con responsabilidades en la dirección, coordinación, planificación y ejecución de las Misiones. Debido a la manera como éstas aparecieron, a sus características de gestión extra-institucional y a los continuos cambios a los que estuvieron sometidas durante una trayectoria todavía muy corta para el momento en el que se realizó el estudio, la reconstrucción cronológica se convirtió en un requerimiento para ordenar y producir información sistematizada sobre el desarrollo de estas Misiones que no poseían los organismos de gobierno, además de que produjo significativos aportes informativos y analíticos. Con esta finalidad, los organismos públicos consultados fueron: Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) y Alcaldía Libertador (Caracas) para la Misión Barrio Adentro I, II y III; Ministerio de Educación y Deporte para la Misión Robinson I y II; la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) para la Misión Ribas; el Ministerio de Educación Superior (MES) para la Misión Sucre; el Ministerio de Alimentación (MINAL) y las empresas MERCAL C.A., LA CASA S.A. y la Fundación PROAL para la Misión Mercal; el Ministerio de Economía Popular para la Misión Vuelvan Caras, y el Ministerio de Hábitat y Vivienda para la Misión Hábitat.

Misión Barrio Adentro: la salud comunitaria

Las brigadas médicas cubanas en Vargas

Entre los días 15 y 16 de diciembre de 1999 se produjo un desastre natural de enormes proporciones en diez estados del país, de los cuales el mayor afectado en intensidad y extensión fue el estado Vargas. Este desastre fue ocasionado por fuertes y continuas lluvias que produjeron inundaciones y deslaves que arrastraron a comunidades enteras hasta orillas del mar. Más de 50% de los daños hu-

manos y físicos ocurrieron en esta entidad federal. Según los reportes oficiales, en Vargas resultaron afectadas 215.000 personas, de las cuales quedaron damnificadas cerca de 55.000 (ILDIS, 2000, pp. 9-17). La infraestructura hospitalaria y ambulatoria de la entidad quedó parcialmente inhabilitada y la que continuó operativa resultaba insuficiente para hacer frente a la magnitud de la tragedia.

Como parte de las iniciativas de ayuda humanitaria que prestaron varios países a Venezuela¹, el 17 de diciembre de 1999 llegó al país una Brigada de Médicos procedente de Cuba: “El contingente [...] constaba de 454 personas, incluyendo 250 médicos, dijo Adalberto Sotolongo Castillo, epidemiólogo, de 37 años de edad, que coordina a sus compatriotas desde una base en La Guaira. La mayoría llegó entre dos y cuatro días después del desastre en el que murieron decenas de miles de personas y cientos de miles quedaron damnificadas” (*El Universal*, “Médicos cubanos continúan en Vargas”, reportaje especial de Ralph Shusler, 31-01-2001).

Las brigadas cubanas estaban integradas por personal médico, de enfermería, epidemiólogos y técnicos de higiene (cf. Ruiz, 2000, pp. 18-24). Los médicos organizaron planes de atención y formaron a miembros de la comunidad, principalmente mujeres, como promotoras de salud². Estas brigadas continuaron en el estado Vargas hasta el año 2002³ y más tarde fueron extendidas a zonas rurales de los estados Lara, Miranda, Trujillo y Bolívar. Pasada la emergencia, las brigadas se dedicaron a prestar atención médica y a la prevención de enfermedades en zonas donde se había perdido gran parte de los servicios básicos de saneamiento⁴.

El gremio médico venezolano reaccionó en contra de este tipo de actividad, mientras que la población atendida manifestó estar a favor⁵. Voceros políticos de oposición al gobierno, denunciaron en el año 2002 la presencia de personal médico cubano con intenciones ideológicas. La Federación Médica Venezolana protestó las prácticas realizadas por estos médicos quienes no contaban con la acreditación legal para ejercer la medicina en el país (*El Universal*, 31-01-2001). Ante las reiteradas denuncias, la Embajada de Cuba en Venezuela publicó un comunicado aclarando el propósito hu-

1. Entre los gobiernos que prestaron apoyo en el momento de la tragedia se encuentran: Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Cuba, Chile, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, México, Puerto Rico, Reino Unido y Suiza, entre otros.

2. “Desde el mismo momento establecieron un plan de acción inmediata, distribuyéndose por todo el territorio del estado... la jornada de trabajo se estructura en dos sesiones...una consulta médica a nivel del ambulatorio y...visitas a las familias en las cuales se efectúa el llenado de historia clínica familiar (Carpeta Familiar) así como el censo de las personas con factores de riesgo para la salud, personas enfermas y con discapacidades por enfermedad o por accidente. Esta clasificación permite establecer las prioridades (Dispensarización) en el seguimiento de los casos y establecer estrategias de atención (...)” (Ruiz, 2000, p. 20).

3. La prensa nacional registra en el año 2001 la presencia de 48 brigadas médicas cubanas distribuidas a lo largo de toda la zona costera del estado Vargas, con la presencia de epidemiólogos, cirujanos, traumatólogos, anesthesiólogos, ginecólogos, pediatras, internistas y enfermeras.

4. “...en la fase posterior a la catástrofe, están tratando fundamentalmente casos de diarreas grave e infecciones cutáneas y respiratorias. Prevenir brotes de epidemias ha sido otro de los principales cometidos del contingente cubano aquí. Dado que 90% del sistema de aguas negras de la costa quedó destruido, estos esfuerzos revisten carácter de urgencia” (*El Universal*, “Atienden a 40 pacientes por galeno”, 31-01-2001).

5. Como relata Pedro Ruiz (2000, p. 18), la presencia de las brigadas cubanas generó enfrentamientos: “...Por una parte el presidente de la Federación Médica Venezolana y el Colegio de Médicos del estado Vargas plantearon denunciarlos ante el Cuerpo Técnico de Policía Judicial por práctica ilegal de la medicina. Por la otra, los vecinos han enfrentado enérgicamente estas posturas, las cuales han sido calificadas de insolentes y antipatrióticas”.

manitario y desinteresado de la ayuda del gobierno cubano a Venezuela⁶. Algunos testimonios de las comunidades expresaban satisfacción con la presencia del personal médico cubano: “‘Estoy muy contento de que estén aquí’ —dijo José Iriarte, de 42 años, trabajador de la CANTV (Compañía Nacional Teléfonos de Venezuela). ‘Desde hace bastante tiempo que no veíamos un doctor aquí’. El miércoles, padre e hijo estuvieron rodeados por más médicos y enfermeras de lo que el promedio de los venezolanos ha visto en una década...” (*El Universal*, Reportaje Especial de Ralph Shusler “Médicos Cubanos continúan en Vargas”, 31-01-2001).

Entre argumentos en pro y en contra, el gobierno estudió distintas propuestas para que la ayuda médica cubana continuara, entre ellas: extender la permanencia de las brigadas que habían trabajado en la tragedia de Vargas⁷, enviar bachilleres venezolanos/as a estudiar medicina en Cuba⁸ o un esquema más integral de cooperación en el campo de la salud. Las propuestas finalmente se concretaron en un convenio energético, económico y social entre Venezuela y Cuba, firmado en el año 2000, a través del cual el país recibiría un amplio apoyo del gobierno cubano, principalmente, en asistencia médica.

Convenio Integral Cuba-Venezuela en salud

En ocasión de la visita de Fidel Castro a Venezuela, el 30 de octubre del año 2000 se firma el Convenio de Cooperación Integral entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela. Una parte de este convenio lo constituye un acuerdo energético, donde se estipula, entre otros aspectos, que Venezuela venderá a Cuba hasta 53.000 barriles de petróleo al año bajo un régimen preferencial de precios. También se establece un acuerdo de reciprocidad y ayuda mutua en donde el gobierno de Venezuela prestará asesoría y asistencia técnica al gobierno cubano en materia de hidrocarburos.

En el mismo Convenio, Cuba se compromete a ofrecer, en forma gratuita, es decir, sin ningún tipo de cobro a los usuarios, los servicios médicos de especialistas y técnicos en salud que serían trasladados a las zonas más desatendidas del país, así como también a colaborar en la formación médica de estudiantes venezolanos en Cuba y el tratamiento de pacientes venezolanos en instituciones de salud

6. En línea: www.el-nacional.com/referencia/documentos/pdf/comunicuba.pdf

7. “Gilberto Colmenares [...] en emotiva intervención planteó solicitar al gobierno nacional extender la permanencia de la Brigada Cubana, debido a que la emergencia médica aún no ha cesado en el estado Vargas” (ILDIS, 2000, p. 21). Sin embargo, en el año 2000 el ministro de Salud Gilberto Rodríguez Ochoa anunciaba la decisión de retirar a la Brigada Médica Cubana del país, hecho que se llevó a cabo en el año 2002.

8. En 1999 el gobierno cubano ofrece 100 becas para aspirantes venezolanos en estudios de medicina. La viceministra de Salud venezolana decía al respecto: “...’Pensamos que estas becas pueden ser utilizadas para bachilleres residenciados en las zonas fronterizas. Aunque se diga que hay exceso de profesionales en el país, lo cierto es que tenemos cargos vacantes en el Delta, Apure, Amazonas, Bolívar o Zulia, ya que no hay disposición de médicos jóvenes de ir a trabajar en zonas fronterizas...’, —Osorio explicó que podrían plantearse intercambios por convenios de capacitación profesional—. ‘Los convenios de intercambio no son nuevos. Se han hecho, por ejemplo, a través de la Organización Panamericana de la Salud’” (*El Universal*, “MSAS niega ingresos de médicos cubanos”, 22-05-99). Ese mismo año, Venezuela firmó un Acuerdo de Intención con Cuba aceptando las 100 becas para estudiar en la Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM), además de la asesoría de Cuba en programas de formación en medicina familiar, salud pública y epidemiología, en organización de la atención primaria y de la compra de vacunas y del sistema SUMA para despistaje de enfermedades (véase, en línea: <http://www.defensoria.gov.ve/imprimir.asp?sec=190702&id=1319&plantilla=8>).

Cuadro 1.1 Convenio de Cooperación Integral Cuba-Venezuela. Disposiciones en Salud

Acuerdos	Componentes
Traslado de personal de salud cubano a Venezuela (Convenio Integral Cuba-Venezuela, Artículo IV. Disposición Especial)	<ul style="list-style-type: none"> • Traslado de médicos, especialistas y técnicos de la salud a Venezuela para prestar atención en lugares donde no existiera suficiente disponibilidad de médicos venezolanos, así como entrenamiento. Los salarios del personal cubano y la manutención de sus familias en Cuba quedan a cargo del gobierno cubano mientras que los gastos de alimentación, alojamiento y transporte son pagados por el gobierno venezolano.
Formación de personal médico y de enfermería en Cuba (Anexo 1. Punto 10. Convenio Cuba-Venezuela)	<ul style="list-style-type: none"> • Formación de posgrado para estudiantes venezolanos en especializaciones médicas: medicina general, epidemiología y otras a determinar con el fin de fortalecer y ampliar los servicios del sistema de salud. • Capacitación de personal de enfermería y otros técnicos de salud en cursos intensivos para ser ubicados en zonas aisladas, donde este personal no exista o sea insuficiente.
Tratamiento de pacientes en Cuba (Anexo 1. Punto 10. Convenio Cuba-Venezuela)	<ul style="list-style-type: none"> • Tratamiento de adicciones: drogas, alcohol y fármacos. • Tratamientos para restauración neurológica, retinosis, pigmentaria, ortopedia y traumatología, así como trasplantes de médula, corazón, hígado, riñón y córnea. • Chequeos médicos especializados y eventuales tratamientos a los trabajadores y técnicos petroleros de Venezuela.
Venta de equipos y productos médicos cubanos a Venezuela (Anexo 1. Punto 4. Convenio Cuba-Venezuela)	<ul style="list-style-type: none"> • Una lista de medicamentos genéricos. <p>Vacunas: Hepatitis B, antimeningocócica tipo B y antileptospirosis; interferón Alfa 2B humano recombinante, 3,5 y 10 MUI para el tratamiento de infartos; eritropoyetina humana para la anemia; anticuerpos monoclonales.</p> <p>Medios de diagnóstico clínico: policinasol (ateromixol); trofin (reconstituyente antianémico y antiasmático de origen natural); melagenina (para vitiligo); coriodermina para psoriasis; crema basada en Factor de Crecimiento Epidérmico y medicamentos para la terapia retroviral contra el SIDA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medios de cultivo y medios criogénicos. • Equipos médicos: electrocardiógrafos con monitores, electroaudiómetros, equipos de electroencefalografía, electromiografía, prueba ergométrica, sistema ultramicro-análisis (SUMA) y kits de diagnóstico, espectrofotómetros, sistema para neurocirugía estereotáxica, oxímetros de pulso. • Materiales y artículos ortopédicos y suplemento alimentario para implantes óseos y otros biomateriales.

cubanas (cuadro 1.1). De igual manera, el Convenio permite que Cuba pueda vender a Venezuela bienes y servicios, entre los que se encuentran medicamentos, equipos y productos médicos. El Convenio fue firmado con una duración de 5 años y se renovó en el año 2005 teniendo vigencia por 5 años más (Artículos III y IV, Disposición Especial, del Convenio de Cooperación Cuba-Venezuela 2002).

El Convenio Cuba-Venezuela permitió al gobierno darle formalidad legal tanto a las brigadas médicas cubanas que todavía se encontraban en el país como a la formación de estudiantes de medicina en Cuba. Pero también abrió las posibilidades para extender esta ayuda a Venezuela en las

áreas de alimentación, educación, deportes y salud⁹. En noviembre del año 2001 se firma un Acuerdo Migratorio entre los dos países para realizar el traslado del personal médico a Venezuela y de estudiantes y pacientes venezolanos/as a Cuba. Este Acuerdo Migratorio, contemplado dentro del mismo Convenio¹⁰, se conoce como “Convenio Médico” y se activó el mismo año de su firma con el viaje de los primeros 72 pacientes venezolanos/as a Cuba. Mediante este Acuerdo cerca 3.700 pacientes venezolanos/as fueron atendidos en 14 centros de salud de Cuba¹¹ durante los años 2001 y 2002. También, en el mismo año de la firma del Convenio Cuba-Venezuela, viajaron a Cuba los primeros 56 estudiantes venezolanos/as para formarse como especialistas en medicina general integral. Esta especialización tiene una duración de 6 años, según el programa de estudios de las universidades cubanas.

Para el año 2001 el embajador venezolano en Cuba, Julio Montes, hacía pública la intención de trasladar 1.500 médicos/as cubanos/as a Venezuela para atender a los venezolanos que habitaban en zonas de difícil acceso. En palabras de este embajador: “La propuesta venezolana es hacer un llamado público a los médicos venezolanos para que ocupen las plazas que están vacantes en los sitios más recónditos y apartados del país, aquellos que tienen condiciones de vida muy difíciles, de transporte, de localización urbana y geográfica y poner esas plazas a la disposición de los médicos venezolanos inicialmente. Pero para los lugares que no fueran ocupados y para no dejar a la población desasistida de la atención médica, serán llamados los médicos cubanos... La propuesta ya la hizo Cuba a Venezuela, pero aún no se ha definido la fecha para la salida de estos profesionales...” (*El Universal*, 17-02-2001).

Plan Barrio Adentro para Caracas y atención primaria en salud

En el año 2002, la alcaldía del municipio Libertador en la ciudad de Caracas concibió un plan de desarrollo local que tuviera la capacidad para penetrar en los barrios de los sectores populares e integrar distintos campos de la política social (salud, educación y comunicación popular, abastecimiento alimentario y economía social) al igual que estimular la participación y la organización de las comunidades¹². Esta iniciativa se llamó “Plan Integral Barrio Adentro para Caracas” y era conducido por el

9. Los aspectos energéticos y sociales que forman parte del Convenio entre Cuba y Venezuela no fueron sometidos a la aprobación de la Asamblea Nacional. En sesiones de debate durante los años 2001 y 2003, el bloque de diputados oficialistas argumentaba que estos aspectos conformaban una ampliación del acuerdo de cooperación ordinario entre ambos países firmado en el año 1992, cuando lo aprobó el Congreso Nacional. En consecuencia, las acciones contra el convenio debían ser tramitadas en instancias judiciales y no ante la Asamblea.

10. Convenio Cuba-Venezuela 2000. Artículo VI: “A los fines de facilitar las labores de los funcionarios, especialistas y misiones de trabajo vinculadas al presente Convenio, se firmará un Acuerdo Migratorio en el plazo de treinta (30) días, contados a partir de la firma del mismo”.

11. De acuerdo con reportajes de prensa oficiales y no oficiales, desde el año 2001 se han hecho aproximadamente 26 vuelos anuales a Cuba con una capacidad estimada en 72 pacientes cada uno. En el año 2001 los reportajes registraron un total de 1.871 pacientes atendidos y una cifra similar se proyectaba para el año 2002 (*El Universal*, 11-05-2002, “1.040 colaboradores cubanos en el país”; MINCI, “Convenio Cuba-Venezuela: respuesta inmediata a la salud del pueblo venezolano”, 25-10-2005. En línea: <http://www.minci.gov.ve/reportajes1.asp?id=71>).

12. Desde un enfoque de economía social, la alcaldía del municipio Libertador propuso desarrollar un plan integral de calidad de vida para cada familia habitante de los barrios de Caracas, en materia de salud, educación, empleo y alimentación.

Instituto para el Desarrollo Local (IDEL), órgano de la alcaldía creado en el año 2001 como instituto adscrito sin personalidad jurídica¹³.

La idea inicial del Plan era desarrollar una red de centros de atención y encuentro comunitario denominados “Casas de la Salud y la Vida”, que más adelante fueron llamadas “Consultorios Populares”, en los cuales se combinarían actividades de atención, prevención y promoción de la salud, una actuación permanente de médicos, odontólogos y comités de salud, y el suministro a las comunidades de medicamentos a precios solidarios¹⁴. Las Casas de la Salud y la Vida, según Alayón (citado por Espinoza, 2004), eran los espacios “...donde los médicos y los odontólogos atienden a los pacientes con el apoyo de la comunidad, también en donde se discuten las formas de participación para la prevención de la salud; y sitio de concentración y encuentro para las personas del barrio”¹⁵.

Partiendo de la experiencia de Vargas y habiendo un convenio firmado entre Cuba y Venezuela para la asistencia médica gratuita, el alcalde del municipio Libertador, Freddy Bernal firmó, en el año 2003, el Convenio Médico con el embajador de Cuba en Venezuela, para traer al país los primeros 50 médicos cubanos e incorporarlos en el Plan Barrio Adentro, lo cual fue aceptado por el presidente de la República. Según expone la propia Defensoría del Pueblo, la alcaldía del municipio Libertador había realizado llamados a concurso a médicos venezolanos para llenar los cargos del plan barrio adentro sin obtener respuesta¹⁶.

La iniciativa de la alcaldía del municipio Libertador coincidía con las propuestas del ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) para poner en práctica un nuevo modelo de atención primaria basado en una estrategia integral de promoción de la salud y participación comunitaria que serviría de piso para la edificación del nuevo Sistema Público de Salud, tal como había quedado establecido en la Constitución de 1999. El MSDS había definido una propuesta de Red de Servicios de Atención Primaria y de Especialidades Ambulatorias (MSDS, 2002) que partía de un concepto de salud enten-

Los lineamientos de este plan eran: democratizar el espacio público mediante una organización comunitaria políticamente activa. Ello requería la promoción de la organización social y comunitaria, la construcción de tejido social en las comunidades y de un compromiso colectivo con el bienestar social.

13. El Instituto para el Desarrollo Local (IDEL) se creó con el objetivo de fomentar el desarrollo local mediante el diseño, la evaluación, el impulso y la ejecución de un conjunto de políticas públicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población y promover la acción organizada de las comunidades en las 22 parroquias que conforman el municipio Libertador.

14. Según las definiciones del plan recogidas en Espinoza/ILDIS (2004), las Casas de la Salud y la Vida son espacios donde los médicos y odontólogos atienden a los pacientes con el apoyo de la comunidad y se discuten las formas diferentes formas de participar dirigidas hacia para la prevención de la salud. En las Boticas Populares, se expenden medicinas dentro del barrio, incluyendo la medicina “verde” o con plantas medicinales; y los Comités de Salud, están constituidos por son grupos de personas de una comunidad que impulsan la organización y la participación en la promoción y prevención en salud. Como organización de base recibe formación teórico-práctica para analizar y estudiar la problemática social a nivel mundial y local. Su misión es integrar a la comunidad y a los diferentes factores políticos, económicos, sociales, culturales y medio ambientales, en pro de la salud y la calidad de vida de las comunidades; y velar, a través de una acción conjunta con las comunidades y los entes implicados, por la mejora e incremento de la asistencia médica y de buenas condiciones sanitarias y ambientales.

15. Alvarez y John Rangel 2004. Cita extraída del documento “Barrio Adentro: derrotando la pobreza, superando la exclusión”. Alcaldía del Municipio Libertador. Instituto de Desarrollo Local. Caracas 2003.

16. “...la alcaldía del municipio Libertador hizo un llamado a concurso para cargos de médicos, para ejercer en las comunidades de los barrios caraqueños. A ese concurso se presentaron 50 médicos venezolanos, de los cuales desertaron 30, quienes se negaban a vivir en las comunidades, proponían ir diariamente al trabajo. Se mantuvieron 20 especialistas que, por su condición, serían asignados a un segundo nivel de atención especializada”, Defensoría del Pueblo, 2004, en línea: [www.defensoria.gov.ve/materia/salud-y-seguridad-social/ Plan Barrio Adentro](http://www.defensoria.gov.ve/materia/salud-y-seguridad-social/Plan-Barrio-Adentro).

Cuadro 1.2 Plan Integral “Barrio Adentro” para Caracas

Objetivo General	Construir redes sociales orgánicas que influyan en el posicionamiento comunitario de las instituciones del Estado, para elevar la calidad de vida de los habitantes de los barrios.
Objetivos Específicos	<p>Estudiar socioeconómica y sociopolíticamente a los habitantes de las comunidades atendidas.</p> <p>Crear los espacios para la construcción de redes de: salud, educación, alimentación, deporte y recreación, economía social y cultura con la participación y corresponsabilidad de la comunidad.</p> <p>Diseñar y ejecutar programas de atención social integral en las áreas de: economía social, salud, cultura y educación.</p> <p>Organizar las comunidades en torno a las diferentes áreas del plan.</p> <p>Construir nuevos espacios de la cosa pública que viabilicen la confluencia de las comunidades y las instituciones del estado.</p>
Planes Específicos	
Participación popular en salud	Impulso a la salud integral, la medicina familiar y la atención primaria en salud, crear las Casas de la Vida y la Salud, Boticas Populares y constituir Comités de Salud en los cuales las comunidades puedan fortalecerse como actores sociales, defender sus intereses, formarse y desarrollar sus proyectos.
Una Sonrisa para el Barrio	Atención odontológica integral, emergencias y referencia de pacientes a centros del IVSS, y creación de un laboratorio protésico así como promoción de la salud bucal integral a través de información, formación y captación de promotores comunitarios y el desarrollo de planes locales con higienistas, mecánicos y técnicos dentales.
Cooperativas Mixtas de Abastecimiento (COMIDA)	Sistema de abastecimiento de alimentos a precios solidarios gestionado por las propias comunidades mediante la creación de centros de abastecimiento o bodegas, centros de acopio de alimentos interparroquiales, cooperativas de transporte, cooperativas parroquiales asociativas de las bodegas y centrales de cooperativas intraparroquiales.
Cooperativas de Producción y Comercialización de Medicinas y Alimentos Verdes (COMAVERDE)	Agricultura urbana y periurbana por medio de microhuertos familiares, cultivos hidropónicos y organopónicos para el consumo de plantas medicinales y alimentarias, impulsando hábitos, potencialidades y posibilidades endógenas de desarrollo con la participación activa de las comunidades organizadas.
Asociaciones Mixtas de Gas (AMIGAS)	Desarrollar un sistema de distribución y abastecimiento de gas en bombonas, gestionados por las propias comunidades, con la creación de una mini planta de llenado de bombonas (microempresa multifamiliar), centros de distribución administrados por la comunidad o a través de las cooperativas interparroquiales, cooperativa de transporte, cooperativas en cada uno de los espacios donde operen los comités de salud, que asocien a todas las familias al sistema “AMIGAS en el Barrio” y centrales de cooperativas interparroquiales.
Educación popular	Formación en herramientas teórico-prácticas para acompañar y fortalecer la organización comunitaria en la gestión de su propio desarrollo, y búsqueda de bienestar y autonomía, a través de la creación de una Escuela de Formación de Promotores Comunitarios cuyo objetivo es desarrollar capacidades a partir de la valoración de las riquezas de la vida en el barrio, sus intereses, demandas, problemas y capacidades, recuperando la memoria histórica, consolidando la identidad cultural, reconstruyendo los lazos de articulación a sus contextos locales, parroquiales, municipales, regionales, nacionales, latinoamericanos y mundiales.

Fuente: Espinoza, 2004.

da como calidad de vida¹⁷. “El enfoque de redes de promoción de la calidad de vida nos indica coordinación, consenso, diálogo, comunicación, intercambio, integración, suma de esfuerzos, trabajo conjunto y decisiones integrales en la búsqueda permanente de una mejor calidad de vida” (MSDS, 2002, p. 5).

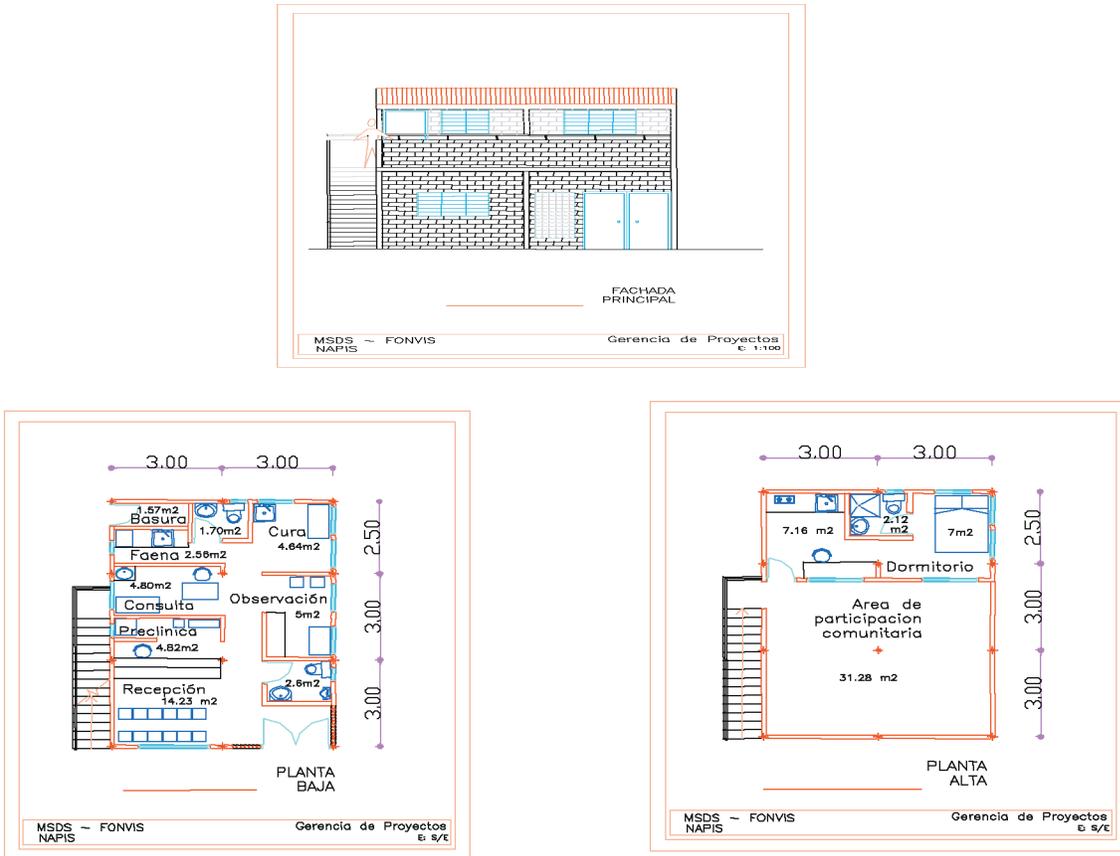
La instalación de esta red debía hacerse con diferente tipología, clasificación, ordenamiento, operatividad y concepción a las de los centros de salud que venían funcionando como ambulatorios en el sistema sanitario tradicional. Pero, sobre todo, suponía diseñar y aplicar un modelo de salud integral dentro de una visión pública, de lo cual se conocían buenas experiencias, tanto en Cuba como en Brasil. Igualmente suponía cambiar el enfoque curativo de la atención médica en Venezuela hacia otro en el que se tomaran en cuenta los problemas sociales de la gente dentro de las propias comunidades. El MSDS proponía entonces la creación de una red de salud conformada por tres ejes: los Núcleos de Atención Primaria en Salud (NAPIS), los Centros de Atención Primaria Integral (CAPRI) y los Centros de Especialidades Ambulatorias (CESPA).

En el concepto del MSDS, los NAPIS debían conocer la realidad de las familias bajo su responsabilidad a través del censo o diagnóstico de sus características sociales, demográficas y epidemiológicas; identificar los principales problemas de salud y situaciones de riesgo para las comunidades; elaborar un plano de la localidad para hacer visibles los determinantes del proceso salud-enfermedad con la participación de la comunidad; prestar atención integral de forma continua y racionalizada a las familias y personas; dar seguimiento a los casos de referencia y desarrollar acciones de promoción de la calidad de vida y de salud. Para cumplir con estas tareas se requería constituir un equipo de salud integrado por 1 médico general, 2 auxiliares de enfermería, 3 promotores comunitarios y 1 técnico en saneamiento.

Los NAPIS requerían la construcción de nuevos centros de salud con un diseño arquitectónico adaptado a sus funciones. El primer diseño fue propuesto en el año 2001 por el Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS), organismo adscrito al MSDS, en el cual se proponía un área de construcción de 69 m² distribuido en dos plantas (gráfico 1.1). En la planta baja se proponía el consultorio médico con punto de agua, sala de preclínica, sala de observación, sala de cura, espacio para faena, recepción y sala de espera, pequeño depósito de medicinas, dos baños (uno personal y uno público) y área de desechos. La planta alta incluía una habitación con baño, espacio de cocina y una terraza para actividades de organización y participación popular.

17. “La salud se concibe como expresión individual y colectiva de calidad de vida y bienestar; producto de las determinaciones sociales. Comprende el conjunto de condiciones biológicas, psicológicas, materiales, sociales y culturales; que tienen como determinantes, entre otros, la alimentación, la vivienda, el saneamiento básico, el medio ambiente, el trabajo, la renta, la educación, el transporte y el acceso a bienes y servicios esenciales. Su realización define la condición de estar y permanecer sano, ejerciendo cada cual a plenitud sus capacidades potenciales a lo largo de cada etapa de la vida. Se alcanza a través del esfuerzo colectivo, intersectorial y participativo de todos y todas, orientando hacia la conquista y defensa oportunidades equitativas materiales y sociales de vida, para mejorar el bienestar social y económico de toda la población” (MSDS, 2002, p. 2).

Gráfico 1.1
Primer diseño de nuevos centros de salud



Fuente: FONVIS 2001.

Cuadro 1.3
Red de Atención Primaria y Especialidades Ambulatorias (MSDS 2002)

Unidades	Establecimientos y Servicios	Recursos humanos y horarios
Núcleos de Atención Primaria (NAPIS) (*) 500 familias o 2.500 habitantes	Son unidades básicas que prestan atención integral a las personas, familias, comunidades y el ambiente natural, social (comunidad, escuela, trabajo) y técnico en consonancia con los principios de la estrategia de promoción de la calidad de vida y salud. Están integrados por módulos de salud y la remodelación de ambulatorios urbanos I y rurales I y II. Incluye las consultas externas de medicina general de hospitales.	1 médico general integral 2 auxiliar de enfermería 3 promotores comunitarios 1 técnico en saneamiento 8 horas al día, de lunes a viernes
Centros de Atención Primaria Integral (CAPRI) 25.000 a 30.000 habitantes	Son unidades intermedias de atención primaria en salud con especialidades en medicina interna, pediatría y ginecología. Son unidades de apoyo y centros de referencia de los NAPIS.	8 horas diarias, de lunes a viernes
Centros de Especialidades Ambulatorias (CESPA) 1 por cada 10 NAPIS 100.000 a 250.000 habitantes	Son unidades que tienen consulta especializada y emergencias. Están integrados por ambulatorios urbanos II y III y hospitales. Cuentan con especialidades en medicina interna, pediatría, gineco-obstetricia, salud mental y cirugía general; y sub-especialidades en: neonatología, otorrinolaringología, ortopedia, cardiología, dermatología, oftalmología u otras. Además ofrecen cirugía ambulatoria, sala de partos, sala de observación y otros servicios complementarios como laboratorio e imagenología, entre otros.	De 12 a 24 horas
Atención de tercer nivel	Atención ambulatoria y hospitalización en sub-especialidades como gastroenterología, endocrinología, inmunología, urología, cardiovascular, hematología, nefrología, infectología, neurología y fisioterapia.	

(*) Los NAPIS conforman una experiencia conocida en el estado Aragua durante los años 1992-1999.

Fuente: MSDS, 2002.

Durante el año 2002, la alcaldía Libertador sostuvo conversaciones con el MSDS para integrar en una sola propuesta el Plan Barrio Adentro y los NAPIS, pero ello no tuvo éxito por lo que la alcaldía instrumentó el Plan con apoyo de los coordinadores/as y médicos/as cubanos/as, utilizando un concepto similar al de los NAPIS y la versión del concepto de medicina integral aplicada en Cuba. Como se mencionó antes, los nuevos puestos de salud que comprendía el Plan, los cuales se instalarían dentro de los barrios de los sectores populares en casas de familias, fueron llamados Casas de la Salud y la Vida, y posteriormente Consultorios Populares.

Inicio del Plan Barrio Adentro en el año 2003

Al firmar el Convenio Médico entre la alcaldía del municipio Libertador y el gobierno cubano, en el mes de marzo del año 2003, comenzó el traslado al país de los coordinadores de la Misión

Médica Cubana para los preparativos del plan de asistencia médica. Ese mes marcó el inicio del Plan Barrio Adentro en el municipio Libertador de Caracas: "...es hasta el mes de marzo del año 2003 en que por iniciativa del Alcalde Freddy A. Bernal Rosales del Municipio Libertador, y con la anuencia del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela se establece un acuerdo entre la referida Alcaldía y la República de Cuba, como parte del Convenio Integral de Cooperación entre ambos países con miras a implementar un plan de salud en los barrios de Caracas, donde se encuentran las clases más desposeídas..." (Álvarez y Barcos, 2004, p. 22).

El 16 de abril de ese mismo año llegan al país los primeros 53 médicos cubanos y son ubicados en 10 de las 22 parroquias que conforman el municipio Libertador: Sucre, El Valle, El Junquito, San Juan, Santa Rosalía, El Paraíso, La Vega, La Candelaria, El Recreo y 23 de Enero. En palabras del presidente Chávez: "Fueron 53 médicos que comenzaron aquel 16 de abril, en 10 parroquias sólo de Caracas; para un médico había 222 familias, por ahí comenzamos, era como... una fase de experimentación porque un plan de esas dimensiones, como lo veníamos pensando, había que comenzar a experimentarlo primero, a ver qué tipo de respuestas, de reacciones, como un medicamento nuevo que se está probando" (programa *Aló Presidente* n° 174, 14-12-2003). Dos meses después, en junio, el plan se extiende a las parroquias Caricuao, San Agustín, Altigracia y Macarao del mismo municipio, con el traslado a esas parroquias 191 médicos cubanos. El mismo procedimiento se aplica en el municipio Sucre del estado Miranda, donde son trasladados 60 médicos cubanos.

La promoción del Plan Barrio Adentro representó una intensa actividad de ubicación y alojamiento de los médicos/as cubanos en casas de familia dentro de las mismas comunidades, previa consulta y aceptación de éstas. La actividad fue realizada por equipos de promotores del IDEL y coordinadores de la Misión Médica Cubana, quienes solicitaban una casa en la que la familia tuviese un jefe de hogar empleado, una cama, un ropero, un ventilador y acceso a baño¹⁸. No había ningún otro apoyo económico o material más que la presencia del médico/a. Para ese momento, el IDEL no disponía de pago alguno por concepto de alquiler de casas ni alimentos para los médicos/as y esto se le señaló con mucha claridad a las comunidades (ILDIS, 2004) las cuales aceptaron, de todos modos, encargarse del hospedaje, la manutención y la seguridad personal de los/as médicos/as.

Al respecto, un coordinador del IDEL en el municipio Libertador manifestaba: "cuando comenzamos, con toda honestidad, veíamos una situación bastante difícil y pensábamos que no se podía realizar, por la sencilla razón de que meternos dentro de la comunidad con un proyecto de esta magnitud, llevándole un médico a su sector, que era lo que se planteaba, dejarle el médico en la casa, sin pago para alquiler, no se le daba dinero para la comida, se tenían que hacer responsables de su seguridad, de montarse en lo que es la coordinación directa; lo veíamos como irrealizable..., simplemente el hecho de poder formar algo dentro del proceso revolucionario, donde se llevara Barrio Adentro..." (ILDIS, 2004, p. 104).

Cuando más adelante el plan se extendió a otros estados, las condiciones fueron similares. En el estado Zulia: "La Misión Barrio Adentro nació sin una metodología de participación. A través de

18. "Las familias en Sarría voluntariamente recibieron al médico en el seno de su hogar; previa evaluación de las condiciones de vivienda y la remodelación de espacios y su adecuación", cf. Álvarez y Rangel, 2004, p. 121.

la cooperación con el gobierno cubano llegaron al estado Zulia un número de 67 médicos cubanos que comenzaron a trabajar donde nadie se atrevía a entrar antes. Lo importante era que llegasen, sin importar las circunstancias, para construir desde allí. Así llegó la primera oleada de médicos cubanos, con una maleta y una bolsa de medicamentos para atender las necesidades más trascendentales de los zulianos, sin diagnóstico previo ni conocimiento de la cultura” (Sinergia, 2004, p. 47).

De acuerdo con la reseña que hace la Defensoría del Pueblo, el plan tenía dos fases de ejecución. La primera consistía en el recorrido de las zonas, la presentación del programa y la detección de las necesidades¹⁹. En la segunda se creaban comisiones de acompañamiento comunitario para la instalación, el cuidado, la alimentación y la seguridad del médico/a. Los primeros 53 médicos/as cubanos fueron ubicados en las parroquias de mayor cercanía política o “donde estuvieran más comprometidos con el proceso”, para hacer más fácil la aceptación de los médicos y ganar la confianza entre las bandas delictivas.

Los/as médicos/as fueron ubicados en los barrios populares por varias vías: mediante asambleas convocadas por promotores del IDEL y Comités de Tierra Urbana²⁰ explicando a las comunidades los objetivos y las características del plan; a través de visitas y recorridos casa por casa; mediante el llamado que los primeros médicos/as ubicados hicieran a otros; por iniciativa de miembros de organizaciones sociales y políticas que respaldaban “el proceso” iniciado por el gobierno²¹. Al saber de la existencia de los/as médicos/as cubanos/as en estas parroquias aumentó rápidamente la demanda, sin que hubiesen tomado previsiones para reproducir y extender la experiencia.

Surgió entonces una Escuela de Formación de Promotores Comunitarios que capacitó a 300 personas para servir de apoyo en las labores de distribución territorial de los médicos —a razón de un médico por cada 210 familias—, así como en la selección de las casas que servirían de alojamiento y el trabajo a realizar con la comunidad. Muchos de estos voluntarios, formados para implantar el programa, fueron los que posteriormente se constituyeron en comités de salud y continuaron en el programa, apoyando las labores del médico/a.

El respaldo de los grupos comunitarios no se realizó sin llamados a la necesidad de planes y recursos por parte de las instituciones de gobierno. A propósito de esto, los promotores del IDEL recogían opiniones como: “...yo entiendo que los médicos llegan a la comunidad y somos nosotros quienes tenemos que atenderlos y encargarnos de ellos, pero ellos están un poco desasistidos por parte de las instituciones, porque estoy de acuerdo en que la comunidad asuma y brinde el apoyo,

19. <http://www.defensoria.gov.ve/imprimir.asp?sec=190702&id=1319&plantilla=8>

20. Según relatan Alvarez y Rangel (2004), en la parroquia La Candelaria los Comités de Tierra Urbana motivaron a los vecinos de la zona a que solicitaran la presencia de médicos/as cubanos. Así mismo, el Comité de Salud del Consultorio Jacinto Convit de la Zona 1 de la Prolongación Carlos Soubllette, expone en su primer *Boletín Informativo* (2004): “La Misión Barrio Adentro llegó a nuestra comunidad gracias a la colaboración de los Comités de Tierra Urbana, quienes en conjunto con la asesoría de nuestro vecino Armado Rodríguez solicitaron la presencia de los médicos en nuestra comunidad. Así pues le agradecemos públicamente a nuestros vecinos quienes tuvieron esta iniciativa y que nos motivaron a incorporarnos”. MSDS-Coordinación del estado Vargas, Comité Jacinto Convit, Prolongación Soubllette Sector I. Boletín Informativo.

21. “El primer día que el doctor y la doctora llegaron ellos llegaron de noche, yo no le había participado nada a la comunidad, las pocas personas que se percataron de que los médicos estaban ahí a esa hora porque era domingo a las 9 de la noche, ya la gente estaba durmiendo, mas sin embargo la comunidad los que estaban ahí les hicieron un recibimiento con los brazos abiertos, al siguiente día al enterarse toda la comunidad que ya estaban los médicos cubanos instalados dentro de su sector bueno imagínate hicieron miniteca y de todo, hicieron parrilla, invitaron a los médicos, eso fue todo lindo” (ILDIS, 2004, p. 116).

pero se debe asumir, ya que a pesar de que somos participantes activos del plan, a veces tenemos cosas que hacer, por lo que se debe coordinar mejor todo el trabajo con las personas de la comunidad y de las instituciones; además, que después que ellos llegan al barrio, pasan trabajo, ya que algunos están en unos lugares no aptos, entonces, hay casas donde tienen el espacio y las condiciones, pero el Estado debe estar pendiente de las condiciones de las casas, hay casas que se mojan, por lo que sugiero se debe hacer seguimiento ... aquí arriba, porque nosotros estamos aquí pendientes de la seguridad de los médicos, pero eso es algo que se debe manejar y seguir cuidadosamente” (Espinoza, 2004, p. 120).

Inmediatamente después se iniciaron las labores para crear los puestos de salud, llamados también Casas de la Salud y la Vida o Consultorios Populares, así como la conformación de Comités de Salud integrados por integrantes de los comités iniciales de acompañamiento, los promotores/as y voluntarios/as de las comunidades. Los grupos comunitarios interesados prestaron casas o plantas de viviendas habitadas o utilizaron locales para instalar los consultorios. En todas partes se reacondicionaron los lugares ofrecidos, se improvisaron camillas y se donaron escritorios y sillas.

A finales del mes de julio, el alcalde Bernal declaraba que el Plan Barrio Adentro tenía un costo de 20 millardos de bolívares (5 millardos puestos por la alcaldía del municipio Libertador y el resto por el gobierno nacional). Con estos recursos se pagaba, básicamente, el acondicionamiento de los consultorios. Cada consultorio debía disponer de un diván, un escritorio, un parabán, un porta-suero, una sala de espera y una sala de cura. Hasta ese momento se habían puesto en funcionamiento 33 Consultorios Populares (con carácter provisional), y se aspiraba llegar a 2.000 consultorios para el mes de octubre. Así mismo, la alcaldía del municipio Libertador pagaba a los médicos cubanos 400.000 bolívares mensuales (US\$ 320 al cambio oficial de Bs. 1.250 por 1 US\$) por concepto de viáticos y se les entregaba una bolsa de comida quincenal. La alcaldía del municipio Libertador disponía además de 70 radios portátiles con los cuales se había establecido un sistema de comunicación para casos de emergencia.

El Plan contaba con el apoyo del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), que coordinaba el acondicionamiento de los consultorios con equipos recuperados de sus depósitos; y tanto los ambulatorios como las ambulancias de ese organismo estaban dispuestos para la atención de pacientes referidos por los consultorios populares²². Por otra parte, a solicitud de la alcaldía del municipio Libertador y con el aval del MSDS, el gobierno de Cuba realizó una donación de 33 toneladas de medicinas, de acuerdo con un listado de 103 renglones de medicamentos esenciales para la población atendida²³.

22. “Se apoyan en los 8 ambulatorios del IVSS. La atención médica especializada será brindada por ambulatorios del IVSS, entre otros “Francisco Salazar Meneses”, “Patricio Peñuela Ruiz”, “Vicente Ochoa”, donde serán trasladados los pacientes, a través del sistema de ambulancias del IVSS y de la Alcaldía del Municipio Libertador”, Defensoría del Pueblo, agosto 2003.

23. Declaraciones del Ministro de Salud, Roger Capella, ante la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Nacional, el 30-06-2004.

Este *stock* de medicinas fue calculado por equipos médicos de Cuba y coordinado por el propio Presidente cubano, según el perfil epidemiológico de cada estado y zona del país²⁴. De acuerdo con la página web de la misión Barrio Adentro: “Cada médico, con la disponibilidad de 103 renglones de medicamentos, posee un arsenal terapéutico capaz de solucionar, en más de un 95%, la problemática de salud de su población. Y lo más importante, ofrece esos medicamentos de manera inmediata y gratuita, con garantía de tratamiento”.

Expansión y lanzamiento de la Misión Barrio Adentro

Hasta julio del año 2003 los principales actores involucrados en el Plan Barrio Adentro eran la alcaldía del municipio Libertador y la Misión Médica Cubana. El 6 de julio de ese mismo año, el presidente de la República en el programa *Aló Presidente* n° 155, anunció la designación de una Comisión Presidencial para el Plan Barrio Adentro, presidida por el Dr. Rafael Vargas, médico de profesión y para ese momento ministro de la Secretaría de la Presidencia. Esta comisión estaba integrada por un equipo de médicos venezolanos voluntarios con quienes el presidente de la República había decidido ampliar el Plan Barrio Adentro a nivel nacional. Desde el inicio del Plan y con la creación de esta Comisión Presidencial, quedó claro que el MSDS no permanecería vinculado a las acciones de este Plan.

Efectivamente, después de la etapa inicial, entre los meses de abril y junio de 2003, cuando fueron trasladados 303 médicos cubanos a los municipios Libertador y Sucre del Distrito Metropolitano, siguió una etapa de expansión, entre julio y agosto 2003, cuando llegaron otros 686 médicos cubanos a dos municipios del estado Miranda, para alcanzar un total de 990. Finalmente, en una etapa de implantación de este Plan en toda Venezuela, entre octubre y diciembre del mismo año, se trasladaron 9.179 médicos cubanos a los estados Lara, Zulia, Carabobo, Apure y al resto de los estados del país, hasta alcanzar un total de 10.169, de los cuales “al menos 52,4 % eran mujeres” (Defensoría del Pueblo, 2004).

En septiembre de 2003, el nuevo ministro de Salud, Roger Capella, anunció que los consultorios populares del Plan Barrio Adentro conformarían el primer nivel de atención primaria del Sistema Público Nacional de Salud, procurando alcanzar una meta de 1 médico por cada 250 familias. El MSDS asumió la prioridad de establecer vínculos con la Misión Médica Cubana para implantar, extender y consolidar la misión. Ese mismo mes, el Ejecutivo aprobó 40 millardos para la construcción de 800 módulos con los cuales se comenzaría a reemplazar los consultorios provisionales por los definitivos, a un costo de 50 millones por módulo. Este presupuesto fue transferido a la Asociación Civil Barrio Adentro, adscrita al MSDS y creada también en septiembre, con el fin de canalizar estos recursos.

24. “...me consta que Fidel Castro ha estado él mismo en persona calculando cuántos medicamentos, preguntándonos a nosotros; me ha llamado varias madrugadas para preguntarme que bueno, según nuestra opinión cuál es la enfermedad más común en el barrio tal o en la Goajira... Fidel se ha puesto a estudiar todo eso con un equipo médico y a determinar cuál es el mejor stock de medicina, el más adecuado, incluso tomando en cuenta las características de la población, la cultura de la población, incluso me consta que en Cuba han puesto en marcha un plan extraordinario de fabricación de medicamentos, han estado fabricando medicamentos en emergencia para que no le falte a un solo médico cubano, a un solo barrio, a una sola casa del médico”, programa *Aló Presidente* n° 174 (14-12-2003). En línea: http://www.gobiernoonlinea.ve/docMgr/shares/redfiles/Alo_Presidente_174.pdf

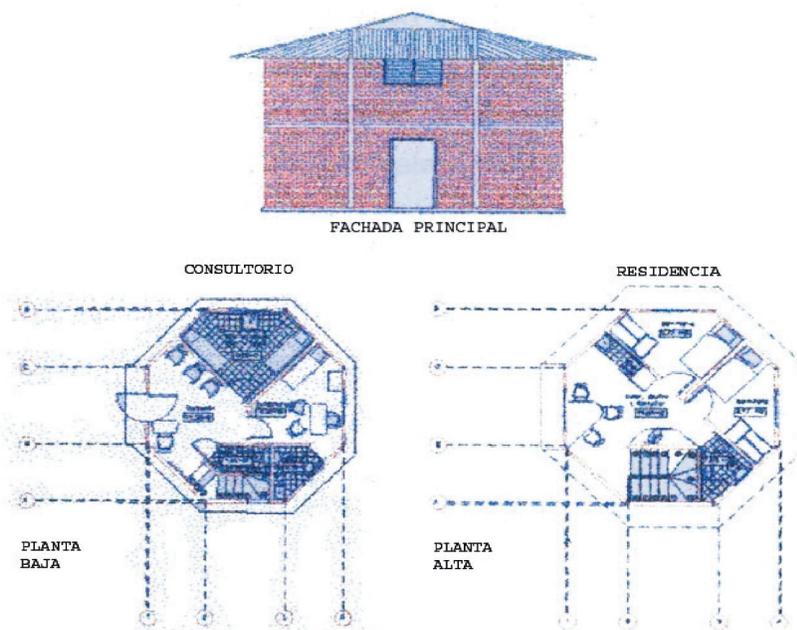
Cuadro 1.4 Evolución de la Misión Barrio Adentro (marzo-diciembre 2003)

Etapas de inicio y experimentación (abril-junio 2003)	
17 de marzo	Llegan los coordinadores de la Misión Médica Cubana (*)
16 de abril	Traslado de 53 médicos cubanos a 10 parroquias del municipio Libertador de Caracas
6 de junio	Traslado de 191 médicos a otras parroquias del municipio Libertador de Caracas
18 de junio	Traslado de 60 médicos cubanos al municipio Sucre del Estado Miranda
Total acumulado	Suman un total de 304 médicos cubanos en Caracas y estado Miranda
Etapas de expansión (julio-agosto 2003)	
28 de agosto	Traslado de 686 médicos cubanos a municipios Paz Castillo e Independencia del estado Miranda
Total acumulado	Suman un total de 990 médicos cubanos en Caracas y estado Miranda
Etapas de implementación (septiembre 2003)	
4 de octubre	Traslado de 74 médicos cubanos al estado Lara
6 de octubre	Traslado de 1.336 médicos cubanos a los estados Zulia y Carabobo
15 noviembre -14 diciembre	Traslado de 7.769 médicos cubanos al estado Apure y resto de los estados del país
Total acumulado	Suman un total de 10.169 médicos cubanos ubicados en los 23 estados del país y Distrito Capital

(*) Extraído de Defensoría del Pueblo en <http://www.defensoria.gov.ve/imprimir.asp?sec=190702&id=1319&plantilla=8>

Fuente: programa *Aló Presidente* n° 174 (14-12-2003), donde el presidente de la República explicaba la evolución del número de médicos cubanos en el país, con datos suministrados por la Misión Médica Cubana.

Gráfico 1.2 Módulo Barrio Adentro



Fuente: Alvarez y John Rangel, 2004.

El 14 de diciembre de 2003, en el programa *Aló Presidente* n° 174, el presidente de la República inauguraba desde el barrio El Onoto de Caricuao el primero de los 20 módulos previstos de Barrio Adentro. Con la inauguración de estos módulos, el Presidente declaraba que el Plan Barrio Adentro se convertía en la Misión Barrio Adentro: “Ahí está, vean ustedes ese módulo sembrado en el corazón de Barrio Adentro, es un módulo que tiene 2 pisos. Es sumamente fresco. Este es el módulo para la atención primaria del nuevo sistema de salud que está naciendo ahora, al calor de la revolución...”.

La alcaldía del municipio Libertador decidió que los módulos tuvieran las siguientes características: 64 metros cuadrados, con forma octogonal y dos plantas. En la primera planta se ubicaría una sala de espera, el consultorio del médico, la sala de cura, un baño público, espacio de faena y área de basura; en la segunda habría una habitación para la residencia de dos médico/as, un espacio cocina-comedor y un baño privado. La forma octogonal fue un diseño traído de China. Al respecto el alcalde Bernal explicaba en el mismo programa *Aló Presidente* n° 174: “este módulo octogonal es la casa de la salud y la vida, que va a generar equilibrio y crecimiento, viene de la filosofía Feng Shui que significa progreso, crecimiento, equilibrio espiritual”.

En octubre 2003, durante la etapa de implantación nacional del Plan Barrio Adentro, se puso en práctica otro componente que fue denominado “Dale una sonrisa al Barrio”. Este componente consistía en servicios de odontología y estomatología para atender obturaciones, exodoncias y detección precoz del cáncer bucal, así como la realización de acciones de promoción y prevención de la salud bucal en población excluida. “En el estado de Zulia se instalaron los primeros 190 sillones odontológicos, en los que —entre octubre y noviembre— comenzaron a laborar 418 estomatólogos. Unos días más tarde, el 8 de diciembre, el programa se extendió a los estados Lara, Yaracuy, Falcón, Cojedes, Mérida, Portuguesa, Barinas, Táchira, Apure y Trujillo; y el 9 de febrero de 2004 ya era una realidad en Anzoátegui, Carabobo, Monagas, Sucre y Bolívar” (Misión Venezuela, 2005). Al igual que los médicos/as cubanos, el personal odontológico y los estomatólogos de la misma nacionalidad fueron alojados en casas de familia de las comunidades atendidas.

Con el propósito de comenzar una etapa de consolidación de la misión, el presidente de la República creó una nueva Comisión Presidencial para la Implantación y Coordinación Institucional del Programa Integral Misión Barrio Adentro²⁵, cuyos miembros fueron juramentados el 14 de diciembre de 2003 en el mismo programa *Aló Presidente*. Esta Comisión estaría a cargo de integrar las áreas de atención primaria en salud, estimulación de la economía social y transformación de las condiciones sociales, económicas y ambientales de los barrios populares del país dentro de la misión; y quedó integrada por el MSDS, el cual la presidía y estaba a cargo de la Secretaría Ejecutiva, la Asociación Civil Barrio Adentro, el Frente Bolivariano de Luchadores Sociales Francisco de Miranda, el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada Nacional, el ministerio de Energía y Minas, Petróleos de Venezuela (PDVSA), la alcaldía del municipio Libertador de Caracas y la alcaldía del municipio Sucre del estado Miranda.

25. Decreto Presidencial n° 2745, Gaceta Oficial n° 37.865, 26 de enero de 2004.

El MSDS y la Misión Barrio Adentro I, II y III en 2004

Durante todo el año 2004, el MSDS realizó esfuerzos por establecer una estrategia de coordinación, apoyo y evaluación de la Misión Barrio Adentro. En enero de ese mismo año se suscribió el Acuerdo Bolivariano de Compromiso con la Consolidación de la Misión Barrio Adentro²⁶, donde participaron los miembros de la nueva Comisión Presidencial de Barrio Adentro, así como los gobernadores y alcaldes partidarios del gobierno y la Misión Médica Cubana²⁷. En enero de ese año la Coordinación Nacional de Atención Primaria del MSDS (CNAP) asume las funciones de coordinación de la misión por parte del ente ministerial, así como la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Presidencial de Barrio Adentro. En este sentido, la CNAP se convertía en "...la plataforma organizativa-estructural que depende directamente del Despacho del Ministro de Salud y Desarrollo Social, para impulsar a nivel nacional la Política de Atención Primaria y la Misión Barrio Adentro"²⁸.

Dentro de estas funciones, la CNAP adoptaba una estructura organizativa con unidades de planificación y asesoría técnica, monitoreo de personal, terrenos, construcciones y equipamiento a nivel nacional, así como la coordinación de las actividades de la misión a nivel regional, municipal y parroquial.

Habiéndose convertido en un programa nacional, el MSDS adoptó la perspectiva de hacer de las acciones emprendidas dentro de la Misión el primer nivel de atención del nuevo sistema público nacional de salud. Es entonces cuando la Misión se transforma en Barrio Adentro I, con el mandato presidencial de construir los módulos definitivos y/o adecuar la red de servicios ambulatorios existentes para el funcionamiento de los Consultorios Populares, según los fundamentos de la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS) de la Declaración de Alma Ata (1978), y de nuevo canalizar a través de misión la política social del gobierno en materia de alimentación, educación popular, deporte, recreación, cultura, economía social, comunicación y participación, tal como se había pensado originalmente en el Plan Barrio Adentro para Caracas de la alcaldía del municipio Libertador.

De acuerdo con José León Uzcátegui (MSDS): "Barrio Adentro es el eje integrador en el intento de desarrollar una política social no neoliberal impulsada por el Gobierno Nacional con fundamento en lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Lo que comenzó como una experiencia de llevar atención médica a grupos excluidos en las barriadas más pobres de la capital del país, pronto se convirtió en una política pública dirigida a promover salud y calidad de vida de la población" (Álvarez y Barcos, 2004, p. 3).

26. Ese compromiso es conocido como "Acuerdo de la Tahona", por haberse realizado en unas instalaciones de Petróleos de Venezuela (PDVSA) ubicadas en el lugar que se identifica con ese nombre. Los compromisos adquiridos en este acuerdo fueron: corresponsabilidad en acciones y provisión de recursos; ejecutar una agenda social en las áreas de salud, alimentación, educación popular, recreación, economía social, deporte, cultura y comunicación; coordinación de los esfuerzos y recursos; enfatizar en la promoción de la salud y la calidad de vida; apoyar las acciones provenientes de las organizaciones comunitarias de la misión; constituir una comisión operativa a nivel regional y municipal de carácter permanente a fin de garantizar la gestión de la misión (Coordinación Nacional de Atención Primaria-MSDS. Boletín n° 2).

27. La Misión Médica Cubana contaba para ese entonces con una Dirección Nacional y Coordinaciones Regionales y Locales en todo el país. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2004), para finales del año 2003 la Dirección Nacional de la Misión Médica Cubana estaba integrada por 31 miembros.

28. Coordinación Nacional de Atención Primaria (MSDS). Boletín N° 1, 08-03-2004.

De esta manera, el objetivo central de la Misión es: "...la concreción de la Atención Primaria en Salud como prioritaria de la política de salud del ministerio de Salud y Desarrollo Social, para dar respuesta a las necesidades sociales de la población, especialmente a la excluida, bajo los principios de universalidad, equidad, accesibilidad, gratuidad, transectorialidad, pertenencia cultural, participación, justicia y corresponsabilidad social, contribuyendo a mejorar la calidad de salud y vida" (ibid.). En cumplimiento de esta tarea, los objetivos específicos que se planteaba la Coordinación eran los siguientes:

- Participación de las organizaciones comunitarias: implantar un modelo de gestión participativo, mediante la organización y participación de las comunidades, apoyada en la contraloría social.
- Ampliar la red de atención primaria: fortalecer la red ambulatoria aumentando su capacidad resolutoria mediante la construcción de los consultorios populares.
- Educación y formación en medicina de primer nivel: desarrollar y potenciar las capacidades y habilidades de los recursos humanos institucionales y comunitarios, mediante la educación y la formación permanente.
- Control, seguimiento y normalización de las actividades de la Misión: monitorear la consolidación nacional de Barrio Adentro y establecer la normativa por la cual se registrarían los Coordinadores Regionales de Barrio Adentro.

La idea era pasar del modelo tradicional existente de atención primaria a otro modelo con características y principios distintos, tal como se expresa en el cuadro 1.5.

Con el fin de institucionalizar el modelo de la Misión Barrio Adentro a nivel nacional, durante el año 2004 transcurren un conjunto de actividades que se resumen a continuación:

- Se realiza un primer inventario de los consultorios populares provisionales, certificación de terrenos, personal cubano y estadísticas de funcionamiento en cada estado del país, con la meta de lograr un médico cada 250 familias o 1.250 habitantes.
- Se establece un esquema de responsabilidades compartidas en cuanto al financiamiento y las responsabilidades de construcción de módulos definitivos de Barrio Adentro, a través de convenios con Fondo Único Social (FUS), Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS), ministerio de la Defensa, FundaCaracas y Petróleos de Venezuela (PDVSA), institución que asume la mayor parte, con una meta de 5.000 consultorios construidos y dotados al final del año.
- Se abre el posgrado de Medicina General Integral para médicos venezolanos, en el Instituto de Altos Estudios en Salud Arnoldo Gabaldón, adscrito al MSDS. Adicionalmente se propone un extenso programa de capacitación para la municipalización de la salud y se reorientan los estudios de las carreras vinculadas a la calidad de vida, con las universidades autónomas y experimentales, especialmente con la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV)²⁹.

29. Según José León Uzcátegui (Director de Educación del MSDS): "Capacitar a los médicos venezolanos que prestan servicio en el Plan Barrio Adentro será la tarea fundamental que tiene previsto desarrollar el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, a partir del año 2004" (17-12-2003).

Cuadro 1.5
Modelo de Atención Primaria existente (*) y Modelo Barrio Adentro

Modelo existente	Modelo Barrio Adentro
Servicios de APS simplificados	Servicios de APS ampliados
Fuera y alejado de los barrios	Adentro y cercano a los habitantes del barrio
Médicos bajo régimen de visitas semanales	Médicos residentes en el sector
Equipo de salud: médico y enfermera	Equipo de salud: médico, enfermera, promotor comunitario, deportivo y cultural
Atención por 4 horas	Atención por 8 horas
Cobros por falta de insumos	Cumplimiento de gratuidad
El cuidado del buen trato no es parte de la atención	Especial cuidado en el trato (**)
El ambulatorio solo tiene responsabilidades con los que acuden a consulta o urgencias. La población residente es solo una referencia teórica.	El consultorio tiene responsabilidades con población residente, más allá del alcance del establecimiento. La población residente es conocida, diagnosticada y visitada. A esto se llama "dispensarización", y se entiende como la atención a toda la población, incluyendo a las personas sanas, mediante una atención activa y controlada periódicamente.
Poca actividad preventiva dentro del ambulatorio y en el terreno	Alta actividad preventiva dentro del consultorio, en el terreno y en programas dirigidos a grupos específicos.
Baja interacción y vínculo con las comunidades.	Alta interacción y vínculo con las comunidades. Los comités de salud forman parte del modelo de salud.
Coordinación de múltiples órganos gubernamentales	Coordinación de la misión cubana con apoyo de múltiples órganos gubernamentales
Responde a las actividades de programas separados (sin relación). Las personas tiene tantas historias médicas como programas hay.	Responde a las actividades del consultorio como unidad. Cada familia y persona tiene una sola historia médica.
No se trabaja de manera integrada con otros programas y niveles de atención del sistema	La red de BA origina un nuevo sistema y una nueva organización por áreas

(*) De acuerdo con estudios y análisis previos al año 1999, el modelo existente de sistema de salud en general presentaba los siguientes problemas: huelgas frecuentes con parálisis de hasta de seis meses al año; baja ejecución de las actividades programadas; insatisfacción y quejas por parte de usuarios; falta recurrente de insumos; desconocimiento de las políticas y normas de salud por parte del personal; inequidades en la distribución del personal y exceso de personal no calificado. Así mismo, se consideraban como problemas estructurales del sistema: la fragmentación, la baja productividad y cobertura de los programas, la curación, y los hospitales como el centro del sistema, escasa o nula participación de las comunidades en proyectos y actividades de salud, pérdida de rectoría nacional y deterioro de la calidad de atención.

(**) "El médico y los demás integrantes del equipo de salud que trabajan en la Misión Barrio Adentro deben observar estrictamente los principios de la ética médica vigente. Las particularidades que caracterizan su trabajo, que se desarrolla fundamentalmente en el terreno, necesaria y convenientemente deben promover amistad, confianza y respeto entre el médico y la población por cuya salud debe velar...su función esencial, ser guardián de la salud, implica que debe estar en estrecho contacto con las familias que atiende, visitar sus hogares, familiarizarse con sus hábitos de vida, higiene, cultura y todos los aspectos que directa o indirectamente influyen en la salud...Por ningún motivo o circunstancia" (Álvarez y Barcos, 2004, pp. 41-42).

- Se construye una alianza con el IVSS para la implantación de un segundo nivel de atención, convirtiendo ambulatorios de esta institución en Clínicas Populares, con la meta de abrir 7 clínicas en Caracas, 2 en Maracaibo y 1 en Valencia.
- Se crea una estructura de coordinaciones regionales y municipales de Barrio Adentro, con carácter permanente, adscrita y nombrada por la Comisión Presidencial de Barrio Adentro.

En la gestión del MSDS durante el año 2004 se adopta un esquema de conformación del Sistema Público de Salud constituido por:

- Consultorios Populares (primer nivel de atención primaria): conformados por nuevos módulos de salud (consultorios-residencia) atendidos por personal médico cubano, en sustitución de los puestos provisionalmente creados en casas de familia y locales.
- Clínicas Populares (segundo nivel de atención especializada): integradas por nuevas edificaciones y la remodelación de centros ambulatorios del IVSS, atendidos por personal médico venezolano.
- Hospitales del Pueblo (tercer nivel de atención hospitalaria): conformados por la construcción de nuevos centros hospitalarios especializados y la remodelación de los hospitales públicos ya existentes (pertenecientes al MSDS, Gobernaciones y el IVSS), atendidos por personal médico cubano y venezolano.

La meta prevista para el año 2004 era la construcción y el equipamiento de 5.000 módulos, quedando en espera todavía aproximadamente 3.500 consultorios provisionales por ser reemplazados. Pero al finalizar el año 2004 sólo se había logrado construir 6,4% (223 módulos). Ese mismo año también se planteó la remodelación de 151 ambulatorios urbanos y hospitales de baja complejidad para convertirse en Clínicas Populares. Estas clínicas conformarían el segundo nivel de atención del sistema de salud para solucionar casos médico-quirúrgicos referidos por los consultorios populares a través de atención especializada y emergencias ambulatorias las 24 horas del día. Para el año 2004 se esperaba la entrega de siete Clínicas Populares en Caracas, pero únicamente se abrió una en la parroquia Caricuao del municipio Libertador.

La Misión Barrio Adentro en el año 2005

En el año 2005 se plantea nuevamente la idea de cumplir la meta de construcción y equipamiento de los 8.300 módulos necesarios para reemplazar la totalidad de consultorios provisionales, además de 1.415 clínicas odontológicas, 457 ópticas y la colocación de 3.014 sillones odontológicos en todo el país. Sin embargo, hasta el mes de julio de ese año se habían construido solamente 600 módulos (el 7%), y para agosto se anunciaba la construcción y el equipamiento de 1.500 adicionales con aportes de PDVSA, Alcaldías y Gobernaciones, para llegar a un total de 2.100 antes de finalizar el año³⁰. Por otra parte, el proyecto de clínicas populares no avanzó más allá de los municipios Libertador y Sucre del Distrito Metropolitano de Caracas, logrando poner en funcionamiento solamente 3 clínicas de las 7 previstas, con personal médico venezolano y equipamiento financiado por PDVSA.

30. MINCI, Boletín Informativo Electrónico del 25 de agosto, en <http://www.mci.gov.ve/noticiasnuev.asp?numn=7468>

El proyecto de Clínicas Populares se paralizó debido a desacuerdos internos entre los médicos de nómina y el nuevo personal médico venezolano bajo otra modalidad de contrato. En vista de estas dificultades, en el programa *Aló Presidente* n° 225 del 15 de junio de 2005, el Presidente anunció el lanzamiento de la segunda etapa de Barrio Adentro, dirigida a la construcción y equipamiento de 600 centros diagnósticos y de rehabilitación a través del ministerio de Vivienda y Hábitat, con apoyo de personal médico cubano y equipamiento procedente de Cuba, para fortalecer el segundo nivel de atención del nuevo sistema de salud. Estos centros conformarían una red de servicios complementarios durante las 24 horas para casos de emergencias y estudios de complejidad referidos por los consultorios populares, clasificados en tres tipos de centro: Centros de Diagnóstico Integral (CDI), Salas de Rehabilitación Integral (SRI) y Centros de Alta Tecnología (CAT).

Semanas después, en el programa *Aló Presidente* n° 232, del 28 de agosto de 2005, el presidente de la República anunció el inicio de Barrio Adentro III³¹, el cual consiste en la recuperación y modernización de los 299 hospitales públicos existentes en el país, más la creación de nuevos centros hospitalarios en varios estados del país, entre los que destacan dos centros de cardiología infantil, con recursos de las reservas internacionales colocadas en el nuevo Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN)³². Durante el año 2005 también se contabilizan unos 50.403 pacientes venezolanos trasladados a Cuba para ser intervenidos en ese país por problemas oftalmológicos a través de la Misión Milagro³³; y, a mediados de año, la captación, inscripción y formación de 25.000 estudiantes venezolanos para comenzar la carrera de medicina integral comunitaria en el país, dentro de los mismos consultorios populares y en locales aportados por el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), bajo la tutoría de médicos/as cubanos/as, mientras que otros 2.000 estudiantes esperaban para formarse en Cuba.

En la actualidad, la Misión Barrio Adentro está constituida por una densa estructura de cerca de 12.000 centros de servicios, de los cuales alrededor de 11.000 son nuevos centros de atención. El personal de salud de la Misión Barrio Adentro está compuesto por 26.397 profesionales de la medicina y de otras categorías que conforman el personal asistencial en servicio y 25.000 estudiantes en formación. La estructura y los recursos que componen la Misión, se presenta en los cuadros 1.6, 1.7 y 1.8.

La Misión Barrio Adentro I se rige por dos principios operativos: uno poblacional y otro territorial. La lógica de la Misión es una cobertura universal, una atención abierta y humana, y una acción basada en la prevención y la promoción de la salud. Dentro del criterio poblacional, los/as médicos/as están dispuestos 2 por cada consultorio popular, lo que implica una cobertura de 2 médicos por cada 500 familias (2.500 habitantes en promedio), atendiendo cada uno aproximadamente 250 familias o 1.250 habitantes. Estos médicos/as trabajan una jornada de 8 horas diarias, todos los días con excepción de los domingos. La jornada está dividida en dos turnos de 4 horas, uno por la mañana y otro por la tarde.

31. Programa *Aló Presidente* n° 232, del 28 de agosto de 2005, desde el Hospital Militar. MINCI, Boletín Informativo Electrónico del 29 de agosto de 2005, en <http://www.mci.gov.ve/noticiasnuev.asp?numn=7492>

32. MINCI, Boletín Informativo Electrónico del 31 de agosto 2005, en <http://www.mci.gov.ve/noticiasnuev.asp?numn=7522>

33. Programa *Aló Presidente* n° 231, de 21 de agosto de 2005, desde Pinar del Río, municipio Sandino, República de Cuba.

Cuadro 1.6
Barrio Adentro I: Atención Primaria en Salud

Centros	Servicios	Recursos humanos y físicos	Cobertura
Consultorios populares (provisionales)	Consulta médica gratuita Visita domiciliaria Suministro gratuito de medicamentos Vacunación	8.573 consultorios 14.345 médicos/as cubanos/as 1.104 médicos/as vzlanos/as 293 enfermeras/os cubanas/os 3.193 enfermeras/os vzlanas/os 1.805 puestos de vacunación 8.500 comités de salud	1 médico/as cada 250 familias o 1.500 personas y aproximadamente un 70% de población dispensarizada
Consultorios populares (módulos definitivos)	Consulta médica gratuita Visita domiciliaria Suministro gratuito de medicamentos Vacunación Residencia de médicos/as	600 módulos equipados 535 casas para la venta 2.174 terrenos certificados 25.000 estudiantes de medicina integral comunitaria	
Clínicas Odontológicas	Consulta gratuita	1.415 clínicas odontológicas 3.071 odontólogos/as cubanos/as 1.320 odontólogos/as vzlanos/as	
Ópticas	Consulta gratuita Suministro gratuito de lentes	457 ópticas construidas 1.440 optometristas cubanos	
Barrio Adentro Deportivo	Actividades físicas, recreativas y deportivas	5.000 técnicos deportivos cubanos 25.000 promotores deportivos Clubes de Abuelos Clubes de Adolescentes Clubes de Embarazadas	
Misión Milagro	Consultas y hospitalización en Oftalmología, Cardiología, Pediatría, Enfermedades de la piel, Tumores, Enfermedades infecciosas, Enfermedades parasitarias, Enfermedades de la sangre, Enfermedades articulares, Órganos hematopoyéticos, Enfermedades endocrinas, Enfermedades sistema circulatorio, Enfermedades sistema nervioso.	Traslado de pacientes venezolanos/as a Cuba para recibir atención médica especializada e intervenciones quirúrgicas en 14 centros de salud en ese país.	

Cuadro 1.7
Barrio Adentro II: Atención en especialidades, emergencias, diagnóstico y rehabilitación

Centros	Servicios	Recursos humanos y físicos	Cobertura
Clínicas Populares	Atención ambulatoria especializada y emergencias por 24 horas en Medicina interna, Pediatría, Ginecoobstetricia, Salud mental, Cirugía general, Neonatología, Otorrinolaringología, Ortopedia, Cardiología, Dermatología, Oftalmología, Cirugía ambulatoria, Sala de partos, Sala de cuidado intensivo e intermedio, Sala de observación, Laboratorio e imagenología, Banco de Leche Materna y Odontología.	3 clínicas en funcionamiento 4 clínicas por abrirse 151 ambulatorios urbanos tipo III y hospitales tipo I por rehabilitarse y equiparse.	Atención a 50.000 personas por clínica. Cada clínica atiende 45 consultorios populares.
Centros de Diagnóstico Integral (CDI)	Atención especializada, de emergencia y diagnóstica las 24 horas. Incluye: Quirófano, Terapia intensiva, Observación, Laboratorio clínico, Laboratorio SUMA(*) Rayos X Estacionario, Endoscopia, Ultrasonido diagnóstico, Sala de yeso, Electrocardiograma, Oftalmología clínica y seguimiento a enfermedades oftalmológicas y Anatomía patológica.	Construcción y equipamiento de 300 centros	Acceso por referencia de un consultorio popular o por emergencia
Salas de Rehabilitación Integral (SRI)	Rehabilitación en las áreas de Optometría, Podología (problemas con pies), Logopedia y foniatría (trastornos de lenguaje, habla y audición), Fisiatría, Gimnasios pediátrico y de adultos, Diatermia y Electroterapia para dolores, Medicina natural y tradicional, Hidroterapia, Terapia ocupacional, Termoterapia, así como Tratamientos para: Accidentes Cerebro Vasculares, Sistema Nervioso, Otorrinolaringología, Fracturas y esguinces, Bursitis, Hernias discales, Cicatrices y Quemaduras recientes	Construcción y equipamiento de 300 centros	Acceso por referencia de un CDI, Clínica Popular, Hospital Público o Consultorio Popular
Centros de Alta Tecnología (CAT)	Atención diagnóstica de alta complejidad que cuenta con Resonancia magnética nuclear, Tomografía axial computarizada, Ultrasonido tridimensional no invasivo, Mamografía, Videoendoscopio, Laboratorio clínico, Rayos X Flotante, Electrocardiografía, Laboratorio SUMA	Construcción y equipamiento de 35 centros	Acceso por referencia de un CDI, Clínica Popular, Hospital Público o Consultorio Popular

(*) Sistema de Ultra Micro Análisis para la vigilancia serológica de, por ejemplo, Dengue, Hepatitis, SIDA, Chagas, Rubéola y Citomegalovirus, y para fortalecer la vigilancia epidemiológica, bancos de sangre y la pesquisa neonatal.

Cuadro 1.8
Barrio Adentro III: Atención hospitalaria

Centros	Servicios	Recursos humanos y físicos	Cobertura
Hospitales del Pueblo	Atención las 24 horas del día y hospitalización dando prioridad a las enfermedades cardiológicas, SIDA; enfermedades renales.	Recuperación y modernización de 299 hospitales públicos, de los cuales 218 son del MSDS, 29 de INAGER, 33 del IVSS, 3 de PDVS y 13 de las FFAA. Adoptar un nuevo modelo de gestión que incluye: Reestructuración del aparato administrativo, Lucha contra la corrupción, Adecuación tecnológica, Adquisición de equipos e insumos de primera calidad, Dedicación exclusiva del personal de salud, Activación y consolidación de las contralorías sociales.	Atención a 50.000 personas por clínica. Cada clínica atiende 45 consultorios populares.
Nuevos Hospitales		Construcción y equipamiento de 5 nuevos centros: 2 cardiológicos infantiles y 3 centros hospitalarios en los estados Guárico, Amazonas y Carabobo.	
Salas de Rehabilitación Integral (SRI)	Rehabilitación en las áreas de Optometría, Podología (problemas con pies), Logopedia y foniatría (trastornos de lenguaje, habla y audición), Fisiatría, Gimnasios pediátrico y de adultos, Diatermia y Electroterapia para dolores, Medicina natural y tradicional, Hidroterapia, Terapia ocupacional, Termoterapia, así como Tratamientos para: Accidentes Cerebro Vasculares, Sistema Nervioso, Otorrinolaringología, Fracturas y esguinces, Bursitis, Hernias discales, Cicatrices y Quemaduras recientes	Construcción y equipamiento de 300 centros	Acceso por referencia de un CDI, Clínica Popular, Hospital Público o Consultorio Popular

Cuadro 1.9
Misión Barrio Adentro I. Indicadores de producción 2005

Indicadores	10-16 abril	Acumulado 2005	Acumulado histórico
Casos vistos	2.583.173	34.722.142	168.188.996
Consultas	1.513.475	20.760.019	106.028.613
Consultas en terreno	556.616	7.743.539	42.349.086
Familias visitadas	182.568	2.760.592	15.074.231
Acciones de enfermería	382.785	4.915.775	22.614.720
Vidas salvadas	236	2.909	24.591
Partos realizados	18	278	1.609
Actividades educativas	915.641	12.317.575	59.660.606

Fuente: Misión Médica Cubana. Información Semanal, del 10 al 16 de abril de 2005.

Cuadro 1.10
Misión Barrio Adentro I
Distribución de Consultorios Populares y Personal Médico 2004

Estado	% municipios cubiertos	Consultorios Populares				Médicos Venezolanos			Médicos Cubanos			Total
		Comunitarios	Ambulatorios	Otros	Total	Coordinadores	Asistentes	Coordinadores	Asistentes	Odonólogos		
Amazonas	100	15	23	0	38	1	0	11	52	0	63	
Anzoátegui	67	536	0	12	548	0	0	26	548	72	646	
Apure	57	0	1	119	120	0	0	5	163	0	168	
Aragua	22	174	6	6	186	4	0	5	377	0	382	
Barinas	92	0	0	0	0	0	0	16	237	48	301	
Bolívar	100	239	0	0	239	0	0	16	662	81	759	
Carabobo	100	624	1	100	725	0	0	15	731	0	746	
Cojedes	67	0	99	0	99	0	23	9	225	22	256	
Delta A.	100	4	28	3	35	4	12	4	59	0	63	
Dtto.Federal	100	867	0	102	969	0	0	21	1.007	0	1028	
Falcón	68	202	29	0	231	0	0	18	332	31	381	
Guárico	33	131	26	0	157	0	0	5	170	0	175	
Lara	100	0	372	0	372	0	0	16	463	54	533	
Mérida	48	206	12	0	218	0	10	12	301	16	329	
Miranda	100	0	0	0	1.010	0	0	61	1.757	0	1.818	
Monagas	100	376	2	0	378	0	0	12	377	26	415	
Nueva Esparta	100	81	26	0	107	0	0	24	96	0	120	
Portuguesa	100	10	20	78	108	0	0	9	179	21	209	
Sucre	93	176	12	0	188	0	12	15	332	0	347	
Táchira	21	28	0	0	28	0	25	12	144	20	176	
Trujillo	100	147	120	0	267	0	0	23	278	19	320	
Yaracuy	100	289	0	0	289	0	0	14	413	61	488	
Vargas	100	179	0	0	179	0	0	12	177	0	189	
Zulia	-	-	-	-	-	-	-	-	1.416	204	1.620	
Total	-	4.284	777	420	6.491	9	72	361	10.496	675	11.532	

Fuente: MSDS 2004.

La distribución de los consultorios responde a una forma de organización intra-territorial de la atención. El criterio territorial establece que los médicos/as tienen responsabilidades con el número asignado de familias dentro de una comunidad definida. Dicha responsabilidad va más allá de las consultas. Supone dedicación al mejoramiento de la situación de salud de las familias en relación con el entorno que habitan. Debido a ello, los médicos/as dedican el turno de la mañana a consultas y en las tardes realizan actividades de “dispensarización”, término popularizado por los cubanos que significa prestar servicios en terreno, con apoyo de voluntarios/as organizados en Comités de Salud.

Después de más de tres años en funcionamiento, la Misión presenta un conjunto de inconvenientes y problemas de gestión que pueden ser organizados alrededor de tres aspectos. El primero se refiere a las dificultades en el aspecto operativo; el segundo, a la situación de los médicos/as cubanos/as y, el tercero, a los problemas de gestión financiera.

Entre los problemas de la estructura operativa destacan:

- Más del 80% de los consultorios funcionan todavía en casas o locales provisionales y el equipo de salud dentro del consultorio no está operando por completo.
- La coordinación del consultorio con el sistema de salud público no funciona puesto que el médico/a cubano/a no está autorizado para ello. Los médicos/as venezolanos/as que se encargarían de esta labor se encuentran estudiando y lo estarán lo estarán por lo menos durante 5 años más.
- El número de enfermeras es insuficiente para la cantidad de consultorios y las que se encuentran trabajando son, en su mayoría, auxiliares de enfermería.
- A falta de promotores comunitarios los miembros de la comunidad, constituidos en Comités de Salud, asumen esta tarea. También suplen las deficiencias del personal de enfermería y se ocupan de algunas de las funciones claves de coordinación entre el consultorio y los organismos nacionales, como es la gestión permanente de los insumos, el equipamiento y mantenimiento de los consultorios.
- En general, la información no es reportada ni sistematizada regularmente por los organismos rectores y/o coordinadores competentes de salud en el gobierno nacional. Alviarez y Rangel (2004), en un estudio de caso, constatan que los datos de las personas atendidas no son tabulados ni procesados por los entes públicos, tampoco son revisados por éstos. Cada médico/a cubano/a registra la información, elabora su propio informe y lo entrega mensualmente al coordinador correspondiente, también de nacionalidad cubana. Los órganos gubernamentales locales no manejan estos datos, solamente el ministerio de Salud cuando la coordinación cubana los suministra.
- Las decisiones dentro del consultorio se toman de acuerdo con los lineamientos de la coordinación cubana. Así mismo, durante los años 2003 y 2004 el financiamiento del programa era manejado fuera del ministerio de Salud y por diferentes órganos. La característica extra-institucional del programa, entendiéndolo por ello que éste responde a una estructura de mandos, recursos y procesos distinta y separada de los organismos nacionales, restringe enormemente las posibilidades de obtener información.

Los problemas relacionados con la situación de los médicos/as cubanos/as están relacionados, entre otros, con varias protestas y acciones judiciales efectuadas por parte de la Federación Médica Venezolana contra Barrio Adentro desde la firma del Convenio Cuba-Venezuela y el traslado de médi-

cos/as cubanos al país a comienzos del año 2003³⁴. Esto llevó a la firma de un convenio entre la alcaldía del municipio Libertador y el Colegio Médico de Caracas el 23 de mayo del año 2003, mediante el cual el Colegio se hacía responsable de revisar las credenciales, acreditar y evaluar regularmente la actividad de los médicos cubanos en todo el territorio nacional³⁵. El presidente del Colegio de Médicos de Caracas, Fernando Bianco, señalaba: “Lo hago porque me percaté de las intenciones del gobierno de llevarlo a cabo, aun sin contar con el aval de nosotros pero, debo admitirlo, no teníamos la más mínima idea ni sabíamos en qué nos estábamos metiendo... Eso lo hacemos cuando nos enteramos que el programa se estaba iniciando, porque el alcalde Freddy Bernal, invocando el convenio firmado entre Cuba y Venezuela, pide al gobierno de la isla el envío de un grupo de médicos para que atiendan, directamente, a los habitantes de los barrios caraqueños. Pero nuestra sorpresa fue grande porque cuando llegan los primeros médicos cubanos, el presidente Chávez decide transformar ese plan que era sólo para Caracas en un programa nacional... Con esta acción legalizamos la permanencia de esos profesionales en el país. No sólo le dimos el visto bueno sino que hemos terminado defendiéndolos de los ataques realizados por los enemigos de MBA... esa acción nos costó una larga serie de calificativos, por parte de muchos colegas, pero sobre todo de la Federación Médica Venezolana, que nos amenazó y fue hasta el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) para impedir que Barrio Adentro se convirtiera en una realidad. Lo que sucedió fue muy bueno, porque la misma gente de los barrios se encargó de defendernos, defender a los médicos cubanos y poner a la Federación Médica en su sitio...” (Bianco, *ibíd.*).

Durante el segundo semestre del año 2003 continuaron las acciones judiciales realizadas por la Federación Médica Venezolana. En el mes de agosto, la Corte Primera de lo Contencioso del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) admitió un recurso de nulidad del convenio suscrito entre la alcaldía del municipio Libertador y el Colegio de Médicos de Caracas para acreditar a los médicos cubanos de Barrio Adentro. En septiembre del mismo año esa decisión fue apelada por el MSDS y la alcaldía del municipio Libertador ante la Sala Constitucional del TSJ, por violación del derecho a la salud. Dicha apelación se desestimó por considerar que la solicitud debía ser hecha ante la Sala Político-Administrativa del TSJ³⁶. Tanto el presidente de la República como el alcalde del municipio Libertador y el MSDS declararon su intención de desconocer la medida. Algunos voceros del partido Quinta República argumentaban que acreditar a los médicos/as cubanos era pensar en que éstos se quedarían permanentemente

34. Entre 2000 y 2003, la Federación Médica Venezolana (FVM) realizó varios trámites ante los órganos judiciales del país para impedir la práctica de la medicina por parte de los médicos cubanos. En mayo de 2000 y julio de 2001 se hicieron denuncias de práctica ilegal de la medicina de las Brigadas Médicas Cubanas ante la Fiscalía General de la República. En marzo de 2002, se introdujo un recurso de amparo ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), declarado con lugar en octubre de ese mismo año y posteriormente anulado en febrero de 2003 por la misma Sala.

35. Según Bianco eso significaba: “...supervisar para saber quiénes vendrían, si verdaderamente eran médicos, evaluarlos, revisar sus papeles, constatar titularidad, su experiencia, visitarlos y asistirlos constantemente...” (p. 22). Luego de la firma de este convenio y frente a denuncias de mala praxis médica y de medicamentos no conocidos utilizados por los médicos cubanos, en el mes de julio del año 2003 las directivas y los médicos de los hospitales públicos José María Vargas y Los Magallanes de Catia, pertenecientes a la Alcaldía Mayor, reunidos en asamblea pidieron la renuncia del presidente del Colegio Médico de Caracas, y se le declaró persona no grata en esos hospitales. Ver en: <http://www.defensoria.gov.ve/imprimir.asp?sec=190702&id=1319&plantilla=8>

36. <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/3039-041103-03-2303%20.htm>

en el país, cosa no contemplada hasta ese momento, puesto que el Plan se inscribía dentro de una concepción de ayuda humanitaria de carácter transitorio.

Frente a esta decisión, la Defensoría del Pueblo publicó dos documentos, el primero de ellos en agosto y el segundo en octubre, donde establece que: “El marco jurídico del Programa Barrio Adentro está sustentado en la Ley del Ejercicio de la Medicina, en sus artículos 56 (sobre las competencias de los Colegios Médicos), Art. 8 (sobre el ejercicio del año rural) y aquellos artículos referentes al ejercicio de médicos extranjeros en el territorio nacional. En el Convenio de Cooperación Técnica entre Cuba y Venezuela, la Ley de Extranjeros, así como la Normativa de registro sanitario para los medicamentos que ingresan al país, establecida por el ministerio de Salud y Desarrollo Social, y emitida por el Instituto Nacional de Higiene Rafael Rangel” (Defensoría del Pueblo, 2004). Además, la Defensoría del Pueblo tenía previsto “visualizar la estrategia de sustitución paulatina de los recursos humanos de Barrio Adentro por personal venezolano”.

Entre los problemas relacionados con la estructura institucional, en documentos publicados la Defensoría del Pueblo identificó una serie de problemas y recomendaciones de la Misión Barrio Adentro:

- Escasa integración entre los entes rectores y ejecutores del Plan, ante lo cual se propone la instalación de una Mesa de Diálogo entre IDEL, Dirección de Salud de la Alcaldía del municipio Libertador, Colegio Médico de Caracas, MSDS, IVSS y Comisión Presidencial de Barrio Adentro.
- Ausencia de un sistema de referencia y contrarreferencia entre la atención primaria y la atención médica especializada, así como obstrucción por parte del gobierno metropolitano y del gremio médico venezolano a las labores previstas en el plan.
- Pugnacidad y polarización del gremio médico, y campaña desfavorable de los medios de comunicación.
- Baja proporción de médicos venezolanos, lo cual debía solventarse a través de dos estrategias: la capacitación y adecuación terapéutica de los médicos/as cubanos por especialistas venezolanos y el aumento de la presencia de médicos/as venezolanos en la misión.
- Crisis económica y escasez de recursos y suministros de insumos médicos quirúrgicos; así como entrabamiento del Concejo Municipal Libertador a la aprobación de recursos extraordinarios para el fortalecimiento del programa.

Más adelante, en 2004, el MSDS realizó un diagnóstico de la situación institucional de la Misión, señalando:

- Solapamiento de funciones entre el MSDS y la Asociación Civil Barrio Adentro (ACBA) creada con el fin de realizar la coordinación de los recursos financieros provenientes de diversas fuentes, principalmente de PDVSA, para los planes de construcción y equipamiento de los consultorios de la Misión.
- Fallas en el cumplimiento de las metas de construcción por:
 - retrasos en el cronograma de entrega
 - poco suministro de información al MSDS
 - faltas de inspección por parte de los ejecutores, que ocasionaron problemas de calidad en el acabado de consultorios, construcciones fuera de los barrios y apilamiento en construcciones dobles, triples y cuádruples (principalmente en el municipio Sucre)

- exceso de consultorios asignados por empresa (sin dar participación a las comunidades)
- anarquía entre los entes ejecutores
- retrasos y fallas en el equipamiento.

Ante estas situaciones, el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, en su Informe Anual 2004-2005, hacía un conjunto de recomendaciones y propuestas que se resumen a continuación:

- Acentuar los esfuerzos para lograr la integración normativa, programática y territorial entre el sistema sanitario público y los centros de salud de la MBA, principalmente entre los consultorios populares (provisionales y módulos) de la primera etapa de Barrio Adentro, los nuevos centros de diagnóstico y rehabilitación de la segunda etapa, y los ambulatorios y hospitales públicos. Esta integración permitiría poner la Misión al servicio del fortalecimiento del sistema de salud en su conjunto, bajo los principios de universalidad y equidad que rigen el derecho a la salud en la Constitución de 1999; establecer un esquema claro de responsabilidades en cuanto a rectoría, prestación, abastecimiento, control y vigilancia de la gestión; garantizar la continuidad de los tratamientos y cuidados de salud a través de un sistema de referencia entre los distintos niveles de atención; y aprovechar los recursos físicos, humanos y financieros disponibles en el país para solucionar los problemas de acceso, calidad y oportunidad de la atención a la salud, de acuerdo con las especificidades sociales, culturales, económicas y geográficas de cada estado, municipio y parroquia.
- Desarrollar y poner en práctica de manera urgente un Modelo de Gestión para los consultorios populares (provisionales o módulos) que defina claramente la composición, la estructura y las responsabilidades del equipo de salud que debe realizar labores permanentes o eventuales en cada consultorio. Hasta los momentos, no existe en los consultorios ninguna figura de coordinación que mantenga relaciones directas y regulares con los órganos nacionales para fines de aplicación de normativas y procedimientos, gestión de equipamiento, reparaciones, insumos y suministros, control y vigilancia de las actividades realizadas. Estas funciones han sido trasladadas a los Comités de Salud, dado que éstos constituyen la única contraparte nacional existente en los consultorios. Así mismo, los Comités de Salud han asumido en la práctica un conjunto de labores inherentes a la atención de salud, sin que haya una definición clara de sus roles ni planes de formación para ejercerlos, más allá de lo que están haciendo los médico/as cubano/as. Esta situación pone en riesgo el funcionamiento mismo de los consultorios y el cumplimiento de las metas previstas, puesto que las voluntarias de los Comités de Salud son sometidas a una gran cantidad de exigencias que van mermando sus energías y esfuerzos sin que haya a cambio ningún apoyo ni retribución acorde con estas exigencias.
- Establecer una normativa clara y sencilla para la constitución y el fortalecimiento de las labores que realizan los Comités de Salud en la Misión Barrio Adentro, que no afecte su carácter voluntario, su autonomía respecto a las responsabilidades de los órganos públicos ni su papel como instrumento de participación comunitaria en la promoción y defensa de la salud de todos los miembros de la comunidad. La no existencia de un equipo de salud que responda por la gestión del consultorio, el abandono por parte de los órganos públicos de sus funciones rectoras, supervisoras y contraloras, y las mismas divisiones existentes entre grupos que representan a estos órganos por razones políticas o burocráticas han hecho que sobre los Comités de Salud recaigan atribuciones que enturbian

su papel en la comunidad, se generen irregularidades y vicios inducidos por el control sobre estas atribuciones y alrededor de ellos se produzcan conflictos comunitarios y políticos, como producto de la falta de institucionalidad. En este sentido, es indispensable recolocar los comités de salud en el espacio de la comunidad, abiertos a las distintas formas de expresión participativa y organizativa de ésta para luchar contra los problemas de salud, y por la garantía de una atención efectiva, oportuna y de calidad para todos los miembros de la comunidad.

- Formular y poner en ejecución un programa y sistema de abastecimiento, dotación y mantenimiento regular de los consultorios populares, en función de la programación y el volumen de actividades realizadas por estos, estableciendo para cada parroquia, municipio y estado el ente público encargado de coordinar la ejecución del programa y, a nivel nacional, el ente público encargado de fijar las políticas y de coordinar el financiamiento para garantizar su sostenimiento. Las deficiencias en la entrega regular de insumos y suministros (médicos y no médicos), así como en el mantenimiento de los equipos y de la infraestructura, están haciendo que los costos de la prestación se trasladen a los Comités de Salud, a las comunidades y a los propios usuarios, violentando así la garantía de gratuidad de la atención.
- Garantizar las mejores condiciones para la formación de los estudiantes venezolanos en medicina integral comunitaria, tomando en cuenta que todavía 93% de los consultorios populares donde estos jóvenes reciben buena parte de su formación se encuentran en casas y locales provisionales y están sobre-exigidos en capacidad para realizar las actividades de consultorio. También implica considerar las necesidades de traslado y apoyo de estos estudiantes por la falta de espacios dentro de la comunidad para recibir los cursos y tener acceso a medios educativos tecnológicos. El cuidado y la atención que pongan los organismos gubernamentales responsables en la formación de estos estudiantes representa en definitiva para las comunidades las posibilidades de dar continuidad a la MBA dentro del sector. Por eso también es necesario reforzar en las comunidades la importancia que tiene la presencia de estos estudiantes, su integración a la comunidad y el aprendizaje en la práctica de soluciones a los problemas de salud en conjunto con la propia comunidad.
- Acelerar la construcción y equipamiento de los módulos que faltan para reemplazar los consultorios provisionales en todos los estados del país, considerando la ampliación del tamaño de los mismos donde existan espacios para ello y garantizando el control estricto de la calidad de construcción y la ubicación de los módulos, en correspondencia con la opinión de las comunidades y los criterios que deben aplicarse respecto al entorno inmediato de una edificación que presta servicios de salud. Eso es, por ejemplo, alejado de cableado eléctrico, de quebradas, de drenajes o depósitos de aguas negras o basura, de infraestructura o de terrenos inestables, y en espacios provistos de iluminación, servicios de aguas blancas y cloacas, entre otros. Es fundamental destacar que las garantías ofrecidas por la MBA se asocian con el acceso y que éste no se logra solamente con la cercanía de las edificaciones, sino con la garantía de mecanismos seguros para obtener la atención requerida, en forma oportuna y con la mayor calidad y efectividad posible. Si los módulos no ofrecen esta atención, se estará violentando el derecho al acceso y se estarán perdiendo los recursos que bien se están destinando para que las comunidades logren contar con las garantías de este derecho.

Misión Mercal: el abastecimiento y la protección alimentaria

El déficit de abastecimiento alimentario en Venezuela

En el año 1989, durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, se creó la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA), empresa del Estado venezolano dedicada a la comercialización de productos alimenticios de la Cesta Básica y prestación de servicios de las cadenas agroproductivas y agroalimentarias. Años después, en abril de 1996, bajo la segunda presidencia de Rafael Caldera, se creó el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), con el objeto de establecer un subsidio directo a los precios de venta al público de productos agrícolas considerados estratégicos por su contenido proteico y calórico, destinados al consumo de los estratos de mayor pobreza de los diferentes estados y municipios del país (Gaceta Oficial n° 35948, 29/04/1996).

Este programa funcionó a través de una red de abastecimiento alimentario y de comercialización integrada por Centros de Acopio (establecimientos creados por entes adscritos al programa tales como gobernaciones, alcaldías y PROAL nacional) que se conforman en medios de enlace entre los proveedores y los bodegueros adscritos al programa y las unidades de venta final (red de bodegas que son provistas de capitales de trabajo por PROAL). Para tales efectos se establecieron convenios entre el para entonces denominado ministerio de Agricultura y Cría (MAC, hoy ministerio de Agricultura y Tierras), las asociaciones de productores y agroindustriales, eliminando los intermediarios.

En agosto de 2000, con el nuevo gobierno del presidente Chávez recién reelegitimado en sus funciones, se creó la Comisión Presidencial de Asistencia Alimentaria Popular con el fin de instrumentar las acciones necesarias para la ejecución de una política alimentaria de urgencia dirigida a los sectores más vulnerables del país³⁷. Dicha Comisión quedó integrada por el ministro de la Defensa (quien la presidía); la vice ministro de Salud, el presidente del Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL); el presidente de la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (LA CASA S.A.³⁸); el Jefe del Servicio de Alimentación del Ejército; el Director General de Defensa Civil y un diácono de la Iglesia católica. Como parte de las acciones de esta comisión se destaca el inicio de la ejecución de “megamercados” en las grandes ciudades a fin de proveer de alimentos básicos con precios bajos a la población más pobre.

Por su parte, el Instituto Nacional de Nutrición, adscrito al MSDS, desarrolla el Programa “Cocinas Comunitarias” el cual tiene por objetivo suministrar alimentación gratuita o a bajo costo a

37. Decreto N° 927, Gaceta Oficial n° 37.008, 07/08/2000.

38. Es una empresa del Estado venezolano, adscrita durante 2003 al MAT y luego al MINAL, una vez creado en 2004. Tiene por objeto “procurar la ejecución de políticas para el abastecimiento, distribución y comercialización de productos agropecuarios de consumo directo o procesados de origen nacional e internacional, así como la elaboración de proyectos para la construcción y operación de silos, frigoríficos y mercados mayoristas o minoristas” (Decreto Presidencial n° 2.300, publicado en Gaceta Oficial n° 37.689, 14/05/03, mediante el cual se adscribe al MAT LA CASA S.A.). Su labor principal es la comercialización de productos alimenticios de la cesta básica y la prestación de servicios a las cadenas agroproductivas y agroalimentarias. Como objetivos específicos están los de garantizar el abastecimiento estable y permanente de determinados productos de la cesta para contribuir con la seguridad alimentaria del país; el establecimiento de precios máximos para los alimentos de esta cesta y otros renglones de primera necesidad; así como contrarrestar las trabas que afecten la comercialización de productos, recuperar y/o redimensionar la infraestructura, los equipos e instalaciones de procesamiento, almacenamiento y distribución de materia prima agroalimentaria y de cualquier producto de la cesta básica.

los grupos de población con mayor vulnerabilidad biológica, con énfasis en niños, niñas, mujeres embarazadas y en etapa de lactancia, adultos y adultas mayores, de manera de proporcionar a la comunidad herramientas que, a corto plazo, generen unidades productivas comunitarias y puedan adquirir seguridad técnica. Así como los recursos para mejorar las condiciones nutricionales de la población priorizada y de calidad de vida de las familias. Entre sus acciones destacan el suministro de alimentación gratuita o a bajo costo con participación activa de la comunidad a través de empresas de propiedad colectiva y la capacitación en educación alimentaria y nutricional.

En el año 2003, este programa reportaba una cobertura en 11 entidades federales: Amazonas, Barinas, Bolívar, Distrito Capital, Guárico, Lara, Delta Amacuro, Monagas, Nueva Esparta, Vargas y Zulia, y una asignación presupuestaria de 769 millones de bolívares provenientes del presupuesto ordinario del MSDS y del Instituto Nacional de Nutrición (INN), así como una asignación de 204 millones de bolívares otorgado por el Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES).

Paro Nacional de 2002 y desabastecimiento alimentario

A finales de 2002 e inicios de 2003 se produjo un “paro nacional” que puso en evidencia el desabastecimiento y la insuficiencia de productos alimenticios así como los estados críticos nutricionales en que se encontraba la población, especialmente las poblaciones de escasos recursos, situación que se profundiza a raíz de los altos niveles especulativos de precios y la paralización de la producción, el procesamiento y la distribución de alimentos por parte de los sectores privados. La situación evidenciaba tendencias al acaparamiento, la competencia desleal, la formación de monopolios y la poca receptividad de algunos sectores privados para producir alimentos de la cesta básica. En el programa *Aló Presidente* n° 155, el presidente de la República expresaba: “¿Cómo nació Mercal? Ah, producto del golpe, del sabotaje. ¿No quisieron negarle los alimentos al pueblo ustedes oligarcas de fina estampa? Quisieron negarle la leche, el arroz y la arepa al pueblo, y las hallacas. Ah, entonces yo dije: —no me la calo más—...Vamos a hacer un programa de alimentos, de distribución de alimentos y ahí va Mercal”.

Así mismo, se hizo visible la existencia de productores dispersos, independientes, no asociados a sistemas productivos, con grandes ineficiencias y limitaciones en el mercadeo de sus productos, lo cual incide en altos precios al consumidor. En tal sentido, el 25 de marzo del año 2003 se aprueba por Decreto Presidencial el Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social mediante el Abastecimiento de Alimentos y Otros Productos que complementan la Cesta Básica³⁹ con el objeto de “garantizar el abastecimiento estable, continuo, creciente y permanente de determinados productos de la cesta básica y de las materias primas fundamentales, a fin de satisfacer la demanda de la población a través de adquisiciones en el mercado nacional e internacional”⁴⁰.

En el anexo de este decreto se señala como principal objetivo del plan: “garantizar de manera inmediata el abastecimiento a dichos productos (de la cesta básica) permitiendo el acceso a ellos de

39. Decreto Presidencial n° 2.340, publicado en Gaceta Oficial n° 37.689, 14/05/03

40. Artículo 1.

manera oportuna y a precios solidarios, a la población más necesitada del país, valiéndose inclusive de adquisiciones internacionales en aquellos casos en que la producción nacional no cubra tales exigencias. Paralelamente, se genera un desarrollo económico y social mediante la activación de la cadena agroalimentaria y productiva, que ha de beneficiar a productores agrícolas, industriales y comercializadores y transportistas". El organismo responsable de la promoción, instrumentación, desarrollo, ejecución y seguimiento de este plan fue la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (LA CASA S.A.)⁴¹.

El 9 de abril de ese mismo año se creó la empresa Mercado de Alimentos Mercal C.A.⁴² la cual se encargaría de la "comercialización y mercadeo de productos alimenticios y otros productos de primera necesidad, para ser distribuidos y/o vendidos al mayor y al detal, colocándolos en centros de venta, previa captación de unidades de comercio individuales, colectivas o familiares. En ejercicio de objeto, la empresa podrá comprar, vender, y permutar dichos productos, instalar mercados permanentes, puntos de venta fijos, módulos de mercados ambulantes, así como desarrollar megamercados o mercados populares en cualquier parte del territorio nacional"⁴³. La única accionista de Mercal es la Corporación Venezolana Agraria (CVA)⁴⁴, adscrita al MAT.

La CVA sostenía que el país debía tener capacidad para proporcionar a la población, de manera oportuna y permanente y en cualquier circunstancia previsible, la producción y distribución de alimentos nutricionalmente adecuados en cantidad, calidad, variedad y aceptación cultural para la población. Toda persona y hogar venezolano debía tener acceso seguro a los alimentos requeridos para llevar una vida sana y socialmente útil. Ello se fundamentaba en el concepto de seguridad alimentaria, entendida como parte de la seguridad del Estado, un derecho social consagrado en los artículos 305 y 326 de la Constitución de 1999⁴⁵, un componente de la política pública dentro de la concepción del desarrollo endógeno y un aspecto especialmente importante en situaciones de emergencia nacional, tal como había quedado demostrado en los sucesos de los años 2002 y 2003. De esta manera, la seguridad alimentaria debía garantizar suficiencia, estabilidad y acceso de suministros a toda la población.

41. Artículo 3.

42. Artículo 1 del Decreto Presidencial n° 2.359, publicado en Gaceta Oficial n° 37.672, 15/04/03.

43. MERCAL CA: tiene como misión efectuar el mercadeo y la comercialización, permanente, al mayor y al detal de productos alimenticios y otros productos de primera necesidad, manteniendo la calidad, bajos precios y fácil acceso, para abastecer a la población venezolana y muy especialmente la de escasos recursos económicos, incorporando al grupo familiar, a las pequeñas empresas y a las cooperativas organizadas, mediante puntos de comercio fijos y móviles; desarrollando una imagen corporativa en todos sus procesos y con apego a las normas que rigen la materia; para garantizar la seguridad alimentaria. Es una empresa de comercialización y mercadeo en forma directa de productos alimenticios, manteniendo la calidad de los mismos a precios solidarios, con un alto compromiso social participativo, sentido corporativo y presencia en el ámbito nacional. Los productos alimenticios son colocados en centros de venta fijos o móviles, previa captación de comercios individuales, colectivos o familiares.

44. La CVA tiene la misión de coordinar, controlar y supervisar las actividades empresariales del Estado, para promover la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral. Este organismo ejerce el control accionario y estatutario de las empresas filiales y establece alianzas estratégicas con entes públicos y privados, nacionales e internacionales, para el desarrollo socio-económico del país.

45. "El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral y, en consecuencia, garantizará 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" (artículo 305 de la CRBV).

El 10 de diciembre de 2003 se crea la Comisión Presidencial para el Abastecimiento Alimentario Misión Mercal⁴⁶, “como mecanismo articulador para garantizar la seguridad alimentaria de la población entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y acceso oportuno y permanente a estos por parte del público consumidor, a través del fortalecimiento del mercado interno y el desarrollo de canales de distribución confiables a nivel nacional e internacional, así como garantizar la oferta permanente de productos alimenticios y no alimenticios nacionales e importados para los consumidores a precios altamente competitivos para la población de más bajos recursos”. La promoción, el desarrollo y el seguimiento de la Misión Mercal estaría inicialmente a cargo del MAT para luego pasar al ministerio de la Alimentación (MINAL).

El MINAL se crea el año 2004, con la finalidad de hacer más eficiente la gestión gubernamental en relación con la soberanía y seguridad alimentaria. Este nuevo ministerio tiene como objetivo impulsar la planificación participativa y desarrollar la formulación, el diseño, la ejecución compartida y la evaluación comunitaria de las políticas alimentarias. Su responsabilidad es derrotar en materia de alimentación la exclusión social de los ciudadanos/as que habitan en territorio venezolano. En consecuencia, su labor procura el desarrollo de la democracia económica y un esfuerzo por equilibrar las profundas desigualdades económicas, sociales y territoriales que colocaron en situación de riesgo a la población venezolana durante los años 2001 y 2002. A partir de la absorción de un conjunto de micro instituciones y dependencias que están relacionadas con el tema de la seguridad alimentaria, el Ministerio agrupa cuatro organismos: LA CASA, Mercal, PROAL y CVA.

A inicios del año 2004, dada la crítica situación de la seguridad alimentaria nacional, se formula un nuevo plan, denominado Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para la reparación, acondicionamiento y equipamiento de 2.000 módulos Tipo II, 7.000 bodegas asociadas y 300 centros de acopio⁴⁷. La promoción, instrumentación, desarrollo, ejecución y seguimiento se encargó a Mercal C.A. con apoyo de LA CASA S.A. El plan presentaba los siguientes objetivos:

- Facilitar y garantizar el suministro de productos de alimentos de la cesta alimentaria, a través de parámetros de calidad, bajos precios y ubicación estratégica nacional, a fin de evitar desabastecimiento de productos de primera necesidad y satisfacer las necesidades alimenticias de la población venezolana, con especial atención en la de escasos recursos.
- Garantizar la distribución y venta de productos alimenticios y otros alimentos que conformarían la cesta básica, mediante la conformación de un Sistema de Infraestructura Nacional de apoyo a la producción y distribución de productos alimenticios, lo cual requería de una atención inmediata a través de la construcción de infraestructura, distribución y venta, a través de los programas de Mercal.
- Garantizar la distribución de productos a través de la ampliación de la Red de Centros de Distribución y Ventas de Alimentos y otros Rubros de primera necesidad.

En la misma fecha se formula el Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para el abastecimiento de alimentos de la cesta básica, materia prima para la elaboración de alimentos y otros productos agroalimentarios de primera necesidad⁴⁸. El objetivo de este plan, dirigido al abastecimien-

46. Artículo 1 del Decreto Presidencial n° 2742, publicado en Gaceta Oficial n° 37.867, 28/01/04.

47. Decreto Presidencial n° 2841, publicado en Gaceta Oficial n° 37.893, 08/03/04.

48. Decreto Presidencial n° 2842, publicado en Gaceta Oficial n° 37.893, 08/03/04.

to alimentario de la población, era realizar compras privilegiando la producción nacional e importando aquellos bienes deficitarios a través de compras internacionales. Los entes responsables de fueron LA CASA S.A y CVA, con el apoyo de Mercal CA.

Igualmente, en marzo de 2004 se incorpora PROAL que un año después se convierte en Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (FUNDAPROAL)⁴⁹, adscrita al ministerio de Alimentación (MINAL). FUNDAPROAL es el brazo ejecutor de los programas especiales de la Misión Mercal. Se encarga de todos los programas dirigidos a la alimentación de los segmentos de la población en situación más vulnerable, facilitando el acceso a un grupo de rubros considerados estratégicos por sus contenidos calóricos y proteicos. Utiliza economías operacionales y subsidios temporales que garantizan precios significativamente menores a los existentes en otros canales de abastecimiento. Los principales objetivos de los programas que administra la Fundación son:

- Construir un sistema permanente de abastecimiento alimentario, orientado a la población económicamente vulnerable.
- Conformar una red social que garantice el acceso de los sectores más pobres de la sociedad a los programas y políticas sociales del Estado venezolano.
- Conformar un mercado amplio y alternativo para la colocación de la producción nacional, reduciendo sus niveles de incertidumbre.
- Contrarrestar los efectos acumulados en el deterioro nutricional de la población en condiciones de pobreza extrema.

La estructura interinstitucional, por medio de la cual funciona la Misión es la siguiente:

LA CASA S.A.	Compras nacionales e internacionales, y almacenamiento.
Mercal C.A.	Distribución y venta de productos a la población.
FUNDAPROAL	Dotación de alimentos a poblaciones en situación de riesgo nutricional y vulnerabilidad.
Comunidades	Contraloría social.

Misión Mercal: misión, estructura operativa y desempeño en 2004

La Misión Mercal nace con el objetivo de garantizar a los sectores populares acceso suficiente, permanente y estable a los alimentos de la cesta básica. Ello se garantiza mediante el establecimiento de una red de producción, almacenamiento, distribución y comercialización de alimentos en todo el territorio nacional y en una ubicación intra-territorial que había abierto antiguamente el Programa PROAL, mediante la red de bodegas, y más recientemente la Misión Barrio Adentro. Los fines de Mercal eran:

49. Decreto Presidencial n° 3.543, publicado en Gaceta Oficial n° 38.152, 22/03/05. Este decreto deroga el n° 131 de fecha 24/04/96 (Gaceta Oficial n° 35.948, 29/04/96).

- El abastecimiento y acceso de productos alimenticios básicos a bajo costo y de calidad para satisfacer las necesidades de la población venezolana y muy especialmente la de escasos recursos económicos.
- La conformación y/o el fortalecimiento de una infraestructura estatal y la activación de una cadena agroalimentaria y agroindustrial nacional, conformada por pequeñas y medianas unidades de producción y servicio.
- Amortizar fluctuaciones erráticas de precios absorbiendo los excesos; aliviar los déficit de abastecimiento; fijar precios máximos al mayor y al detal; reducir costos a través de la comercialización directa; garantizar a los productores precios justos.

Puntos de venta Mercal

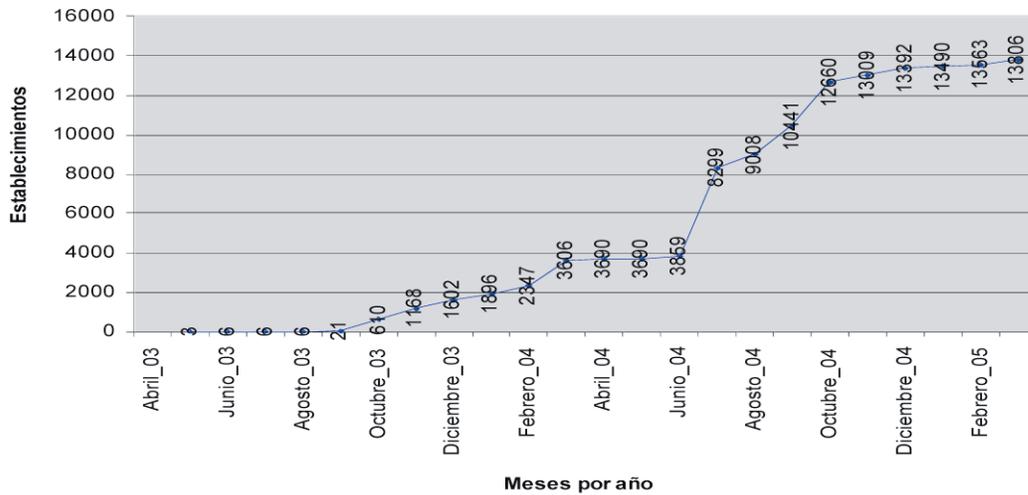
Estos establecimientos pueden ser administrados en forma directa por MERCAL o cedidos a asociaciones, sean cooperativas o microempresas. Por el tamaño de su infraestructura, el volumen de venta y su ubicación poblacional, se diferencian según muestra el cuadro 1.11.

Entre los años 2003 y 2005 la Red de Establecimientos de Mercal creció de manera vertiginosa, alcanzado al final de ese período unos 13.806 puntos de comercialización, distribuidos de la siguiente manera: Mercalitos (12.501); Mercales Tipo I (209) y Mercales Tipo II (817); Mercalitos Móviles (248) y Supermercales (31) (gráficos 1.3, 1.4 y 1.5).

Cuadro 1.11
Características de los puntos de venta Mercal

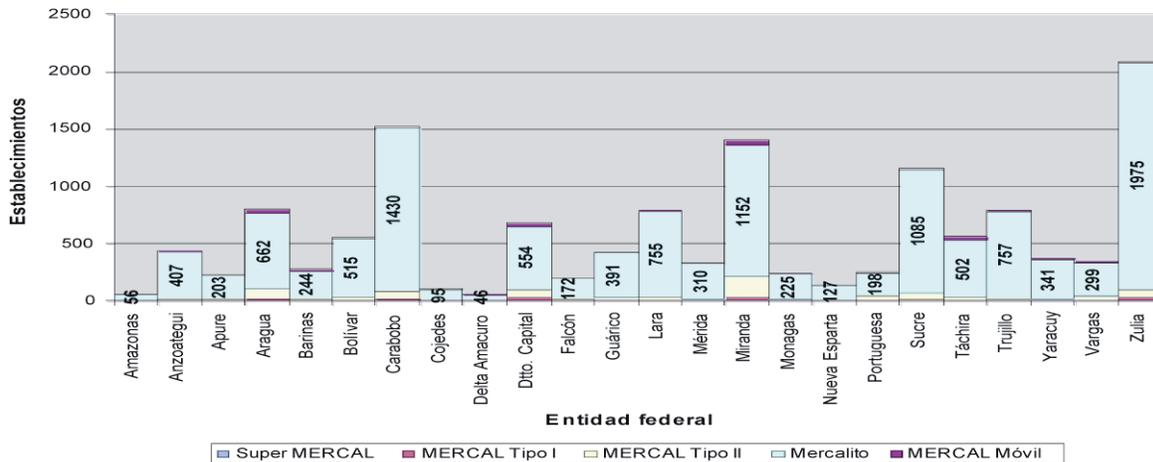
Tipo de establecimiento	Descripción
Mercalitos o Bodegas Mercal	Puntos de venta al detal, ubicados en zonas de mayor densidad poblacional y en riesgo de inseguridad alimentaria. Se corresponden con la bodega tradicional venezolana.
Bodegas móviles	Unidades de vehículos destinadas a cubrir diferentes rutas y determinados puntos de ventas para el suministro de alimentos al detal a la población en riesgo de inseguridad alimentaria ubicadas en zonas de difícil acceso.
Módulos Mercal Tipo I	Puntos de venta al detal. Su estructura guarda un formato estándar en todas las localidades, que se ajusta a dos modelos: uno ampliado de 274 metros cuadrados y uno básico de 154 metros cuadrados. En ambos modelos, el MERCAL debe contar con una Botica Popular (programa perteneciente el MSDS y uno de los componentes de la Misión Barrio Adentro).
Módulos Mercal Tipo II	Puntos de venta al detal cuya estructura y capacidad son variables dado que provienen de la recuperación y el acondicionamiento de infraestructura ya existente, sean de propiedad pública o privada. La variedad de los productos es mayor debido a las posibilidades que ofrece el espacio y su localización en lugares más accesibles para diverso público.
Super-mercales	Establecimientos con capacidad superior en venta y almacenaje que ofrecen mayor variedad de productos. En sus instalaciones son cedidos espacios a los productores agrícolas, artesanos y empresas familiares de la zona para la venta directa de sus productos a los consumidores, con un precio 30% más bajo que los fijados por el mercado.
Mega-mercales a cielo abierto	Venta al detal o por combos (paquetes de alimentos variados) de productos alimenticios y otros de primera necesidad, en sectores populares de las principales ciudades y municipios, al aire libre o bajo toldos y techos.

Gráfico 1.3
Evolución de la Red Comercial Mercal. Total Nacional 2003-2005



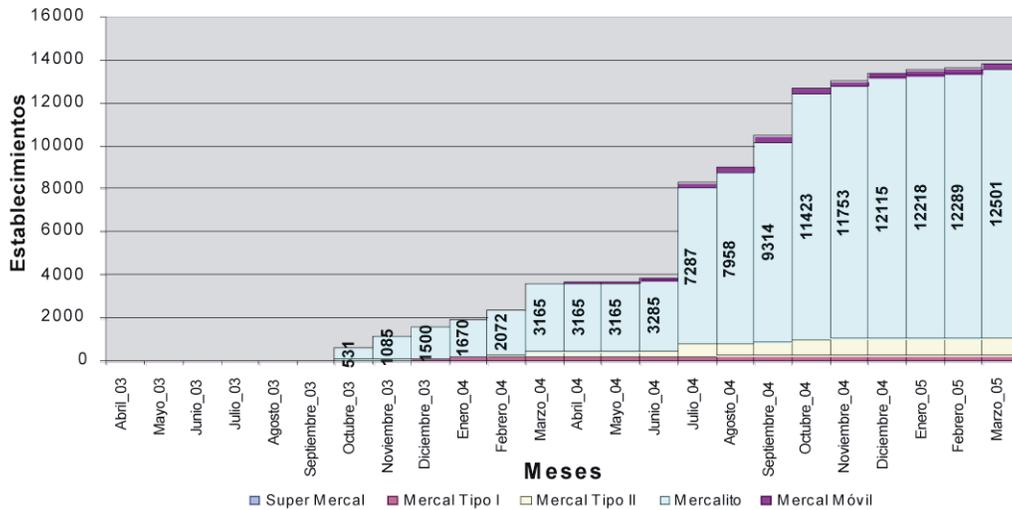
Fuente: Ministerio de Alimentación (2005), Misión Mercal, Avances al primer trimestre del 2005.

Gráfico 1.4
Distribución de establecimientos de la Red Comercial Mercal, por entidad federal, 2004



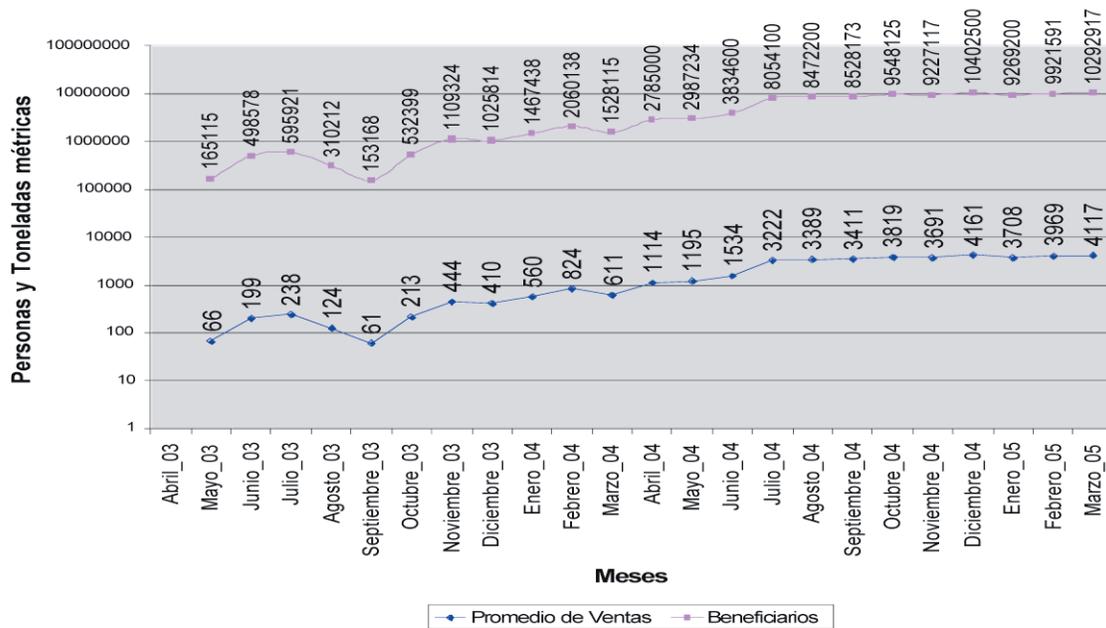
Fuente: Ministerio de Alimentación (2005), Misión Mercal, Avances al primer trimestre del 2005.

Gráfico 1.5
Red Comercial Mercal: establecimientos por tipo, 2003-2005



Fuente: Ministerio de Alimentación (2005), Misión Mercal, Avances al primer trimestre del 2005.

Gráfico 1.6
Promedio diario de ventas y beneficiarios de la Red Mercal, 2003-2005



Fuente: Ministerio de Alimentación (2005), Misión Mercal, Avances al primer trimestre del 2005.

Programas de protección nutricional PROAL

Son programas dirigidos a poblaciones en riesgo de malnutrición, previamente localizadas por la Misión Barrio Adentro como parte de sus programas de salud o pertenecientes a sectores expuestos a situaciones de vulnerabilidad biológica o socioeconómica (niños/as, mujeres embarazadas, personas mayores, personas desempleados/as o en situación de indigencia). La identificación y selección de beneficiarios es realizada conjuntamente por PROAL, el Frente de Luchadores Sociales Francisco de Miranda, los médicos de Barrio Adentro y las organizaciones comunitarias. Son de carácter temporal y tienen una duración de tres meses, al cabo de los cuales se analiza la situación del beneficiario con el fin de considerar o no la renovación del beneficio. De acuerdo con el nivel de riesgo y las modalidades de acceso, estos programas poseen una estructura de sub-programas que se describe en el cuadro 1.12.

Cuadro 1.12
Estructura de los Programas de protección nutricional PROAL

Tipo de programa	Descripción
Programa Especial en Áreas Rurales y Comunidades Indígenas	Es un programa de dotación de alimentos destinado a beneficiar el mayor porcentaje de pequeños productores y comunidades con alta carga familiar, que no puedan originar la cantidad y variedad de productos suficientes para cubrir sus requerimientos de alimentación y nutrición. Las modalidades de Bodegas y Bodegas móviles forman parte de este programa.
Casas de Alimentación	Es un programa en el que se entrega en forma gratuita una comida preparada y merienda en viandas a 150 beneficiarios inscritos, de acuerdo con un menú estándar indicado por PROAL. Las Casas funcionan de lunes a sábado en una vivienda o espacio cedido por una familia de la comunidad. El personal mínimo para las tareas de cocina son 5, el trabajo es de carácter voluntario y los/as integrantes reciben un bono de 140.000 bolívares mensuales. Los propietarios del espacio también reciben un bono de 60.000 bolívares mensual para gastos de luz. A cargo de PROAL queda el acondicionamiento, la refacción y dotación de mobiliario y utensilios de cocina y viandas; la empresa Mercal se encarga de la distribución de alimentos y gas con frecuencia semanal.
Suplemento Nutricional y Bolsas de Comida	Es un subsidio de 100%, que se entrega una vez al mes, destinado a la adquisición de 7 productos que conforman la Cesta Suplemento Nutricional con un valor de Bs. 21.827, a saber: 2 kg. de harina precocida, 2 kg. de arroz, 2 kg. de granos, 1 kg. de leche en polvo, 2 kg. de pasta, 1 l. de aceite y 7 latas de sardinas de 170 g. cada una. Cuando no se dispone de estos productos se sustituyen: pasta por arroz, margarina por aceite y mortadela o carne en conserva-lata por pollo.
Mercal Protección	Es un subsidio de 50% para la adquisición de 7 productos alimenticios de la cesta básica: 1 kg. de harina precocida, 1 kg. de arroz, ½ kg. de granos, 1 kg. de leche en polvo, ½ l. de aceite; 8 latas de sardinas de 170 g. cada una y 1,5 kg. de pollo a las personas con alto nivel de pobreza (hogares con ingresos inferiores al valor de la Canasta Normativa Alimentaria). También adopta la modalidad de entrega de tickets Proal-Mercal Protección que permiten la adquisición de productos alimenticios hasta un valor de Bs. 7.155 (pagando el resto en efectivo). La adquisición de los productos se realiza a través de los establecimientos de la Red Mercal.

Apoyo de LA CASA S.A.

LA CASA S.A. es responsable de prestar a los pequeños y medianos productores del agro venezolano servicios de recepción, acondicionamiento, almacenamiento y despacho de productos. Estos son:

- Arrendamiento y servicio de las instalaciones de depósitos o centros de acopio a asociaciones de productores agrícolas y cooperativas agrícolas.
- Servicios de recepción y almacenamiento de la red de frío los frigoríficos para productos que así lo requieran (pollo, carne, etc.) y su posterior distribución a Mercal CA.
- Servicios de procesado en plantas procesadoras de alimentos concentrados para proveer productos a los pequeños y medianos productores, asociaciones, cooperativas agrícolas y empresas del ramo.
- Servicios de procesado en plantas procesadoras de frutas para la posterior comercialización de los diferentes productos a nivel nacional.

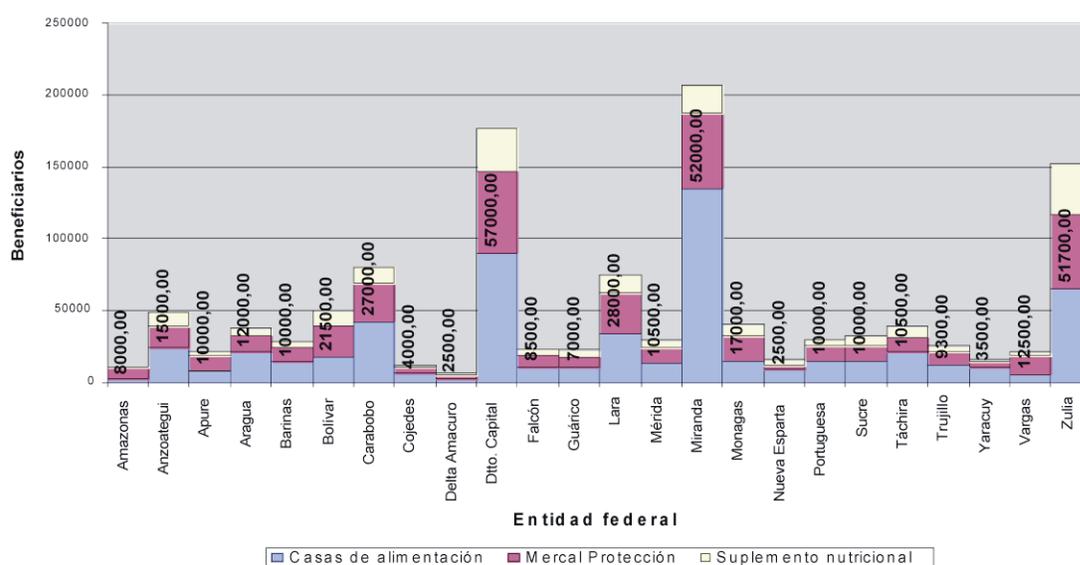
Entre los productos que comercializa la Red de la Misión Mercal a través de sus diferentes programas, destacan:

- Para el Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social mediante el Abastecimiento de Alimentos y Otros Productos que complementan la Cesta Básica de 2003 son considerados como productos alimenticios estratégicos: leche, arroz, aceite, trigo, azúcar, harina de soya, maíz blanco y amarillo, atún enlatado, sardinas, leguminosas, pastas y grasa amarilla, entre otras.
- Los productos adquiridos por la empresa CASA S.A. a nivel nacional y suministrados a Mercal son: aceites de soya y girasol; arroz 5% de granos partidos; arvejas verdes; azúcar refinada; café molido; caraoatas negras; carne de res; harina de trigo; harina de maíz precocida, leche entera; lentejas; margarina; mortadela; pasta alimenticia; pollo beneficiado; sal y productos navideños.
- Los productos adquiridos por Mercal, a través de las compras regionales que realizan las coordinaciones estatales de Mercal en los estados y municipios de su jurisdicción, varían de acuerdo al patrón de consumo de la población y a la producción local. Existen 31 productos que por ser de alta rotación y consumo nacional deben estar presentes en todos los establecimientos de la Red Mercal. Algunos de estos son: adobo, atún enlatado, avena en hojuelas, base de tomate, bebidas achocolatadas, café, carne de almuerzo, chicha en polvo, salsas para aderezos, compota, fororo, granos, huevos, jamón endiablado, leche, maicena, mayonesa, mostaza, néctares, pasta de tomate, pepitonas, pulpa de frutas, queso, salsa de ajo, salsa inglesa, salsa de soya, salsa de tomate ketchup, salsa para pastas, salsa rosada, sardinas y vinagre. Existen en total más de 100 productos de compras regionales adquiridas en los estados, cuyo abastecimiento depende de la demanda y rotación de los mismos.

Para el año 2004, la Misión Mercal debía atender una población en situación de pobreza estimada en 40%, garantizándole requerimientos diarios de 3.200 toneladas de alimentos, con un consumo per cápita aproximado de 14 kilos por mes y un aporte diario de 60% calorías, 75% gramos de proteínas y 47% de grasas. Durante el primer año, de 2003 a 2004, las toneladas de venta aumentaron de 410 a 4.175 por día y, en consecuencia, la estimación de beneficiarios pasó de 1.025.814 a finales de 2003 a 3.834.600 a mediados de 2004 y, luego, subió a 10.402.500 cuando terminó el año. Dentro de la red de Mercal, la comercialización de productos nacionales pasó de 40% en 2003 a 48%

en 2005⁵⁰. Actualmente la Red cuenta con cooperativas que reúnen a 930 socios en las áreas de administración, transporte, seguridad e infraestructura. Según las estimaciones de Mercal, la población consumidora se ahorra en la compra alrededor de 28% del precio en aquellos productos regulados, y 40% con respecto a sus precios si se compraran en el mercado. En lo que corresponde a PROAL, las Casas de Alimentación alcanzaron durante el año 2004 una cobertura de 4.042 beneficiarios, además de 1,2 millones de personas que recibieron un suplemento nutricional o fueron beneficiarios de los programas de máxima protección (gráfico 1.7).

Gráfico 1.7
PROAL: beneficiarios por Programas, según entidad federal, 2004



Fuente: Ministerio de Alimentación (2005), Misión Mercal, Avances al primer trimestre del 2005.

En el programa *Aló Presidente* n° 220 realizado el 24/04/05, el Presidente informó que la Misión MERCAL tenía los siguientes planes:

- Ampliar la capacidad del Estado social para producir, almacenar, comercializar los principales alimentos de la canasta básica con el fin de garantizar la soberanía y seguridad alimentaria de la población, su crecimiento y consolidación.
- Disminuir los costos públicos y privados en todos los rubros (producción, almacenamiento y transporte)
- Mejorar el almacenaje y transporte en frío a fin de disminuir costos.
- Mantener los precios, lo que implica que el Estado deberá subsidiar a MERCAL por un monto de 61,9 millones de US\$ (24 millones de US\$ por mes).

50. Es importante señalar que en la Misión Mercal se estima el número de beneficiarios a partir de las ventas, de acuerdo a las relaciones establecidas por un estudio del MAT con apoyo de la FAO que considera el requerimiento calórico por persona equivalente al consumo de 14 kilos de los productos alimenticios básicos comercializados a través de la red de establecimientos de Mercal C.A.

La Misión Mercal tiene entre sus planes consolidar la red existente, mejorar la calidad del servicio, articular las diversas instituciones pertenecientes al sector social, seleccionar mejor a los beneficiarios, así como realizar seguimiento y control social comunitario. Para el año 2005, las metas de venta estaban estimadas en un volumen de 6.925 toneladas de alimentos para cubrir un total de 15 millones de personas y 1,3 millones a ser atendidas por los programas de protección nutricional (Casas de Alimentación, Suplementos nutricionales y Programa de máxima protección). Esto es lo que constituye la denominada segunda fase de la Misión Mercal. Para ello, el Ejecutivo Nacional ha aprobado recursos extraordinarios dirigidos al desarrollo tecnológico, logístico y al mejoramiento de los servicios, por un monto de 623 millardos de bolívares distribuidos por Mercal (Bs. 237,6 millardos), CASA S.A. (Bs. 26,1 millardos) y PROAL (Bs. 359, 1 millardos).

Sin embargo, los Mercales enfrentan algunas dificultades que merece la pena destacar:

- Escasez e irregularidad en el abastecimiento de algunos productos tales como pollo, carne y leche, y en algunos casos, con una calidad inadecuada en la carne y la pasta.
- Merma o pérdidas de productos por robos.
- Insuficiente e inadecuado sistema de frío para el mantenimiento de los alimentos.
- No se cuenta con espacio suficiente para las actividades de oficina.
- Escasa capacitación, las actividades se aprenden "sobre la marcha".
- El sistema administrativo de las cajas registradoras es muy lento: se hacen largas colas en los días de pago y cuando se despacha pollo.
- El mantenimiento es realizado directamente por los empleados. La empresa hace fumigaciones regularmente, sin embargo, se teme contaminación de los alimentos por presencia de roedores.
- Mantenimiento insuficiente en locales y equipos. El acceso al servicio de agua es irregular y el servicio de luz no es suficiente.
- La empresa tiene tratos distintos con los funcionarios y con los empleados de los establecimientos.

En cuanto a las Casas de Alimentación, las mayores dificultades se encuentran en:

- Irregularidad de suministro de agua y de recursos para el pago de luz y gas por parte de PROAL.
- Trabajo voluntario que demanda mucho tiempo, lo cual impide realizar otras labores remuneradas; y gran esfuerzo físico, que en algunos casos ha generado problemas de salud a las cocineras.
- La dotación de los utensilios de cocina en algunos casos no se ajusta a las necesidades de conservación y elaboración de alimentos para 150 personas (nevera, congelador, licuadora).
- El atraso en el pago a los transportistas impide la dotación de alimentos y la atención a beneficiarios.
- Falta de formación requerida para la manipulación de alimentos.
- Revisar la calidad nutritiva de los alimentos con los que surten a las Casas de Alimentación ya que se observa rápido aumento de peso, sobre todo en los niños/as, que no necesariamente va acompañado de mejoras nutricionales.
- Falta de un incentivo proporcional al esfuerzo del equipo de trabajo de las Casas. Se considera un trabajo voluntario, a pesar de que las personas trabajan jornadas regulares en forma diaria y realizan un esfuerzo considerable para atender a los beneficiarios del programa.

- El rol de coordinación institucional del PROAL se entiende más como control que como apoyo a las necesidades de las Casas y a los equipos de trabajo.

Bolsas de comida

- La selección de los beneficiarios implica escoger a quiénes se encuentran en estado de necesidad dentro de la comunidad, lo cual es considerado por muchos como un trato discriminatorio. Las fallas en el proceso de selección se adjudican a los Comités de Salud de la Misión Barrio Adentro, a través de los cuales se hacen las listas.
- Muchos Comités de Salud consideran que las Bolsas son un mecanismo que enturbia sus funciones y tiene objetivos políticos. Prefieren no estar involucrados en este programa.
- La entrega de las Bolsas crea largas colas y un gran esfuerzo de negociación con los potenciales beneficiarios para evitar situaciones de violencia en las que muchas veces se ha incurrido debido a la frustración de quienes tienen que esperar o consideran injusto no encontrarse en las listas.

Misión Vuelvan Caras: la producción y la cooperación

De “Todas las Manos a la Siembra” a la “Misión Vuelvan Caras”

La Misión Vuelvan Caras tiene sus antecedentes en uno de los programas desarrollados por el ministerio de Educación Superior denominado Todas las Manos a la Siembra⁵¹, cuya base conceptual es el desarrollo endógeno. En este sentido, cuando en el año 2004 se comenzó a discutir sobre la iniciativa de crear e implantar la Misión, se consideró estudiar y revisar todos los documentos y materiales producidos por este programa a fin de tomarlos como punto de partida. La idea era generar las bases de la transformación del modelo económico actual —orientado hacia el consumo y la dependencia exacerbada de otros mercados— para construir un modelo real de economía social, buscando una mayor incorporación de los ciudadanos, en especial, de los más pobres, a los procesos de producción en diferentes ámbitos, y en particular, brindarles seguridad alimentaria.

El lanzamiento de la Misión fue anunciado el 18 de enero de 2004 en el programa *Aló Presidente* n° 178: “...la Misión Vuelvan Caras va a ser una línea estratégica de incorporación de la mano de obra, del trabajo, de grandes masas que hoy están desempleadas... A través de la Misión Vuelvan Caras se van primero a capacitar, o a incrementar su capacitación porque nadie es ignorante completamente... vamos a incrementar la capacidad técnica sobre todo, en muchas áreas: agricultura, infraestructura, pequeña y mediana industria, turismo, etc. y luego incorporarlos a los proyectos de desarrollo integral, de desarrollo socioeconómico que incluye el área petrolera, la petroquímica, el plástico...”

Pero es sólo a partir del 12 de marzo de ese mismo año cuando nace formalmente a nivel nacional. El nombre de la misión fue dado por el propio Presidente y se relaciona con un hecho histórico

51. Este programa nace en enero de 2003, como un programa para afrontar el “desabastecimiento administrado” creado por los grupos reaccionarios. Ver en: <http://www.infocentro.gov.ve/viewusuario/detalleNoticia>.

que escenificó el General José Antonio Páez⁵². Así queda expresado en un documento publicado por el ministerio de Comunicación e Información (2005): "...el nombre de la Misión...inspirado en el acto de valentía de 153 lanceros patriotas que peleaban bajo las órdenes del general José Antonio Páez. Acorralados por el ejército realista conformado por 1.200 hombres, en las Queseras del Medio, estado Apure, Páez ordenó a sus hombres 'volver caras' ": dejar el rol de perseguidos y atacar de frente al enemigo"⁵³.

Capacitación laboral para combatir el desempleo y la pobreza

La Misión surge como un plan de capacitación laboral para combatir el desempleo y la pobreza y, por tanto, mejorar la calidad de vida de los tradicionalmente excluidos. Al principio, la rectoría de la Misión estuvo a cargo del ministerio del Trabajo, representado por la ministra María Cristina Iglesias, y su atribución era la de garantizar la beca y el financiamiento a los formados por la Misión para constituir cooperativas. Participaron también el ministerio de Producción y Comercio, cuya atribución era otorgar infraestructura e insumos para la capacitación de los integrantes de la Misión; el Ejército, representado por el Comandante Raúl Baduel, y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). Todas estas instancias respaldaron la propuesta formativa de constitución de la Misión. El presidente de la República dio instrucciones a la ministra del Trabajo para que se adelantara el diseño de los planes productivos, especialmente en materia pesquera, forestal y ganadera.

Los objetivos de la Misión se presentaron oficialmente bajo el lema de "revolución productiva y transformación cultural" en un acto realizado en el INCE el 27 de febrero de 2004⁵⁴. A dicho acto, presidido por el presidente de la institución, Eliézer Otaiza, el gerente general de Formación Profesional, Luis Díaz Campos, junto a la ministra del Trabajo, María Cristina Iglesias, y William Fariñas, coordinador de la Misión por el ministerio de Producción y Comercio, respectivamente, asistieron como invitados especiales los gerentes de los INCE regionales, docentes y promotores sociales.

Este primer acto sirvió de espacio para la reflexión y el análisis de los cambios que se avizoraban en la definición de los objetivos del mencionado plan. En este sentido, el presidente Chávez expresó: "...ha comenzado una nueva etapa de la revolución bolivariana con la activación del programa de capacitación laboral Vuelvan Caras... El programa busca impulsar el desarrollo endógeno a través de la capacitación para el trabajo en actividades como la agricultura y la pesca..." (*El Universal*, 12/3/2004).

Posteriormente, diferentes voceros del Gobierno Nacional como la ministra del Trabajo; el para entonces presidente del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), Elías Jaua; el entonces ministro de Producción y Comercio, Wilmar Castro, realizaron una serie de declaraciones públicas en las que fueron informando al país en torno al concepto y los objetivos de la misión. Por

52. Personaje importante en la historia de la independencia venezolana durante el siglo XIX y primer presidente de Venezuela.

53. Para mayor información sobre este punto ver: "La misión Vuelvan Caras libra su batalla contra la pobreza y la exclusión". Publicación del Ministerio de Comunicación e Información, abril 2005: <http://www.mci.gob.ve>

54. Ver en: <http://www.ince.edu.ve/inicioVuelvaCaras.htm>

ejemplo, el ministro Wilmar Castro expresaba: “La misión Vuelvan Caras no es un plan de empleo. Es parte de una serie de estrategias que el Gobierno ha desarrollado para crear una estructura alternativa que permita el crecimiento de la actividad productiva. Esta misión educa y capacita para el trabajo...” (*El Universal*, 13/2/2004).

El ministro Jaua, por su parte, expresó que: “La Misión Vuelvan Caras no tiene como finalidad generar un millón de empleos directos e indirectos en el país... El fundamento de este programa es incorporar a personas a una actividad productiva... La esencia del asunto es que nosotros no estamos formando obreros asalariados... estamos capacitando gente para que sean empresarios, para que haya más empresarios en el país... La creación de cooperativas, microempresas y actividades de co-gestión es la meta de esta misión Vuelvan Caras...” (*El Universal*, 29/4/2004). Así mismo, la ministra Iglesias estableció que: “...esta misión trata de formar personas para el trabajo en cooperativas y otras formas de asociación, mas que generar empleos directos a quienes participaban de ella...” (*El Universal*, 27/12/2004). Bajo estas orientaciones, la Misión cambió de plan de empleo a una iniciativa vinculada con el proceso productivo, definiéndose como: “...el instrumento de vanguardia en la lucha contra la pobreza y la plena inclusión de las comunidades excluidas a las dinámicas socio productivas, así como la avanzada del proceso de constitución del nuevo modelo de desarrollo endógeno” (MINEP, 2005).

Hacia un nuevo modelo económico: el desarrollo endógeno

La redefinición de los objetivos y alcances de la Misión pone énfasis en que ésta sirva como mecanismo para instaurar el “desarrollo endógeno” como nuevo modelo económico del país. Para reflexionar y profundizar sobre la conceptualización de la Misión, se realizó un encuentro en el Fuerte Tiuna, el 2 abril de 2004. La metodología del encuentro fue la de un taller de alto nivel que estuvo conformado por 26 mesas de trabajo, cada una con 27 integrantes entre los que destacaron ministros, viceministros, funcionarios de alto rango, alto mando militar, gobernadores y alcaldes bolivarianos, y contó con la participación del presidente de la República (Lanz, 2004a).

Durante esa actividad fueron discutidas y analizadas las diferentes ponencias presentadas por cada una de las mesas. El presidente de la República hizo énfasis en tres puntos: a) dar a conocer los lineamientos generales de la misión; b) la necesidad de trabajar de forma articulada, y c) la necesidad de evaluar de forma permanente los planes y programas que el Gobierno se planteaba para poder corregir oportunamente los errores en el diseño, enfoque y estrategias de la mencionada misión.

Según Decreto Presidencial n° 2.898 de junio de 2004, se crea una Comisión⁵⁵ con carácter permanente para el proceso de formulación, coordinación, seguimiento y evaluación del Plan Extraordinario Misión Vuelvan Caras con la finalidad de: “...incorporar a la asociación comunitaria en el proceso de transformación económica y social del Estado, a través de la promoción de núcleos de desarrollo endógeno y de nuevas fuentes de trabajo...” (*El Nacional*, 26/6/2004). En el mencionado decreto se establecen las principales funciones de la comisión, entre las cuales destacan:

55. Gaceta Oficial 37.966 del 23 de junio de 2004.

- formular los criterios y mecanismos para el proceso de implantación del plan extraordinario Vuelvan Caras a nivel nacional;
- formular los criterios y mecanismos para incentivar la participación de la comunidad en la implantación de dicho plan;
- definir los mecanismos y las modalidades para la transferencia de bienes muebles e inmuebles por parte de los organismos y entes de la Administración Centralizada y Descentralizada.

La Misión arranca sus actividades con una serie de cursos dictados por el Instituto Nacional de Capacitación Educativa (INCE) en el mes de abril de 2004. La orden impartida por la ministra del Trabajo era incorporar y dar prioridad a los históricamente excluidos. Ello dio pie a que los participantes se seleccionaran de las misiones Robinson I, Robinson II, Ribas, Sucre y Miranda⁵⁶, los cuales compartirían su tiempo entre las distintas misiones. A través de una encuesta se recogieron datos personales, situación de empleo, interés en participar, área de trabajo deseada, pasatiempos, fortalezas y pertenencia a alguna de las misiones, si era el caso. La encuesta buscaba identificar quiénes necesitaban formación, quiénes podrían ser facilitadores o instructores, así como saber la ubicación geográfica. El ministerio del Trabajo y el INCE hicieron público un primer listado de personas seleccionadas a quienes se les suministraba automáticamente una beca. La idea con este primer listado era mostrar que la Misión era un hecho real.

El ministerio de Economía Popular (MINEP)

En la práctica, los tres organismos involucrados no lograron articularse (ministerio del Trabajo, ministerio de Producción y Comercio y el INCE). El presidente de la República decidió entonces crear un ministerio específico al cual estuviera adscrita la Misión. Es así como el 16 de septiembre de 2004 se crea el ministerio de Economía Popular (MINEP), con el objetivo de centralizar tanto el proceso de capacitación como el de financiamiento para las cooperativas. El ministro del MINEP lo expresaba de la siguiente manera: “La diferencia fundamentalmente la marca el hecho de tener centralizado en un solo Ministerio, tanto a las organizaciones que capacitan y organizan como a las que financian. De manera que la creación del Ministerio para la Economía Popular ha significado la posibilidad de sistematizar y planificar al detalle el programa Vuelvan Caras y particularmente la inserción de quienes están participando en el programa”⁵⁷.

En esta dirección, el MINEP quedó definido como: “...el organismo encargado de guiar el proceso de implementación del nuevo modelo de desarrollo, en coordinación con otras instancias del gobierno nacional, regional y local. Su objetivo transversal es la consolidación de la Misión Vuelvan Caras, así como la rectoría de las políticas vinculadas con la transición hacia el nuevo modelo de desarrollo endógeno” (MINEP, 2005). Al crearse el nuevo organismo se realizó una evaluación del

56. La Misión Miranda está bajo la coordinación del ministerio de Defensa, y su meta principal es organizar, captar, registrar, controlar y reestrenar a la Reserva de la FAN con la finalidad de contribuir con la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional. Ver en: http://www.misionflorentino.org.ve/index.php?tpl=design/read2.tpl.html&newsid_obj_id=62

57. <http://www.minci.gov.ve/entrevistas2.asp?id=8>

trabajo, se paralizó el ingreso de nuevos participantes y se dedicó un tiempo a la reconceptualización de los Núcleos de Desarrollo Endógeno. Como producto de esta evaluación, el MINEP inició una reestructuración de la Misión y en el mes de noviembre de 2004 pidió al INCE transformar la propuesta formativa e iniciar con ello una segunda fase.

Los principales problemas se atribuyeron al corto tiempo que tuvo el INCE para la preparación de la Misión, dada la premura de su lanzamiento. Esto obligó a echar mano de los programas tradicionales y los recursos humanos y físicos existentes. En la segunda fase se cambió la oferta de formación con programas más reducidos, pasando de 1.200 horas de instrucción a 900 y 700 horas; y se elaboró material didáctico exclusivo de la Misión. “¿Qué es lo que estamos corrigiendo?, estamos corrigiendo las debilidades. En aquel entonces no pudimos entregar un cuaderno, ¿pero de dónde si me dices un mes antes que vas a lanzar esta propuesta, qué le doy yo a estos instructores?. Los manuales INCE eran manuales que no habían sido corregidos, actualizados. Estamos creando ahora cuadernos más flexibles, por módulos, de 50 páginas que si hubiese que actualizar tres o cinco páginas se reimprimen”⁵⁸. La nueva fase de formación de la Misión Vuelvan Caras se inició en el mes de junio siguiente con un nuevo Modelo de Desarrollo Curricular denominado “Formación y trabajo: una propuesta para la inclusión”⁵⁹.

Paralelamente, el Ejecutivo Nacional creó la Fundación Misión Vuelvan Caras el 1º de diciembre de 2004, mediante Decreto Presidencial nº 3.279⁶⁰, adscrita al MINEP⁶¹, con el objetivo de administrar los bienes muebles e inmuebles destinados a la ejecución del Plan Extraordinario Vuelvan Caras, así como apoyar los fines de la Misión (*El Universal*, 3/12/2004).

Desarrollo endógeno y Misión Vuelvan Caras

El gobierno analiza el surgimiento de la misión en el contexto de una economía deprimida, caracterizada por altos niveles de desempleo (15,5%) e inflación y por un acentuado conflicto político. En este sentido, la revolución decide dar otro paso para responder a la población más excluida, por ello la política social va dirigida al sector de la población más deprimida en lo social y en lo económico. Sobre este punto, el superintendente de la Intendencia Nacional de Cooperativas (Sunacoop) señalaba que: “la MVC es una política de inclusión social. Se trata de saldar una deuda con los excluidos a través de una transferencia de recursos. Por ello, se ha privilegiado a los sujetos pobres excluidos. Pero la política social, no puede ser una réplica de los gobiernos anteriores...”. Para el gobierno existe una fuerte herencia que se traduce en la exclusión e injusticia social que persiste a pesar del esfuerzo materializado en planes y programas llevados a cabo dentro de la actual política social. Siguiendo a Lanz (2004a y 2004b), estos problemas heredados del pasado son:

58. Entrevista a J.R. Álvarez, Coordinador Nacional de la Misión Vuelvan Caras del MINEP.

59. Propuesta Formativa del INCE en el Marco de la Misión “Vuelvan Caras”. Mimeo.

60. Publicado en Gaceta Oficial nº 38.077.

61. Fecha de adscripción el día 8 de abril de 2005, según decreto presidencial nº 3570 publicado en la Gaceta Oficial nº 38.162.

- a. Un régimen de producción centrado en el lucro y el afán por acumular riqueza, donde la acumulación del capital está concentrado en pocas manos: monopolios y grupos económicos en casi toda la economía nacional.
- b. La monoproducción en el sector primario, la hipertrofia de los sectores de servicio y comercio, y una base agrícola-industrial deprimida.
- c. La ineficiencia de la administración pública que se traduce en burocratismo, clientelismo y corrupción.
- d. El deterioro de las condiciones de vida de la población que se traduce en desempleo, insalubridad y analfabetismo.
- e. La partidocracia que ha sido producto de la manipulación del sufragio y de la democracia representativa.
- f. La desvalorización de los valores patrios y de la identidad nacional, con sus secuelas en las relaciones de dependencia y tutelaje colonial del imperio.

Según algunos voceros del gobierno, los problemas radican en el modelo de desarrollo capitalista caracterizado por su individualismo, enfoque neoliberal y colonialista. Éste ha sido un modelo económico, político, social y cultural que produjo grandes injusticias sociales como la pobreza, el desarraigo cultural y la exclusión social de los sectores populares en el disfrute de sus principales derechos sociales y económicos como la educación, la salud, la vivienda y el trabajo: "... El modelo capitalista, particularmente nuestro modelo, que produce esta exclusión social. Es bajo la premisa de esa inviabilidad de ese modelo, es que nos planteamos en producir soluciones estables, es por ello que surge la MVC como alternativa para provocar el colapso de ese sistema..." (entrevista a Álvarez, ya citada). En este sentido, el Ejecutivo se planteaba cambiar el modelo capitalista por un modelo de economía social basado en el desarrollo endógeno que "...busca hacer que nuestra economía cumpla con los requisitos de una economía productiva que realice la producción, la transformación, la distribución de nuestras materias primas para abastecernos de todo lo que requerimos consumir..." (Lanz, 2005).

El desarrollo endógeno significa desarrollo "desde adentro" que funciona bajo las premisas de la "economía social" y se centra en los valores de la equidad, la solidaridad, la cooperación y la identidad nacional. Es un modelo económico-social en el cual las comunidades organizadas desarrollan sus propias propuestas de acuerdo con las potencialidades de sus respectivas regiones, y donde el liderazgo y las decisiones tienen que nacer desde la comunidad misma. En este sentido, el desarrollo endógeno promueve la participación de la comunidad, la protección del medio ambiente, el desarrollo local, así como el beneficio del colectivo. En resumen, el desarrollo endógeno pretende:

- Darle poder a las comunidades organizadas para que desarrollen las potencialidades agrícolas, industriales y turísticas de sus regiones.
- Incorporar a los venezolanos que hasta el momento habían sido excluidos del sistema educativo, económico y social.
- Construir redes productivas favoreciendo la participación en igualdad de condiciones y facilitando, a la vez, el acceso a la tecnología y al conocimiento.

- Poner al servicio de la gente la infraestructura del Estado (parques industriales, maquinarias, tierras ociosas, etc.) para generar bienes y servicios⁶².

Son trece los principios declarados del Modelo de Desarrollo Endógeno bolivariano:

- democracia participativa;
- organización popular;
- desconcentración territorial;
- redistribución de la tierra;
- ambiente sano y productivo;
- producción nacional;
- independencia y pertinencia tecnológica;
- soberanía alimentaria;
- cooperativismo;
- trabajo no dependiente;
- cultura local;
- equidad de géneros; y
- comunicación libre y alternativa.

La Misión Vuelvan Caras tiene el propósito de cambiar el modelo económico-social y político-cultural que produjo un cuadro de exclusión y de miseria a superar, el cual se plantea: la participación activa del pueblo; el trabajo y la capacitación; la creación de Núcleos de Desarrollo Endógeno y la promoción y fomento de las cooperativas. Su basamento legal es el artículo 3 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que expresa: “El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución. La educación y el trabajo son procesos fundamentales para alcanzar dichos fines”.

Esta Misión busca construir un nuevo tejido productivo sustentado en las siguientes premisas:

- a. Incorporar en la producción de bienes y servicios otro tipo de racionalidad y de valores. La racionalidad es satisfacer las necesidades colectivas por encima del afán de lucro y los intereses particulares; y en cuanto a valores, los valores de uso deben tener supremacía sobre los valores de cambio. Se busca la conformación de un modelo mixto de producción caracterizado por la existencia de diversas formas de propiedad (estatal, mixta, privada y colectiva) y la presencia de un sector regulado y bajo el control de la sociedad que coexista con el mercado, para lo cual se requiere del control de precios y de la moneda.
- b. Desarrollar alianzas estratégicas entre las empresas del Estado, la economía asociativa, el sector no monopolista del capital nacional, la pequeña y la mediana empresa tanto del campo como de la ciudad. Dicha alianza requiere un Bloque Social Revolucionario integrado por trabajadores: campe-

62. <http://www.vuelvancarass.gov.ve>

sinos pobres, medianos y pequeños empresarios (del campo y de la ciudad), nuevos movimientos sociales, así como capas medias y sectores del capital no monopolista.

- c. El desarrollo del sistema cooperativo, empleando en ello la renta petrolera y el gasto público, así como la promoción de una mayor intervención por parte del Estado en la esfera pública.
- d. Cambiar la división social del trabajo caracterizada por la distinción entre el trabajo manual e intelectual y entre ciudad y campo. Esto significa construir otro tipo de relación entre el saber y el hacer, desde una perspectiva inter o transdisciplinaria; y también un desarrollo rural sustentable a través del incremento de la superficie nacional ocupada, el mejoramiento de la infraestructura física, así como el aumento de la población y de las actividades productivas.

Bajo estas premisas, la Misión “unifica y culmina los procesos educativos y sociales del conjunto de misiones participativas del gobierno bolivariano, al incorporar a sus participantes en los procesos de desarrollo locales” (Lanz, 2004a, p. 19), y en lo específico debe:

- Iniciar el proceso por los Núcleos de Desarrollo Endógeno.
- Formar a los productores y organizarlos en cooperativas de producción.
- Otorgar un incentivo a los lanceros⁶³ para su capacitación y formación continua e integral.
- Desarrollar las áreas no favorecidas por la industrialización, para crear poder, bienestar y a la vez desconcentrar las ciudades.
- Funcionar con criterios ecológicos, enseñando métodos y tecnologías que armonicen con el medio ambiente⁶⁴.

Con el fin de lograr dichos objetivos, los lineamientos estratégicos de la Misión fueron⁶⁵:

- Convertir —mediante el trabajo— el potencial creador del pueblo en poder popular.
- Articular el proceso educativo al proceso productivo para incrementar el empleo, orientar la formación de los recursos humanos y asegurar la participación de cada ciudadano en la producción de bienes y servicios.
- Orientar los esfuerzos hacia las actividades económicas con mayor capacidad generadora de empleo y potencial, especialmente los sectores agrícola, turístico y construcción.
- Promover la animación productiva de las comunidades en situación de pobreza.
- Orientar el modelo productivo hacia la economía social, priorizando la formación de cooperativas y otras formas asociativas de participación económica.
- Poner el empleo en el centro de la política económica y social, en los niveles nacional, regional y local.
- Impulsar una nueva institucionalidad para el desarrollo de las políticas de promoción de empleo y seguridad social.

NUDES, Cooperativas y Frentes de Batalla

La Misión Vuelvan Caras, como se dijo anteriormente, constituye la “avanzada del proceso de constitución del nuevo modelo de desarrollo endógeno” (ver metas en cuadro 1.13).

63. Este es el nombre con el cual se identifica a las personas que participan en la MVC.

64. <http://www.minci.gov.ve/logro.asp?numm=2>

65. <http://www.vuelvancarass.gov.ve>

En este marco se definen los Núcleos de Desarrollo Endógeno (NUDE), que constituyen un concepto clave y el “primer eslabón” de este proceso a nivel territorial. Los NUDE: “son espacios territoriales limitados con características específicas y potencial de desarrollo propio, donde a través de las experiencias formativas y organizativas de la Misión Vuelvan Caras se aprovecha ese potencial en beneficio de la comunidad organizada y en base a los principios del desarrollo endógeno bolivariano” (MINEP, 2005).

Cuadro 1.13
Metas de la Misión Vuelvan Caras

Metas 2004	Metas 2005
Reducción de la tasa de desempleo a 5% al finalizar el año 2004*	Conformar 8.000 mil cooperativas
Generación de 1,2 millones de puestos de trabajo.	Elaborar 8.000 mil proyectos
Capacitación de un millón de personas, entre otras**	Dar 8.000 financiamientos

* En el año 2004, cuando se establece la Misión, la tasa de desempleo era de 15% de la PEA.

** Cf.: *El Universal*, 18 de enero 2004 y 21 de marzo 2004.

Los NUDES se determinan en función de las particulares potencialidades y tradiciones productivas de las diferentes zonas, la existencia de experiencias organizativas de carácter asociativo (cooperativas, comités de tierra, sindicatos agrícolas, entre otros) así como la presencia de capacidad ociosa en dichas zonas. Las cooperativas son una de las estructuras más avanzadas en la consolidación de los NUDES y son definidas como asociaciones de personas legalmente constituidas que deciden unirse con la finalidad de resolver necesidades comunes. Se basan en valores de ayuda mutua, esfuerzo propio, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Su forma de organizarse es autogestionaria, entendiéndose por ello que tanto el proceso de toma de decisiones como la propiedad de los bienes pertenecen a todos los asociados y se reparten de forma equitativa.

Los espacios de los NUDES pueden variar según cinco áreas económicas: industrial, turística, agrícola, infraestructura y servicios. Todos son llamados Frentes de Batalla y en ellos, los integrantes de la Misión —llamados lanceros y lanceras— libran una batalla contra la pobreza, la exclusión social, cultural y económica⁶⁶. Los NUDES son el primer eslabón del desarrollo endógeno porque, en una segunda instancia, se articulan con los polos de desarrollo, concebidos como áreas territoriales alrededor de las cuales se conforman varios núcleos de desarrollo endógeno que tiendan a desarrollar una misma actividad productiva.

Los polos pertenecen a un conjunto más amplio, denominado Ejes de Desarrollo, que cruzan el territorio nacional y comparten el mismo tipo de recursos naturales potencialmente aprovechables o cuentan con sectores productivos consolidados o incipientes con posibilidad de articularse estratégi-

66. <http://www.vuelvancarass.gov.ve>

camente para el desarrollo endógeno (un ejemplo es el polo de desarrollo agrícola Masparro-Boconó en el eje Norte Llanero).

En este esquema de articulación territorial de actividades productivas y visión de desarrollo, el desenvolvimiento de la Misión a través de los distintos frentes de batalla cuenta con una ponderación definida, siendo el área agrícola la que tiene mayor importancia porque a través de ésta se asegura el potencial agroalimentario y la seguridad y soberanía alimentaria del país (cuadro 1.14). En palabras del presidente de la República: "...un tercer elemento de Vuelvan Caras, la organización colectiva para el trabajo, para la producción. ¿Qué vamos a producir? ¿Cohetes para ir a la luna? ¡No! ¿Para qué vamos a producir cosas que a nosotros no nos hagan falta? Primero que todo, alimentos no sólo para nosotros los que estamos aquí, sino para toda esa gente que está por allá, vamos a producir alimentos para ir a proveerlos al mercado y venderlos lo más barato posible, sin querer nosotros hacernos ricos"⁶⁷.

Darle importancia al área agrícola requiere, según los planes de gobierno: "...un gran plan comunicacional para crear conciencia de porqué la gente no quiere la agricultura" (entrevista con Álvarez, ya citada). Es preciso corregir las malas condiciones de vida en el campo a través de obras de infraestructura, vialidad, servicios y, además, redireccionar el regreso al campo. Esto implica "...transformar la mentalidad del población, y para hacerlo hay que crear las condiciones, para que se entienda que es tan bueno estar allá como estar en Caracas. De hecho, se está homologando el sueldo rural con el urbano. Añádele a eso que el INCE no está eliminando sus cursos de peluquería de su programación ordinaria, en donde se cubren demandas de la población. Pero se trata de ajustar la oferta a las demandas reales, no se pueden abrir 10 peluquerías donde hay ya tres, pues las otras quebrarán, se trata de no formar desempleados" (Ibíd.).

El acelerado comienzo y una ejecución que fue definiéndose sobre la marcha desbordaron las capacidades para elaborar un diseño conceptual de los NUDES coherente con la política. En la primera fase de la Misión los NUDES se entendían como objetivos de desarrollo endógeno. Era así porque el NUDE constituía un intento por concentrar esfuerzos en zonas o comunidades potencialmente productivas que serían desarrolladas a través de la formación, la dotación de insumos y la constitución de cooperativas. Sin embargo, según cuenta Álvarez en entrevista ya citada: "Todo el mundo, hasta las alcaldías empezaron a decir que aquí había un objetivo de desarrollo endógeno. El Ministerio de Producción y Comercio a veces tenía hasta tres listas, la de ellos, la de los gerentes regionales del INCE, la de PDVSA, y cuando íbamos a supervisar no había tal. Las autoridades se dieron cuenta que por esa vía se estaban gastando muchos esfuerzos".

Con el nombramiento del ministro Elías Jaua en el MINEP, se dio la orden de paralizar la creación de NUDES hasta que no se hiciera una revisión conceptual, formativa y organizativa de estos y, en una segunda fase, hacer un relanzamiento de los mismos. Por ahora, la decisión de apertura de un NUDE descansa en el presidente de la República y el MINEP, en conjunto con las autoridades regionales, con el fin de garantizar que estén articulados en los planes de desarrollo regional.

67. <http://www.misionvenezuela.gov.ve/06VuelvanCaras/06Linachavez.htm>

Cuadro 1.14
Actividades productivas de la Misión Vuelvan Caras

Frentes de Batalla	Educación y trabajo para la inclusión productiva	
	Porcentaje	Población
<p>Agrícola: tiene cobertura nacional y su objetivo es reactivar el sector agropecuario. Los NUDE y/o cooperativas que se conformen, pueden:</p> <p>a) rescatar las prácticas tradicionales en el cultivo y la cría (ej., el cultivo del cacao); b) coadyuvar a la conservación del medio ambiente; c) desarrollar planes de urbanismo y recuperación de zonas verdes afectadas por la tala y la quema.</p> <p>Los centros de servicios que se conformen en esta área serán apoyados por el MAT, el Instituto Nacional de Tierras =INTI, el Instituto de Desarrollo Rural=INDER, la Fundación de Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural=CIARA, entre otros.</p>	50%	600.000
<p>Industrial: su objetivo es utilizar los parques industriales ya existentes para reactivarlos en función de la nueva producción.</p>	30%	360.000
<p>Turístico: su objetivo es potenciar el turismo local e internacional, explotando y rescatando el acervo cultural e histórico de cada región del país. Las cooperativas que dentro de un NUDE se desarrollen en este frente de batalla, pueden:</p> <p>a) promocionar los valores culturales e históricos, b) promocionar la construcción y el mantenimiento de infraestructura turística: c) promover la limpieza de zonas de interés, d) ocuparse de la señalización, transporte, entrenamiento y promoción de la gastronomía local y el calendario de festividades nacionales y regionales.</p> <p>Serán apoyados por el Ministerio de Infraestructura (MINFRA) y el Ministerio de Producción y Comercio, entre otros.</p>	10%	120.000
<p>Infraestructura: su objetivo es recuperar y mantener toda aquella infraestructura que haga posible que las demás actividades productivas del país se puedan desarrollar. Entre los principales tipos de infraestructura se encuentran: la vial, la eléctrica, la educativa, la de salud, la de transporte y la agrícola. Las instituciones que apoyarán son: Fondo de Garantías de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), INTI, MAT, Ministerio de Producción y Comercio, Ministerio de Energía y Minas y MINFRA.</p>	5%	60.000
<p>Servicios: su objetivo es la contratación de cooperativas por parte del Estado con el fin de que presten servicios públicos eficientes para satisfacer las necesidades de la comunidad. Las instituciones que colaboran con este frente son: Banco de la Mujer, Banco del Pueblo, Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) y el MINEP.</p>	5%	60.000
Total	100%	1.200.000

Fuente: Carlos Lanz, 2004.

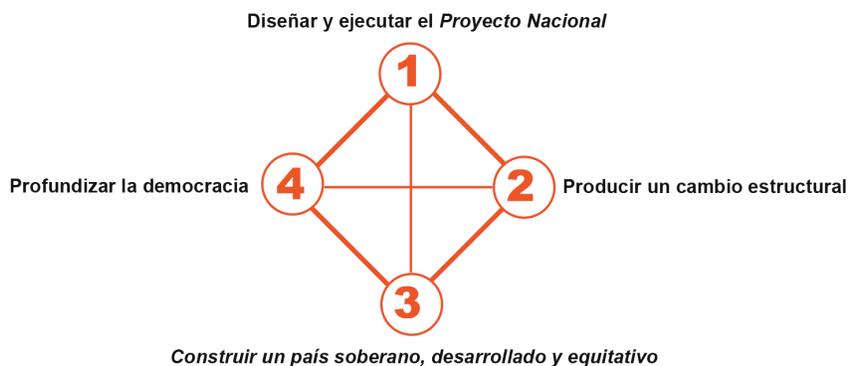
Concebidos originalmente como “objetivo de desarrollo”, los NUDES pasaron a ser definidos como “ámbitos de desarrollo local”. Así se expresa en un documento del ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD): “El desarrollo endógeno es un enfoque y un modo para lograr el desarrollo propio —bolivariano— de Venezuela: desde, para y por dentro. Puesto que el desarrollo, a diferencia del mero crecimiento económico, implica ‘integralidad’, los aspectos sociales y culturales, en sus sentidos amplio y profundo, son simultáneamente origen y destino de cualquier proyecto de desarrollo. De lo anterior se concluye que:

1. Todo desarrollo endógeno, sea regional y/o nacional, se enraiza y tiene que realizarse SIEMPRE en proyectos de desarrollo local.
2. El camino del Proyecto Nacional pasa obligatoriamente por el desarrollo local, es decir, por los llamados “núcleos de desarrollo”. ¿Qué es un “núcleo de desarrollo”? (es un) ámbito territorial propicio para el desarrollo de proyectos colectivos comunitarios primordiales con potencial real, capacidad funcional y estilo tecnológico adecuado para el diseño y ejecución de alternativas de progreso soberano, soportadas y sustentadas económica, ecológica y socialmente” (MPD, 2004).

En el marco de los NUDES, el desarrollo endógeno tiene como propósitos:

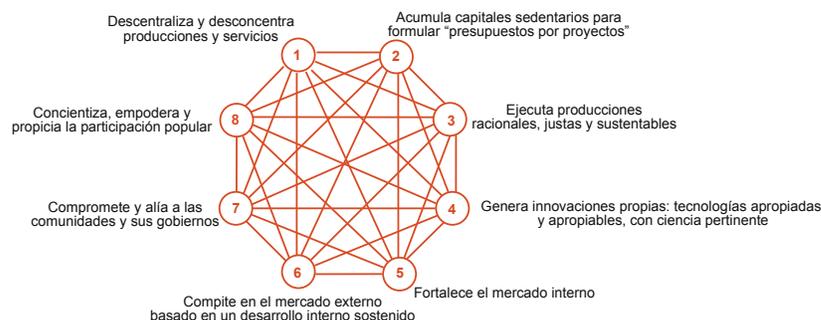
- Desarrollar un Proyecto Nacional, a partir de razones y potencialidades internas que, si es ejecutado exitosamente, dará origen a la sociedad deseada.
- Producir un cambio estructural del país, modificando en su esencia las relaciones de producción, intercambio y poder, junto con el desarrollo de las fuerzas de trabajo y los medios de producción.
- Construir un país soberano, pasando de la condición de periferia, subdesarrollo y dependencia a la condición de plena soberanía, desarrollo y equidad.
- Profundizar la democracia, lo cual significa lograr la mayor igualdad y libertad de la población en todos los campos posibles y haciendo que la sociedad “no sea descabezable” y que haya “la menor cantidad de intermediarios” (véanse diagramas 1.1 y 1.2 y cuadro 1.15).

Diagrama 1.1 Propósitos del desarrollo endógeno



Fuente: MPD, 2004.

Diagrama 1.2 Implicaciones del desarrollo endógeno



Fuente: MPD, 2004.

Cuadro 1.15 Lo que son y lo que no son los NUDES

Lo que son	Lo que no son
Un modelo productivo basado en nuestras capacidades y necesidades, utilizando fundamentalmente nuestros propios recursos.	Un modelo economicista centrado en la sustitución de exportaciones.
Un NUDE es un territorio que integra y dinamiza entre sí los aspectos claves de lo económico, de lo social, de la política y de la vida cultural colectiva local.	Un programa orientado a "resolver" el problema de empleo.
La motivación permanente para la participación de la comunidad comprometida en la planificación integral e integrada de los aspectos antes mencionados, creando nuevas formas de organización, dando prioridad a las organizaciones asociativas (cooperativas y redes sociales).	Un plan productivista que enfatice aumentar indiscriminadamente la producción sin considerar qué y cómo se produce.
La profundización de la democracia, buscando la distribución más equitativa de la riqueza regional y local.	Una propuesta dirigida a satisfacer mayores ganancias de grandes empresas, sobre todo transnacionales.
La organización de abajo hacia arriba de la sociedad venezolana, respetando y protegiendo la heterogeneidad y diversidad cultural local.	Un programa de empleo gubernamental.
La reducción, buscando la eliminación, de la exclusión social, creando progresivamente mayor calidad de vida para toda la población.	Un plan de explotación irracional de los recursos naturales.
La promoción de un nuevo estilo tecnológico, de producción y consumo y, por tanto, de vida, fundamentados en la cooperación y la solidaridad.	El uso acrítico de cualquier técnica.
Recompensa socialmente el trabajo productivo enfatizando el beneficio colectivo, antes que el afán de lucro, sobre todo el personal.	Una acción adaptativa a la "imposición" de la mano invisible del mercado.
Un estilo tecnológico que organiza la producción, consumo y reciclaje cuyas técnicas y procesos sean apropiados y apropiables por las comunidades, sin afectar el equilibrio ecológico.	Un modelo excluyente que busque desarrollar un sector económico y/o social a costa de otros.
La organización y vinculación de todas las ramas de la economía, buscando crear redes productivas	Una propuesta económico-política que estimule los valores del egoísmo y la competencia destructiva, propios del capitalismo neoliberal.

Fuente: MPD, 2004.

La Misión Vuelvan Caras: su misión y estructura operativa en 2004

Los participantes de la Misión, lanceros y lanceras, son venezolanos/as en situación de pobreza (estratos D y E), desempleados y excluidos en el ámbito educativo y laboral. Según el MINEP son ciudadanos y ciudadanas tradicionalmente excluidos que se incorporan a la vida socioproductiva como sujetos preferentes del desarrollo y protagonistas del nuevo modelo de democracia participativa y desarrollo endógeno. Son los mismos integrantes de las Misiones Robinson I y II, Piar, Ribas y Sucre, y se da preferencia a los primeros puesto que son quienes tienen menor escolaridad. Los lanceros/as deben practicar y promover los valores de: tolerancia, solidaridad, respeto mutuo, cooperación, confianza, responsabilidad, constancia, humildad, flexibilidad, coherencia y desprendimiento. Además, deben tener disposición para formarse y capacitarse, estar comprometidos con la defensa de la Constitución Bolivariana y poseer una actitud crítica, auto-reflexiva y constructiva con capacidad para escuchar y rectificar (cf: www.minep.gov.ve).

El organismo ejecutor y responsable de la Misión es el MINEP (véanse cuadros 1.16 y 1.17) y éste persigue los siguientes objetivos:

- Coordinar y planificar las políticas dirigidas a fomentar el surgimiento de emprendedores y contribuir a la construcción de microempresas, cooperativas y unidades de producción autosustentables que aporten bienestar a la colectividad en general.
- Dignificar el trabajo productivo con el fin de mejorar la calidad de vida de las familias venezolanas.
- Fortalecer la política microfinanciera, para lo cual busca orientar la entrega de microcréditos en coordinación con todos los organismos adscritos al MINEP.
- Ocupar de manera equilibrada todo el territorio nacional con población, infraestructura, servicios y actividades productivas, a través de una descentralización desconcentrada (Ibíd.).

En cada región del país existe una estructura del MINEP, bajo la figura de un Consejo Técnico Regional compuesto por representantes de las distintas instituciones adscritas a este organismo.

El NUDE es el espacio donde se inserta la Misión. Cada NUDE cuenta con un coordinador general del núcleo y cuatro coordinadores técnicos (docente, logístico, productivo, sociopolítico). Luego que un equipo del MINEP identifica un objetivo de desarrollo endógeno en alguno de los frentes de batalla y se consulta a las organizaciones populares, se desarrolla un proyecto productivo dentro del cual los lanceros/as se capacitan y posteriormente forman una cooperativa. Algunas propiedades del gobierno se han adjudicado a la constitución de NUDES y cooperativas de la Misión.

El desarrollo de la Misión contempla dos componentes: la capacitación y la constitución de cooperativas.

Cuadro 1.16
Organismos que participan en la Misión Vuelvan Caras (por ámbitos de actuación)

Ámbitos	Descripción	Organismos
Educación	Capacitación para el trabajo Incorporación de la ciencia y la tecnología y saberes populares Participación política	Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOOP) Servicio Autónomo de Propiedad Intelectual (SAPI) Ministerio de Ciencia y Tecnología Ministerio de Educación y Deportes Instituto de Desarrollo Rural (INDER) Fundación de Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural (CIARA)
Dotación de Infraestructura	Construcción de vías de penetración Sistemas de riego Transporte Combustible Almacenamiento Dotación de insumos, tierras, maquinarias e inmuebles.	Fondo de Garantías de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) Instituto Nacional de Tierras (INTI) Ministerio de Agricultura y Tierras Ministerio de Producción y Comercio Ministerio de Energía y Minas y Ministerio de Infraestructura (MINFRA)
Financiero	Créditos para financiar las cooperativas Becas	Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA) Banco de la Mujer Banco del Pueblo Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) Ministerio para la Economía Popular Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) Petróleos de Venezuela (PDVSA)

Fuente: material divulgativo y artículos de prensa publicados en *El Universal* durante 2004 y 2005.

Cuadro 1.17
Ejemplos de propiedades del gobierno adjudicadas a la Misión Vuelvan Caras

Tipo de infraestructura	Estados	Presupuesto	Beneficiarios
Parques Industriales	Parque industrial Virgen del Valle ubicado en el estado Nueva Esparta	2,3 millones	980
	Parque el Tigre ubicado el estado Anzoátegui	499 millones	1.000
Instalaciones que se encuentran en los espacios de unidades militares	Asentamiento de Reservistas " La California" en el estado Aragua. Área de entrenamiento del Ejército en el sector del Caruto vía Magdalena, en el estado Cojedes.		
Grupo de empresas entregadas por FOGADE al Gobierno	Arrocería Cristal Cavelum Alucasa Circuito radial YVKE Mundial Hacienda Somosagua		

Fuente: *El Universal*, 31/1/2004, 23/4/2004, 29/4/2004.

Primera etapa: capacitación

El INCE se encarga de los procesos de capacitación y asistencia técnica a todos los participantes de la Misión, con 16.000 instructores repartidos en todo el país. Según el Instituto Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (INAPYME), el proceso de capacitación no garantiza que las personas obtengan un empleo. La idea es que los capacitados se organicen para crear sus propias cooperativas. El primer proceso de capacitación se cumplió entre abril de 2004 y abril de 2005, con los programas tradicionales del INCE. En estos programas se impartió formación sociopolítica y creación de cooperativas, destacando los temas de desarrollo humano, cooperativismo, formulación de proyectos, autoestima, liderazgo, equipo de trabajo, mercadotecnia y administración, entre otros.

Posteriormente los programas fueron modificados para reducir el tiempo de formación, graduar a más personas y hacer circular las becas con mayor fluidez. Junto a las modificaciones relacionadas con el tiempo de formación, el INCE preparó una nueva propuesta formativa integrada por tres ciclos: el básico, el específico y el permanente (INCE, 2005).

- El ciclo básico abarca conocimientos mínimos que necesita el participante para el desempeño profesional en una ocupación. Al culminar este ciclo el lancero/a puede asociarse con otro/as para crear una cooperativa.
- Luego se puede optar por el ciclo específico que contempla módulos complementarios a la formación inicial con una duración variable. Este ciclo persigue el fortalecimiento del desempeño de los cooperativistas para asegurar la calidad de la ocupación.
- El ciclo de formación permanente se dirige a asegurar la actualización y el perfeccionamiento de los ciclos anteriores.

El modelo de desarrollo curricular de esta propuesta se estructura alrededor de dos ejes: el sociopolítico y el técnico-productivo. En el primero de "pretende contribuir a la construcción del poder popular y a la emancipación social e individual dentro de la perspectiva del alcance de un Desarrollo Endógeno", y en el segundo, la formación técnica de los lanceros/as en los diversos sectores de la economía: agrícola, industrial, turismo, construcción, comercio y servicios, textil y artesanía. De acuerdo con estos sectores de actividad económica se han identificado 79 ocupaciones como las competencias mínimas laborales con los que la gente puede formar una cooperativa y salir al mercado laboral.

Durante el proceso de capacitación, los integrantes de la Misión reciben una beca mensual de 186.000 mil bolívares, de la cual se descuenta el 10% para un Fondo de Solidaridad Vuelvan Caras creado para emergencias médicas u otro tipo de eventualidades. La beca o incentivo, como lo denomina el gobierno, es otorgada por el MINEP y, una vez que las personas han sido capacitadas, dejan de recibirla. Al respecto, el ministro Jaua señaló que una vez culminada la capacitación: "...No es que se eliminó el incentivo. La beca le corresponde a quien esté en el curso de capacitación y una vez que deja de ser estudiante y pasa a ser un cooperativista que va a recibir un crédito, legalmente no es posible seguir otorgándole la beca..." (*El Universal*, 30/3/2005). Así mismo, los lanceros/as reciben útiles de trabajo, que varían de acuerdo al tipo de actividad productiva que desempeñan, y una comida diaria, para lo cual se contratan cooperativas que suministran los alimentos.

Segunda etapa: creación de cooperativas y consolidación de NUDES

Después de capacitarse, los lanceros/as deben crear cooperativas, definidas en el artículo 2 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (LEAC): "...asociaciones abiertas y flexibles, de hecho y derecho cooperativo, de la economía social y participativa, autónoma, de personas que se unen mediante un proceso y acuerdo voluntario, para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, para generar bienestar integral, colectivo y personal, por medio de procesos y empresas de propiedad colectiva, gestionadas y controladas democráticamente".

El fomento de las cooperativas como iniciativa gubernamental tiene el propósito de garantizar el desarrollo de una actividad productiva y consolidar los NUDES. También pretende cambiar la mentalidad de la gente a través del asociacionismo. En palabras del superintendente de la SUNACOOOP: "...las cooperativas constituyen la articulación de un conjunto de individuos que se unen para emprender un trabajo en común que responde a la necesidad de su localidad o comunidad con el fin de satisfacer sus necesidades..."

Actualmente, las cooperativas se conforman con un mínimo de cinco (5) personas sin límite máximo definido. Sin embargo, para acceder a los microcréditos, el número de integrantes tiene que ser mayor de diez personas. Existen dos tipos de incentivos para conformar una cooperativa: la exoneración de impuestos y el trato preferencial. Según la LEAC (artículo 89), las cooperativas están exoneradas de pagar todo tipo de impuestos, tales como: el impuesto sobre la renta, impuesto de activos empresariales, registro del acta constitutiva, estatutos y expedición de copias, impuesto al valor agregado e impuesto al débito bancario. En cuanto al trato preferencial, las cooperativas obtienen la adjudicación directa en contratos con el Estado para suministro de bienes y servicios; el otorgamiento de aportes especiales y créditos; la compra de productos por parte de entes públicos y participan en la gestión de los servicios y empresas del Estado. Para conformar una cooperativa se requiere:

- Organizarse de forma libre y voluntaria en torno a un proyecto en común que se aspire a llevar a cabo.
- Discutir y escoger el nombre. Una vez que se tenga el nombre debe consultarse a SUNACOOOP para su certificación. Esto significa que SUNACOOOP verifica que el nombre de la cooperativa no coincida con el de otra y autoriza su registro.
- Redacción y aprobación de los estatutos. Las personas se reúnen para redactar, discutir y aprobar los estatutos de la cooperativa en cuanto a: estructura organizativa, normas de funcionamiento, aporte de los socios, entre otros. Estos estatutos se llevan al registro subalterno de la localidad para obtener la personalidad jurídica de la cooperativa.
- Envío a SUNACOOOP, en los quince días hábiles siguientes a su registro, para entregar copia de los documentos registrados con los datos completos de la directiva y los miembro/as de la cooperativa.

Existen tres tipos de cooperativas. Las primeras, llamadas cooperativas de producción, son aquellas que producen bienes o prestan servicios a consumidore/as. Pueden ser de producción industrial, agropecuaria, pesquera, minera, artesanal o de servicios en general. Las segundas, denominadas cooperativas de obtención que se dedican a adquirir bienes para distribuirlos a sus asociado/as o les prestan servicios a sus propios miembros. Éstas pueden ser cooperativas de consumo, de ahorro y

crédito, de vivienda, educativas, de salud, etc. Por último se encuentran las cooperativas mixtas que reúnen elementos de las cooperativas anteriormente descritas.

Estando registradas, el INCE evalúa las ofertas de servicios productivos que se desean prestar y los proyectos, con el fin de determinar su potencial financiamiento. Si son aprobados los recursos, el desarrollo de los proyectos es acompañado por los equipos de coordinación de los NUDES y el MINEP. Así como los lanceros/as en formación, los integrantes de cooperativas reciben los siguientes beneficios:

- Un salario mensual durante el primer semestre de actividades de las cooperativas.
- Créditos para adquisición de maquinarias y equipos de acuerdo al tipo de actividad a que se dedicará la cooperativa. Los créditos que se otorgan oscilan entre 50 millones y 100 millones de bolívares y se entregan por dos años, en la mayoría de los casos sin pagar intereses ni capital.
- Activos que se transfieren a las cooperativas en comodato totalmente gratuito o en donación. La donación de espacios se hace donde se llevará a cabo la actividad productiva. En el caso del frente agrícola, se otorgan tierras a través de las expropiaciones que haga el Estado. Las extensiones de terreno serán asignadas de acuerdo a la cantidad de socios que integran la cooperativa.
- Acompañamiento, lo cual se refiere al apoyo técnico que reciben las cooperativas durante dos años. Este apoyo busca mejoras en la productividad, la comercialización de los productos y el reforzamiento de los valores sociopolíticos con el fin de que los lanceros/as preserven los valores cooperativistas.

La Misión Vuelvan Caras en 2005

El gobierno contabilizaba para el año 2005 un total de 300.000 lanceros/as capacitados, 110 NUDES en proceso de activación y 84.000 cooperativas constituidas. Estas últimas se distribuían territorialmente de la siguiente manera: las cooperativas agrícolas, la mayoría ubicadas en la región llanera; las cooperativas turísticas, en el oriente; las cooperativas industriales en el estado Carabobo y desde la Costa Oriental del Lago en el estado Zulia hasta el estado Bolívar.

Los primeros fondos que recibió la Misión fueron dedicados a la etapa de capacitación y sumaron 900 mil millones de bolívares (600 de PDVSA y 300 de un crédito adicional). También se usó parte del Impuesto al Débito Bancario y recursos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). Así mismo, BANDES aportó 780 millones de bolívares para proyectos. En el año 2005, el MINEP fue la principal fuente financiera de la Misión, asignándole una partida de 600 mil millones de bolívares adicionales para el otorgamiento de créditos a cooperativas (entre 50 y 100 millones para cada una).

Hacia el futuro se pretende que la Misión transforme el modo de producción venezolano, extendiéndola a todas las regiones del país: "... el futuro de la misión es promover el proceso de formación de lanceros que respondan a los Núcleos de Desarrollo Endógeno, lo cual responde al Plan Nacional Económico Social 2002-2007".

Para finales de 2006 el gobierno aspira a constituir 1.000 NUDES e incorporar a 900.000 lancero/as. No obstante, se pueden identificar diferentes aspectos donde la Misión presenta importantes debilidades.

a. En cuanto al diseño:

La Misión se diseñó sobre la marcha y respondió a la presión social y política sentida por el gobierno para transferir recursos a los más excluidos. De esto quedó una institucionalidad que reprodujo los vicios y las lógicas burocráticas. La Misión comenzó con muchos tropiezos. El diseño fue improvisado y accidentado. Por ejemplo, los NUDES no fueron estudiados de acuerdo con la potencialidad y necesidades de cada región. En este sentido, se hizo mucho énfasis en la agricultura, aun en zonas que por sus características no estaban facultadas para esta actividad. Este es el caso del estado Vargas.

b. Problemas relacionados con el proceso de capacitación:

En este aspecto pareció faltar compromiso por parte de los organismos y equipos involucrados con el proceso de instrumentación de la misión. La infraestructura de capacitación no estaba acondicionada para los objetivos que debía cumplir la Misión. Desde el punto de vista de las instituciones, el proceso fue en algunos casos “traumático, difícil... muchos de los lanceros comenzaron a capacitarse sin agua, sin luz... todo dependiendo de la voluntad de la gente...”⁶⁸. Tampoco la capacitación fue sistemática ni igual para todos los participantes debido a que la selección de los instructores no siguió un proceso riguroso. Muchos no estaban preparados ni sensibilizados para trabajar con los participantes. En palabras de una entrevistada: “Muchos instructores los maltrataban... no hubo una selección rigurosa. No tenían un sentido social. Los lanceros son personas muy vulnerables, que están a la defensiva...” (Ibíd.).

No hubo entrega permanente de materiales de capacitación por irregularidad en el suministro de los recursos. Ello lo corrobora Álvarez cuando señala que: “... Estaba claro en las mesas de negociación lo que debíamos hacer, pero en su parte operativa, la administrativa, el desembolso de los recursos no llegó a tiempo. Si no tengo los insumos, tengo que estar entreteniéndolo a la gente con las manos. En algunos casos hasta con la tierra de ellos porque FOGADE no me daba la tierra; algunos tenían una parcela y decían: ‘Bueno, en mi parcela podemos practicar’. Para mí, muchas debilidades en la práctica, fue ponerse de acuerdo con los organismos implicados. Por la premura, por la inmediatez de la apertura de la misma, no nos dio chance de reflexionar sobre cuáles eran el grueso de las salidas que debíamos ofertar, cuáles eran los sitios en donde debíamos ofertar y también de filtrar las personas que necesitaban realmente la formación” (Álvarez, entrevista citada).

En este punto se pueden mencionar también las dificultades con la entrega de becas y alimentos a los lanceros/as, así como el pago a los instructores, los cuales presentaron considerables retrasos lo que ocasionó protestas de participantes e instructores. En el municipio Sucre del estado Zulia, por ejemplo, se produjo una protesta en el mes de julio de 2004 por supuestas faltas en el pago mensual de los instructores. Según lo expresa el líder de la protesta: “...Estamos aquí reunidos luchando por nuestras necesidades, estamos protestando porque en el mes de abril nos anunciaron que nos iban hacer un pago de 186 mil bolívares mensual, además de darnos los implementos, útiles de trabajo y la respectiva alimentación y ésta es la hora que no nos han llegado los recursos...”⁶⁹. Expresión de estas dificultades fue la alta deserción de estudiantes en la primera etapa de capacitación. Según de-

68. Entrevista a consultoras del INAPYME.

69. En este municipio protestaron alrededor de 50 personas con el fin de reclamar por la falta de pagos. Para más información ver: “Miembros de Misión Vuelvan Caras protestan en el Zulia”, *El Universal*, 9/7/2004.

claraciones del ministro Jaua, de 300.000 estudiantes matriculados desertaron entre 10.000 y 15.000 personas (*El Universal*, 11/4/2005).

c. En cuanto a la constitución y el funcionamiento de las cooperativas:

La constitución de las cooperativas es uno de los problemas más agudos. De acuerdo con entrevista al superintendente de Cooperativas, la filosofía de éstas se alejó mucho del concepto de comunidad, entendida como la articulación de voluntades para recuperar el sentido de autodeterminación. En sus palabras: "...las personas se unen para conformar cooperativas, para recibir un crédito. El problema actual es que las cooperativas se han conformado por el populismo del Estado. Se organizan en función del crédito. A la gente le gusta hacerse la vida de una manera fácil, a través de un crédito o un contrato. Ese es el problema de fondo... sólo buscan satisfacer su afán de lucro. Es por ello que estamos diseñando un programa de comunidad cooperativa que busca recuperar el sentido de comunidad, como organicidad, es la noción de ciudadanía. Se busca potenciar las capacidades de la gente..."⁷⁰.

En el funcionamiento de las cooperativas, el Superintendente señala como debilidades:

- El uso de cooperativas como mecanismos de flexibilización laboral.
- El trabajo no asociado. Las cooperativas se han conformado entre 5 o 10 personas, y luego contratan a 20 o 40 personas más. Según su opinión, eso es lucro y explotación. Cita el ejemplo de las cooperativas de los transportistas.
- Exclusiones ilegales. Comenta que cuando hay conflictos entre los cooperativistas se despide a los socios, violando la ley.
- Gestión administrativa. La mayoría de las cooperativas no llevan libros de cuentas.
- Toma de decisiones unilaterales. Existe autoritarismo en la manera de decidir. La cultura política se caracteriza por ser clientelar, individualista y egoísta.
- Precariedad de integración, tanto a lo interno como a lo externo de las cooperativas. No hay ninguna relación entre las cooperativas y las comunidades. Según su opinión, sólo existen alrededor de 500 cooperativas que están integradas entre ellas mismas. En su mayoría, las más integradas son las anteriores a la Misión. En este sentido, ha habido debilidad en la promoción de la integración de las cooperativas en las cadenas de producción y comercialización. Las mismas instituciones han impulsado este atomismo y cita el ejemplo del crédito, como asignación a cooperativas de manera individual.
- Falta de mecanismos de seguimiento al funcionamiento de las cooperativas. Se reconocen debilidades de fiscalización porque SUNACCOOP ha sido el patio trasero del resto de las instituciones en materia de política social. Actualmente, la Superintendencia y sus sedes en los 24 estados del país se encuentran en reestructuración para dejar de ser una oficina taquillera que sólo recibe y tramita solicitudes. Debe, por el contrario, coordinar y diseñar políticas públicas en materia de fiscalización de cooperativas. En tal sentido, se está llevando adelante un plan de fiscalización que busca evaluar los procedimientos administrativos y el control social e interno. Dentro del plan se evaluarán 2.700 cooperativas (30% creadas con la Misión y 70% organizadas por otras instancias de gobierno).

70. Entrevista al superintendente de Cooperativas, Carlos Molina.

Las debilidades en el funcionamiento de las cooperativas son también recogidas en entrevista a consultoras de INAPYME:

- En la práctica las cooperativas funcionan como una empresa privada,
- Existen peleas, riñas y conflictos entre los propios integrantes de las cooperativas por falta de información y consulta entre los miembros.
- Falta de acompañamiento y fortalecimiento de las cooperativas. Es necesario formar a los cooperativistas en áreas de administración, mercadeo, contabilidad, administración y manejo de recursos humanos, así como también se requiere formarlos en técnicas de negociación, trabajo en equipo y comunicación.

Misiones Robinson I y II y Ribas: la inclusión educativa

Plan "Educación para Todos"

A partir de la realización del Foro Mundial sobre Educación celebrado en Dakar (Senegal, del 26 al 28 de abril 2000), donde quedó establecido el "Acuerdo Mundial de Educación para Todos", el gobierno venezolano ha venido adelantando un conjunto de políticas educativas articuladas con el Plan Estratégico Social y el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007), las cuales han intentado dar cumplimiento a los objetivos propuestos en dicho foro. Tales políticas se concretan en un plan denominado "Educación para Todos", diseñado y puesto en ejecución por el ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) a mediados del año 2002. En ese Plan se señalan algunas políticas dirigidas a reducir las brechas creadas por las desigualdades, promoviendo la garantía y el cumplimiento de los derechos sociales y la equidad de oportunidades (MECD, 2003). Las políticas educativas emprendidas por el MECD y expresadas en dicho plan buscan transformar el modelo económico vigente y construir una economía productiva, entendida como un concepto integrador, no solamente asociado al crecimiento sino a la producción cultural y a la ciudadanía.

En este marco, el MECD asumió el reto y el compromiso de apoyar procesos, facilitar recursos y fortalecer la práctica productiva escolar con la filosofía de "aprender haciendo y enseñar produciendo". Esta estrategia busca generar un espacio de formación integral del 'nuevo republicano', fortaleciendo el autofinanciamiento, la autogestión y la participación comunitaria a través de la educación y el trabajo como procesos fundamentales para alcanzar los fines de la nación. Es así como este organismo planteó una visión de la alfabetización que iba más allá del solo acto de leer o escribir y una visión de la educación básica y media diversificada más compleja que la prosecución escolar. Propuso que el abordaje de estos hechos educativos debía responder a un proceso articulado con la conformación de microempresas, la autogestión y la formación ciudadana. En ese sentido, las líneas de acción más importantes desarrolladas por el MECD fueron:

- a. El Plan Nacional de Alfabetización 2003-2005, mediante el cual se esperaba que para finales del año 2005 estuviese alfabetizada el total de la población que se encontraba en esta situación (aproximadamente 1.500.000 personas, según cifras del INE con base en el Censo Nacional de Población y

Vivienda, 2001). El cumplimiento de dicho objetivo se tradujo en que se debía alcanzar una población de 600 mil alfabetizados para el año 2005⁷¹.

- b. El Liceo Bolivariano que se propone la transformación del actual programa formativo del 3er. nivel de educación básica (7º, 8º y 9º grados) a la estructura anterior que presentaba el liceo, es decir, volver a la estructura de 1º hasta 5º año de bachillerato. Además, se propone un programa más flexible, ajustado a las realidades locales. Así, se habló de áreas de conocimiento en lugar de materias y de construcción de proyectos en lugar de contenidos.
- c. La Escuela Técnica Robinsoniana, mediante la cual se busca la inserción de los jóvenes en la actividad productiva al ofrecer la formación en oficios necesarios para el desarrollo de su comunidad y municipio. Esta línea de acción procura la introducción de las personas en los procesos de desarrollo endógeno. En este sentido, desde el año 2000 se vienen desarrollando programas en el área de petróleo, gas y petroquímica con el apoyo del CIED, PDVSA, el Plan Bolívar 2000-2001, FEDE, FUNDAESCOLAR, Gobernaciones y Alcaldías, con los cuales se ha reparado la infraestructura de los planteles educativos, incluyendo aquellos en los que funcionan las Escuelas Técnicas.
- d. Entre tanto, en el área de educación de adultos, el MECD planteó dar continuidad a las actividades desarrolladas por el INCE. Al respecto se propuso alcanzar para el año 2003 las siguientes metas:
 - Incrementar el número de participantes en 10% con respecto al año 2002.
 - Desarrollar programas para jóvenes aprendices.
 - Impulsar la capacitación agrícola y pecuaria de los egresados de escuelas rurales.
 - Incentivar la creación de microempresas a través de la formación de nuevos empresarios.
 - Apoyar los programas sociales dirigidos a sectores con dificultades de inserción laboral.
 - Capacitar a 550.000 personas con el fin de proporcionarles conocimientos, habilidades y destrezas requeridas para un mejor desempeño su trabajo.
- e. Proposiciones varias en torno a la educación en el área rural, que van desde la educación básica en sus tres etapas, hasta la educación media diversificada y profesional. Estas propuestas se sustentaron en la idea de una educación que contribuyese con el cambio del modelo económico nacional, idea que recorre transversalmente todo el plan.

Sin embargo este plan, por un lado, no daba respuesta a la población excluida del sistema educativo y, por el otro, había urgencia en el Ejecutivo Nacional por alcanzar la alfabetización de al menos un millón de personas en un lapso no mayor de dos meses. Es así como en junio de 2003 surge el "Plan Nacional Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez", mejor conocido como Misión Robinson, y en octubre de 2003 se crea la Misión Ribas. Con la Misión Robinson, el Gobierno Nacional procuró dar respuesta al compromiso N° 4 del Foro Mundial de Dakar, el cual propone aumentar en 50%, para el año 2015, el número de adultos alfabetizados, sobre todo mujeres, y facilitar a toda la población adulta acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente (UNESCO, 2000). Mientras que con la Misión Ribas, el gobierno atendía el compromiso N° 3 de dicho foro, como es la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante el acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa (Ibíd.).

71. Para el año 2003 el programa debía alfabetizar un total de 400 mil personas y para el año 2004 se debía alcanzar la cifra de 500 mil alfabetizados.

Convenio de Cooperación Cuba-Venezuela en educación

En octubre del año 2000 se firmó el Convenio Integral de Cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela con una duración inicial de cinco años, donde queda establecido que Cuba brindaría apoyo a Venezuela mediante la prestación de servicios y suministro de tecnologías y productos que estuvieran a su alcance y que fuesen requeridos por Venezuela para adelantar su programa de desarrollo económico y social. Para ello se incorporó un anexo (I) al convenio en el que se detallaron las áreas de servicios, productos y/o suministros específicos a proveer. En este convenio se establecen los compromisos en el área de educación y los apoyos específicos que Cuba estaría en disposición de ofrecer a Venezuela en materia de alfabetización, educación básica, media diversificada y en la utilización de medios no convencionales de enseñanza (cuadro 1.18).

Cuadro 1.18
Convenio de Cooperación Integral Cuba-Venezuela
Disposiciones en Educación 8.1-8.6

Acuerdos	Componentes
Traslado de asesores*	Asesores en la cantidad y especialidades que Venezuela solicite para contribuir al perfeccionamiento de la formación y capacitación de docentes en las etapas de educación preescolar, especial, primaria, media y técnico-profesional, así como también para el perfeccionamiento de estos sistemas de enseñanza. Incluye el traslado de profesores para el proyecto de Escuelas Bolivarianas.
Salas de video educacionales**	Envío de salas de video educacionales fabricadas en Cuba, en la cantidad que se solicite y transmisión de la tecnología para producirlas en Venezuela. Asimismo se comunicarán las experiencias cubanas en el uso social de tales salas de video. Incluye transmisiones de la experiencia cubana en los clubes juveniles de computación.
Técnicas de alfabetización***	Asesoría en técnicas y metodología de alfabetización individual, grupal y a través de medios de comunicación masivos.
Medios de comunicación social****	Transmisión de experiencias en el uso de los medios de comunicación, para la promoción masiva de conocimientos educacionales y culturales.

* Convenio Cuba-Venezuela 2000, Anexo I. Punto 8.1.

** Convenio Cuba-Venezuela 2000, Anexo I. Puntos 8.2 y 8.3.

*** Convenio Cuba-Venezuela 2000, Anexo I. Punto 8.5.

**** Convenio Cuba-Venezuela 2000, Anexo I. Punto 8.6.

Plan de Alfabetización

La pionera de las misiones educativas fue la Misión Robinson, creada formalmente el 2 de junio de 2003⁷² como Plan Nacional Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez, mejor conocida como Misión Robinson en honor al pseudónimo que usó Simón Rodríguez, el maestro de Simón Bolí-

72. Publicado por primera vez el Decreto n° 2.434 en Gaceta Oficial n° 37.702, con posterior modificación y publicación el 13 de junio de 2003 en Gaceta Oficial n° 37.711.

var. Sin embargo, la misión inició sus actividades a partir del 1º de julio de ese mismo año. Mediante Decreto n° 2.434, se creó la Comisión Presidencial de Alfabetización, presidida —para ese año— por el Capitán Eliézer Otaiza en su condición de presidente del INCE. Esa comisión tendría la tarea de estudiar, formular, coordinar, ejecutar y evaluar el Plan Nacional Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez y estaría conformada por el viceministro de Cultura, la viceministro de Gestión Comunicacional, el presidente del Instituto Nacional de la Juventud, el Director General de Educación de Adultos del MECD, la asistente al Despacho del viceministro de Políticas Estudiantiles del ministerio de Educación Superior-MES, la 31ª Brigada de Infantería, el Comando Unificado de la FAN y el director de la Escuela Ecológica Bolivariana Simón Rodríguez.

La misión inició actividades con la asesoría de 74 técnicos cubanos y un total de 50 mil voluntarios aproximadamente, en su mayoría oficiales y suboficiales pertenecientes a las FAN. Estos oficiales ejecutarían sus actividades de facilitación en las guarniciones militares ubicadas a lo largo de todo el país. Este grupo de facilitadores serían llamados desde entonces “Ejército de la Luz” y a los participantes se les llamaría “Patriotas”.

Desde finales de agosto de 2003 comenzó a discutirse una nueva propuesta emanada del Gobierno Nacional en la cual se planteaba la necesidad de continuar la capacitación de las personas alfabetizadas a través de la Misión Robinson pues se consideró que la adquisición de la lectura y escritura mecánica no era garantía del logro educativo si éste no iba asociado con la prosecución académica. Surgió así la segunda etapa de la misión Robinson, llamada Misión Robinson II, la cual tenía como norte lograr la continuidad de los estudios hasta sexto grado por parte de aquellas personas recién alfabetizadas en Robinson I o de aquellas que habían iniciado pero no culminado la educación básica.

El 15 de septiembre de 2003 se crea el Plan Extraordinario de Prosección Educativa al Sexto Grado, Robinson II, según consta en Decreto n° 2.602 publicado en Gaceta Oficial n° 37.775. Sin embargo, no es sino hasta el 28 de octubre de ese año, cuando se inició formalmente la segunda etapa de la Misión Robinson, bajo el lema: “Yo sí puedo seguir”. Mediante este Decreto se crea con carácter permanente la Comisión Presidencial para el estudio, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación del Plan Extraordinario de Prosección Educativa al Sexto Grado de los Adultos Alfabetizados del Plan Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez⁷³.

Ya iniciadas las dos fases de la Misión Robinson, surge una nueva misión educativa llamada Misión Ribas, la cual se creó el 16 de octubre de 2003, mediante Decreto presidencial n° 2.656 publicado en Gaceta Oficial n° 37.798 en el que se ordena la conformación de la Comisión Presidencial de Participación Comunitaria para la Incorporación y Apropiado Desempeño en el Nivel de Educación Media, de los Ciudadanos y Ciudadanas que no han culminado sus estudios de bachillerato. Esta Comisión se crea con la función principal de formular, ejecutar y hacer seguimiento al Plan Extraor-

73. Esta Comisión estaría integrada por: Aristóbulo Istúriz Almeida, ministro de Educación y Deportes; Omar Calzadilla González, Director Nacional de Educación de Adultos; Liliam Sagrario De Lorza, Asistente Ejecutiva del Despacho del viceministro de Políticas Estudiantiles; General Virgilio Enrique Lameda Hernández, Comandante de la 31ª Brigada de Infantería; Coronel Marcos Fernández Hernández, director de la Escuela Ecológica Bolivariana Simón Rodríguez, quien será el Secretario Ejecutivo de la Comisión; Enrique Ramos, presidente del Instituto Nacional de la Juventud; Maruja Romero Yépez, rectora de la Universidad Nacional Abierta; Emil Calles, rector de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, y Eliézer Otaiza Castillo, presidente del INCE.

dinario José Félix Ribas, denominado Misión Ribas. Dicha comisión estaba presidida por el ministerio de Energía y Minas, hoy ministerio de Energía y Petróleo y compuesta por los siguientes organismos: MES, a través del viceministerio de Educación Superior; MED, a través del viceministerio de Asuntos Educativos y la Coordinación Nacional de Zonas Educativas; ministerio de Defensa, a través del CUFAN N° 1; PDVSA, a través de cuatro direcciones internas y de la Fundación Oro Negro; CADAFE, a través de dos direcciones; CORPOZULIA, y dos representantes del Frente Francisco de Miranda, Luchadores Sociales Bolivarianos.

La Misión Ribas nació como un programa educativo alternativo a la educación formal destinado a la población que no finalizó sus estudios de bachillerato y que proporcionaría los mecanismos necesarios para la creación de oportunidades. Por tanto, la Misión Ribas le garantiza a esta población, mediante un régimen especialmente adecuado y bajo un modelo educativo distinto, la culminación de esos estudios. Según palabras del presidente de la República, la misión "...está dirigida a abrir los caminos hacia la liberación de la Patria a través de un proceso de educación, basado en el aprender para emprender, para transformar y para cortar cadenas" (MEM, 2005).

Momentos claves en el desarrollo de la Misión Robinson

Para 1998 existía en el país una tasa de escolaridad promedio de 59% y 7% de analfabetismo, lo que equivalía a más de millón y medio de personas. Además, el país tenía más de 2 millones de personas sin culminar el sexto grado, y cerca de otros 2 millones más sin posibilidad de terminar la educación media. A la situación anterior se le agregan más de 500 mil bachilleres sin posibilidad de obtener cupo en la educación superior.

Esta situación, aunada al compromiso adquirido por Venezuela en el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000), impulsó al Gobierno Nacional a desarrollar planes extraordinarios de carácter no permanente para hacer frente a la condición educativa de la población que se encontraba fuera del sistema educativo formal así como para dar respuesta a la que estaba en situación de analfabetismo.

Con esa finalidad la Misión Robinson surge como respuesta a las necesidades de, por un lado, erradicar el analfabetismo en el país y, por el otro lado, disminuir las cifras de venezolanos que para 1998 no habían logrado culminar el sexto grado de educación básica. Así, fue considerada como un esfuerzo de inclusión social a través del cual se procuró en un año (julio 2003/julio 2004) la alfabetización de un millón y medio de venezolanos, además de asegurar la prosecución hacia el sexto grado de todos los alfabetizados y de quienes no habían logrado hasta entonces culminar sus estudios de primaria.

El plan piloto para la alfabetización iniciado un mes antes de la promulgación del decreto que diera inicio al Plan Nacional Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez fue un momento clave en el desarrollo de la Misión Robinson que contó con la participación de 373 personas en situación de analfabetismo, provenientes de Caracas, Miranda, Vargas y Aragua. Esta prueba piloto buscaba principalmente validar el método de enseñanza "Yo sí puedo" diseñado por la pedagoga cubana Leonela Relys.

El resultado fue positivo: “Terminado el ciclo de 65 clases, las estadísticas parciales probaron la viabilidad del método de enseñanza.(...) La permanencia [de los participantes se logró en un] 93,2%, y los exámenes evidenciaron que se había cumplido el objetivo de la alfabetización: que las personas eran capaces de leer y escribir, comprendiendo la lectura y exponiendo de forma sencilla los hechos relativos a la vida cotidiana” (Misión Venezuela, 2004).

La experiencia permitió, además, evidenciar algunos problemas asociados al índice de casi 7% de deserción en la Misión. Estos problemas, según lo planteó el mismo presidente de la República en su discurso del 20 de junio de 2003, tenían que ver con: a) el hambre, ya que son los más pobres quienes están siendo atendidos a través de esta misión; b) problemas de visión y/o audición; c) las enfermedades de todo tipo, y d) en pocos casos problemas de adicción al alcohol. A partir de estos resultados se tomó la decisión de iniciar una campaña de exámenes médicos de la vista, se repartieron 300 mil lentes en forma gratuita y se conformó un equipo médico para evaluar y prestar atención médica a los participantes.

Con el lema “Yo sí puedo” la Misión Robinson inició actividades en el estado Zulia con la participación de 84 mil indígenas. Éste sería el primer grupo formal de alfabetizados de la misión (*El Universal*, 18/6/2003). Paralelamente, el MECD inició un censo para determinar el número de personas que deberían ser alfabetizadas por entidad federal y por municipios del país. Luego, comenzó a funcionar en las guarniciones militares, utilizándolas como aulas o “ambientes” para brindar la formación de los aspirantes dándole cumplimiento a la Resolución n° 68, publicada en Gaceta Oficial n° 37.721, con fecha 30 de agosto de 2003, en la cual se disponía que el personal directivo de los planteles oficiales debería prestar el apoyo permanente a esta misión permitiendo el uso de su planta física escolar. En diciembre de 2003, luego de seis meses de haber iniciado las actividades, la Comisión Nacional de Alfabetización certificó el alfabetizado número un millón.

A finales de agosto de 2003 comenzó a germinar la idea de extender la Misión Robinson hasta el 6° grado de educación básica. Así, en septiembre de ese año surgió “Robinson II” como una segunda fase de la Misión Robinson I, la cual tendría como norte lograr la continuidad de los estudios hasta sexto grado por parte de aquellas personas recién alfabetizadas o de aquellas que habían iniciado pero no culminaron dicho nivel de instrucción. El método “Yo sí puedo seguir” fue aplicado en la segunda fase de la Misión, tomando en cuenta los mismos principios del método “Yo sí puedo” pero con adaptaciones propias para la enseñanza de la educación básica en Venezuela en sus dos etapas iniciales.

El plan piloto de Robinson II tuvo inicio el 16 de septiembre de 2003 y fue entendido como el laboratorio donde se evaluaría cada paso del método “Yo sí puedo seguir”, con el fin de corregirlo para luego ser aplicado a nivel nacional. El inicio formal de las actividades de Robinson II fue el 28 de octubre del año 2003 con la incorporación de la primera cohorte constituida por 697.192 personas alfabetizadas a través de la primera fase de la misión y distribuidas en 42.085 “ambientes” o aulas de clases.

En marzo de 2004 se crea la Fundación Misión Robinson y con ello la Misión deja de ser responsabilidad del INCE y pasa a ser coordinada por el MECD, a través de la Dirección de Educación de Adultos. Esta Fundación contó con una estructura y presupuesto ordinario propios. Desde su inicio

hasta el año 2005, los recursos ejecutados por la misión provenían de PDVSA. A partir del año 2006, está prevista la designación de recursos ordinarios incorporados al presupuesto del ahora ministerio de Educación y Deporte (MED). El 6 de abril de 2005 fue creado el Fondo de Apoyo de la Misión Robinson a cargo del MED, con la colaboración del MSDS, el Instituto de Prevención y Asistencia Social del MED (IPASME) y el Comando Unificado de la Fuerza Armada Nacional (CUFAN).

Los recursos de este fondo provienen del aporte del 10% mensual de los propios becados de la Misión. Para el momento de la creación del fondo ya se contaba con 154 millones de bolívares, provenientes de un aporte de 16 mil bolívares ofrecidos por cada becario. Este dinero ha sido dedicado a cubrir el pago de ayudas en los ámbitos de salud, tales como intervenciones quirúrgicas, ayudas a personas con algún tipo de discapacidad, aporte funerario, adquisición de lentes y otros aportes como equipos terapéuticos, rehabilitación de viviendas y previsión social.

El 28 de octubre de 2005 la Asamblea Nacional junto con una comisión de la UNESCO realizaron un acto público en el cual declararon a Venezuela ‘territorio libre de analfabetismo’ al lograrse la alfabetización de cerca de un millón y medio de personas por efectos de la Misión Robinson II, reduciéndose así la tasa de analfabetismo a poco menos de 1%. En ese mismo acto se emitió un decreto mediante el cual ese día se declaraba ‘Día nacional de la alfabetización’.

Luego de la declaración de Venezuela como territorio libre de analfabetismo, el Ejecutivo Nacional, en convenio con el Gobierno de la República de Cuba, decidió internacionalizar la misión y llevarla a territorios de Bolivia y República Dominicana. Fue anunciada por el presidente de la República la III fase de la misión Robinson, durante el programa *Aló Presidente* n° 238 del 30 de octubre de 2005. Según el presidente Chávez, la fase III de la misión Robinson consistirá en la promoción del hábito de leer. Así, según palabras del propio Presidente, esta fase será de: “lectura, lectura y más lectura”.

La Misión Robinson: su misión y estructura operativa en 2004

La Misión Robinson I tiene como objetivo enseñar a leer y escribir a un millón y medio de venezolanos identificados en situación de analfabetismo, y como objetivos específicos los de formar ciudadanos libres, enseñándolos a leer y a escribir, y eliminar el analfabetismo existente en la población venezolana. Se planteó las siguientes metas: alfabetizar a 1 millón de venezolanos en dos meses y alcanzar la alfabetización de un millón y medio de venezolanos antes de culminar el año 2004.

Por su parte, la Misión Robinson II se planteó como objetivo general lograr la prosecución escolar hasta el sexto grado de educación básica de aquellos venezolanos que fueron alfabetizados en la primera etapa de la misión y de aquellos que hasta el momento no habían alcanzado el sexto grado de educación básica. Como objetivos específicos: garantizar la consolidación de los conocimientos adquiridos durante la alfabetización y ofrecer otras oportunidades de formación en varios oficios. Las metas para esta segunda fase de la Misión fueron las de lograr que 3 millones de venezolanos alcanzasen el cuarto grado para julio de 2004 y que ese mismo grupo completase la formación hasta el sexto grado para julio de 2005.

Para lograr estos objetivos y metas fueron puestos en ejecución los métodos de enseñanza denominados “Yo sí puedo” (Robinson I) y “Yo sí puedo seguir” (Robinson II). El primero se caracte-

riza por la utilización de recursos tecnológicos de avanzada, así como por la aplicación de opciones alternativas basadas en la andragogía, mediante las cuales es posible aprender a leer y escribir en 65 clases. Para ello, se hace uso de medios audiovisuales así como de la asociación de números a las letras de acuerdo con la frecuencia en su uso y al hecho de que a cada letra se le asigna un número, que generalmente es conocido por los analfabetas.

Cada clase tiene un carácter global y se recomienda que los participantes observen primero la clase en su totalidad. La observación se hace a través de los videos preparados para ello lo que permite enseñar e indicar los ejercicios que debe realizar la persona. El participante se auxilia con una cartilla y cuenta con el apoyo de un facilitador que sirve de puente entre él y la clase contenida en el video. Así, el proceso de enseñanza requiere de la presencia de tres recursos: la cartilla, el facilitador y el video. El papel del facilitador es solucionar las dudas en los conocimientos que requieran de algún tipo de explicación solicitada por los alfabetizandos y el reforzamiento de los diferentes ejercicios de escritura. En cada ambiente de Robinson I hay un promedio de 20 participantes en proceso de alfabetización.

Del mismo modo, el método de enseñanza "Yo sí puedo seguir" (Robinson II) utiliza un televisor, un VHS, la videoclase y folletos de apoyo como estrategia educativa, coordinados por un facilitador que acompaña el proceso de hasta 15 participantes por ambiente. Este método tiene el propósito de dar continuidad a la formación hasta 6° grado de los recién alfabetizados por la Misión Robinson I, así como de toda la población que ha dejado sus estudios de educación básica incompletos y ha decidido reingresar al sistema educativo. Para ello se apoya en el folleto denominado "Ya puedo leer" que estimula la nivelación en la lectura y en un conjunto de 600 videoclases con los cuales se espera que el participante logre su prosecución al sexto grado.

En esta etapa se continúan utilizando los equipos audiovisuales como medios auxiliares de enseñanza y los estudiantes reciben clases de Lenguaje, Matemáticas, Geografía e Historia de Venezuela, Ciencias Naturales, Inglés y Computación. Además, se busca combinar el estudio del sexto grado con un oficio, para lo cual se estimula la creación de cooperativas y se ofrecen facilidades de crédito a los estudiantes que al culminar el sexto grado tengan un proyecto listo para su ejecución.

La Misión Robinson, además de alfabetizar y ayudar a culminar los estudios de educación básica de la población excluida del sistema educativo formal, ofrece becas a los "Patriotas", así como un pago "simbólico" a los facilitadores y supervisores. También entrega viviendas, brinda atención médica gratuita y facilita la adquisición de microcréditos a los participantes que se destaquen en el logro de los objetivos trazados por los programas de formación. En cambio, la Misión Robinson II, además de graduar en sexto grado de básica, procura la inserción de los participantes en programas de creación de cooperativas productivas, a la vez que ofrece capacitación en oficios que permitan aumentar las capacidades de la gente para alcanzar una mejor calidad de vida.

Entre los beneficiarios de la Misión Robinson se incluye a la población indígena y a la población en situación de privación de libertad. Se estima que alrededor de 60% de los 'patriotas' que se forman en esta Misión son mujeres. En sus etapas I y II abarca cerca de 3 millones y medio de personas que se encuentran en situación de analfabetismo (1 millón y medio) o en situación de no conclusión del sexto grado de educación básica (2 millones) distribuidas en todo el territorio nacional, en zonas urbanas, rurales e indígenas.

El ente encargado de llevar adelante esta Misión es el MED a través de la Fundación Misión Robinson y la Dirección General de Educación de Adultos. Sin embargo, existe una Comisión nombrada por el presidente de la República el 20 de junio de 2003 conformada por el MED, el presidente del INCE, el viceministro de Cultura, el viceministro de Gestión Comunicacional, el presidente del Instituto Nacional de la Juventud, el Director General de Educación de Adultos del MED, el viceministro de Políticas Estudiantiles, el Comandante de la 31ª Brigada de Infantería y el director de la Escuela Ecológica Bolivariana Simón Rodríguez.

También han estado relacionadas con la Misión otras instituciones como la Radio Nacional de Venezuela —a través de la cual se transmite todos los días jueves a las 10:00 a.m. un programa llamado “Alfabetecemos con Misión Robinson”— y el Instituto Nacional de Tierras.

El método de enseñanza

Una de las ventajas de este método, según lo relata su creadora, es que ofrece la posibilidad de dirigirse a un mayor número de personas al mismo tiempo, lo cual lo hace más económico. Además, no requiere de una institución específica, porque se puede realizar en una casa o en cualquier lugar con condiciones técnicas para instalar el video y el televisor (Misión Venezuela, 2005). Éste es un método integrado que tiene tres etapas: adiestramiento, enseñanza de lecto-escritura y consolidación de lo aprendido. La etapa de adiestramiento consiste en varias actividades a la vez: practicar, entrenar, preparar al participante para aprender a leer y escribir. Esta etapa cubre las diez primeras clases. Las cinco primeras permiten: la familiarización, el desarrollo de la expresión oral y de habilidades psicomotoras y el aseguramiento de la representación gráfica de los números del 0 al 30. Las cinco clases restantes están dirigidas al estudio de las vocales.

La siguiente etapa, de enseñanza de la lecto-escritura, se desarrolla en 42 clases. En las primeras 23 se aprende cada día una nueva letra o fonema, hasta completar el abecedario. En las 19 restantes se van introduciendo las dificultades que se presentan en nuestro idioma como, por ejemplo: la combinación de sílabas como: ce-ci, güe-güi, el uso de la rr en sonidos fuertes y suaves, entre otros. A medida que se avanza en estas 19 clases, se van introduciendo elementos como el reconocimiento de una figura asociada a una palabra o la presentación de una idea u oración. Cuando los participantes dominan todas las grafías, se comienza a introducir paulatinamente la letra cursiva, como uno de los objetivos de la pos-alfabetización. El objetivo de la etapa de consolidación es fijar los conocimientos. Así se va asegurando lo que cada cierto tiempo se ha enseñado y se verifica hasta qué punto se ha aprendido bien. A esta etapa se dedican las últimas 13 clases. Las dos últimas se emplean para ejercitar la redacción.

Cada sesión tiene una duración aproximada de 2 horas. Durante ese tiempo los facilitadores deben cumplir con un programa de clase predefinido que está planificado para que los primeros 5 minutos sean utilizados para motivar a los participantes, controlar la asistencia y conocer las dificultades que puedan haber presentado en el aprendizaje o en su vida personal. Los siguientes 30 minutos se dedican a la clase televisiva, posteriormente 15 minutos para el intercambio activo y 10 minutos de receso o cambio de actividad. Luego en los 30 minutos siguientes se repite la actividad con la clase televisiva (15 min) y se dedica otros 15 minutos para el intercambio y análisis.

En los casos en que sea posible, se recomienda el desarrollo de alguna sesión un sábado o un domingo para realizar repasos o consolidar los contenidos de una clase televisiva en particular. Esta sesión debe ser previamente coordinada con los participantes. El facilitador no debe pasar a un nuevo ejercicio sin comprobar que sus alfabetizados dominan el anterior.

Por su parte, la Misión Robinson en su fase II se apoya en el método “Yo sí puedo seguir”, el cual utiliza también la televisión, la videoclase y folletos de apoyo como estrategia educativa. Estas clases son coordinadas por un facilitador que acompaña el proceso. Operativamente, se organiza en dos bloques cada uno con un total de 300 clases: se imparten dos clases a la semana y el curso tiene una duración de diez meses, lo que supone la culminación del proceso de formación hasta sexto grado en dos años. El primer bloque equivale al cuarto grado y en él se imparten cinco asignaturas, a saber: Matemáticas, Lenguaje, Historia, Geografía y Ciencias Naturales. El segundo bloque cubre hasta el sexto grado y además de las materias anteriores se agrega Informática e Inglés.

La videoclase es la base para transmitir adecuadamente los conocimientos a los participantes, tiene una duración de 45 minutos: 40 minutos de contenido y 5 para la discusión. Los folletos casi siempre están en correspondencia con las videoclases: en ellos aparecen los conceptos o definiciones más esenciales y tienen la función de ejercitar y consolidar los contenidos. Cada facilitador actúa como monitor del programa y como promotor para mantener la atención de los participantes. Además, le corresponde organizar, controlar y evaluar el programa bajo la supervisión de los asesores.

Uno de los principales problemas planteados por los participantes de la Misión es la poca flexibilidad del método para ajustarse al ritmo de aprendizaje de los educandos, pues no es posible detener el video y obtener mayor explicación del facilitador. Por otro lado, las guías no siempre muestran los contenidos en el mismo orden en el que se ven las videoclases.

El plan de estudio

En el caso de la Misión Robinson II, el plan de estudio está concebido para que los participantes graduados del segundo bloque obtengan un nivel equivalente al sexto semestre de la primera etapa de la Educación Nacional de Adultos. Así mismo, al culminar el primer bloque se completa una educación formal equivalente al cuarto semestre de esa modalidad. Cada bloque está conformado por dos partes con 150 videoclases en cada una, distribuidas en asignaturas, como muestra el cuadro 1.19.

Cuadro 1.19
Misión Robinsón II: distribución de las videoclases por asignatura, según bloques de enseñanza

Asignaturas	Bloque 1		Bloque 2		Total
	1ª parte	2ª parte	1ª parte	2ª parte	
Lenguaje	50	50	50	40	190
Matemática	50	50	50	40	190
Historia	20	20	25		65
Geografía	20	20	25		65
Ciencias Naturales	10	10			20
Inglés				40	40
Elementos de Informática				30	30
Total	150	150	150	150	600

Fuente: MED, 2005. Documento informativo Robinson II.

El Bloque 1 tiene como objetivo garantizar, desde un inicio, que los alfabetizados no vuelvan al analfabetismo por desuso de los conocimientos. El propósito del Bloque 2 es continuar con Matemáticas y Lenguaje como asignaturas fundamentales e incorporar otras asignaturas como Historia de América y Geografía de las Américas. En la segunda parte de este bloque se introduce la enseñanza del Inglés como lengua extranjera y algunos contenidos elementales de computación.

La evaluación

En el caso de Robinson I es imprescindible que cada facilitador conozca muy bien a cada uno de sus participantes y tenga claro en qué se les debe ayudar. Por ello, antes de iniciar el proceso de enseñanza, los facilitadores deben realizar una clasificación de los participantes conforme a los siguientes grupos:

- **lletrados puros:** compuesto por personas que nunca han asistido a la escuela.
- **Semi-iletrados:** las personas que en algún momento asistieron a la escuela. Se incluye también a quienes reconocen las letras y saben escribir algunas palabras.
- **lletrados especiales:** las personas con necesidades educativas especiales, por lo que se debe tomar en cuenta las limitaciones físicas y de otra índole que presenten.
- **Diagnóstica,** que permite identificar al inicio y a través de todo el proceso aptitudes, conocimientos, habilidades, destrezas, intereses y motivaciones que posee el participante. A través de esta evaluación se identifica el nivel de cada participante y así se determina el bloque en el cual debe estar inscrito.
- **Formativa,** que permite determinar en qué medida se están logrando las competencias requeridas, necesarias y con carácter de obligatoriedad al cubrir el 50% de los contenidos desarrollados en cada una de las partes de cada bloque. Antes de la aplicación de la prueba final se desarrolla una actividad exploratoria que tiene como característica la de no poseer calificación alguna y sólo permite al docente o facilitador realizar los ajustes o adecuaciones necesarios antes de las evaluaciones sumativas.
- **La evaluación sumativa** es la que permite determinar al facilitador el logro alcanzado por los participantes en cuanto a los contenidos, objetivos o competencias requeridos.

La logística

Para iniciar un proceso de formación sólo hacen falta cuatro requisitos: un facilitador, un equipo de VHS, un televisor y un espacio que permita la conexión de los equipos. Al espacio donde se desarrolla la actividad instruccional se le denomina “ambiente” y éste debe ser techado, tener disponible toma corrientes que permitan la conexión del equipo audiovisual, tener un lugar en donde colocar una pizarra y debe contar con asientos para los participantes.

Un ambiente puede ser una casa de familia, un plantel educativo, un galpón o cualquier otro espacio que cumpla con los requisitos mínimos mencionados. Un ambiente se crea a petición de la comunidad organizada, la cual hace la solicitud ante la Dirección General de Educación de Adultos del MED.

La Misión Robinson I y II en 2003, 2004 y 2005

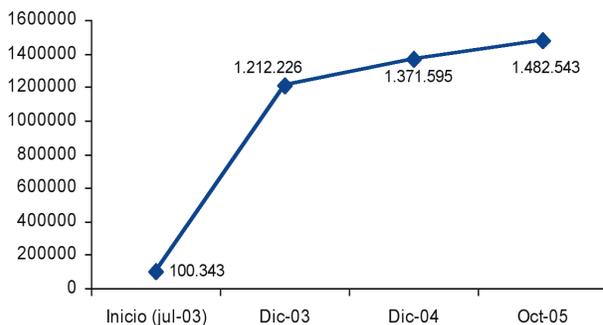
Aun cuando no fue posible obtener información directa confiable sobre los recursos financieros destinados a esta Misión, a través de la prensa nacional se conoció que en julio de 2003 contó con un presupuesto asignado cercano a 50 mil millones de bolívares. Posteriormente, a finales de ese mismo mes se le otorgó un crédito adicional por un monto de 30 mil millones de bolívares. Este último recurso provino del impuesto al débito bancario. Así mismo, los recursos destinados para la Misión Robinson durante los años 2004 y 2005 provinieron de PDVSA (*El Universal*, 31/7/2003).

Según datos suministrados por el Ejecutivo Nacional en diciembre de 2005 (MED, 2005a), la Misión contaba con un total de 232.656 facilitadores distribuidos en 128.967 pertenecientes a la fase I y 103.689 a la fase II. Entre las dos fases de la Misión se contabilizaron para finales de 2005 un total de 233.874 ambientes de Robinson. Aun cuando no fue posible obtener datos sobre dotación de equipos audiovisuales, se estima que la cifra debe ser similar al número de ambientes pues en cada uno de éstos debe haber un televisor y un VHS.

Hasta ahora, la Misión Robinson ha establecido alianzas con las misiones Barrio Adentro y Vuelvan Caras. Con Barrio Adentro en un trabajo conjunto para la atención médica de los participantes de la Misión, y con Vuelvan Caras para la inserción de los participantes en el proceso productivo del país. En este último caso, el MED ha establecido recientemente alianzas con el ministerio para la Economía Popular (MINEP).

La matrícula acumulada de la Misión Robinson I creció de manera significativa durante los primeros 5 meses de su ejecución, pasando de 100.143 personas inscritas para finales de julio de 2003 a 1.212.226 personas en diciembre de ese mismo año, para luego mostrar una tendencia de crecimiento más estable durante los años 2004 y 2005 (gráfico 1.8).

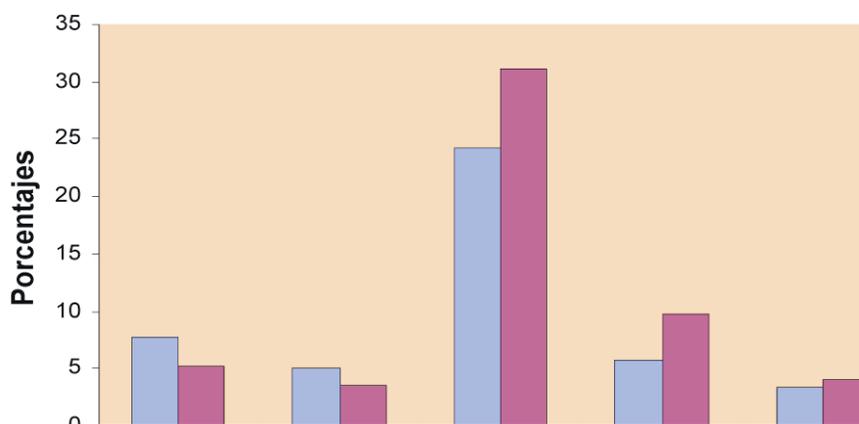
Gráfico 1.8
Evolución de la matrícula de la Misión Robinson, fase I, desde su inicio hasta octubre de 2005



Fuentes: Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2004. Sala Situacional de la Misión Robinson; MED, 2004 y MED 2005a.

El gráfico 1.9 muestra cómo la matrícula de la fase II de la Misión sostiene una tendencia similar a la de la fase I, al pasar de 697.192 personas inscritas en octubre de 2003 a 1.453.055 en noviembre de 2005 (véase también cuadro 1.20).

Gráfico 1.9
Evolución de la matrícula de la Misión Robinson II, desde su inicio hasta noviembre de 2005



Fuentes: Sala Situacional de la Misión Robinson, 2004; MED, 2004 y MED 2005a.

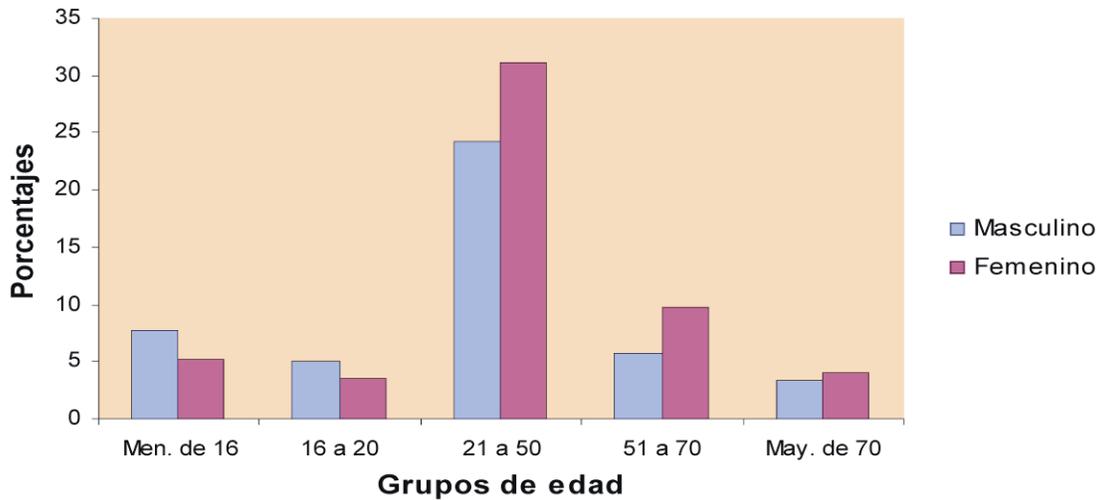
Cuadro 1.20
Distribución absoluta de la matrícula de inscritos en la fase II de la Misión Robinson, por cohortes, 2005

1ª cohorte (28 de octubre de 2003)	
697.192	382.337 Robinson I
	314.855 Reingreso al Sistema Educativo
2ª cohorte (19 de enero de 2004)	
391.175	175.309 Robinson I
	215.866 Reingreso al Sistema Educativo
3ª cohorte (7 de junio de 2004)	
228.030	95.962 Robinson I
	132.068 Reingreso al Sistema Educativo
4ª cohorte (18 de abril de 2005)	
18.284	12.208 Robinson I
	5.173 Reingreso al Sistema Educativo
Total Matrícula Robinson II 15 de mayo de 2005	
1.334.681	665.816 Robinson I
	667.962 Reingreso al Sistema Educativo

Fuente: MED, 2005b, Documento Informativo Robinson (Fase II).

Por otro lado, la composición de los “patriotas” matriculados en la Misión Robinson para mediados de 2004, según grupos de edad y sexo, muestra que un poco más de la mitad eran mujeres (54%). En cuanto a la edad, tanto hombres como mujeres tenían edades comprendidas entre 21 y 50 años (31% de las mujeres y 24% de los hombres), tal como muestra el gráfico 1.10.

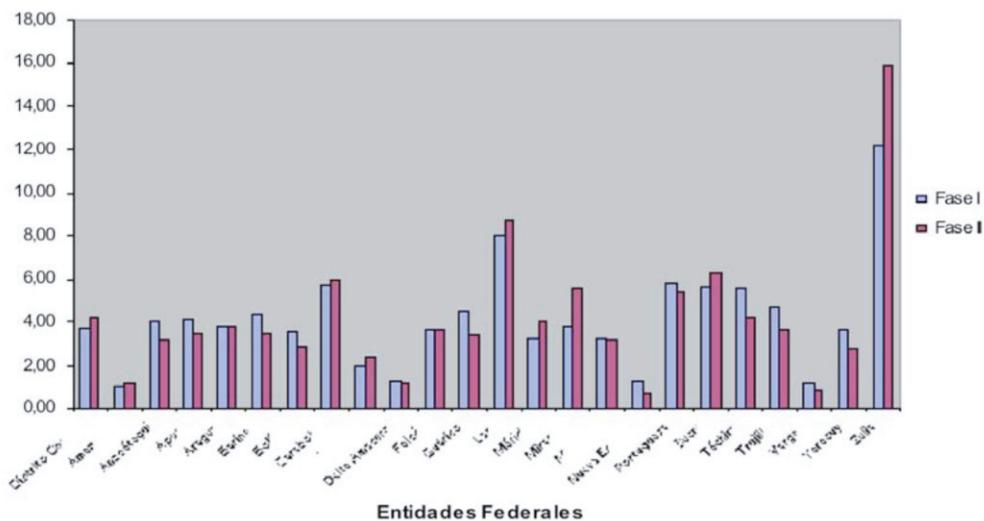
Gráfico 1.10
Distribución relativa de los patriotas inscritos en la Misión Robinson,
por grupos de edad y sexo, 2005



Fuente: Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2004. Sala Situacional de la Misión Robinson.

En cuanto a la cobertura geográfica de la Misión Robinson, las cifras para 2004 indican que el mayor porcentaje de “patriotas” inscritos, en ambas fases, se encontraba en el estado Zulia (12% y 16%, respectivamente) (ver gráfico 1.11, cuadro 1.21 y cuadro 1. 22).

Gráfico 1.11
Distribución relativa de los patriotas inscritos en la Misión Robinson,
por entidad federal y fase, 2004



Fuentes: Sala situacional de la Misión Ribas, 2004; MED, *Memoria y cuenta*, 2004; MED, 2005a.

Cuadro 1.21
Número de inscritos en la Misión Robinson I, 2005

Conceptos	Patriotas	%
Meta del Plan Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez	1.500.000	100
Patriotas alfabetizados hasta el 28 de octubre de 2005	1.482.543	90,04
Facilitadores	128.967	
Ambientes	136.041	
Población por alfabetizar	17.457	1,16

Fuente: Sala situacional de la Misión Robinson, 2005

Cuadro 1.22
Número de inscritos en la Misión Robinson II, por cohortes, 2005

Total de estudiantes incorporados	1.453.055
Iª cohorte	697.192
IIª cohorte	401.945
IIIª cohorte	228.030
IVª cohorte	125.888
Facilitadores	103.689
Ambientes	97.833
Becas pagadas	99.081

Fuente: Sala situacional de la Misión Robinson, 2005.

Momentos claves en el desarrollo de la Misión Ribas

El sistema educativo venezolano surgió en una sociedad caracterizada por desigualdades sociales y educativas las cuales lo condicionan y debilitan. Esto trajo como consecuencia que para el año 2001, según estimaciones del INE, a partir del Censo General de Población y Vivienda de ese año, hubiera en el país aproximadamente 5 millones de personas sin concluir sus estudios de bachillerato y en situación de exclusión del sistema educativo formal. La Carta Magna de 1999 consagra como un valor fundamental el derecho a una educación de calidad y sin exclusión. Es por ello que el Gobierno Nacional decidió la apertura de este programa educativo alternativo, con la finalidad de incluir a todas aquellas personas que no habían culminado el bachillerato, sin distinción de edad o procedencia social.

Esta Misión tiene como objetivos principales elevar el nivel educativo de la población venezolana comprometida con el principio de justicia social consagrado en la Constitución de 1999 y el de proporcionar a los ciudadano/as que no han podido culminar sus estudios de bachillerato, la oportunidad de ingresar a un sistema educativo no excluyente y de calidad, que facilite su incorporación al aparato productivo nacional y al sistema de educación superior, mejorando su nivel de vida. Como objetivos específicos están:

- Incorporar a la población excluida al sistema de educación formal de básica y media diversificada.
- Lograr que todos los venezolano/as sean bachilleres, impulsando así un nuevo proyecto educativo nacional que en forma sistemática coadyuve a la transformación del país.
- Democratizar la educación dentro de un marco de integración nacional, garantizando el acceso a un sistema educativo de calidad para todos los venezolanos.
- Proporcionar a la población venezolana acceso y participación a un sistema educativo sin exclusión y de calidad, que facilite su incorporación al aparato productivo nacional y al sistema de educación superior, mejorando su calidad de vida a corto y mediano plazo.

Para el año 2004, el gobierno nacional había fijado como metas: formar a 1.420.984 vencedores/as, realizar jornadas de atención oftalmológica, acondicionar más espacios de clase, expandir espacios de clase hacia centros penitenciarios, continuar divulgando las actividades de la Misión mediante la edición mensual de un periódico denominado *El Vencedor*, alinear objetivos comunes con otras misiones, fortalecer el componente comunitario y sociolaboral, agilizar los procedimientos administrativos y financieros y fortalecer las comisiones estatales y municipales mediante procesos reales de desconcentración de competencias.

En noviembre de 2003 la Misión Ribas inició sus actividades a través de la realización de un censo-matrícula con la finalidad de registrar a todas las personas que estuviesen interesadas en ser beneficiadas de esta Misión. Este censo-matrícula se llevó a cabo en todo el territorio nacional, para lo cual fue necesario la utilización de las instalaciones de los liceos públicos, así como también de CADAFE y PDVSA. Fueron identificadas y matriculadas un total de 1.420.984 personas, quienes en lo sucesivo serían llamada/as "vencedores y vencedoras".

El 17 de noviembre se iniciaron las actividades académicas de la Misión en un acto inaugural presidido por el presidente de la República. La Misión comenzaría con una primera cohorte de 300.000 "vencedores", de los cuales 54.000 ya tenían becas por 160 mil bolívares. Posteriormente, se incorporarían alrededor de 574 mil vencedores más que estarían distribuidos en ambientes ubicados a lo largo del territorio nacional (Oriente con 194.509 vencedores; Occidente con 208.281; el Centro con 171.470).

Con el fin de mejorar los procesos de coordinación y ejecución de la Misión, el 11 de agosto de 2004 se creó la Fundación Misión Ribas⁷⁴ con la función principal de administrar los recursos necesarios para la ejecución de los programas y proyectos destinados al desarrollo de la Misión. La Fundación Misión Ribas está adscrita al ministerio de Energía y Petróleo, dirigida y administrada por un Consejo Directivo integrado por cinco miembros, todos con calidad de funcionarios de libre nombramiento y remoción.

El 31 de mayo de 2005 se llevó a cabo el acto de graduación de los primeros 20.686 vencedores, en un acto presidido por el presidente de la República. Esta promoción fue la primera de tres cohortes que se estimaba egresarían durante el año 2005 y que en total sumaban 211.289 nuevos bachilleres. Es significativo resaltar la diferencia que existe entre la matrícula inicial de esta primera cohorte (300 mil personas) y el número final de graduandos (menos de 21 mil). Así mismo, es impor-

74. Decreto n° 3.048 publicado en Gaceta Oficial n° 37.999.

tante destacar que al finalizar el año 2005, el total de vencedores graduados fue de 29.921, lo que significa que sólo fue posible graduar a 9.235 vencedores más. Este total de vencedores graduados representó 14% de la meta propuesta para finales de 2005.

A finales de octubre de 2005, el presidente de la República anunció la creación de la Misión Ribas Productiva, como continuación de la Misión Ribas. Esta nueva etapa de la Misión consistiría en la generación de capacidades en los vencedores para su rápida inserción en la vida productiva de la localidad donde habiten.

La Misión Ribas: su misión y estructura operativa en 2005

La Misión Ribas ofrece formación en educación básica (3ª etapa) y educación media diversificada para todas aquellas personas que no han podido culminar el bachillerato, todo ello en el entendido de que este proceso de formación se traducirá en hacer más fácil su incorporación al aparato productivo nacional y al sistema de educación superior, mejorando su nivel de vida. Además, la Misión ofrece becas para aquellas personas en condiciones socioeconómicas desfavorables. A través de esta Misión se espera atender a 5 millones de personas excluidas del sistema educativo en todo el territorio nacional, específicamente de la educación básica en su tercera etapa y media diversificada, de las cuales fueron censadas 1.400.000 personas.

En la comisión presidencial todas las instituciones participan mediante la aplicación de una metodología de trabajo participativo, en la cual cada una tiene el mismo nivel y derecho de opinar y a tomar decisiones. Las responsabilidades son compartidas. Así mismo, se realiza periódicamente una evaluación de la situación en el contexto local, nacional e internacional.

Al trabajo de este grupo de instituciones se le suma la participación de: Corporación Venezolana de Guayana (CVG); MCT; MINCI; Instituto Nacional de la Juventud; Federación Bolivariana de Estudiantes; Gobernaciones y Alcaldías, así como de la organización Clase Media en Positivo. Paralelo a esto, se procura permanentemente la articulación e integración con las comunidades y el desarrollo de procesos de contraloría social.

La Misión consta de ocho comisiones: la Comisión Presidencial, dirigida por el presidente del MED; la Comisión de Finanzas; la Comisión de Asuntos Sociales, que tiene por objetivo crear mecanismos participativos para que los vencedores/as se organicen y logren la corresponsabilidad en la gestión pública. Para ello se establecieron como objetivos:

- desarrollar la contraloría social de la Misión,
- planificar los programas de desarrollo social y
- organizar a los vencedores/as en torno a los principios de la Constitución de Venezuela.

Esta Comisión se estructura internamente en subcomisiones estatales, municipales y parroquiales, así como subcomisiones temáticas como la de ambiente. La cuarta es la Comisión de Logística e Infraestructura, la quinta es la Comisión Comunicacional, está también la Comisión Académica, la Comisión de Secretariado y por último la Comisión de Estadística e Informática la cual tiene entre sus objetivos desarrollar soluciones tecnológicas que permitan registrar, actualizar, controlar, medir

y procesar oportunamente la información de interés para la planificación, ejecución y control a las organizaciones responsables de instrumentar Misión en el ámbito nacional.

El plan de estudios

El plan de estudios de la Misión Ribas corresponde a un programa alternativo de la modalidad de Educación de Adultos, basado en la metodología “aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir y aprender a ser”, postulados por el MED en su Plan Nacional Educación para Todos, y se sustenta en las asignaturas obligatorias del plan de estudios formal previsto por la Ley Orgánica de Educación. En el mismo se incorpora un elemento novedoso de desarrollo comunitario y de inserción en el mundo laboral, denominado “Componente Comunitario y Sociolaboral” (CCSL) para el “vencedor/a”, presente durante todo el período de formación y el cual persigue el enlace entre la educación, la comunidad y el aparato productivo del país, al modelar un bachiller con formación crítica y transformadora, capaz de incidir en la solución de los problemas de su entorno e incorporarse al desarrollo endógeno de sus comunidades y al aparato productivo nacional. Este componente es la columna vertebral del programa de formación de la Misión.

El plan de estudios está estructurado en dos niveles y cuatro semestres. Los dos primeros semestres se componen de un total de 225 horas de clases distribuidas en 15 semanas cada uno, y el tercero y cuarto semestre se componen de 300 horas de clases impartidas durante 20 semanas en cada uno de ellos. Las asignaturas se desarrollan en quince horas semanales de clase durante todo el período correspondiente (cuadro 1.23).

Cuadro 1.23

Misión Ribas: distribución de las horas de clase por asignatura según nivel y semestre

Asignatura	Nivel 2				Nivel 1			
	1er Semestre		2° Semestre		3er Semestre		4° Semestre	
	Horas Sem.	Horas Total	Horas Sem.	Horas Total	Horas Sem.	Horas Total	Horas Sem.	Horas Total
Matemáticas	5	75	3	45	3	60	3	60
Lenguaje	5	75	3	45	3	60	3	60
Geografía Universal	3	45	2	30	-	-	-	-
Geografía de Venezuela	-	-	-	-	2	40	2	40
Inglés	2	30	2	30	2	40	2	40
Ciencias	-	-	3	45	2	40	2	40
Historia de Venezuela	-	-	-	-	2	40	2	40
Historia Universal	-	-	2	30	-	-	-	-
Computación	-	-	-	-	1	20	1	20
Total	15	225	15	225	15	300	15	300

Fuente: www.misionribas.gov.ve

El CCSL se desarrolla como eje transversal de todo el ciclo de formación y en él se resumen, a manera de ejercicios prácticos, los contenidos vistos en cada una de las asignaturas. La incorporación

de un participante en un nivel y semestre de la Misión se realiza de acuerdo con su último grado, año o semestre de escolaridad aprobado por el sistema formal. El primer nivel está dividido en dos semestres y comprende 16 semanas de actividades docentes cada uno, con una duración mínima de 225 horas clases en cada semestre. Este nivel es equivalente a la tercera etapa de educación básica (7°, 8° y 9° grados) o la segunda etapa de educación básica de adultos (1°, 8°, 9°, 10°, 11° y 12° semestres). El segundo nivel también se divide en dos semestres y es equivalente al nivel de educación media diversificada y profesional (1° y 2° años de media diversificada) o a la segunda etapa de educación media diversificada de adultos (1°, 2°, 3° y 4° semestres).

El método de enseñanza

La herramienta que se utiliza es la videoclase, auxiliada por un folleto para cada una de las asignaturas, un televisor y un VHS. En este proceso juega un papel esencial el facilitador, quien debe: a) garantizar la correcta manipulación de los equipos accesorios; b) controlar la asistencia de los vencedores/as; c) facilitar el desarrollo de los debates que favorezcan el diálogo y la formación de valores; d) actuar como monitor y promotor del programa para mantener la retención y la atención de los participantes, y e) propiciar las condiciones para que los participantes tengan un papel activo dentro del proceso docente educativo. Las videoclases constituyen el principal recurso de apoyo. Así, los contenidos de las asignaturas se organizan en lecciones y cada una de éstas tiene una duración aproximada de 45 minutos. En las videoclases participan especialistas de las respectivas asignaturas. Además, hay un folleto para cada una de las asignaturas el cual complementa las videoclases y contiene información y ejercicios de cada lección.

Dentro del CCLS, el conocimiento puesto al servicio de la sociedad permite su transformación para lograr una calidad de vida mejor. Este enunciado, presente en la introducción del sistema de evaluación de la Misión Ribas, señala con claridad cuál debe ser el rol a cumplir por este componente en relación con el Plan de Estudios, colocándolo como parte fundamental del proceso educativo, al convertir los contenidos programáticos formales en herramientas activas con las cuales los egresados puedan desenvolverse en el mundo en el cual viven, comprendiéndolo y desarrollando las capacidades necesarias para modificarlo y para modificarse y adaptar sus respuestas y conductas a las diferentes situaciones que se le presenten⁷⁵.

Ahora bien, este proceso debe adecuarse a las necesidades y a los intereses de la población adulta a la cual va dirigido y por tanto se concibe como fundamentalmente participativo y dialógico. Esto plantea la necesidad de administrar este componente en forma tal que le permita a los participantes acercarse, a su propio ritmo, a respuestas acordes con sus necesidades e intereses, utilizando instrumentos tales como la observación, el diálogo, el manejo de información institucional, la participación activa dentro del colectivo, la búsqueda de sus raíces históricas, culturales, de conocimientos, experiencias, etc. Lo anterior supone que los participantes vayan adquiriendo, gradual pero integralmente, las competencias necesarias para ser autónomos en la comprensión y el tratamiento de

75. Tomado de: www.misionribas.gov.ve

situaciones de orden social y laboral, atendiendo a los requerimientos de la educación permanente en relación con los principios de responsabilidad, corresponsabilidad y auto-realización.

Una de las competencias a desarrollar es la capacidad de observación, entendida como una acción deliberada, continua y progresiva tendiente a describir aspectos, interrelaciones, causas y efectos de algún fenómeno o hecho. La observación orienta el conocimiento de la comunidad, permite descubrir elementos y correlacionarlos. Así pues, la observación propicia la indagación, selección, investigación, planificación y el análisis de las partes que constituyen el entorno comunitario, permitiendo detectar problemas, necesidades, potencialidades, carencias, opciones, debilidades, fortalezas, así como también conduce a buscar soluciones a los problemas, a organizar estrategias de acción, determinar prioridades, establecer objetivos y metas y a organizar la información que se obtiene de la realidad y que debe ser percibida y analizada.

De acuerdo con el método del CCLS, la observación enriquece la capacidad de comprensión y de correlación, tanto en el individuo como en el colectivo y debe ser estimulada por igual en ambas instancias. Favorece además el uso de los conocimientos previos, revisarlos y profundizar en su estudio. Responde al imperativo “aprende a conocer” y conduce al desarrollo del “aprender a hacer” al “vivir juntos” y a “ser”. Impulsando el desarrollo de la capacidad de observación se favorece el logro de los objetivos fundamentales del componente.

El ambiente de aprendizaje y los facilitadores

Al igual que en la Misión Robinson, los ambientes son los espacios físicos donde se desarrollan todas las actividades de la Misión Ribas. En la mayoría de los casos, los ambientes se ubican en planteles educativos formales, principalmente liceos. Sin embargo, es posible encontrar como ambientes de funcionamiento de la misión, galpones, casas de familia, cárceles, instalaciones de PDVSA o de CADAFE. En estos ambientes, los facilitadores tienen la tarea de acompañar al participante en su proceso de formación guiándolo en todas sus actividades. En tal sentido, sus funciones académicas son:

- Proporcionar al participante la información necesaria para su incorporación a la Misión y aclarar las dudas que tengan sobre los contenidos de las videoclases con una visión integral de las asignaturas desarrolladas a partir de una adecuada autoformación.
- Apoyar y asesorar en la formación de los equipos de vencedores/as no mayores de tres integrantes.
- Motivar, orientar y acompañar en las actividades relacionadas con el desarrollo del componente comunitario y sociolaboral, así como en el proceso de evaluación.
- Planificar, de acuerdo con las características del grupo, un espacio semanal para apoyar el desarrollo sistemático del componente.
- Orientar al participante en la localización de situaciones problemáticas durante las visitas que se realicen a las comunidades y descubrir potencialidades de las mismas.
- Propiciar el intercambio de experiencias sobre lo observado por los vencedores/as en el recorrido por la comunidad.
- Orientar en la observación y el estudio de la comunidad, la elaboración del mapa, croquis, esquemas, gráficos y otros, así como en la elaboración del informe diagnóstico de acuerdo con las fases correspondientes al desarrollo del trabajo.

Los facilitadores también deben cumplir funciones administrativas, entre las cuales se encuentran:

- Llenar el expediente del/la vencedor/a, lo cual debe hacerse en el momento en que se incorpora al ambiente, procurando que el participante haga entrega de los documentos de identificación y certificaciones de notas.
- Llenar el formato de Control Diario de Asistencia de vencedores/as, el cual permite llevar el control del número de videos por asignatura.
- Llevar un diario de planificación donde se registre el desarrollo de las actividades en el ambiente con la participación del colectivo.
- Elaborar la matrícula inicial de todos/as los/as vencedores/as que se encuentran en el ambiente.
- Realizar Asambleas Comunitarias de Evaluación, en las que deberá llevar el acta de dicha asamblea, lo cual le permitirá llevar el registro de los acuerdos generales a los que lleguen en el ambiente.
- Llevar un registro descriptivo de cada vencedor/a donde se muestre el proceso diario de evaluación, la autoevaluación, coevaluación y heteroevaluación que serán entregadas al vencedor/a al finalizar el primer semestre como resumen de su actuación. En este informe se reportará la apreciación en términos consolidado, avanzado, en proceso o iniciado, por cada dimensión del ser, conocer, hacer y convivir de manera integral y por cada área del conocimiento.
- Llevar control de la planilla para la modificación de la matrícula inicial en caso de nuevas incorporaciones o reincorporaciones en la cohorte que esté en ejecución.
- Cumplir y hacer cumplir el calendario escolar, así como dar a conocer a los/as vencedores/as el sistema de evaluación de la Misión.

La evaluación

Desde el punto de vista formal existen dos tipos de evaluación: la de desempeño y la continua, integral y corporativa, centrada en competencias en el hacer, conocer, ser y convivir, donde vencedores, facilitadores y asamblea comunitaria tienen un papel fundamental. Para esta última modalidad de evaluación han sido diseñados un conjunto de indicadores, alguno de ellos son la puntualidad, la asistencia, el cumplimiento de compromisos y acuerdos, el reconocimiento de fortalezas y debilidades personales y del contexto, la corresponsabilidad, la exposición de propuestas que den solución a problemas, toma de decisiones ante problemas y situaciones detectadas, capacidad emprendedora, reconocimiento de sí mismo como persona y como miembro de una cultura, respeto a la historia local, regional y nacional. Otros de los indicadores son:

- La valoración del acervo cultural e histórico de su contexto, la dignificación de los próceres locales, regionales y nacionales.
- Perseverancia para lograr objetivos personales y colectivos.
- Descripción de las características fundamentales de objetos y situaciones y el establecimiento de diferencias y semejanzas al comparar objetos y situaciones.
- Establecimiento de relaciones de causa, efectos, nexos, consecuencias y soluciones en hechos y problemas, y la habilidad para fundamentar su posición frente a una situación objeto de análisis.
- Expresión del contenido general de las ideas en términos concretos y sencillos, capacidad de trabajo en equipo y manifestación de solidaridad con otras personas.

- Niveles de organización logrados (colectivos, asociaciones, cooperativas, microempresas, entre otras), acciones comunitarias en desarrollo, amabilidad y cortesía, tolerancia, respeto, reconocimiento de la diversidad y respeto a las diferencias, cooperación, generosidad, respeto a la diversidad de criterios y reconocimiento a la diversidad cultural.

Las becas

La Misión Ribas prevé el otorgamiento de becas por 160 mil bolívares mensuales a aquellas personas que deseen culminar su bachillerato y que sean de escasos recursos económicos. Una vez finalizados los estudios secundarios, la Misión planifica la incorporación laboral de los participantes en los sectores energético, petrolero y minero. El otorgamiento de estas becas se realiza en el aula o ambiente de aprendizaje, con la participación de todos los vencedores/as de dicho ambiente. Para ello se aplican como criterios de selección los de ser madres solteras con hijos, desempleadas y con precaria situación, ciudadanos mayores de 60 años y mujeres u hombres con hijos, sostén de familia, desempleados y con una precaria situación socioeconómica.

La Misión Ribas en 2003, 2004 y 2005

Algunas cifras reportadas indicaban que hasta junio de 2004 la inversión total fue de 80 mil millones de bolívares distribuida de la siguiente manera: becas y aportes a personal de apoyo (59 mil millones para becas), 9 millones para infraestructura, logística y servicios; y 11 mil millones para comunicación y publicidad. Para el año 2005 estaba previsto que la Misión contara con un presupuesto asignado de 450 mil millones de bolívares. En el mes de diciembre de 2005 se contabilizaba un total de 34.480 facilitadores y 4.775 coordinadores de planteles, además del personal encargado de la coordinación de la Misión y que se encontraba ubicado en las instalaciones del MEM y en la Fundación Misión Ribas.

Entre los recursos físicos que se utilizan en la Misión están el mobiliario, televisores, VHS, videocasetes, materiales impresos, pizarrón, mapas, recursos de la comunidad, entre otros. Así mismo, para diciembre de 2005 había en total 34.348 ambientes conformados, distribuidos entre 8.383 planteles educativos, 3 centros penitenciarios (Tocorón, Sabaneta y Tocuyito), comunidades indígenas de las etnias Wayuú, Yukpa, Bari, Kariña y Warao, así como en algunos espacios acondicionados de viviendas familiares e instalaciones de PDVSA y CADAPE.

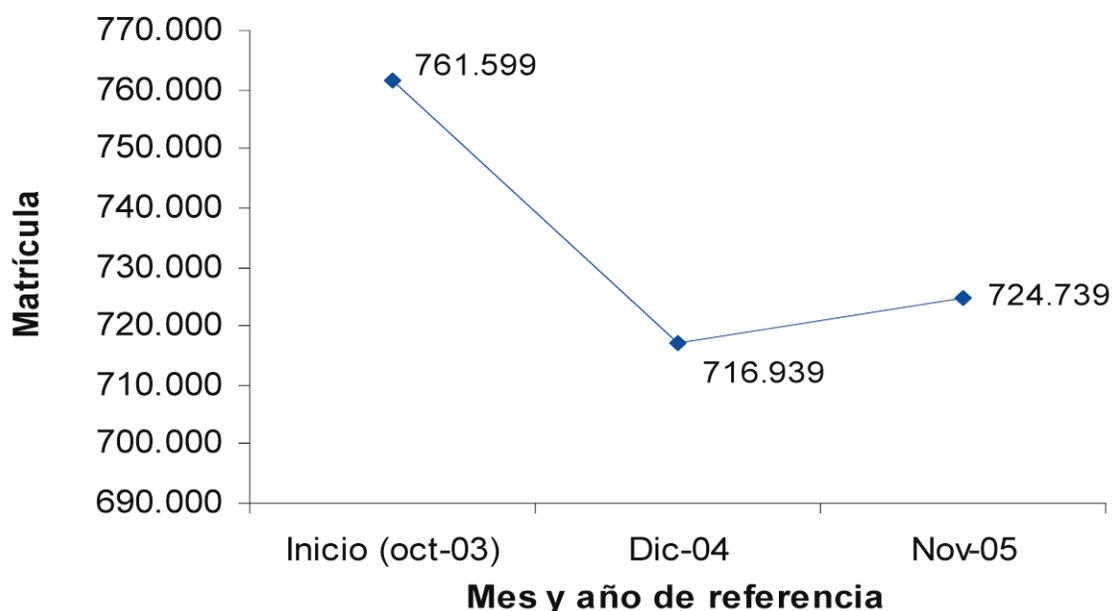
La Misión está estrechamente articulada con las misiones Robinson II: los egresados de ésta son promovidos a través de la Misión Ribas a fin de que continúen su prosecución hacia la obtención del bachillerato; con la Misión Sucre, ya que se procura que los egresados de la Misión Ribas continúen estudios universitarios: 300 egresados de la primera cohorte de graduados de la Misión Ribas fueron matriculados para iniciar sus estudios de Medicina Integral Comunitaria, y con la Misión Vuelvan Caras, debido a que la Misión Ribas procura que los egresados tengan algún oficio que les permita constituirse en cooperativas.

El gráfico 1.12 muestra el comportamiento que ha tenido la matrícula acumulada de la Misión Ribas desde su inicio hasta finales de 2005. Como se puede apreciar, la matrícula muestra fluctuacio-

nes interesantes, pues para finales de 2004 disminuyó en 6% respecto de la cifra registrada cuando fue puesta en ejecución. Posteriormente, vuelve a incrementarse, aun cuando no logra recuperar los valores de 2003.

Gráfico 1.12

Evolución de la matrícula de la Misión Ribas desde su inicio hasta noviembre de 2005



Fuentes: Sala situacional de la Misión Ribas, 2004; MED, *Memoria y cuenta*, 2004; MED, 2005a.

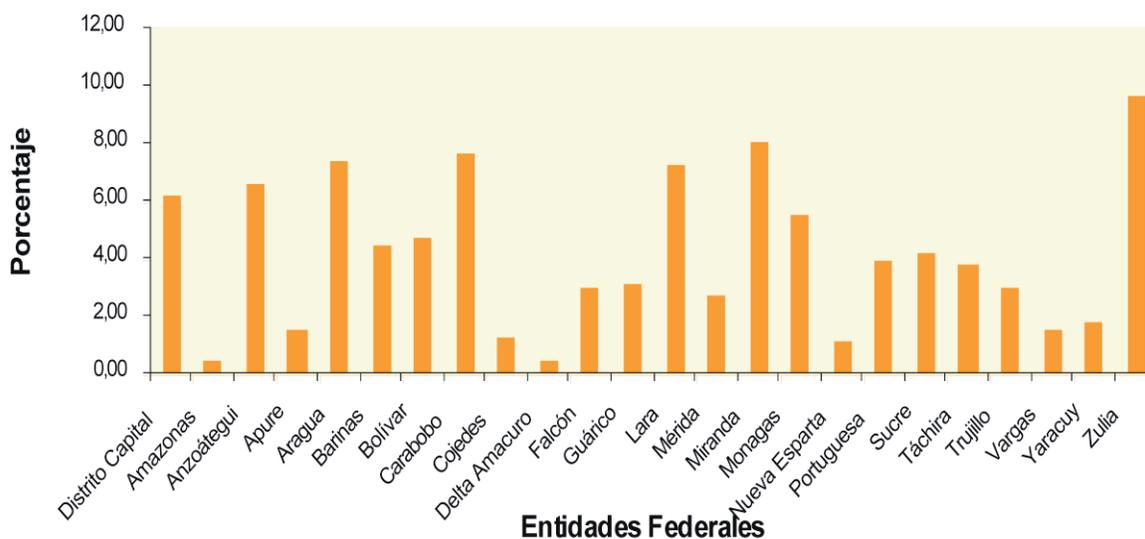
Se estima que alrededor de 70% de la matrícula de la Misión Ribas está compuesta por mujeres y cerca de 30% corresponde al grupo de personas con edades entre 20 y 45 años. En cuanto a su cobertura geográfica, las últimas cifras disponibles muestran que para diciembre de 2004, la entidad federal con mayor porcentaje de matriculados era Zulia (9,61%), seguido por Miranda con 8%, mientras que las entidades con menor porcentaje de matriculados eran Amazonas y Delta Amacuro, ambas con 0,5% (gráfico 1.13).

Hacia dónde van las misiones educativas Robinson I y II, y Ribas

El sistema formal institucional se caracteriza por considerar cuatro niveles de educación: pre-escolar, básica (dividida en tres etapas): media, diversificada y profesional, y educación superior. Sin embargo, este modelo educativo está en proceso de transformación hacia lo que el MED ha llamado el "Nuevo Modelo Educativo Bolivariano", el cual se fundamenta en una concepción holística del ser humano y busca la construcción de un nuevo modelo de sociedad mediante la formación de nuevos ciudadanos, nuevos republicanos. Con este norte, se plantea la siguiente estructura formal:

- Educación inicial, correspondientes a los primeros 6 años de vida de la persona. Esto es: de 0 a 3 años, atención especial y de 4 a 6 años, preescolar. El modelo de educación inicial propuesto se está llevando adelante mediante el programa Simoncito.

Gráfico 1.13
Misión Ribas: distribución relativa de los vencedores inscritos por entidad federal, 2004



Fuente: MED, *Memoria y cuenta, 2004*.

Otros datos para el año 2005 sobre esta Misión se pueden apreciar en el cuadro 1.24.

Cuadro 1.24
Misión Ribas: datos generales

Total de vencedores incorporados	919.215
Desincorporados	164.555
Vencedores graduados	29.921
Matrícula actual	724.739
Facilitadores	34.480
Coordinadores de planteles	4.775
Planteles funcionando	8.383
Ambientes	34.348
Becados	173.834

Fuente: Sala situacional de la Misión Ribas, 2005.

- Educación básica, la cual se divide en tres programas: la escuela bolivariana (de 1° a 6° grado), el liceo bolivariano (que corresponde a la educación de 1° hasta 5° año de bachillerato) y la escuela técnica robinsoniana.
- Educación superior, que corresponde a las aldeas universitarias.

Ni en este nuevo modelo ni en el anterior (aún vigente), existe una estructura formal definida para atender a la población analfabeta. El MED estima que si este nuevo modelo tiene éxito, no serán necesarios programas especiales para adultos, pues se habrá logrado la inclusión educativa desde el inicio del ciclo de vida de cada persona.

Por otro lado, con el fin de profundizar el impacto social de estas misiones, se ha adelantado un trabajo conjunto con la Misión Barrio Adentro, orientado a formar a los participantes y egresados de estas misiones como promotores básicos de salud para desempeñarse en su entorno comunitario. Se espera que en el primer grupo de graduados se certifique un total de 100.000 personas entre participantes y facilitadores en labores de prevención y mejoramiento de la salud.

Sin embargo, el carácter no permanente de las misiones educativas tiene que ver con el objetivo común de disminuir las brechas de inequidades presentes en la población venezolana. En este sentido, el Gobierno Nacional ha planteado estas misiones como una transición educativa que abarca, fundamentalmente, a la población venezolana que nunca tuvo acceso a la educación. Es entonces una herramienta de transición hacia la igualdad social en el disfrute de los derechos educativos que tenderá a desaparecer en la medida en que dicha brecha sea eliminada.

Uno de los principales problemas encontrados en el funcionamiento de estas misiones tiene que ver con la necesidad de flexibilizar el uso del video pues en materias como matemáticas, inglés e informática, los participantes han debido recurrir a profesores externos pues la dinámica de las videoclases no garantiza el afianzamiento de los conocimientos.

En torno a los facilitadores se han evidenciado algunos problemas como: alta rotación, falta de orientación e inducción antes de incorporarse a sus funciones y, en algunos casos, escaso dominio de las asignaturas impartidas, lo que les impide asumir una de sus principales funciones como es la de aclarar a los participantes cualquier duda que surja sobre los contenidos de las videoclases. Así mismo, la evaluación resulta insuficiente. En la práctica no existe otra evaluación más que la autoevaluación y la evaluación colectiva, lo cual se presta para la introducción de elementos de subjetividad que podrían poner en riesgo el éxito de este modelo de formación.

Misión Sucre: la equidad en la educación universitaria

Plan para el desarrollo de la educación superior 2002-2006

A partir de la Declaración Mundial sobre la Educación Superior celebrada en París en 1998, en la cual se reafirmaba el principio de la universalización de la educación superior, el entonces MECD (hoy

MED), elaboró el “Plan para el desarrollo de la educación superior, 2002-2006”, con los siguientes desafíos:

- revitalizar el papel de las instituciones de educación superior a fin de reducir los desequilibrios sociales,
- reorientar el desarrollo de la educación superior en pro de generar condiciones provechosas para la economía venezolana,
- favorecer la regionalización de la educación superior, y
- reorientar el modelo de educación superior hacia una visión de desarrollo nacional, cultural y políticamente democrático.

En este plan se establecieron como criterios orientadores:

- la visión de la educación superior como servicio público,
- la calidad e innovación,
- el ejercicio del pensamiento crítico, la equidad, la pertinencia social y la formación íntegra,
- el fortalecimiento de lo académico, la autonomía y la articulación vertical y horizontal, y
- la cooperación internacional.

El ministerio de Educación Superior y la Universidad Bolivariana de Venezuela

Desde 1999 se crearon cuatro nuevas universidades: la Universidad Nacional Experimental de Yaracuy (creada por decreto en el gobierno de Rafael Caldera y abierta en la gestión del presidente Chávez); la Universidad Marítima del Caribe; la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada; la Universidad Nacional Experimental del Sur del Lago y la Universidad Bolivariana de Venezuela. Todas ellas fueron creadas con la intención de reducir el número de bachilleres sin cupo existentes en el país mediante el incremento de la oferta de cupos universitarios. Igualmente fueron creados cuatro Institutos Universitarios Tecnológicos (IUT) en los estados Bolívar, Barinas, Apure y Táchira.

El 8 de enero de 2002 se crea el ministerio de Educación Superior (MES), según Decreto n° 1.635 publicado en Gaceta Oficial n° 37.359. Dicho ministerio surge con el objeto de garantizar la universalización de la educación superior para todos/as. Para ello, tiene la atribución de regular la política nacional en materia de educación superior. En junio del año 2003 se crea la Universidad Bolivariana de Venezuela-UBV, preámbulo y punta de lanza de la Misión Sucre, con los siguientes programas: comunicación social, gestión social y comunitaria, telecomunicaciones, ecología y ambiente, y estudios jurídicos y políticos. Con la creación de esta universidad se procuró, además de las consideraciones ya señaladas para el caso de las anteriores universidades, contar con un espacio que permitiera iniciar el proceso de construcción del nuevo modelo de educación superior planteado.

Creación de la Misión Aldeas Universitarias y el censo nacional de bachilleres sin cupo

Posterior a la creación de la UBV, se inicia una propuesta de formación docente distinta a la que tradicionalmente venía funcionando en las diferentes universidades del país. A esta propuesta se le llamó “Aldeas Universitarias” y consiste en la formación de personal docente a lo largo de todo el territorio nacional y bajo una nueva concepción de la educación y la enseñanza en función del nuevo

ciudadano bolivariano. Además, esta propuesta procuraba la municipalización universitaria, es decir, la creación de espacios de formación universitaria en los diferentes municipios del país ajustados a las realidades y potencialidades productivas propias de cada uno de ellos. La propuesta inició su ejecución con 15 mil docentes en formación.

Mediante el Decreto n° 2.601 del 8 de septiembre de 2003, se crea el Plan Extraordinario Mariscal Antonio José de Sucre y, para adelantar dicho plan, una “Comisión Presidencial de Participación Comunitaria para la Incorporación y Apropiado Desempeño en el Nivel de Educación Superior de los Bachilleres Excluidos del Sistema”. Con la creación y puesta en marcha de este plan y de dicha comisión se da inicio a la Misión Sucre.

La primera actividad abordada por la Misión fue la realización de un censo nacional mediante el cual se procuraba conocer, por un lado, la cantidad de bachilleres sin cupo existentes en el país y, por otro lado, tener un registro de los bachilleres con deseos de proseguir sus estudios a nivel universitario. Fueron identificados un total de 475.653 bachilleres en esa condición. En septiembre de 2003, dos días después de la creación de la Misión, se crea la Fundación Misión Sucre, según Decreto n° 2.604 publicado en Gaceta Oficial n° 37.772. A dicha fundación se le asigna la responsabilidad de coordinar las actividades relativas al desarrollo de la Misión.

Los programas: el PIU, Programa Nacional de Formadores, el Programa para la Población Penitenciaria y el Programa de Medicina Comunitaria

En noviembre de 2003 se da inicio al Programa de Iniciación Universitaria (PIU) creado con la intención de nivelar los conocimientos básicos de los bachilleres inscritos en la Misión como paso previo al inicio de su formación en una carrera profesional. En el año 2004 también se crea el Programa Nacional de Formadores, el cual rescata la idea de las aldeas universitarias propuestas por el MED. Con dicho programa se busca ir hacia la municipalización de la educación superior.

En enero del año 2005 comienza la incorporación de población privada de libertad a la Misión Sucre. Dicho proceso se inicia en los estados Guárico (Instituto Judicial de los Pinos) y Miranda (Internado Judicial de Los Teques), mediante la incorporación de 40 internos al PIU. Se ofrecieron las carreras de Educación y Derecho. Una característica importante de este proceso de incorporación fue la participación de docentes universitarios privados de libertad quienes impartirían clases en virtud de su formación académica y de la experiencia acumulada como docentes. Finalmente, a finales de febrero de 2005, se dio inicio a las actividades académicas del Programa de Formación de Médicos Integrales Comunitarios de la Misión Sucre mediante la incorporación de 2.533 jóvenes venezolanos al estudio de la Medicina Integral Comunitaria.

El relanzamiento de la Misión Sucre

Producto de diversos conflictos generados entre las autoridades de la UBV, principal base operativa de la Misión Sucre, en mayo de 2005 se realiza un nuevo cambio de autoridades. Sin embargo, en esta oportunidad, los cambios no sólo afectaron a las autoridades sino también a la metodología de aplicación y desarrollo de la Misión. Así, se habla del relanzamiento de la Misión Sucre. Además del cambio de autoridades mencionado, los principales cambios son:

- a. Incorporación de 24 nuevos programas de formación entre los que destacan: Derecho, Gestión Social, Gestión Ambiental, Comunicación Social y Administración, Contaduría, Ingeniería, Polímeros, Química y Mecánica.
- b. Eliminación del programa PIU. Las razones expuestas por las nuevas autoridades para eliminarlo tienen que ver con la poca pertinencia del programa para el momento por cuanto los jóvenes que se incorporarán a las nuevas cohortes de la Misión son egresados de la Misión Ribas o tienen pocos años de graduados de bachiller, por lo que un programa de nivelación carece de sentido.
- c. Construcción de 37 nuevas aldeas universitarias en los estados Aragua, Anzoátegui, Apure, Barinas, Carabobo, Cojedes, Bolívar, Vargas, Táchira, Guárico, Lara, Sucre, Miranda, Trujillo, Yaracuy, Zulia, Portuguesa, Nueva Esparta, Mérida, Falcón y Distrito Capital.
- d. Reestructuración de la Fundación Misión Sucre, según Decreto n° 3.610 publicado en Gaceta Oficial n° 38.188 de mayo de 2005. Con este nuevo decreto, se le asignan más responsabilidades a la Fundación.

A partir del diagnóstico que hace el gobierno sobre la situación de la educación superior, donde el Estado fue reduciendo progresivamente sus responsabilidades en materia educativa y específicamente en lo que se refiere al nivel de educación superior y la inversión realizada en educación superior en Venezuela desde 1989 hasta 1998, se evidenció una tendencia descendente, afectada por la propensión a realizar recortes presupuestarios en todos los sectores del ámbito social y, en especial, como una estrategia para construir la viabilidad del proyecto de privatización de la educación superior.

Esto trajo como consecuencia una amplia deuda social acumulada, pues la matrícula universitaria sufrió un estancamiento, favoreciendo la exclusión de los estudiantes provenientes de los sectores más pobres. En efecto, diversos estudios concuerdan en afirmar que el ingreso a la educación superior favoreció a los sectores con mayores ingresos, a la población de las grandes ciudades y a los estudiantes provenientes de planteles privados. A la par de este fenómeno, la educación superior de gestión oficial disminuyó sensiblemente su participación en favor de la educación de gestión privada.

La Misión Sucre: su misión y estructura operativa en 2004

Un fenómeno importante en Venezuela ha sido la existencia de mecanismos internos generadores de exclusión en la educación superior. Uno de estos es el sistema de selección y admisión aplicado a los aspirantes a ingresar a la educación superior que ha sido muy cuestionado por el gobierno. El aspecto más cuestionado sobre este punto es la discriminación social que el procedimiento establece entre los aspirantes, evidenciándose que los resultados de las pruebas tienden a favorecer a los estudiantes de mayores recursos socioeconómicos. Así, a partir de los años ochenta la composición social de los bachilleres que ingresan a las universidades públicas se caracteriza por ser cada vez más jóvenes provenientes de los sectores medios y altos de la población, mientras que pocos de los bachilleres pertenecientes a los sectores menos favorecidos logran integrarse al sistema de educación superior.

El principal problema que aborda la Misión Sucre es la exclusión de más de 500 mil bachilleres del subsistema de educación superior. Un estudio efectuado por OPSU indica cómo ha sido la evolución del ingreso al sistema entre los años 1998 y 2000. Según esta información, 19 de cada 100 aspirantes se vieron excluidos de la educación superior en el año 2000 (cuadro 1.25).

Cuadro 1.25
Demanda total, asignados CNU-OPUSU y nuevos inscritos
en la educación superior, 1998-2000

Renglón/año	Aspirantes	Asignados	% Asignados / Demanda
1998	259.340	16.552	6
1999	281.282	25.212	9
2000	288.016	37.299	13

Fuente: Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2004. Fundamentos Conceptuales de la Misión Sucre.

La educación superior es un factor estratégico para la transformación social, la consolidación de la soberanía nacional y la construcción de una sociedad mejor. Por otro lado, la UNESCO en 1998 planteaba que sin el fortalecimiento de la educación superior ningún país podría garantizar un auténtico desarrollo endógeno y sostenible. A consecuencia de ello, se presentó con carácter de urgencia nacional la instrumentación de un sistema equitativo de ingreso a la educación superior, donde se hablará de acceso en lugar de selección y donde se universalizará la oferta académica en los municipios, se crearán nuevas modalidades de estudios y se flexibilizarán los currícula con el fin de lograr una real transformación universitaria que beneficie a todos en igualdad de condiciones.

Así mismo, con este sistema se esperaba lograr entre los bachilleres incorporados el desarrollo de competencias y actitudes para el ejercicio pleno de una ciudadanía responsable, comprometida con los problemas, necesidades y exigencias del país, así como la elevación del nivel educativo del venezolano y su acceso a la formación integral a lo largo de toda la vida como forma de empoderamiento y de disminuir las desigualdades sociales en el área educativa y las brechas de desigualdad en otras áreas afines. También se plantearon expectativas en cuanto al fortalecimiento de capacidades nacionales, regionales y locales para la producción económica con sentido social y responsabilidad ambiental, y la generación de impactos en los siguientes planos:

- Plano personal: adquisición de nuevos conocimientos y participación en la cultura; ampliación de horizontes y desarrollo personal; conocimiento de nuevas personas; reconocimiento de sí mismo, entre otros. En el ámbito local y cotidiano, se deberá fortalecer las relaciones de solidaridad de la comunidad y la capacidad protectora de la familia; fortalecer actitudes positivas para la convivencia; desarrollar capacidades para la organización y la acción colectiva; incidir favorablemente sobre otros procesos educativos; impactar positivamente en la salud y actuar como factor preventivo en relación al riesgo social.
- Plano social: empoderamiento, logro de objetivos colectivos en diferentes ámbitos.
- Plano político: fomento de la participación y el ejercicio de los derechos ciudadanos, así como promover una mayor participación en los servicios sociales, la creación de una nueva cultura política y de nuevos ciudadanos.
- Plano económico: mayores oportunidades para actividades productivas más allá del empleo; relaciones productivas desde la solidaridad y el cooperativismo; formas asociativas de distinta naturaleza.
- Plano transectorial: mayor flexibilidad y efectividad a la acción del Estado.

Cuadro 1.26
Misión Sucre: programas de formación ofrecidos, 2004

Programas de Formación	N° de Inscritos	%
Educación integral-Programa Nacional	14.862	27,65
Derecho	5.489	10,21
Educación integral-UNESR	4.576	8,51
Gestión Social del desarrollo local	3.446	6,41
Administración y Gestión	2.356	4,38
Licenciado en Sistemas	2.245	4,18
TSU Informática	1.884	3,50
Medicina General Integral	1.790	3,33
Educación Preescolar (UNA)	1.239	2,30
Educación Preescolar-UNESR	1.210	2,25
Educación	1.086	2,02
Gestión Ambiental	1.015	1,89
TSU Enfermería Programa Nacional	870	1,62
Educación Integral (UNA)	757	1,41
TSU Contaduría	748	1,39
TSU Proceso de refinación de petróleo	742	1,38
TSU Enfermería-UNERG	715	1,33
TSU Turismo	571	1,06
TSU Mecánica	548	1,02
TSU Administración Mención Hidrocarburos	519	0,97
TSU Administración Tributaria	489	0,91
Educación Especial	432	0,80
Mención Dificultades del Aprendizaje	432	0,80
TSU Enfermería-UNEFA	419	0,78
TSU Educación Física y Deporte	404	0,75
Lic. Ciencias del Deporte	335	0,62
TSU Educación Física y Deporte	269	0,50
TSU Tecnología de Producción Agroalimentaria	268	0,50
TSU Electricidad	266	0,45
TSU Enfermería-IUT Yaracuy	248	0,46
Lic. Educación Mención Inglés	238	0,44
Ingeniería electrónica	232	0,43
TSU Construcción Civil	194	0,36
Licenciado en Matemática	174	0,32
Ingeniería Agrícola	171	0,32
Lic. Educación Mención Matemática-UNA	171	0,32
TSU Enfermería-IUT Barinas	170	0,32
TSU Mantenimiento de Equipos Eléctricos	168	0,31
TSU Comunicación y Electrónica	159	0,30
Ingeniería de Gas	149	0,28
TSU Geología y Minas	131	0,24
TSU Información y Documentación	114	0,21
Lic. Educación Mención Matemática-UNESR	107	0,20
Educación Integral- UNELLEZ	96	0,18
TSU Administración y Gestión	95	0,18
TSU Electricidad	92	0,17
Mención Mantenimiento Eléctrico	92	0,17
TSU Seguridad e Higiene Industrial	91	0,17
Ingeniería de Mantenimiento Mecánico	86	0,16
Lic. en Educación Mención Matemática y Física	76	0,14
TSU Tecnología de Alimentos	72	0,13

Programa de Formación	N° de Inscritos	%
Licenciado en Artes Plásticas	70	0,13
Ingeniería Agrónoma de Producción Vegetal	65	0,12
Ingeniería de Producción Agropecuaria	64	0,12
TSU Química	58	0,11
TSU Hidrocarburos	54	0,10
Ingeniería Mecánica	54	0,10
Diseño Integral	52	0,10
Administración Mención Transporte	51	0,09
TSU Enfermería-IUT Caripito	50	0,09
Ingeniería Agronómica de Producción Animal	50	0,09
TSU en Mantenimiento de Equipos Electromecánicos	48	0,09
TSU Electrónica	43	0,08
TSU Tecnología naval Mención Mecánica Naval	39	0,07
TSU Enfermería-CULTCA	38	0,07
Administración de Empresas Agropecuarias	37	0,07
Educación Mención Desarrollo Cultural	36	0,07
TSU Ciencias Agropecuarias	32	0,06
Educación Integral-UNERG	31	0,06
TSU Mecánica Industrial	30	0,06
TSU Polímeros	26	0,05
Ingeniería Agroindustrial	26	0,05
TSU Manejo de Emergencias y Acción Contra Desastres	25	0,05
TSU Seguridad Industrial	25	0,05
TSU Mercadotecnia	23	0,04
TSU Tecnología Agrícola	20	0,04
TSU Administración: Mercadeo Agrícola	16	0,03
TSU Sistemas industriales	15	0,03
Ciencias Náuticas. Mención Ingeniería	12	0,012
TSU Obras Civiles	11	0,02
TSU Tecnología Agroforestal	10	0,02
TSU Tecnología de los Materiales	10	0,02
TSU Agroalimentaria	8	0,01
TSU Mantenimiento de Equipos Eléctricos y Mecánicos	7	0,01
TSU Producción Animal	6	0,01
Ingeniería de Recursos Naturales Renovables	6	0,01
Licenciado en Música	6	0,01
TSU Metalurgia y Siderurgia	5	0,05
TSU Tecnología Pesquera	3	0,01
TSU Geología	3	0,01
TSU Tecnología Pesquera	1	0
TSU Tecnología Agroindustrial	1	0
TSU Pesca Continental	1	0
Licenciado en Teatro	1	0
Total inscritos	53.753	100

Es así como surge el Plan Extraordinario Mariscal Antonio José de Sucre, denominado Misión Sucre, como una iniciativa del gobierno nacional con el objeto de potenciar la sinergia institucional y la participación comunitaria, para garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los bachilleres sin cupo y transformar la condición de excluidos del subsistema de educación superior. La institución ejecutora de la Misión es el ministerio de Educación Superior-MES, sin embargo, existen otras instituciones que tienen algún tipo de participación en la Misión: MCT, MED, Red de Información Universitaria (RIU), Gobernaciones y Alcaldías.

Los objetivos de la Misión fueron definidos de la siguiente forma:

- Facilitar la incorporación y prosecución de estudios en la educación superior de todos los y las bachilleres que, a pesar de sus legítimas aspiraciones y plenos derechos, no han sido admitidos o admitidas en ninguna institución de educación superior oficial.
- Promover la reflexión, discusión, concepción e implantación de un nuevo modelo educativo universitario, con base en los imperativos de la democracia participativa y protagónica, el diálogo con los actores involucrados teniendo como referencia fundamental el proceso histórico, social, político y económico que vivimos.

Para ello la Misión tiene como propósitos:

- Cuantificar y caracterizar la población de bachilleres que no han podido acceder a la educación superior y diseñar e implantar un Programa de Iniciación Universitaria (PIU) que favorezca el tránsito de los bachilleres a la educación superior. Así mismo, aumentar la matrícula en las instituciones de educación superior.
- Conformar una red con todas aquellas instituciones y organizaciones que puedan cooperar de manera sustantiva en el desarrollo y la consolidación de la Misión Sucre.
- Desarrollar currículos que contribuyan e impulsen el Proyecto de Desarrollo Nacional Endógeno. Para ello se deberá desarrollar un currículo abierto, flexible, dinámico e innovador que permita formular planes y programas de estudio, metodologías y recursos para el aprendizaje, y que prevea la implementación de modalidades de formación como: la presencial, la semi-presencial, la educación a distancia, la no convencional y la acreditación de experiencias, entre otras.
- Promover estrategias de transformación del sistema de educación superior, con base en el desarrollo endógeno y sostenible que impacten el nivel local, regional y nacional y simultáneamente corrijan todas aquellas anomalías y desaciertos que han venido caracterizando a este sector educativo (admisión, sesgo social, deserción, calidad de la enseñanza, entre otras).

La gran meta de la Misión era incorporar a 500 mil bachilleres en planteles universitarios antes de diciembre de 2004. Para el año 2003 las metas formuladas fueron incorporar al PIU, para el mes de noviembre, a 100.000 bachilleres. Las metas para el año 2004 fueron habilitar 6.000 aulas a nivel nacional e incorporar 300 mil bachilleres al PIU con la siguiente programación: 100.000 bachilleres para marzo, junio y septiembre, en cada uno de estos meses. Así mismo, para julio de ese año se incorporará a los programas académicos una primera cohorte compuesta por 100.000 bachilleres. Una segunda cohorte de 100.000 bachilleres en diciembre de 2004. Para el año 2005, se plantearon como metas: la continuación del desarrollo del programa PIU a la primera y segunda cohortes; incorporar nuevas carreras y desarrollar el proceso de municipalización universitaria.

La Misión Sucre: su desempeño en los años 2003, 2004 y 2005

En el año 2003 se calculaba un total de 452.130 bachilleres con deseos de hacer carrera universitaria y sin posibilidad de acceso a los planteles de educación superior existentes en el país. La mayoría de estos bachilleres entraron a la educación superior, a través de la Misión que funciona en la sede de 11 instituciones universitarias públicas y 28 colegios e institutos de diferentes regiones del país⁷⁶. La principal infraestructura con la que cuenta la Misión es la UBV en sus tres sedes: Maracaibo (estado Zulia), Ciudad Bolívar (estado Bolívar) y Caracas (municipio Libertador); y con la UNEFA, que ha extendido en forma acelerada su cobertura por efectos de la Misión. Con la constitución de las aldeas universitarias el gobierno espera abarcar a corto plazo a buena parte de los municipios del país.

Las aldeas universitarias

Efectivamente, se tiene prevista la construcción de 37 nuevas aldeas universitarias en los estados Aragua, Anzoátegui, Apure, Barinas, Carabobo, Cojedes, Bolívar, Vargas, Táchira, Guárico, Lara, Sucre, Miranda, Trujillo, Yaracuy, Zulia, Portuguesa, Nueva Esparta, Mérida, Falcón y Distrito Capital. Estas aldeas se definen como espacios de educación permanente vinculados a las necesidades de formación, investigación y asesoría a la población con el fin de generar la pertinencia sociocultural de los aprendizajes y el trabajo compartido con las comunidades, empresas y organismos gubernamentales y no gubernamentales. Estas aldeas estarán bajo la coordinación de la Fundación Misión Sucre.

Existen tres modelos de Aldeas Universitarias que responden a particularidades de las regiones o localidades. Entre los criterios empleados para la ubicación de un tipo u otro de modelo de aldea, están: la potencialidad de la población a atender, la necesidad de los programas en las regiones o localidades y el número de instalaciones de educación superior existentes. Estos tres modelos de Aldeas son:

Modelo A, compuesto por 6 aulas; se pretende construir 25 aldeas de este tipo.

Modelo B, conformado por 12 aulas; se espera construir 8 aldeas.

Modelo C, con 18 aulas; se plantea construir 4 aldeas.

Cada uno de estos modelos está dotado además con un aula de informática, sala de usos múltiples, dirección, secretaría y sala de espera, plaza cívica, estacionamientos, módulos de servicios y sanitarios.

La selección de los estudiantes

En cuanto a la selección de los bachilleres para su incorporación a cada una de las cohortes, es importante mencionar que existen criterios a través de los cuales se les da prioridad a unos sobre

76. La Misión Sucre funciona fundamentalmente en las sedes de la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), la Universidad de Los Llanos Ezequiel Zamora (UNELLEZ), la Universidad Simón Rodríguez (UNESR), la Universidad Nacional Abierta (UNA), la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt (UNERMB), la Universidad Nacional Experimental del Sur del Lago (UNESUR), la Universidad Nacional Experimental Francisco de Miranda (UNEFM), la Universidad Rómulo Gallegos (UNERG), la Universidad Nacional Experimental de la Fuerza Armada (UNEFA), la Universidad Marítima del Caribe (UMC) y en los Institutos Universitarios y Tecnológicos (IUT) de los estados Bolívar, Región Capital, Caracas, Yaracuy, Mérida, Carabobo y Sucre.

otros. Estos criterios vienen dados por la pertenencia del bachiller a sectores socioeconómicos muy pobres; que se haya graduado en 1990 o antes; que viva en municipios donde hay entre 200 y 600 aspirantes registrados; que sea sostén de familia y no trabaje; o que sean sostén de familia, trabaje ocasionalmente o a medio tiempo y pertenezca a los sectores de clase media-baja o sea pobre.

Antes de ingresar a una carrera, los estudiantes participan en un programa de nivelación llamado Programa de Iniciación Universitaria (PIU), donde reciben, durante 20 semanas, clases de Lenguaje y Comunicación, Matemática, Venezuela en el contexto mundial, Intervenciones especiales, Informática y Orientación vocacional. En total son 300 clases repartidas en 20 semanas. Para el año 2005 había un total de 86 carreras ofrecidas por la Misión Sucre. El cuadro 1.26 muestra cuáles son estos programas o carreras así como algunos datos de la matrícula alcanzada para el año 2004.

Todos los bachilleres censados en la Misión Sucre tienen garantizado su ingreso a la educación superior, en el siguiente orden: el primer grupo en noviembre de 2003; el segundo grupo en marzo de 2004; el tercero en junio de 2004, y el cuarto grupo en septiembre de 2004. Sólo aquellos bachilleres que hayan culminado o estén cursando el PIU podrán inscribirse para cursar alguna carrera (primera y segunda cohorte). Sin embargo, en virtud de que a partir de 2005 el PIU se elimina, este requisito no será necesario para los nuevos ingresos.

La inscripción se realiza automáticamente, a través de un computador conectado a la base de datos nacionales. La responsabilidad de la inscripción es de cada uno de los coordinadores de los facilitadores del PIU, designados por la Comisión Estatal respectiva. Para llevar a cabo la inscripción se deberá contactar al Coordinador Regional, éste acompañará a los bachilleres a un centro de computación especialmente habilitado para realizar la inscripción. El bachiller procederá a llenar el formulario (datos personales como el n° de cédula, nombres, apellidos, fecha de nacimiento, nacionalidad, dirección de habitación que incluya estado, municipio, ciudad, correo electrónico); información sobre estudios universitarios cursados con anterioridad (institución, carrera, estado); lugar de curso del PIU (lugar, estado, municipio); programa de formación que se desea cursar. El interesado sólo puede inscribirse en una de las opciones académicas ofrecidas en el municipio donde se realiza el PIU. Al finalizar el registro, el sistema emite el Comprobante de Inscripción. Esto con la intención de que el estudiante conserve por escrito una constancia que avale su inscripción.

Recursos, cobertura y articulación con otras misiones

En el mes de octubre de 2003, cuando se inició la Misión Sucre, el Ejecutivo Nacional aportó recursos por el orden de 40 mil millones de bolívares, los cuales han venido siendo administrados por la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU). Estos recursos han sido ejecutados, principalmente, en la cancelación de becas y ayudas económicas así como en cubrir los gastos operativos de la Misión durante los últimos seis meses de dicho año. En el año 2005, se asignó un monto similar de 42 mil millones de bolívares para la construcción de las 37 nuevas aldeas universitarias planificadas.

Según cifras suministradas por el gobierno nacional para el año 2004, la Misión Sucre presentó el siguiente desempeño:

Bachilleres incorporados	235.296
Bachilleres incorporados al PIU	145.995
Bachilleres matriculados en carreras universitarias	72.068
Facilitadores	3.323
Secciones funcionando	5.270
Ambientes funcionando	987
Estudiantes de la UBV	22 348
Becados	100. 000

De todas las misiones educativas, la Misión Sucre parecería ser la que más posibilidades de continuidad tiene a largo plazo pues plantea la construcción de un nuevo modelo de educación superior, para lo cual está construyendo una institucionalidad paralela a la ya existente en el país en esta materia.

La Misión Sucre se articula con la Misión Ribas, puesto que los egresados de esta Misión se incorporarán en la Misión Sucre; con la Misión Barrio Adentro ya que muchos de los estudiantes de la Misión Sucre están estudiando o pretenden cursar Medicina Integral Comunitaria, carrera que ya fue creada por la Misión, pues la meta a nivel nacional es formar 25 mil médicos en esta área para que se incorporen al sistema de atención primaria y a la red asistencial de la Misión Barrio Adentro.

Misión Hábitat: acceso a tierras, reordenamiento urbano y mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades

A comienzos del año 2000 y como consecuencia de la tragedia ocurrida en varios estados del país, principalmente en Vargas y Miranda, producto de las intensas lluvias caídas durante el último trimestre del año 1999, el gobierno nacional inició un programa masivo de construcción de viviendas a través del Plan Bolívar 2000. Este programa buscaba, por un lado, ofrecer soluciones habitacionales a la población que quedó damnificada por las lluvias de 1999 y, por otro lado, iniciar un proceso de repoblamiento del país mediante la migración interna hacia estados poco poblados del territorio nacional.

En ese mismo año se promulga la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional⁷⁷, con la cual quedó derogada la anterior Ley de Política Habitacional de 1993, al mismo tiempo que se inicia una nueva legislación en materia de vivienda y tenencia de la tierra. Mediante esta nueva ley, se designa al Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) como responsable de la política nacional de vivienda y se le asigna dentro de sus atribuciones la elaboración y ejecución del Plan Anual de Viviendas.

Dos años después, en febrero de 2002, se da inicio al Proceso de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, mediante el Decreto 1.666, publicado en Gaceta Oficial n° 37.778. Este decreto crea la figura de los Comités de Tierras Urbanas (CTU), los cuales son definidos como modelos de organización horizontales y autónomos que tienen como objetivo realizar todas las actividades neces-

77. Gaceta Oficial n° 37.066 de fecha 30 de octubre de 2000.

rias para lograr la adquisición del título de propiedad de la tierra de un sector o comunidad, así como buscar soluciones a los problemas de tipo urbano (Asamblea Metropolitana de CTU, 2005).

Se crea así mismo el Programa Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra que tiene por objetivo producir la documentación catastral y cartográfica requerida para cumplir los procedimientos legales y administrativos necesarios para la adjudicación de la titularidad de la tierra a los poseedores de inmuebles en barrios y urbanizaciones populares en el ámbito territorial de los municipios. Según reza el decreto apunta hacia la transformación y democratización de la ciudad, la cual responde a la necesidad de atender a más del 60% de la población del país que vive en asentamientos humanos precarios.

La conformación de los CTU da inicio a un proceso de organización y participación comunitaria que, en primera instancia, buscaba la obtención de la titularidad de la tierra ocupada por las comunidades que habitaban las barriadas urbanas. Sin embargo, al cabo de poco tiempo se comenzó a evidenciar la necesidad de atender otros problemas en torno a la vivienda y el hábitat que iban más allá de la regulación de la tenencia de la tierra. Se trataba de atender situaciones como las condiciones de las viviendas, el acceso a los servicios básicos, los problemas de contaminación, además del elevado déficit habitacional presente en el país (aproximadamente 1 millón 800 mil viviendas, según datos del INE para el año 2004).

Planes Avispa y Plan Hormiga

El Plan Avispa surge de la experiencia desarrollada por el Plan Bolívar 2000 en la construcción de viviendas posterior a los deslaves de 1999. Éste se basa en la promoción de modelos de autoconstrucción de viviendas en parcelas aisladas destinadas a familias de bajos ingresos, mediante la incorporación de las llamadas unidades cívico-militares de producción.

Por su parte, el Plan Hormiga fue diseñado por la Alcaldía del municipio Sucre del estado Miranda y se viene desarrollando desde septiembre del año 2003. El mismo consiste en la promoción de procesos cogestionarios, alcaldía-comunidad para desarrollar planes de rehabilitación de viviendas, mejoramiento y acondicionamiento de los barrios de Petare, así como para la construcción de nuevas viviendas. Este plan estuvo paralizado durante un tiempo y reinició sus actividades en febrero de 2005 a consecuencia de las lluvias ocurridas durante ese mes. En esta nueva etapa, el Plan Hormiga se ha dedicado a la rehabilitación de viviendas en condiciones de riesgo y a la construcción de nuevas viviendas para aquellas familias damnificadas o en peligro de quedar en esa situación. Siempre bajo el modelo de cogestión alcaldía-comunidad.

Misión Vivienda

Son varios los instrumentos legales que consagran el derecho de las personas a una vivienda digna, entre los cuales se pueden mencionar:

- La Constitución de la República de 1999 refrenda este derecho en varios de sus artículos, pero tal vez el más demostrativo es el artículo 82 que hace referencia al derecho que tiene toda persona a

tener una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales, que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias.

- La Ley de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda, en su artículo 1 expresa la protección de los derechos de las personas naturales deudoras de préstamos hipotecarios garantizados con una vivienda.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, en su artículo 11 refiere que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda, y una mejora continua de sus condiciones de existencia.
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, que expresa en su artículo 25 que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido y la vivienda.

Sin embargo, estos derechos han sido vulnerados durante décadas, pues el Estado venezolano venía ofreciendo respuestas limitadas a la problemática de la vivienda. Esto significó que, aproximadamente 10 millones de venezolanos buscaran respuestas propias a sus demandas de vivienda mediante la ocupación ilegal de terrenos al margen de grandes ciudades y la construcción autogestionaria y progresiva. Así, 60% de la población pasó a vivir en barriadas populares y en viviendas que necesitan ser mejoradas o ampliadas.

Los barrios construidos en estas condiciones son producto de un modelo de segregación social y espacial, desde el punto de vista urbanístico, caracterizado por la irregularidad jurídica sobre la propiedad de la tierra, irregularidad urbanística porque carece de regulaciones que controlen el desarrollo de manera armónica y equilibrada, e irregularidad en las condiciones de vida por carecer de servicios, bienes, dotación y equipamientos. Así mismo, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el déficit habitacional supera el millón 800 mil viviendas, y 60% de las existentes necesita ser mejorada o ampliada. Incluyendo las viviendas ubicadas en lugares de alto riesgo o con servicios y ambiente deficientes, el déficit sobrepasa los 2 millones 500 mil viviendas.

Dar respuestas eficientes a esta enorme demanda hace necesaria la revisión de los modelos de construcción de viviendas existentes. Por eso se crea la Misión Hábitat, con la intención de derrumbar la deficiencia social que ha heredado el Estado venezolano y promover la construcción de un ambiente sostenible y sustentable que permita la reconstrucción del hábitat de los venezolanos con el objetivo de conquistar un nuevo modelo de urbanismo y alcanzar una vida digna y de desarrollo social.

En julio de 2004 el presidente de la República anunció la creación de la Misión Vivienda, luego llamada Misión Hábitat. Pero no fue sino el 21 de septiembre de ese año cuando se da inicio formalmente a esta Misión mediante el Decreto n° 3.126 publicado en Gaceta Oficial n° 38.027. Por medio de este decreto se creaba el ministerio para la Vivienda y el Hábitat (MVH), el cual debía encargarse de todo lo relativo a la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas en materia de vivienda, así como también de la coordinación de los créditos suministrados por el Estado para el financiamiento de la vivienda y el hábitat. De manera especial, debía encargarse de coordinar el Plan Nacional de Vivienda Misión Hábitat.

Censo nacional de demanda de viviendas

En enero de 2005 se inicia la elaboración de un censo nacional de demanda de viviendas, bajo la coordinación del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR). La idea con este censo era obtener, por un lado, la estimación general de cuántas familias están solicitando vivienda y, por otro lado, elaborar una base de datos en la cual estén registradas cada una de las familias que hicieron expresa su solicitud a fin de iniciar la Misión sobre una base real de demandas de viviendas. Posteriormente, se decide abordar el censo sectorialmente, iniciándose con la Federación Campesina y continuando con el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA). La propuesta era continuar con cada uno de los sectores del país.

La situación de emergencia ocurrida en febrero de 2005 producto de las intensas lluvias y su consecuente número de damnificados ocasionó que el censo de demanda de viviendas quedara en el olvido por lo que la atención se dirigió a instrumentar un plan de emergencia para la asignación de viviendas a las familias damnificadas. Tanto el MVH como la Misión Hábitat debieron iniciar sus actividades antes de lo esperado y con el objetivo inmediato de procurar viviendas para las familias recién damnificadas.

Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda

En enero de ese mismo año fue publicada en Gaceta Oficial n° 38.098 la Ley Especial de Protección al Deudor Hipotecario de Vivienda, con los objetivos de:

- Eliminar los denominados créditos indexados y suprimir cualquier otra modalidad crediticia que establezca la capitalización de intereses.
- Regular las tasas de interés que deberán pagar los deudores hipotecarios de vivienda principal. Si las tasas de interés fijadas por el Banco Central de Venezuela son inferiores a 20%, se aplica 65% de esa tasa. Las tasas de interés que se pagarán sobre los créditos hipotecarios para vivienda principal nunca podrán ser mayores a 18%.
- Prohibir que se convengan operaciones de crédito en dólares para la adquisición de viviendas. Por lo tanto aquellos contratos que se firmaron en moneda estadounidense deberán ser convertidos a bolívares.
- Permitir la rehabilitación del préstamo. Esto significa que el deudor en atraso tiene derecho, por una vez durante la vida del crédito, a exigir al acreedor que le reciba parte del saldo en atraso y no la totalidad de la deuda.
- Ordena a las instituciones financieras, destinar un porcentaje obligatorio de su cartera general para el otorgamiento de créditos hipotecarios.

Inicio de las actividades del ministerio de Vivienda y Hábitat (MVH)

Aun cuando el decreto de creación del MVH fue promulgado en septiembre de 2004, no fue sino hasta febrero de 2005 cuando inicia sus actividades. No obstante, durante los cinco meses transcurridos desde su creación legal hasta su puesta en funcionamiento, realiza actividades de reestructuración y adecuación de los diferentes órganos que a nivel nacional venían desempeñando

funciones en materia de vivienda y que a partir de la creación del MVH debían formar parte de éste como instituciones adscritas.

Entre las primeras acciones del MVH a través de la Misión Hábitat se cuenta la recuperación de antiguos proyectos urbanísticos en varias zonas de Caracas y ciudades cercanas, al igual que la solicitud a los organismos adscritos al ministerio de cierre del ciclo de proyectos inconclusos de construcción de viviendas. Por otra parte, se inició la negociación con organismos como FOGADE para la donación de inmuebles que pudieran ser acondicionados como viviendas familiares. De esta negociación fueron adjudicados un total de 249 inmuebles distribuidos en 17 estados del país y que abarcan un área aproximada de 1.625 hectáreas de terreno de las cuales 1.283 hectáreas son para uso residencial y el resto para usufructo industrial, comercial, educacional, recreacional o deportivo.

Propuesta de los Comités de Tierra Urbana (CTU)

En marzo de 2005, en el marco de la Misión Hábitat, la Asamblea Metropolitana de los CTU propone al MVH trabajar conjuntamente en el proceso de instrumentación de políticas integrales de hábitat, con base en la participación y el protagonismo consagrados en la Carta Magna. Dicha propuesta, llamada “Democratización de la Ciudad y Transformación Urbana”, contempla la creación de los Centros de Participación para la Transformación del Hábitat (CPTH), los cuales serían espacios para el ejercicio del poder popular en la transformación integral del hábitat. La propuesta apunta a la transformación gradual de los CTU en estos centros, lo que permitiría a los CTU ampliar sus áreas de acción más allá de la regularización de la tenencia de la tierra. La propuesta se enfoca en el trabajo conjunto CPTH-MVH para el desarrollo de las políticas y estrategias nacionales de vivienda y hábitat. Así, proponen participar en la:

- Organización: se solicita al MVH apoyo en los procesos de organización social comunitaria, para lo cual es necesario el fortalecimiento de las capacidades de gestión colectiva bajo un modelo autogestionario.
- Planificación: se solicita la participación de los CPTH en las decisiones de la Misión, así como en la formulación de sus planes, programas y proyectos.
- Producción: implica la promoción del desarrollo endógeno mediante la implantación del modelo de economía social. Para ello, es necesaria la promoción y el apoyo a las iniciativas cooperativistas.
- Contraloría social: supone la activación de la capacidad supervisora y vigilante de las comunidades para el uso eficiente, apropiado y transparente de los recursos del Estado asignados a la Misión.
- Formación permanente, a través de la cual los CTU proponen el intercambio de conocimientos —desde estos hacia la Misión— en un proceso de transferencia de todas las experiencias y aprendizajes obtenidos desde su nacimiento, y desde la Misión hacia los CTU a través de programas de capacitación en las nuevas áreas a abordar.

Las áreas de participación de los CTU en la Misión Hábitat se concretarán en tres programas:

- Democratización del suelo, como forma de acceso a la tierra.
- La transformación integral de barrios y urbanizaciones populares, como forma de desarrollo integral de la comunidad y no como imposición de decisiones tecnocráticas que poco consideran la identidad y el acervo cultural de los barrios.

- La creación de nuevos asentamientos, entendidos como modelos progresivos e integrales, incorporando servicios comunales y actividades productivas que los hagan sustentables.

Cabe destacar que esta propuesta fue acogida por el MVH y por la propia Presidencia de la República desde donde se emitió la orden de iniciar las acciones necesarias para su instrumentación.

Expansión de la Misión Hábitat en 2005

Entre marzo y abril de 2005 se da inicio al Plan Nacional de Construcción de Viviendas el cual comienza sólo en algunos estados del país: Caracas, Miranda, Aragua, Carabobo, Lara y Trujillo. Este plan se propone el desarrollo de nuevos complejos habitacionales para alcanzar la meta de 120 mil nuevas viviendas construidas para finales del 2005.

Otro momento importante a destacar en este sentido es el referido a la instrumentación, en junio de 2005, de la propuesta que presentara, a principios de este mismo año, la Asamblea Metropolitana de los CTU, a través de la firma 24 convenios entre el MVH y representantes de los CPTH a nivel nacional con el fin de iniciar las labores de diagnóstico, presentación y elaboración de los proyectos destinados a la transformación de las barriadas y urbanizaciones populares a lo largo del país.

Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat

El 9 de mayo de 2005 se promulga la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat con el objeto de regular la obligación del Estado venezolano de garantizar el derecho a la vivienda y hábitat dignos. Con esta Ley se ordena la estructuración del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, el cual está orientado a “la satisfacción progresiva del derecho humano a la vivienda, que privilegie el acceso y seguridad de la tenencia de la tierra, adquisición, construcción, autoconstrucción, liberación de hipoteca, sustitución, restitución, reparación, remodelación y ampliación de la vivienda, servicios básicos esenciales, urbanismo, habitabilidad, y los medios que permitan la propiedad de una vivienda digna para la población, dando prioridad a las familias de escasos recursos en correspondencia con la cultura de las comunidades” (Gaceta Oficial nº 38.182).

Igualmente, esta Ley crea el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat, el cual estará adscrito al MVH, bajo la forma de banco de desarrollo y como el único administrador de los recursos financieros que se originen por la aplicación de dicha Ley. Además, le compete desarrollar y coordinar la red de información sobre vivienda y hábitat.

La Misión Hábitat: su misión y estructura operativa

El principal objetivo de la Misión es promover un modelo de vida en el que prevalezcan la equidad, la solidaridad, la armonía, la identidad y la soberanía desde todas sus ópticas, impregnado de libertad, seguridad, convivencia, ambiente, ecosistema y humanidad. Con este propósito la Misión debe levantar urbanismos integrales que dispongan de todos los servicios, desde educación hasta salud, y sean espacios humanos de convivencia; reconstruir, consolidar y humanizar las estructuras existentes en las barriadas populares y garantizar el acceso en la compra de viviendas con una política del crédito justo.

Existe una meta a largo plazo que es dar solución al problema habitacional en 15 años con lo cual se estima que para el año 2021 el déficit habitacional debe ser igual a cero.

Las metas a mediano plazo plantean que para finales del año 2006 deben existir 320 mil inmuebles nuevos. Esto se expresa a corto plazo en la construcción para el año 2005 de 120 mil inmuebles y otros 200 mil para el año 2006.

La Misión Hábitat se sustenta en la idea de la transformación de las comunidades y humanización del urbanismo, donde la vivienda está en relación directa con el hábitat, la cultura, la educación, la alimentación, la salud y el trabajo. Esto implica que va, desde solventar las necesidades básicas en armonía con el ambiente, hasta alcanzar una vida digna en familia. De esta manera, se asume el déficit como una ruptura entre los seres humanos y su entorno natural y no como simple falta de vivienda. Es una concepción que traspasa las cuatro paredes de la casa, en función de sembrar asentamientos poblacionales más humanos, productivos, solidarios y armónicos, en un sentido de corresponsabilidad y cogestión desde lo local. La Misión plantea atacar la raíz del problema, identificado como la inequidad e injusticia social y económica de las poblaciones históricamente excluidas.

Con el fin de lograrlo, la Misión Hábitat se ha planteado a mediano y largo plazo avanzar en varios frentes de acción:

a. Consolidar la infraestructura existente, y para ello propone:

- Mejorar la infraestructura vial, el sistema de acueductos, cloacas, drenajes redes eléctricas, sistemas de alta y baja tensión y alumbrado público.
- Mejorar, ampliar y rehabilitar planteles educativos; construir Super Mercal; rehabilitar espacios deportivos y techos y fachadas de vivienda.
- Construir obras de equipamiento urbano y nuevos valores y mejorar el nivel del medio Ambiente (siembra de árboles).

b. Fomentar el nivel social productivo con el objetivo de incorporar a las comunidades en las actividades de la Misión para obtener una vivienda y hábitat dignos. Dentro de estas actividades están:

- Realizar el levantamiento catastral con la participación de las comunidades organizadas acompañándolo con un estudio socioeconómico de las comunidades atendidas y con la elaboración de planes y proyectos con la participación de las comunidades.
- Organizar a las comunidades en circuitos de producción.
- Ejecutar el Plan General de Educación sobre Producción en Cooperativa y elaborar el Plan General de Producción y Comercialización.

c. Núcleo Humano y Urbano de Desarrollo Endógeno (NHUDE) "Pueblo Nuevo", porque el modelo parte de una visión humanista e integradora de las políticas públicas en la ocupación territorial, del desarrollo endógeno urbano, de los procesos económicos locales y la vivienda. De allí se desprenden las necesidades de:

- Elaborar un Plan Especial de Desarrollo Urbano Local donde se integran pueblos y urbanizaciones existentes con el fin de re-educar para la vida solidaria y productiva.
- Construir nuevas infraestructuras y rehabilitar las existentes con criterios de participación y eficacia administrativa.

- Para alcanzar la conformación de los NHUDE se buscará la consolidación de proyectos como: el Centro Nacional de Escuelas-Taller de la Construcción Popular y el Hábitat; el Patio-Taller de Cooperativas de Transporte Pueblo Nuevo; la Escuela-Taller de Cooperativas de la Confección y la Artesanía; el Centro Cooperativo de Hospedaje Pueblo Nuevo; la Escuela-Taller Nacional de Artes y Oficios; el Centro de Producción Agrícola Pueblo Nuevo; la ejecución de obras de construcción y el equipamiento urbanístico (escuelas, universidades, super merca, comercios).
 - La propuesta de NHUDE busca la generación de asentamientos humanos autosostenibles y con calidad de vida. Ya está en ejecución la implantación del primer NHUDE (Pueblo Nuevo), el cual estará ubicado en el municipio Tomás Lander del estado Miranda y abarcará los sectores: La Rinconada, Las Colinas, Piloncito, Vallecito, La Cabrera, así como otros urbanismos que se han venido desarrollando sobre esta zona tales como: Villas Las Tucacas, Colinas de Vista Alegre, entre otros. El área total de desarrollo es de 520 hectáreas con una población actual estimada en 18.000 habitantes y una población futura estimada de 50.000 habitantes.
- d. El Rombo Bolivariano: que consiste en la mejora de viviendas mediante un proceso cogestionario en el cual se hace entrega a las comunidades de microcréditos en insumos hasta por 8 millones de bolívares. Con este proyecto se aspira a atender, durante el año 2005, un mínimo de 100 familias en 1.000 barrios. El proyecto contempla la asistencia técnica y la comunidad será quien decida quiénes serán las familias a ser beneficiadas por este proyecto.

Por otro lado, la Misión Hábitat se apoya para su funcionamiento en la estructura del MVH, donde confluyen varias instituciones que han venido desarrollando la política de vivienda del país desde hace varios años. Estas instituciones, junto con otras de los niveles regionales y locales, conforman lo que se conoce como Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat. Dicho sistema ha establecido un plan estratégico de acción para este año que tiene por objetivo atender el crecimiento vegetativo para detener el crecimiento del déficit. Éste comprende las siguientes líneas de acción:

1. Fortalecimiento de centros urbanos existentes, transformación de barrios y ocupación ordenada.
2. Densificación de sectores despoblados, desarrollo de líneas de ordenamiento territorial como por ejemplo el eje norte llanero y la creación de nuevos polos de desarrollo.
3. Promover el plan ferrocarrilero.
4. Cambio de paradigma (Estado facilitador – comunidades organizadas)

A mediano plazo, 2005-2006, la Misión Hábitat se plantea desarrollar las siguientes líneas de acción:

1. Transformación de barrios y creación de nuevos pueblos.
2. Viviendas disponibles y asistencia de las ciudades.
3. Ampliaciones, mejoras y rehabilitación de urbanizaciones populares.
4. Ocupación de lotes de tierra con servicios y con demanda organizada.
5. Poner en marcha el programa del Constructor Popular que plantea la realización de las siguientes acciones:

- Apoyar con materiales y tecnología alternativa.
- Iniciar programa de formación y capacitación de constructores populares.

- Brindar asistencia técnica y otorgar microcréditos.
- Crear ferreterías de materiales de construcción en los barrios.

La Misión Hábitat fue creada con la finalidad de alcanzar la transformación de las comunidades y la humanización del urbanismo, donde la vivienda estará en relación directa con el hábitat, la cultura, la educación, la alimentación, la salud y el trabajo. Sin embargo, a esta Misión también se le asignó la tarea de reducir el déficit habitacional de más de 2 millones de viviendas en el país. Para apoyar esta labor se han creado varios instrumentos legales e institucionales tales como la Ley de Protección del Deudor Hipotecario de Vivienda y la nueva Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, así como el decreto que da origen al actual ministerio para la Vivienda y el Hábitat y la resolución 010 publicada en Gaceta Oficial n° 38.134 del 24 de febrero de 2005.

En esta última resolución, son varios los aspectos a resaltar:

- Fue designado el Banco Hipotecario Latinoamericano como el ente encargado de otorgar financiamientos para la adquisición de vivienda a las familias cuyos ingresos son menores a Bs. 1.600.000, y es la única institución del Estado encargada de recibir las solicitudes para créditos habitacionales. Para ello, dicha entidad fue recapitalizada por FOGADE.
- Se aprobó exonerar desde el 100% del costo, hasta formas de pago accesibles para todos.
- Se decidió un plazo de 25 años para la cancelación de la hipoteca, más cinco años de gracia.
- Se fijaron los intereses en tres tipos: 5,68% para las personas con ingresos menores a los 588 mil bolívares; 8,52% para las personas con ingresos mayores a 588 mil bolívares pero menores a 1 millón 610 mil bolívares, y 11,36% para las personas con ingresos por encima de 1 millón 610 mil bolívares. Así mismo, se fijó en 18% la tasa máxima aplicable. Estas tasas serán revisadas cada seis meses por el Banco Central de Venezuela (BCV).
- Se estableció un ingreso menor a 55 unidades tributarias para optar a los créditos y subsidios habitacionales del Estado. Además, se fijó en 45 millones de bolívares el precio máximo de la vivienda para la cual se solicite el subsidio o crédito.
- Se fijó un subsidio de 16 millones para todas aquellas personas con ingresos menores a 1 millón 617 mil bolívares y de 19 millones para todas las personas con ingresos por debajo de 600 mil bolívares. Igualmente se decidió que los préstamos podrán tramitarse en cualquier entidad bancaria.
- Por último, se decidió que 10% de la cartera crediticia que otorga la banca privada debería ser destinado para el financiamiento hipotecario a una tasa de interés de entre 5,68% y 11,36%.

Son beneficiarios de la Misión Hábitat todas las familias cuyas viviendas no se ajustan a los estándares de calidad previstos por la normativa internacional. En este sentido, la principal beneficiaria de la Misión es la población en situación de exclusión. La Misión Hábitat tiene carácter nacional, por tanto su radio de acción abarca a todo el territorio. Actualmente, se encuentran en desarrollo proyectos de construcción de complejos habitacionales en todas las entidades federales del país. En el caso de la cobertura del proyecto de transformación de barrios, propuesto para ser desarrollado entre los años 2005 y 2006, la distribución por entidades federales se puede ver en el cuadro 1.27.

Cuadro 1.27
Cobertura estimada del proyecto Transformación de Barrios

Entidad Federal	Barrios Seleccionados	Barrios Potenciales
Anzoátegui	6	12
Apure	0	10
Barinas	2	18
Bolívar	2	5
Carabobo	3	5
Cojedes	11	11
Caracas	22	23
Falcón	0	4
Guárico	3	4
Lara	16	55
Mérida	3	15
Miranda	3	12
Monagas	1	5
Nueva Esparta	0	3
Portuguesa	11	18
Sucre	0	6
Táchira	1	3
Trujillo	2	5
Vargas	2	17
Yaracuy	0	16
Zulia	5	6
Total	100	274

Fuente: www.mhv.gov.ve

Como ya ha sido mencionado, la Misión Hábitat desarrolla su acción utilizando la estructura operativa del MVH, que a su vez no cuenta hasta ahora con una estructura organizativa propia más allá de la adscripción por ley de un conjunto de instituciones. Por esta razón la Misión se ejecuta a través de todas estas instituciones.

Las instituciones ejecutoras son: MVH (FONDUR, FUNDABARRIOS, CONAVI, INAVI); Banco Hipotecario Latinoamericano; Corporación Venezolana de Petróleo, y las instituciones participantes: MAT, MEP, MFDE, MARN, Fundacomún, Banap, Savir, INCE, Cámara Inmobiliaria de Venezuela, CLPP, Gobernaciones, Alcaldías, Hidroven, Fogade. En cuanto a la participación comunitaria: CTU, Cuadrillas comunitarias, Mesas técnicas de agua y cooperativas varias.

La Misión Hábitat en 2004 y 2005

La Misión Hábitat, con un presupuesto inicial de 200 millones de dólares, debía construir 10 mil viviendas antes de que finalizara el año 2004, y otros 500 millones de dólares estaban dispuestos para construir 50 mil o 70 mil unidades habitacionales adicionales para el año 2005. De igual forma, se contaba con 630 mil millones de bolívares del presupuesto ordinario para cumplir con estas metas. Los dólares son del fideicomiso de la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) que se creó el año pasado. En total, la Misión contó en 2004 con un presupuesto de 700 millones de dólares provenientes del fideicomiso de la CVP, además de 630 mil millones de bolívares provenientes del presupuesto ordinario. Para el año 2005, el presupuesto asignado hasta mediados de año era de 6 billones de bolívares.

La Misión Hábitat está articulada con varias misiones sociales:

- Misión Vuelvan Caras y MAT: desde la visión del desarrollo urbanístico endógeno, el desarrollo productivo, la formación para el trabajo con los constructores populares, la producción agrícola en parcelas y conucos dentro del urbanismo y los llamados Pueblos Nuevos.
- Misión Mercal: con la construcción de Super Mercados en los Pueblos Nuevos y en las barriadas populares.
- Misiones Educativas: con la construcción de escuelas, liceos y universidades en los Pueblos Nuevos y la activación de las misiones en esas localidades.
- Misión Barrio Adentro: con la construcción de módulos de salud y atención primaria en los nuevos urbanismos y en las barriadas populares.

De la misma forma, la Misión también está articulada con algunas organizaciones comunitarias:

- Comité de Tierras Urbanas: en cada municipio donde hay conformados comités de tierras se han nombrado dos personas que son enlaces directos con el MVH; estos enlaces participarán en reuniones mensuales con el fin de ir estableciendo las prioridades de vivienda y hábitat en las comunidades.
- Cuadrillas Comunitarias: bajo la tutela de Hidroven, ejecutan obras de infraestructura sanitaria en las comunidades. Se han creado hasta ahora 100 Cuadrillas Comunitarias con un total de 476 jóvenes que se han integrado en microempresas y cooperativas. En total se crearon 32 microempresas con personalidad jurídica variada, Compañías Anónimas y Sociedades de Responsabilidad Limitada, 9 cooperativas, y se encuentran actualmente en proceso de creación otras 8, entre las que destacan algunas conformadas para funcionar como Comités de Agua. La relación con la Misión se establece en torno al abastecimiento del agua potable en la comunidad.
- Mesas Técnicas de Agua: llevadas desde la Gestión Comunitaria de HIDROCAPITAL y otros entes de asuntos hídricos. Aunque se remontan al gobierno municipal de Aristóbulo Istúriz (1993-1996), constituyen un claro ejemplo de organización comunitaria para dar respuesta ciudadana a cualquier problema, en este caso el del acueducto. Entre las actividades desarrolladas en las mesas técnicas está la realización de un censo que permita conocer las familias afectadas, realizar planos o croquis de la comunidad y el diagnóstico-proyecto mediante el cual, identificado el problema, se deben plantear soluciones.

Otros enlaces importantes son el ministerio de Producción y Comercio: a través del programa "Desarrolla tu microindustria: monta tu negocio", que consiste en promover el desarrollo de la microindustria (empresa manufacturera a pequeña escala); el ministerio de Cultura: para el rescate de la memoria comunitaria e identidad local, así como la activación de la Misión Cultura en la zona; y el ministerio de Ciencia y Tecnología: para la creación de infocentros en la zona.

El futuro de la Misión Hábitat

Según las cifras del INE para el año 2001, el déficit habitacional alcanzaba un millón ochocientas mil viviendas. Además, 60% de las existentes se encuentran en mal estado. Si se suman ambos datos, se tiene un déficit por encima de los 2 millones quinientas mil viviendas. Hasta junio de 2005 fueron construidas 10 mil viviendas, beneficiando a una población aproximada de 45 mil personas. Esta cifra supone un desempeño por debajo de lo esperado, considerando que la meta anual planteada era de 120 mil viviendas y a mediados de año sólo se logró construir el 8,3%.

Al igual que en otras misiones como Robinson y Barrio Adentro, de la Misión Hábitat podría generarse otra Misión que ya está en proyecto como es la Misión Vivienda Adentro, la cual busca la construcción de "unidades semillas", llamadas así porque significan la conformación de nuevos asentamientos humanos en zonas del país con poca densidad poblacional. Esta propuesta busca descongestionar a la capital, bajando así su densidad poblacional y reducir el número de familias que habitan en zonas de riesgo.

Ahora bien, la evolución futura de la Misión Hábitat puede interpretarse de varias formas. Existen indicios para pensar que ésta no pasará de ser otro programa más de construcción de viviendas y rehabilitación de barrios como los que tradicionalmente se han venido desarrollando en el país por varias décadas. Pues, aun cuando su fundamentación parte de dar cumplimiento al derecho a una vivienda y hábitat dignos mediante la generación de nuevos modelos de urbanismos con visión integradora y humanista, la Misión no ha logrado avanzar más allá del desarrollo de planes de construcción de nuevas viviendas y de la rehabilitación de otras tantas en algunos barrios del país.

Sin embargo, es posible hacer también otra lectura y es que la Misión nace en un momento en el cual el país se ve envuelto en una nueva tragedia producto de las lluvias, con la consabida consecuencia de numerosas personas damnificadas. Esta situación sirvió de botón disparador de la Misión y se le confirió entonces la labor de resolver a corto plazo el problema habitacional de los damnificados. También se puede pensar que lo urgente es la reducción de los índices de déficit habitacional, por lo que la estrategia prioritaria es la construcción de viviendas, quedando como plan a mediano plazo la verdadera razón de ser de la Misión que es la transformación del hábitat. Bajo esta perspectiva, la Misión podría evolucionar hacia la consolidación de nuevos modelos de desarrollo urbanísticos que impliquen una nueva forma de relación con el espacio geográfico.

Puede igualmente imaginarse que la Misión Hábitat se convertirá en el espacio de articulación de las políticas sociales del gobierno nacional a fin de ir configurando desde abajo, desde la comunidad y a través del desarrollo de los "pueblos nuevos", al nuevo ciudadano bolivariano. Si esto es así, se podría pensar que la misión Hábitat es la auténtica Misión de misiones.



Capítulo 2
Relatos de las Misiones Sociales en barrios populares de Caracas y de los estados Miranda y Vargas



Relatos de las Misiones Sociales en barrios populares de Caracas y de los estados Miranda y Vargas

Este capítulo presenta relatos extraídos de visitas a comunidades y de entrevistas a los actores directamente involucrados en el desarrollo operativo de las Misiones Sociales escogidas para el estudio. La recopilación de estos relatos se realizó durante 4 meses—entre los meses de julio y octubre del año 2005— en diferentes barrios populares de Caracas y de los estados Miranda y Vargas. El objetivo del capítulo es dar a conocer cómo en la práctica han operado las misiones, enfatizando sus aspectos organizativos, los actores presentes y las dinámicas de trabajo envueltas, a partir de lo que cuentan los propios actores entrevistados, entre los cuales se encuentran voluntarios/as, personal y beneficiarios/participantes (cuadros 2.1 y 2.2).

Cuadro 2.1
Tipos de entrevistados por Misión

Misiones	Nº	Entrevistados
Barrio Adentro ¹	20	Voluntariado de Comités de Salud y personal médico de nacionalidad cubana
Mercal ¹	9	Voluntariado de Casas de Alimentación del Programa PROAL y personal responsable de los establecimientos de Mercal
Robinson I y II	2	Participantes e Instructores de la misión
Ribas	3	Participantes e Instructores de la misión
Sucre	2	Participantes e Instructores de la misión
Vuelvan Caras	9	Participantes organizados en Cooperativas
Hábitat	7	Participantes organizados en Comités de Tierra Urbana y Mesas Técnicas de Agua

(1) En estas misiones no se recogió la opinión de los usuarios de los servicios debido a limitaciones de tiempo y recursos.

Durante las visitas de campo se realizaron 52 entrevistas, con base en las cuales se elaboraron los relatos de las misiones Barrio Adentro, Mercal, Robinson I y II, Ribas, Sucre, Vuelvan Caras y Hábitat. El número de entrevistas no fue el mismo en todas las misiones. Se logró entrevistar un número mayor de personas en la Misión Barrio Adentro debido a que ésta fue la primera en ser estudiada dentro del plan de trabajo y la que sirvió de entrada a las comunidades y a las otras misiones. Un número menor de entrevistas se hicieron en Vuelvan Caras, Mercal y Hábitat, ya que no en todas las comunidades se localizaron experiencias relacionadas con estas misiones y porque las restricciones de tiempo y recursos del estudio lo dificultaron. En el caso de las misiones educativas se realizaron pocas

entrevistas porque éstas dejaron de funcionar durante las vacaciones escolares, que se extienden de acuerdo al calendario oficial desde el mes de agosto hasta el mes de octubre¹.

Cuadro 2.2
Comunidades donde se realizaron las entrevistas

	Barrio Adentro	Mercal	Hábitat	Vuelvan Caras	Robinson	Ribas	Sucre
La Vega	Las Casitas Carretera Negra	Las Casitas Carretera Negra	Las Casitas Asamblea Comunitaria	Las Casitas	Las Casitas	Las Casitas	Las Casitas
Caricuao	Barrio El Onoto Los Telares	Barrio El Onoto	Terrazas A	Artigas			
San Bernardino	Sector Fermín Toro Asamblea Comunitaria	Asamblea Comunitaria		Sector Fermín Toro	Sector Fermín Toro	Sector Fermín Toro	Sector Fermín Toro
Altagracia	Taller Comunitario	Taller Comunitario	La Trilla				
Catia	La Baranda Gramoven Frailes Catia	Gramoven		Gramoven Textil Gramoven Calzado			
San Pedro	Barrio Droz Blanco		Barrio Droz Blanco	Barrio Droz Blanco Chaguaramos			
Valle-Coche	Calles 12 y 13	Asamblea Comunitaria					
Petare	Barrio José Félix Ribas Barrio Unión Barrio El Carpintero						
Vargas	Carlos Soubllette Marlboro Mamo Valle del Pino		Carlos Soubllette Roraima	Caraballeda Casco Histórico		Carlos Soubllette	

Durante el trabajo de campo, a través de un largo proceso de contactos y conversaciones, el equipo de investigadores solicitó la asistencia a reuniones o asambleas para explicar a las comunidades la procedencia, los objetivos y los alcances del estudio. Al principio, la metodología contemplaba la aplicación de una guía estructurada de preguntas, pero se optó posteriormente por un esquema

1. Inicialmente los organismos encargados de las misiones educativas habían manifestado al equipo de investigadores que las actividades no se paralizarían durante el período que corresponde a las vacaciones escolares de la educación formal. Sin embargo, esto no fue así.

de temas abiertos con el fin de crear un clima de cordialidad y entendimiento con los entrevistados (cuadro 2.3).

Cuadro 2.3
Temas abordados en las entrevistas

Temas	Aspectos
Origen y trayectoria	Cuándo y cómo llegó la misión al barrio Quiénes estuvieron involucrados en la instalación y quiénes lo están ahora Cuál fue y es ahora el papel de la comunidad y de las instituciones Cuántos estuvieron involucrados al comienzo y cuántos ahora entre voluntarios, personal y participantes Cuál fue y es ahora la recepción de la misión por parte de los participantes y la comunidad
Objetivos y organización	Qué se hace en la misión Quiénes están a cargo de qué tareas o responsabilidades A quiénes está dirigida la misión Cómo entran los beneficiarios a la misión Con qué frecuencia y qué tipo de supervisión se hace Con qué frecuencia y qué tipo de dotación se hace Qué tipo de capacitación o apoyo se ha recibido Cuál es el tipo de relación que guardan los que prestan el servicio con las comunidades y las instituciones
Participación y organización comunitaria	Qué organizaciones participan o quiénes se organizaron para participar Cuántos son los integrantes de estas organizaciones o participantes organizados Cómo fueron seleccionados o elegidos estos integrantes Con qué frecuencia y qué responsabilidades tienen en la misión Cómo es la forma de tomar decisiones en la misión Cómo participa la comunidad en las decisiones
Valoración y expectativas	De quienes ha dependido más la misión Cuál sería el balance entre la actuación de comunidades e instituciones Cuáles han sido los mayores beneficios o adelantos Cuáles han sido los mayores obstáculos Qué cambios ha traído la misión y cuáles se espera que ocurran

Generar confianza entre las personas contactadas y las entrevistadas fue factor clave para recoger opiniones más abiertas, honestas y transparentes sobre la situación que vive la gente y lo que realmente piensan. La razón de esta desconfianza es la gran influencia que ejerce la polarización política en las actitudes y conductas de la gente, para quienes sólo es aceptable el diálogo si el que se acerca demuestra no ser antagonista.

Otro elemento a destacar durante el proceso de investigación fue el hecho de encontrar gran diversidad de definiciones y formas de organización adoptadas en las misiones, incluyendo la manera como se concibe al destinatario de cada una de ellas. Esto se atribuye a la gran flexibilidad implícita en el concepto mismo de las misiones, tanto para ser ajustadas a las características y objetivos de cada sector como al tipo de vínculo generado con las organizaciones comunitarias existentes o impulsadas por su propia dinámica.

Finalmente, es importante señalar que los relatos se confeccionaron respetando la perspectiva, el tono y el contenido de lo que las personas quisieron expresar. Estos relatos fueron complementados con las observaciones realizadas por el equipo de investigación en el campo.

Relatos de la Misión Barrio Adentro

Relatos de la Misión Barrio Adentro

El día que llegaron los médicos/as cubanos/as

A mediados del año 2003, la alcaldía del municipio Libertador, junto con la Misión Médica Cubana (MMC) y organizaciones comunitarias vinculadas al movimiento bolivariano, organizaron la entrada de los médicos/as cubanos/as a las comunidades en los barrios populares de Caracas y de los estados Miranda y Vargas, para que prestaran atención médica primaria a sus residentes. Las comunidades, a través de los Comités de Tierra Urbana (CTU), las Juntas Parroquiales, los Círculos Bolivarianos, las Unidades de Batalla Electoral (UBE) y de las Radios Comunitarias obtuvieron información e indicaciones sobre los objetivos del programa Barrio Adentro y cómo recibir a los médicos/as cubanos/as.

Para recibir a los médicos/as cubanos/as, los grupos interesados se trasladaron hasta los lugares donde se encontraban los promotores municipales y los coordinadores de la MMC, recogieron firmas y realizaron reuniones y asambleas dentro de la comunidad. “La gente nos pidió que los apoyáramos en esta solicitud y nosotros lo hicimos. Pedimos tanto el médico de aquí como de otros sectores. Como es algo que nos atañe a todos, lo hacemos en conjunto”. La coordinadora del Comité de Salud del barrio León Droz Blanco (parroquia San Pedro) pertenecía a un Círculo Bolivariano y por esa razón solicitó a la Alcaldía que le asignaran dos médicos/as cubanos/as para su sector y para cada uno de los sectores Carapal, Carapalito y San Julián.

“Nos dijeron que llegaban el sábado y llegaron el viernes por la tarde. Corrimos para buscar la casa donde ellos se quedarían y tuvimos que acomodarla con la ayuda de vecinos de la comunidad” (Mujer integrante de Comité de Salud). Los médicos/as cubanos/as fueron alojados en casas de familia o en locales acondicionados por las propias comunidades. En general se repite el ejemplo del sector Las Casitas, donde una vecina prestó un cuarto o pieza de su casa a medio terminar. Todos en la comunidad colaboraron para frisar, pintar y acomodar el cuarto. Igualmente, prestaron un colchón, cama y mesita de noche.

Pero, los médicos/as cubanos/as no fueron bienvenidos en todas partes: “nosotros recogimos muy pocas firmas del barrio, porque pasa lo siguiente, en el barrio existe la oposición”. En algunos casos donde no se consiguió a nadie que prestara un espacio para el alojamiento de los médicos/as, se decidió esperar la construcción del módulo para que el médico se instalará allí. Mientras tanto, los médicos/as asignados vivieron en otros sectores. En el sector La Carretera Negra de la parroquia La Vega, los primeros médicos fueron desalojados de la casa que se consiguió la misma noche que llegaron. En el sector Fermín Toro de la parroquia San Bernardino la comunidad pagó por un año el

alquiler de la casa donde se alojaba el médico. A la comunidad le fue imposible continuar pagándola, así que el médico duerme dentro del consultorio.

Los consultorios de salud: una obra enteramente comunitaria

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

En el Sector 1 de la Prolongación Carlos Soublette del municipio Vargas, el consultorio tiene una sala de espera con muebles confortables, las paredes están debidamente pintadas en colores blanco y azul. Hay una cartelera grande a la vista de todas las personas donde se publican las estadísticas semanales (consultas, visitas en terreno). Arriba están de un lado y de otro las banderas de Venezuela y de Cuba. Hay muchos afiches de información sobre salud pegados en las paredes. Frente a la sala de espera está la puerta del consultorio del médico que fue un espacio creado con una pared de cartón piedra para mantener la privacidad de los pacientes.

La adaptación de estos espacios a las condiciones de un consultorio ha sido una obra enteramente comunitaria. El esfuerzo ha sido grande para obtener una buena distribución, dotarlos de un mobiliario básico y mantenerlos limpios y cuidados para la atención de las personas. No obstante, las mismas limitaciones de espacio e infraestructura que tienen las casas de los residentes, se repiten en los consultorios. En varios casos hay riesgos de inestabilidad del terreno, no existe un lugar para alojar al médico/a, algunos locales no tienen baños ni sistemas de drenaje de aguas negras y blancas, así como son deficientes estos servicios en la mayoría de las casas.

Construcción de los módulos: la inoperancia institucional

La rapidez con la que respondieron las comunidades a las solicitudes de hospedaje de los médicos/as cubanos/as y al acondicionamiento de los consultorios de salud-temporales no se compara con la lentitud que han tenido los organismos públicos para efectuar la construcción de los módulos definitivos donde quedarían establecidos el consultorio de salud y la residencia de los médicos/as. Las comunidades han esperado cerca de tres años para tener estos módulos y, en general, no fluye información clara sobre las soluciones.

En el sector Fermín Toro de la parroquia San Bernardino, el consultorio está ubicado en un local que antes había sido una escuela dentro del barrio. El local tiene una planta y está construido a la altura de la quebrada embaulada que cruza todo el barrio. De llover y subir el nivel del agua, el consultorio podría inundarse y se perderían los equipos de odontología que están allí. Además, la proximidad de la quebrada trae malos olores y contaminación al consultorio. La comunidad rehabilitó todo el local

con algunos materiales donados por PDVSA. Algunos días no hay agua y la luz se hace por toma, ya que nadie en la comunidad puede pagarla.

A pesar de las numerosas peticiones, en este sector no se ha construido el módulo. Miembros del Comité de Salud cuentan que existe un grave problema de disputas entre vecinos del sector, en las que interviene lo político. “Yo estoy con las ideas que tiene el Presidente, porque lo estoy apoyando, pero hay gente que sólo se visten de rojo y aparentan ser chavistas, pero ideológicamente no están con el proceso o sólo lo hacen por conveniencia —se ponen donde hay— y, después, si tú lo denuncias te dicen ‘escuálido’”.

En Los Telares, de la parroquia Caricuao, se esperaba la construcción de un módulo en un terreno que la comunidad había escogido pero nunca lo construyeron así que el terreno se perdió. En este barrio viven cerca de 2.000 familias y lo único que tienen es el consultorio temporal en la parte de atrás de una casa prestada. La médica cubana será pronto reubicada y el coordinador del Comité de Salud no sabe si el consultorio se mantendrá abierto.

Los residentes de las calles 12 y 13 de El Valle tienen más de 2 años luchando junto con los médicos/as cubanos/as para que los organismos competentes construyan los módulos. La espera se convirtió en amenaza de desalojo: “Desde hace 2 años llegaron los médicos cubanos a nuestros sectores. Algunos vecinos prestaron sus casas para los médicos durante 2 años... La situación actual es crítica porque el dueño de la casa necesita vender y hay un comprador en espera. Él no ha querido vender porque quiere que le quede a la comunidad pero nos puso un plazo de espera hasta tres meses, y si no hay respuesta él vende. Por eso es que estamos urgidos de la compra de esta casa, en la cual están alojados actualmente tres médicos... Queremos el avance de nuestra revolución dándole respuesta a nuestras comunidades. Ya estamos cansados de esperar”.

Los Comités de Salud del estado Vargas tienen muy poca información sobre los planes de construcción y equipamiento de Barrio Adentro que manejan la gobernación del estado y el ministerio de Salud: “Hemos trabajado durante 8 meses sin saber nada sobre los consultorios. Sabemos que existen 86 aprobados para Vargas, 50 de ellos ya tienen terreno ubicado y la construcción sería por FIDES/FONVIS/fideicomiso, pero no nos dan información. En la gobernación te dicen que ese es problema del Ministerio de Salud, no de ellos”. Al Comité de Salud del sector Marlboro del municipio Vargas les han dicho que la construcción de los módulos está paralizada hasta que no terminen los Centros de Diagnóstico Integral (CDI) de la segunda etapa de Barrio Adentro.

Para no perder el esfuerzo invertido, las comunidades han solicitado la compra y remodelación de casas y locales. Además, las comunidades temen que por la falta de terrenos aptos los módulos sean construidos en lugares alejados, con lo cual perderían la posibilidad de contar con los médicos/as de manera más cercana e inmediata. “La parroquia El Valle no cuenta con terrenos aptos para la construcción de los NAPIS y ha propuesto desde hace más de un año la compra de casas para la construcción de los mismos a Fundacaracas, Ministerio de Salud y Desarrollo Social y hasta ahora no han dado respuestas”. Esta opción fue aprobada por el gobierno en el año 2005, sin embargo, la compra de casas aún no se hace efectiva en vista del insuficiente número de éstas que cumple con los requisitos de espacio y condiciones de terreno e infraestructura.

En el sector Carretera Negra de la parroquia La Vega, el consultorio temporal funciona en una casa muy pequeña prestada por una vecina. La dueña de la casa les ha prometido venderla en 19 millones de bolívares. El Comité de Salud ha pensado utilizarla como consultorio de Barrio Adentro y también como Casa Comunitaria debido a la gran escasez de espacios. Introdujeron el proyecto de compra a la alcaldía de Caracas y esperan respuesta. En el sector Mamo del estado Vargas todavía no han logrado encontrar el terreno para construir el consultorio y están solicitando dinero para remodelar el local donde funciona el consultorio. En el sector Marlboro del municipio Vargas el consultorio funciona en una casa que el MSDS considera no apta para que sea un módulo definitivo. La razón es que una de las paredes traseras de la casa se derrumbó con las lluvias de la tragedia de Vargas y no la consideran segura, además, la casa no tiene baño.

En el barrio Los Pinos del municipio Vargas, la casa donde funciona el módulo de Barrio Adentro fue comprada por la Gobernación con un costo de 21 millones de bolívares que incluyó los arreglos (frisado, pintura, pisos y techos). Allí residen los médicos. Pero la compra fue el único aporte que recibieron, después no han tenido más ayuda. El calor dentro de la casa es extenuante por el clima de la zona, no poseen aire acondicionado y todavía faltan arreglos internos por hacer. Según la médica, es mejor el módulo, porque en éste tendrían un espacio mejor acondicionado para las consultas. Antes, la casa que por un año fue el consultorio temporal, tenía pésimas condiciones. Se filtraba el agua cada vez que llovía, había sólo dos cuartos para los médicos y en un cuarto muy pequeño aparte se hacían las consultas.

La diferencia es significativa entre un consultorio temporal y un consultorio instalado dentro de un módulo. El consultorio temporal es una adaptación a las condiciones permitidas por la infraestructura del barrio. En estos, donde escasean los espacios, donar uno representa un sacrificio para la comunidad, aun cuando lo hagan con gusto por los beneficios que se reciben. Muchos de estos espacios fueron donados temporalmente, con lo cual se presume que tenían un uso predestinado para quienes lo prestaron. En varios de estos consultorios la rutina de la atención médica se mezcla con la de la casa, creando interferencias en la vida de las familias. En algunas de las casas del barrio José Félix Ribas las consultas se hacían incluso en la sala.

La estrechez de estos espacios no permite que el médico/a resida en ellos, teniendo que dormir en otros lugares que no son tan cercanos al consultorio. En las noches, localizar al médico/a depende de las condiciones de acceso, seguridad y comunicación que se tengan. Generalmente se logra a través de los/as integrantes del Comité de Salud. En el barrio El Carpintero del municipio Sucre, los médicos/as están solicitando la compra de casas para la residencia de algunos médicos/as que se encuentran en situaciones muy críticas en consultorios provisionales.

Los módulos octogonales: sus bondades y limitaciones

En su mayoría, los módulos construidos tienen una arquitectura octogonal (ocho lados). Sólo en una zona del municipio Sucre se encontró un módulo de arquitectura cuadrada (cuatro lados). Estos módulos tienen un área construida de aproximadamente 64 metros cuadrados integrados por dos plantas. En la de abajo se hacen las consultas y en la de arriba duermen los médicos. El consultorio es un centro de atención y, a la vez, la casa de los médicos. La arquitectura octogonal permite cierta

funcionalidad al usar los espacios y para el desplazamiento de las personas, además la planta de arriba se comunica con la de abajo por una escalera interna, lo que da mayor seguridad. La arquitectura de tipo cuadrada, en cambio, restringe el espacio disponible y la comunicación entre una planta y otra se hace por vía externa.

Casi todos los módulos se han construido en lugares fuera de donde antes operaban los consultorios temporales, siempre dentro de los límites del sector más no al lado de las casas de la gente. La razón fundamental es la ausencia de espacios. En los barrios no hay separación entre las casas y éstas han podido crecer solamente de manera vertical. En el municipio Sucre se puede observar una zona donde se construyeron dos módulos uno al lado del otro por la misma razón. De acuerdo con la manera en que se asignan, uno por cada 500 familias, el número de módulos es el correcto, sin embargo, su disposición "fuera" y, en algunos casos, "contigua" acarrea que haya una mayor cantidad de población atendida que no es del sector y, sobre todo en horas nocturnas, dificultades para llegar a ellos por motivos de seguridad.

Por ejemplo, los médicos/as de la zona 1 del barrio José Félix Ribas atienden unas 500 personas adicionales a las 1.000 que les corresponden, porque el módulo se encuentra comenzando la subida de las escaleras hacia el barrio, dando el frente a casas y edificios de otros sectores. En el barrio El Onoto de la parroquia Caricuao, frecuentemente se producen enfrentamientos entre bandas de adolescentes y jóvenes, no importa la hora. Hasta hace poco tuvieron en el sector un módulo de la Guardia Nacional que fue colocado por el ministerio de Interior y Justicia, pero ya no funciona.

Existen casos identificados por la alcaldía Libertador de módulos que se construyeron de una manera totalmente inadecuada, por ejemplo, sobre el tanque de una gasolinera, debajo de un elevado, en el lugar donde las casas drenan aguas negras, entre cableado aéreo de electricidad, con la puerta de entrada dando hacia un lugar muerto, en el costado de casas. Aunque son pocos, algunos de estos módulos son claramente inhabitables y deberán ser demolidos.

En general, los módulos fueron construidos con gente de la comunidad que estuvieron participando o tenían relaciones cercanas a los integrantes de los Comités de Salud. "La gente que está cerca de nosotros fue a quienes invitamos a trabajar". En la zona 1 del barrio José Félix Ribas esto no fue así. La contratista trajo a sus propios obreros. Iniciada la obra, en el barrio La Baranda de la parroquia Catia tuvieron que pararla por desacuerdos con el contratista. Un año después la pudieron concluir. En el sector Las Casitas de la parroquia La Vega, después de construido, el módulo no funcionó durante seis meses porque el contratista quería construir un pozo séptico y la comunidad, por el contrario, exigía un sistema de cloacas, hasta que lo lograron.

Los módulos son construidos por varias instituciones. En el municipio Libertador algunos han sido fabricados por contratistas de Fundacaracas y otros por el Proyecto País, perteneciente al ministerio de Defensa. En la parroquia Caricuao se puede observar que el acabado y los materiales de los módulos de Fundacaracas es más deficiente que los construidos por el Proyecto País. Estas deficiencias se ven en el frisado, los techos, la disposición de las luces y en materiales como las manillas de puertas y los tubos de las pocetas que se dañan muy rápido, trayendo el cierre temporal de los baños.

En el barrio León Droz Blanco de la parroquia San Pedro, la construcción del módulo tuvo una fuerte oposición por parte los vecinos de las urbanizaciones de clase media colindantes. El comité

identificó un parque infantil abandonado para construir el módulo. Los vecinos de las urbanizaciones dijeron que si lo construían les derribarían cada ladrillo: "... ellos recogieron muchas firmas para que no se hiciera la construcción, para que el módulo no se llevara a cabo... hablé con muchos que no estaban de acuerdo, pero hablando con ellos hice que cambiaran de opinión, otros que me dejaron de hablar, otros que me decían cualquier cantidad de vulgaridades... me hacía, como quien dice, la sorda, caso omiso... y sí se molestaban mucho cuando yo les decía: miren, lamentablemente para ustedes, este módulo lo está haciendo el gobierno, entonces ya no hay vuelta atrás, hagan lo que hagan el módulo va!".

En la planta alta de los módulos octogonales se halla un dormitorio para los médicos, una cocina y un espacio para comer. En la planta baja se encuentra una sala de espera, un consultorio, una sala de cura o triaje, un baño público y un cuarto de aseo. Como hay un solo consultorio, cuando están presentes dos médicos deben turnarse en su uso. En el sector La Baranda de la parroquia Catia, la presencia de dos médicos llevó a utilizar la sala de cura como consultorio.

Todos los módulos poseen luz y un tanque de agua. No obstante, en muchos módulos los tableros de encendido se encuentran colocados en la parte externa de los módulos, lo que permite que los roben o los dañen. Así mismo, los tanques de agua no siempre son suficientes para las fallas de suministro en los barrios. Cuando esto ocurre el módulo se cierra. Todos los módulos deben estar cercados y de ser posible contar con un espacio circundante que permita la reunión de personas. Cuando el número de pacientes sobrepasa el que puede contener la sala de espera, este espacio sirve de desahogo por lo que se debe contar con sillas o bancos para que las personas esperen.

En algunos barrios, como El Onoto de la parroquia Caricuao, los módulos de Barrio Adentro han traído con ellos un mejoramiento sustancial del espacio urbano. "Esto antes era un barrial por el que difícilmente se podía caminar. Con la inauguración del primer módulo de Barrio Adentro, el Presidente ordenó asfaltar las calles, construir las aceras y traer al barrio todos estos servicios: Mercal, infocentro, cancha techada... Esto cambió de la noche a la mañana". Donde antes había monte y barro, ahora existen carretera, aceras y una infraestructura de servicios a la cual tienen acceso los integrantes de la comunidad. Esto también ha hecho crecer rápidamente la construcción de nuevas casas próximas a estos servicios. En ese mismo barrio, la falta de cercado del módulo ha permitido que las casas adyacentes ocupen el espacio de desahogo y poco a poco vayan estrechando la separación debida. Otra cosa muy distinta es el módulo del sector Mauro Páez dentro de la misma parroquia y construido por el Proyecto País, en el que hay un espacio externo con alumbrado, bancos y plaza que hacen más amplios y cómodos sus alrededores y lo resguardan. En el sector Las Casitas, el Comité de Salud llegó a un acuerdo en la comunidad sobre el lugar para ubicar el módulo: "La comunidad dotó el espacio para el consultorio. Hicimos una asamblea para pedir autorización sobre espacio, sobre el terreno donde se construyó el consultorio. Ese espacio lo cedimos para la construcción del consultorio, el Mercal y el infocentro".

Después de la llegada de los consultorios de Barrio Adentro, llegaron también los entrenadores deportivos, odontólogos y optometristas cubanos, quienes desempeñan una labor considerada importante dentro del programa de atención primaria en salud. Como los médicos/as, este personal llegó a

las casas de las comunidades y con el paso del tiempo fueron trasladados a locales adaptados o contruidos cerca de los barrios. En muchos casos, los módulos han sido ocupados por este personal.

En cuanto a las salas de cura, han ido perdiendo su función inicial al convertirse en el lugar donde se colocan sillones odontológicos portátiles, dado que todavía no hay dónde instalar adecuadamente el servicio de odontología y porque en las tardes se puede prestar este servicio cuando los consultorios no están funcionando. En el barrio León Droz Blanco de la parroquia San Pedro, la sala de cura era utilizada como depósito. Durante un tiempo contaron con los servicios de una médica venezolana pediatra que pasaba consulta en esa sala, pero ella se fue porque le asignaron un cargo en otra institución de salud. El Comité de Salud decidió solicitar un servicio odontológico que ahora trabaja en dos turnos, mañana y tarde, con dos odontólogas venezolanas. En el barrio El Carpintero del municipio Sucre, la sala de cura está ocupada con un sillón odontológico y una nevera grande para las vacunas. La cura se hace en el consultorio del médico, porque cuando el sillón se está utilizando no se puede atender a los pacientes.

La prestación de servicios odontológicos en los módulos, aun cuando no estaba previsto, obedece a las dificultades de brindar esta atención en los consultorios temporales. En el consultorio del sector Fermín Toro de la parroquia San Bernardino se encuentran 2 sillones odontológicos en los cuales trabajan 2 odontólogas cubanas y 2 venezolanas. Además hay 6 estudiantes de medicina que van regularmente al consultorio. El espacio ya es demasiado pequeño para hacer simultáneamente las consultas médicas, las odontológicas y el entrenamiento de los estudiantes. Además, según el coordinador cubano, el problema se agrava por las malas condiciones higiénicas del consultorio debido al lugar donde se encuentra y por su inaccesibilidad para mucha gente que no quiere ir a las consultas porque el consultorio se encuentra “barrio abajo”.

Los pequeños módulos octogonales pueden convertirse en una importante limitación para la residencia permanente de los médicos/as dentro del barrio. En el diseño, existen apenas dos dormitorios del estricto tamaño de una cama y de una mesita, la cocina, el comedor y el baño son extremadamente reducidos y no tienen, por ejemplo, una batea para el lavado de ropa. Estas limitaciones pueden ocasionar que los médicos/as y, sobre todo los jóvenes y nuevos médicos venezolanos que están estudiando para incorporarse a la misión, no tengan posibilidad de hacer vida familiar en ellos con sus parejas e hijos/as. Al respecto, una médica cubana decía: “En nuestro caso no hay problema porque somos 2, somos pareja y nuestros hijos se quedaron en Cuba, pero cuando vengan los médicos/as venezolanos/as que son muy jóvenes querrán tener sus parejas y tener hijos. No hay espacio para ellos. En Cuba es distinto, los módulos son mucho más grandes”.

Lo que necesitábamos: personal que atienda y trate bien a la gente

Los médicos/as cubanos/as de Barrio Adentro I están formados en medicina general integral. Son muy pocos los especialistas y generalmente los que hay son reubicados en servicios de mayor complejidad de atención. En Vargas había un médico cubano especialista en gastroenterología que fue transferido a Caracas para ser ubicado en un centro de especialidades. Los médicos/as que trabajan en los consultorios populares de la Misión llevan en el país un promedio de 3 años.

A estos médicos/as se les exige en Cuba un mínimo de 2 años de servicio fuera de su país, cuando los cumplen, ellos pueden decidir si continúan o si regresan. Algunos han estado en Haití, Guatemala y algunos países de África, otros no habían salido de Cuba. Todos los médicos/as cubanos/as entrevistados desean volver a Cuba, allá dejaron familia y proyectos. Sin embargo, muchos han cumplido los dos años y han decidido quedarse un año más.

Los médicos/as reciben un pago del gobierno venezolano, pero su mayor remuneración corre por cuenta de Cuba, se hace allí y se queda allá. También aquí reciben alimentos por parte de las gobernaciones y alcaldías, pero en general estos alimentos son insuficientes o se suministran de manera irregular. “En cuanto a las bolsas de comida para los médicos cubanos cada vez viene menos comida y de baja calidad. Solicitamos el apoyo que les puedan prestar ya que nos parece insuficiente y hay médicos pasando trabajo en varias comunidades”.

En general, los Comités de Salud manifiestan que ahora la comunidad cuenta con personal médico y recursos de atención más cercanos que antes a sus lugares de residencia. “Los médicos venezolanos que hacen rural, sólo hacen trabajo administrativo, no van a la comunidad... En el año 2004 realizamos una jornadas médicas y logramos que algunas enfermeras del ambulatorio vinieran a vacunar. Ellas y los médicos que atienden en el ambulatorio no trabajan con la comunidad. Es increíble que médicos que nacieron en el barrio y se formaron como médicos viviendo en él, no acepten atender un problema de salud de su propia gente cuando se le solicita”.

El trato del médico/a cubano/a hacia la gente es lo que más valoran los entrevistados: “Los médicos cubanos nos tratan muy bien. Antes en el Hospital Pérez Carreño, si uno decía que venía de la Misión, no nos atendían. Pero ya nos están atendiendo”. El buen trato y el hecho de que las personas tengan a quién acudir y encontrar ayuda, son dos aspectos resaltados por los Comités de Salud sobre el desempeño y la calidad de atención de los consultorios de Barrio Adentro. Esto es lo que ha permitido vencer las resistencias iniciales a los médicos/as cubanos/as. “Tú a mi médico no te lo vas a llevar. La gente siente que es una persona que viene para ayudar”. “Él es un amigo, un hermano, contamos con él para todo”.

Al lado de los médicos/as trabajan los coordinadores médicos cubanos, a quienes aquellos reportan sus actividades regularmente. Varios coordinadores son a su vez médicos de consultorios. En varias oportunidades se manifestó que los médicos/as no pueden hablar con personas que no sean del gobierno y, aún así, se debe solicitar por escrito cualquier consulta a los coordinadores. En entrevista realizada a un coordinador, se dijo que ellos tampoco están facultados para conversar y que la información debe ser canalizada a través del ministerio de Salud de Venezuela.

Cada módulo de Barrio Adentro I tiene espacio para alojar a dos médicos. En teoría, dos médicos juntos pueden atender a 500 familias, siendo cada uno responsable de 250. En general, los médicos/as cubanos/as se asignan a los lugares en pareja, hombre/mujer. Muchas de estas parejas son matrimonios. Pero no en todos los módulos existe la pareja y no todo el tiempo están juntos. Cada cierto tiempo, los médicos toman vacaciones o viajan a su país para realizar diligencias familiares. El Comité de Salud del barrio La Baranda de la parroquia Catia, siente que son privilegiados porque cuentan con 2 médicos (una pareja de hombre y mujer). Así, cuando uno sale, el otro se queda.

Con los médicos/as cubanos/as trabajan auxiliares de enfermería venezolanos/as. Una de ellas relata que de las 800 auxiliares que trabajan en la Misión Barrio Adentro, unas 400 son realmente formadas en la profesión y el resto son señoras amas de casa que no tienen ninguna preparación. Los auxiliares usualmente apoyan al médico, pero están encargados especialmente de administrar el vacunatorio y de aplicar las vacunas cuando el consultorio temporal o el módulo es centro de vacunación. En Caracas estas auxiliares reciben un bono de 103.000 bolívares mensuales por su trabajo voluntario, pagado por PDVSA. El consultorio de la zona 1 del barrio José Félix Ribas tiene asignadas 3 auxiliares de enfermería, de las cuales 2 casi nunca van, así que la médica cubana pasa mucho tiempo sola.

Las enfermeras graduadas escasean. Además de ser muy pocas las disponibles, las que se encuentran, ya tienen trabajo o son reubicadas en otros tipos de servicios. Existe una alta rotación, tanto de enfermeras como de auxiliares de enfermería. En el barrio León Droz Blanco de la parroquia San Pedro tenían una joven que cuando se graduó de enfermera fue reubicada en otro sector. En las tareas correspondientes a esta profesión apoyan un número reducido de enfermeras cubanas. La enfermera venezolana del sector Fermín Toro llegó allí hace un año. Ella dice que la comunidad no la quiere porque viene de otro sector, pero el médico la ha mantenido allí porque es con la que cuenta. Cuando el médico pidió enfermeras a la comunidad, nadie fue.

Detrás de los médicos/as cubanos/as, llegaron los entrenadores deportivos, en mucho menor número, que fueron alojados en casas que ya tenían los médicos. Estos entrenadores pertenecen al programa de Barrio Adentro Deportivo y se encargan de las actividades de ejercicio físico que se hacen con grupos de personas mayores de 45 años de edad, niños, adolescentes y jóvenes de ambos sexos. No obstante, opiniones recogidas sugieren que este grupo es el que pasa más dificultades de alimentación y alojamiento.

Posteriormente, llegaron los odontólogos/as cubanos/as, que han complementado esfuerzos con odontólogos/as venezolanos/as. En el sector Las Casitas de la parroquia La Vega, el módulo cuenta con cuatro odontólogas que tienen un año en el consultorio. Ellas llegaron cuando fueron instalados los sillones odontológicos. Las dos odontólogas cubanas viven en casas de familia y las dos venezolanas van y vienen todos los días.

Los Comités de Salud: la disyuntiva entre participantes y gestores de gobierno

Las actividades de recepción y alojamiento de los médicos/as cubanos, así como la instalación de los consultorios temporales, están fuertemente unidas al respaldo, la organización y el esfuerzo de grupos de la comunidad que se constituyeron en Comités de Salud para apoyar cada una de estas actividades: "Cuando recibimos al primer médico convocamos a las mismas personas que habían sido entrenadas en la anterior experiencia. De 15 llegaron 5. Ubicamos al médico en casa de una de ellas y formamos un grupo de apoyo a Barrio Adentro. No teníamos ninguna vinculación con Sanidad. Damos varias charlas a otras personas para incorporarlas. Logramos un total de 12 personas en el grupo. Al cabo de 6 meses llegaron más médicos cubanos. Los que iban llegando iban llamando a otros. Algunos eran parejas casadas. Hoy existen 5 comités de salud y en cada uno hay un médico cubano".

La mayoría de los Comités de Salud no fueron elegidos por la comunidad. Están constituidos por mujeres que decidieron apoyar la labor de Barrio Adentro y participar activamente en la misión

durante más de dos años. Estos comités, integrados en su mayoría por mujeres, fueron organizados y capacitados por los médicos/as cubanos/as y por la alcaldía Libertador con la finalidad de contar con ellas como promotoras de salud. Los miembros del Círculo Bolivariano Negra Matea del barrio León Droz Blanco llamaron a una reunión en el barrio y captaron voluntarios para constituir el Comité, el cual fue registrado en la Dirección de Salud de la alcaldía Libertador y en el ministerio de Salud. Llenaron los papeles de registro con el nombre y los datos de la coordinadora del Comité y sus miembros. En el sector Marlboro del municipio Vargas, el Comité se formó cuando llegó la médica cubana a la zona. Fueron elegidas por su actividad, no por una asamblea popular. Aunque ellas dicen que si las tuvieran que elegir de ese modo, la comunidad las respaldaría.

Los Comités de Salud se quejan de la poca participación de las comunidades en este tipo de actividades. Abogan por una mayor participación de la comunidad en la salud. Ahora la gente está más motivada a la participación y eso hay que aprovecharlo: “La gente se está dando cuenta que hay que trabajar para la comunidad. Hay mas interés por las cosas de todos. Hay esperanza en construir una visión colectiva de lo que es comunidad”. El Comité de Salud del barrio Los Pinos del municipio Vargas se constituyó al año de haber llegado los médicos. Llamaron dos veces a asambleas pero la gente no fue, así que el comité quedó integrado por voluntarias. Según ellas lo relatan: existe una gran apatía en la gente. No han tenido mucha receptividad en el sector para trabajar con voluntarios. “Aquí la gente, lo que le interesa es cuánto le van a pagar. No es justo, nadie ayuda a esos médicos”. En la zona 1 del barrio José Félix Ribas del municipio Sucre, una de las integrantes del Comité de Salud contó que han hecho un gran esfuerzo para hacer sus labores porque la gente es muy apática. Ella es presidenta de la Asociación de Vecinos y para constituir el Comité de Salud de acuerdo con el procedimiento que establece el MSDS pasaron muchas dificultades. Finalmente lograron reunir en asamblea a vecinos de cada una de las “escaleras” o sectores de la comunidad para que eligieran al comité.

Muchas de estas mujeres ya tienen una larga historia de trabajo comunitario. Las mujeres del Comité de Salud de la Prolongación Carlos Soublette del municipio Vargas habían sido formadas por médicos/as cubanos/as, durante la tragedia de Vargas, en hacer censos, chequeo de niños sanos, farmacia y apoyo en jornadas de vacunación y ginecología. Su respaldo a los médicos cubanos viene principalmente del malestar con el trato recibido por el personal de salud del ambulatorio de la Gobernación. Muy pocas veces vieron a un médico rural, como sí lo han visto en el médico cubano, que suba a los barrios para atender a la gente y se quede el suficiente tiempo para que la comunidad lo conozca. La gente no va a ese ambulatorio. “Allí tienes que estar a las 7am y hacer cola. Si no estás allí pierdes la consulta. Las enfermeras preguntan en la cola, qué padece cada quien y decide si el padecimiento merece atención del médico/a o puede ser atendido en la casa por la propia persona. En el hospitalito (centro de salud del IVSS), las citologías pueden durar un año”.

Las mujeres de los Comités de Salud participan también en otras misiones, por ejemplo, se encargan de los comedores populares o boticas populares de la Misión Mercal; estudian o dan clases en las Misiones Robinson II y Ribas. También participan o son miembros de organizaciones sociales como los Comité de Tierras Urbanas y Mesas técnicas de Agua o de organizaciones políticas como los Círculos Bolivarianos o las Unidades de Batalla Endógena (UBE). Incluso, algunas trabajan en actividades sociales y comunitarias dentro de organismos públicos regionales o locales.

El Comité de Salud es el encargado de trabajar al lado del médico en las actividades del módulo. "Es la pared principal del consultorio". En el sector 1 de la Prolongación Carlos Soublette del municipio Vargas se encargan de la ropa, de la gestión de la comida y de los insumos médicos. Los médicos llegaban con un estetoscopio y si acaso tres mudas de ropa. Según dice una coordinadora de comité, la comunidad hace lo que el médico no puede hacer. Esto es estar pendiente de la salud de la comunidad, planificar actividades y acompañar al médico en el consultorio y en las visitas de terreno que se hacen diariamente. A cada integrante le toca estar en el consultorio un día a la semana. Además, dos se encargan del área de epidemiología no convencional (VIH-SIDA, tuberculosis, VPH), dos hacen labores de relaciones interinstitucionales, dos se ocupan de que los niños menores de 6 años y mujeres embarazadas estén atendidos y hayan sido vacunados; y otras dos de la atención a las personas de la tercera edad. Todas se encargan del área de adolescencia, enfermedades crónicas (diabetes, hipertensión, etc.) y de las campañas y jornadas de salud.

"Cuando alguien detecta en su sector problemas relacionados con alguna de las áreas, notifica a las delegadas para que vayan a visitar a la familia. Hemos hechos detecciones de casos de VIH-SIDA y tuberculosis, que no llegan a los registros de Sanidad. Las pruebas se hacen en Sanidad o se pagan. Pero, las personas con VIH-SIDA no quieren hacerse el despiste en Sanidad, porque hace 2 años ellos cometieron un grave error: publicaron los casos de VIH-SIDA con nombre y apellido y lo colocaron a la vista de todos. Hemos logrado que todos los abuelos aprendan a tomarse la tensión".

El comité se ha dedicado a las gestiones de instalación y dotación del consultorio. Los medicamentos vienen de Cuba y le llegan al médico. Pero ellas se encargan de gestionar ante Sanidad los insumos como gasa, alcohol, jeringas, etc. y pagan de su propio bolsillo el material de limpieza y papelería. Este apoyo se presta cuando las mujeres del comité tienen tiempo para hacerlo. Cuando ellas no están, el médico se las ve solo, aunque recibe atenciones de la gente de la casa donde funciona el consultorio. Algunos comités también llevan el control sobre los medicamentos, junto con el médico, y del resto de los materiales, el mantenimiento, la gestión de la dotación y del apoyo comunitario. Si ellas no gestionan estos insumos, no llegan. Trabajan con colaboraciones y donaciones.

Desde el año 2004, el MSDS ha exigido a los comités que se registren y cumplan con una serie de requisitos: un número mínimo de 11 miembros, la identificación de los nombres de sus miembros, la organización de sus funciones de apoyo a los médicos/as en los consultorios, y ser respaldados por la comunidad a través de asambleas comunitarias. En el sector Carretera Negra de la parroquia La Vega, el comité se registró en la alcaldía, en el MSDS y en el IDEL. Les querían imponer que escogieran un nombre de un prócer o de una virgen, pero ellas no aceptaron, querían llamarse igual al sector donde viven. De hecho, han comprado un sello que se lo ponen a la papelería del consultorio. Realizaron los trámites de registro en Sanidad, con sus nombres y papeles.

La formalización de los Comités de Salud de esta manera, ha traído varios problemas:

- El Comité de Salud considera que su participación es voluntaria. Sin embargo, a falta de un equipo de salud con tareas y responsabilidades claras, los comités se han convertido en sus suplidores. El registro de los comités implica contraer responsabilidades con la gestión de los recursos del consultorio, incluido el propio módulo. "Nosotros no somos gente del gobierno, aunque estamos con el Presidente. Ésta es una comunidad que se ha venido organizando desde hace mucho tiempo.

Tenemos 18 años trabajando aquí en la comunidad”. Cumplir con responsabilidades de trabajo conllevaría una acreditación formal que les dé mismo rango e importancia dentro del personal de salud y una retribución monetaria adecuada a la dedicación y el esfuerzo. “Este es un trabajo completamente voluntario; supuestamente a las enfermeras les van a pagar, dejaron un tiempo sin pagarle pero eso otra vez se va a volver a activar. Por lo menos, ninguna de nosotras que estamos acá tenemos algún salario”.

- La exigencia del respaldo o la elección por asamblea supone que el comité pueda ser disuelto o reestructurado, dándole carácter de figura jurídica-institucional con obligaciones públicas, cuando se trata de un grupo de personas que voluntariamente se organizaron para apoyar la misión. El procedimiento electoral expone a estas mujeres a rendir cuentas de su trabajo, a una evaluación pública y a ser removidas o desplazadas del comité. El control sobre los recursos es un atractivo para que otras personas quieran constituir comités. En Vargas, Sucre y El Valle, los Comités de Salud que trabajan con los médicos/as cubanos/as están enfrentando la creación de nuevos comités que han pretendido registrarse en el MSDS para gestionar los recursos y las decisiones del consultorio, desconociendo el trabajo de los comités originarios.
- Asumir funciones públicas coloca a estos comités bajo una relación de autoridad directa con el MSDS y los obliga a regirse por las mismas normas que el funcionario público. “Nosotras estamos carnetizadas. Somos responsables ante el Ministerio”. En Vargas, dos de los Comités de Salud no han aceptado registrarse, a pesar de llenar todos los requisitos solicitados, porque el trato hacia los comités cambia, se convierte en una relación dependiente y burocrática que las somete a órdenes, e incluso a regaños y maltratos por parte de la autoridad coordinadora. “Estamos ilegales. Pero, como comités de salud comunitarios la autoridad nos respeta más que como funcionarias”. La formalización de los comités rompe con la idea de contraloría social. En Vargas, la coordinación del MSDS está llamando a la capacitación de contralores sociales de la comunidad para que ejerzan una función contralora sobre el propio Comité de Salud.

La instalación, habilitación y gestión de los consultorios ha implicado enormes esfuerzos e inversión de energías para estas mujeres. A medida que los consultorios han comenzado a funcionar de manera regular en módulos y que los médicos/as ya no necesitan ser acompañados a las visitas de terreno porque ya la comunidad los conoce, el nivel de participación de los Comités de Salud ha ido disminuyendo, e incluso en algunos casos casi ha desaparecido. Todos los comités han ido reestructurándose y perdiendo miembros debido al tiempo que les quita el consultorio. Según lo que ellas mismas expresan, necesitan trabajar y ocuparse de sus hijos y casas.

En el sector Carretera Negra de la parroquia La Vega comenzaron 15 mujeres, pero poco a poco fueron disminuyendo hasta llegar a 5, que son las que actualmente están activas. Dos de ellas se fueron a Cuba a estudiar medicina. En el sector Fermín Toro de la parroquia San Bernardino, “el comité de salud se fue disolviendo por la tirantez, por querer ser protagonista (para ser visto). Pero también, la desorganización del proceso ha hecho que la gente se vaya desincorporando”. Muchas trabajan y además sienten que su labor no es reconocida por las autoridades: “no nos han tomado en cuenta como debe ser”. En el barrio Los Pinos del municipio Vargas comenzaron 12 y actualmente sólo quedan 2 voluntarias en el Comité de Salud. La gente tiene que trabajar y no puede dedicarle

tanto tiempo a estas actividades. Adicionalmente, no hay mucho estímulo porque este sector es considerado de alto riesgo y ya les han dicho que deben desalojar.

A pesar de esto, los comités han dado organicidad a las actividades que venían haciendo sus miembros tiempo atrás y han promovido un liderazgo de servicio dentro de la comunidad: "Barrio Adentro permitió que las personas interesadas por la salud de la comunidad se unieran". Ahora los comités dicen estar más pendientes de la situación de salud de la gente. Si ven a un anciano mal cuidado o que no ha sido bañado, lo atienden y lo chequean en el consultorio. Si ven a una mujer con muchos niños los mandan a la consulta del médico. Si ven a una mujer embarazada la alientan para que vaya a consulta. También están pendientes de los diabéticos y los hipertensos.

Al respecto, una coordinadora de Comité de Salud, decía: "... en el barrio todo el mundo me respeta, todo el mundo me quiere, porque de verdad me lo demuestran, los que son de la oposición y los que están con nosotros en el proceso... eso es a nivel parroquial... yo en la tarde hago un recorrido por las partes más necesitadas y me convierto en una contralora comunitaria... yo estoy viendo donde hay basura y escribo: en tal parte hay un montón de basura que tienen tiempo que no recogen, después eso yo lo paso a los organismos competentes, y me conoce la gente... yo soy la que los organizo, a la hora de las elecciones, yo puse la liana, y con pito, llamando a toda la gente, y asistieron una gran cantidad de personas, y se fueron conmigo... yo me siento como si yo fuera su guía... y me tratan con mucho respeto y con mucho cariño".

Pero así como han favorecido la reunión de voluntades para atender problemas de la comunidad, los Comités de Salud han sido centro de conflictos. En el sector Mamo del municipio Vargas, una mujer de la Junta de Vecinos fue a Caracas trajo información para crear otro Comité de Salud distinto al que ya estaba conformado, porque éste ya no era representativo, a pesar de que sus miembros han estado trabajando intensamente al lado del médico cubano por cerca de 2 años. El comité de este sector está integrado por 8 mujeres y acaba de reestructurarse. Consideran al médico cubano como su jefe. "Todo se lo debemos al médico". Para ellas, todo lo que sea para bien de la comunidad se acepta, siempre que sea en función de apoyar el proceso y a Chávez a través del cual fue posible tener al médico con ellas.

Otras mujeres que iniciaron el trabajo con los médicos fueron desplazadas por sus relaciones políticas. En el sector La Trilla de la parroquia San Juan una entrevistada manifestó que ella fue quien recibió al médico cubano en su casa y junto a otros vecinos buscaron el sitio para que se construyera el módulo. Sin embargo, sintieron mucha imposición del médico sobre quiénes debían trabajar y quiénes no en el Comité de Salud. El médico está conciente de que la atención es para todos, pero desde el año 1999 las divisiones políticas son muy fuertes y, los que se han quedado en el Comité de Salud no quieren trabajar con quienes ellos llaman "escuálidos". Después de escoger el sitio, el módulo fue construido sin tomar en cuenta la opinión de los que inicialmente fueron sus promotores, construyendo el módulo barrio afuera. "Yo estoy con el proceso, pero lo que no me gusta del Presidente es que en sus discursos sólo nombra a los comités de salud, los comité de tierra. Eso no debe ser así, él debe nombrar a todos como venezolanos, para que no haya exclusiones".

En el barrio Los Pinos del municipio Vargas hace poco apareció otro Comité de Salud. De acuerdo con las integrantes del comité que trabaja con los médicos cubanos, la señora que organizó este

nuevo comité le cerró la puerta a los médicos cuando llegaron porque durante la tragedia de Vargas trabajó mucho y no le pagaron. Esta señora dice haber registrado su Comité de Salud. La médica cubana se enteró que la señora había recibido un lote de medicamentos que ella misma había repartido a la comunidad. La médica cubana alertó de esta situación a sus supervisores para evitar problemas con el uso inadecuado de estos medicamentos. En la zona 1 del barrio José Félix Ribas, el comité que trabaja con los médicos cubanos entregó todos los recaudos al MSDS para quedar formalmente constituido pero recientemente otro grupo de mujeres dice también haberse conformado legalmente y desconoce a aquellos.

Desde el año 2003, la comunidad del sector Los Molinos de la parroquia Catia realizó gestiones para traer un médico cubano y construir un módulo de salud en el sector. Allí viven cerca de 2.000 familias. Pero otro grupo de personas se constituyó en un Comité de Salud y desde entonces las gestiones para traer el médico y el módulo se han obstaculizado. Este comité se considera la única instancia legítima para hacer gestiones ante el programa Barrio Adentro e incluso cualquier gestión relacionada con programas sociales del gobierno. Como no tienen médicos, el comité refiere pacientes a consultorios cercanos. Han sucedido hechos irregulares como el de la auxiliar de enfermería que estuvo cobrando el bono sin haber consultorio en funcionamiento. Este problema fue denunciado y resuelto por la alcaldía. Con el fin de que este comité rindiera cuentas, miembros de la comunidad convocaron una asamblea comunitaria donde se solicitó la impugnación de la forma en que había sido elegido. En su acta de registro se observó personas con relaciones familiares y algunas firmas falsificadas de miembros de la comunidad. Se pidió la intervención de la alcaldía Libertador pero sus funcionarios dijeron que ellos no tienen autoridad para resolverlo. También acudieron al ministerio de Salud, que convocó a una reunión de conciliación entre estas personas y el Comité, pero ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, el Ministerio desistió de sus esfuerzos y delegó la solución en la propia comunidad.

Lo que se necesita para hacerlo bien: la formación en salud

Los médicos/as cubanos/as han sido los facilitadores de los Comités de Salud y auxiliares de enfermería en el aprendizaje de lo que debe hacerse en el consultorio. El MSDS ha hecho varios intentos para ofrecer formación, pero ésta no pasa de ser una formación general. Una auxiliar de enfermería contaba que lo más valioso de estos cursos es que enseñan a perder el miedo escénico, cualidad necesaria para trabajar con la comunidad.

En el año 2005 el MSDS abrió un programa de formación todos los sábados denominado "Defensoras y Defensores de la Salud", dictado por docentes del ministerio. Es una manera de capacitar a los integrantes de los Comités de Salud en las actividades que ya han venido realizando, pero no implica título de auxiliar de enfermería ni de enfermera. Unas 6 integrantes del Comité de Salud del sector 1 de la Prolongación Carlos Soubllette del municipio Vargas ingresaron al programa. Esperaban que al menos dos de ellas fueran acreditadas como personal del consultorio y recibir un pago por la labor que hacen. De esta manera podrían dedicarse tiempo completo a la actividad: "Somos un equipo de voluntarias. La expectativa sería que cuando comience a funcionar el consultorio popular (módulo

o casa rehabilitada), que va a tener un médico fijo, por lo menos dos personas del Comité de Salud se incorporen. Esto es para que se vea que valió la pena el esfuerzo del voluntariado...”.

Este programa ha sido modificado varias veces en nombre y en extensión. De un curso de 10 meses, lo redujeron a 8, y luego nuevamente fue reducido a 4 meses. El contenido de las materias es muy general, según refieren las propias integrantes. Además, según uno de los miembros del comité, este curso tiende a reproducir los mismos vicios de la organización ambulatoria: desvinculación de la comunidad, tiempos de espera innecesarios y maltrato a los pacientes. En la mayoría de los Comités de Salud no se conoce la existencia de este programa. Más bien son los médicos/as cubanos/as quienes han ido actualizando a las integrantes de los comités, a través de cursos de promoción de la salud. “Los que se capacitan se adueñan del consultorio. No convocan a las demás, quieren sacar a las que no trabajan y no hacen el puente entre la comunidad y el consultorio. Parece un ambulatorio. Pero a los cubanos les parece bien porque se está capacitando al personal”.

Los médicos/as cubanos/as, con apoyo de algunas integrantes del Comité de Salud, dictan actualmente un curso de promoción de la salud a los facilitadores de la Misión Robinson. Al principio se quería que fueran capacitados todos los integrantes de la misión, pero debido a la falta de espacio, se acordó capacitar sólo a los facilitadores. En el barrio Los Pinos del municipio Vargas la médica debía capacitar a 8 facilitadores, pero las dificultades de espacio no permitieron dictar el curso a todos en el mismo horario. Por lo tanto, se les propuso dividirse en dos grupos. Esta propuesta no les convino, así que sólo se quedaron 4. Estos cursos están divididos en 5 bloques: atención al niño, atención a la mujer (incluidas las embarazadas), atención al adulto, atención al adulto mayor, y misceláneos, donde se da primeros auxilios.

La presencia de las auxiliares de enfermería ha permitido descargar de obligaciones a integrantes del Comité de Salud y también estimular a varias de ellas a que estudien la carrera de enfermería a través de la Misión Sucre. Algunas integrantes de los comités dijeron estar esperando cupo, porque los bachilleres de la Misión Ribas hacen un propedéutico que les garantiza entrada directa a la carrera.

En todos los consultorios y módulos, desde el año 2005, se encuentran estudiantes venezolanos/as en formación. Otros han optado por hacer su formación completa en Cuba. Buena parte de su formación como médicos integrales comunitarios la reciben dentro de los consultorios de Barrio Adentro I y de la mano de los médicos/as cubanos/as, quienes les facilitan el trabajo práctico en el consultorio. Ellos reciben un curso pre-médico de 3 meses y posteriormente hacen 6 años de formación (5 académicos y 1 de internado). En algunos lugares se mencionó un número de 3 estudiantes y en otros 5. Éstos van dos o tres mañanas de la semana a los consultorios y el resto del tiempo reciben clases en diferentes lugares de la zona, como las instalaciones del Instituto de Cooperación Educativa (INCE) en el municipio Sucre.

No todos los estudiantes pertenecen a los barrios donde reciben su entrenamiento. En varios casos provienen de otros sectores. Ello es atribuido a la falta o la declinación de los aspirantes. Sin embargo, en el barrio León Droz Blanco, el Comité de Salud no fue consultado acerca de estos estudiantes. Ellos llegaron y comenzaron a trabajar con el médico. La coordinadora se ha propuesto que los estudiantes no perturben el trabajo del consultorio tal como ha venido andando. Para el comité, lo primero es atender a los pacientes y dar una buena imagen de lo que se hace dentro del consultorio.

Al consultorio del barrio Los Pinos del municipio Vargas asistían 4 estudiantes. De éstos, una muchacha era la que tenía más chance de pasar el examen por su excelente dedicación, aun cuando tenía hijos y un esposo que no estaba con el proceso. Al cabo de unos meses, todos los aspirantes habían renunciado. Para la médica cubana, la formación no comenzó de una manera adecuada. No se crearon las condiciones apropiadas para hacerlo. "Es como colocar la carreta al frente de los bueyes". No existían los locales para dictar los cursos, los médicos estaban llenos de actividades, los materiales no llegaban y, además, los jóvenes tenían que movilizarse a gran distancia para ver otras materias, salían de noche y muchas veces no encontraban transporte de vuelta.

Qué se atiende y cómo: la cobertura y la dispenzarización en salud

La atención médica de Barrio Adentro I consiste, por una parte, en consultas externas dirigidas a la evaluación integral de las personas, la atención a enfermedades agudas de tipo respiratorio, diarreicas e infecciosas (escabiosis, micosis, piodermatitis, parasitosis, neumonía, dengue, entre otras) y una atención básica para enfermedades crónicas, particularmente la hipertensión, la diabetes y las cardiopatías. La atención hace especial énfasis en el control de la salud de los niños/as, las mujeres embarazadas, los adolescentes y los ancianos. En caso de dolencias, los médicos/as cubanos/as practican la acupuntura.

Los consultorios deben referir a los pacientes con problemas más complejos a centros de atención especializados en ambulatorios y hospitales del país, o su traslado a Cuba, fundamentalmente en casos de intervención oftalmológica o traumatológica. Estos pacientes deben tener todos sus papeles en regla y son incluidos en una lista de espera. Hasta el año 2004 eran pocos los centros que servían de referencia. En el municipio Vargas los pacientes se remitían al ambulatorio de la gobernación, pero el personal estuvo resistente a trabajar con médicos/as cubanos/as. En el municipio Libertador se referían principalmente al Hospital Militar. Los médicos/as cubanos/as no están autorizados para atender casos de emergencia que requieren de intervención quirúrgica y hospitalización. Pueden ayudar a estabilizar a los pacientes y los acompañan hasta llegar al hospital.

En los municipios Libertador, Sucre y Vargas están esperando la apertura de las Clínicas Populares. En el municipio Sucre ya existen 3. Dos de estas clínicas son ambulatorios remodelados (una perteneciente al IVSS y la otra era de la alcaldía de Sucre que se adscribió al MSDS). La tercera es completamente nueva. Sin embargo, todavía no están en funcionamiento a pesar de estar listas y equipadas, debido a que no han podido encontrar personal médico venezolano que quiera trabajar en ellas. Se han publicado avisos de concurso en todos los periódicos nacionales, pero no han tenido respuesta. Según los comités del municipio Vargas: "La Misión Barrio Adentro no es exactamente la solución al problema de salud. Es aliviar casos de emergencias como fiebres, gripes... No solventa todo el problema. Como el Presidente lo dijo: él quiere que hayan clínicas populares para resolver el problema...".

A cada persona atendida se le abre una historia médica individual y se elabora una Carpeta Médica Familiar con los datos de todos los miembros de su familia y el lugar donde residen. En estos registros se conocen los antecedentes de enfermedades, padecimientos y tratamientos recibidos. Los exámenes (de sangre, orina y heces), que son importantes para conocer el estado de salud y el diag-

nóstico de enfermedades, se solicitan directamente a los pacientes, quienes generalmente los pagan en centros de salud o laboratorios privados. Se espera que los Centros de Diagnóstico Integral (CDI) de la segunda etapa de Barrio Adentro resuelvan el acceso a exámenes diagnóstico en forma gratuita. En particular para las citologías, que deben realizarse las mujeres regularmente, se hacen jornadas especiales en las que un grupo de enfermeras cubanas y venezolanas las recogen y devuelven en días determinados.

Por otra parte, los médicos/as cubanos/as llaman dispensarización a las actividades que comprenden visita domiciliaria, educación, prevención y vigilancia de la situación de salud y seguimiento a personas enfermas, personas con discapacidades físicas y mentales y personas en riesgo. Para ello es necesario conocer a la gente que vive en el sector o área servida por el consultorio, así como las condiciones de vida y salud de todas las familias, a través de censos y diagnósticos de salud. La dispensarización permite programar mejor las actividades del consultorio, reducir los volúmenes de consultas, establecer prioridades y bajar los riesgos de casos de emergencia o muertes por falta de asistencia.

Casi todos los consultorios, temporales y módulos, realizaron censos y diagnósticos a la llegada de los médicos/as cubanos/os. No obstante, la información que los comités levantan llega más directamente al MSDS que la que recogen los médicos/as cubanos/as, porque esa información va por arriba, primero pasa a los coordinadores/ras cubanos/as y después al Ministerio. "Tenemos un diagnóstico de salud de la comunidad. Además de las estadísticas que lleva el médico y el censo que elaboramos junto con él".

En la zona 6 del barrio José Félix Ribas ya han hecho dos censos. Por exceso de población, los consultorios de la zona 1 del barrio José Félix Ribas no han terminado de censar a los casi 200.000 habitantes del barrio. En la urbanización La California sólo se ha censado a 1.000 de 10.000 personas que habitan en la urbanización. De acuerdo con la médica cubana, éste es un comportamiento atípico porque se encuentra ubicado en una población de clase media, en la que la mayoría de las personas no quieren ser censadas por los médicos/as cubanos/as ni por el Comité de Salud que apoya las actividades del consultorio. El Comité de Salud de la Prolongación Carlos Soublette en el municipio Vargas también participó en el censo catastral de los Comités de Tierras, pero éste implica mediciones complicadas. Esta información también se cruzó con la Carta del Barrio, que recoge la historia del barrio con apoyo fotográfico.

En el barrio León Droz Blanco las actividades del consultorio se restringen a las consultas de médicos y odontólogas. No se hacen visitas regulares a las familias en el barrio. El médico cubano sólo tiene un solo paciente que ve frecuentemente, por su condición de discapacidad. El censo con el que cuentan es el que realiza la Asociación de Vecinos desde hace tiempo atrás. Hasta ahora no han hecho un diagnóstico de salud. Tampoco poseen carpetas familiares ni han hecho un análisis del perfil de enfermedades que se ven en consulta, aun cuando llevan registro detallado de cada paciente en las historias médicas individuales.

El médico atiende consulta por la mañana de 8am a 12m y en la tarde realiza visitas de terreno. En los sectores donde hay dos médicos, se turnan y puede haber atención hasta la tarde. En el barrio León Droz Blanco de la parroquia San Pedro les fue asignado un solo médico, así que por las tardes el consultorio se encontraba cerrado. Cuando hay un solo médico/a trabajando, la ausencia de éste

amerita cerrar el consultorio a menos que haya alguna actividad prevista y se encuentre presente algún integrante del Comité de Salud. El comité de este barrio solicitó otro médico a la alcaldía Libertador y le fue asignado un médico venezolano que hace consultas por las tardes. Generalmente los sábados, los médicos/as cubanos/as hacen reuniones con sus coordinadores para evaluar el desempeño de las actividades y dar seguimiento a las investigaciones de salud que deben realizar como parte de sus labores. Los domingos son días de descanso.

La gente percibe que los consultorios de Barrio Adentro I están activos 24 horas, pero en realidad no es así. Lo que ocurre es que por norma de conducta el médico/a está dispuesto y preparado para atender cualquier caso de emergencia fuera del horario. Como dice un comité: "Los médicos atienden a la hora que sean requeridos". En los módulos, esta atención de emergencia es más fácil ya que las personas localizan al médico/a en el mismo consultorio; es menos fácil en los consultorios que funcionan en casas, porque el médico/a vive en otro lugar que no siempre ofrece seguridad en horas nocturnas.

Los consultorios también organizan, junto con los entrenadores/ras cubanos/as (donde los hay), actividades para el ejercicio físico de adolescentes, mujeres y ancianos. Los que más se conocen son los Clubes de Abuelos, llamados así por las comunidades. En el barrio León Droz Blanco de la parroquia San Pedro no encontraban receptividad para constituir clubes de adolescentes. Luego, intentaron con los ancianos. Al comienzo iban 3 pero progresivamente fue aumentando el número. En estos momentos cuentan con un Club de 45 integrantes con edades comprendidas entre 50 y 70 años. Realizan ejercicios pasivos, bailoterapia, fiestas de cumpleaños y algunos paseos. Es el club más grande de todo el Área Metropolitana. En el sector Mamo del municipio Vargas, sobre todo los ancianos han encontrado una gran ayuda en el consultorio. Existe un Club de Abuelos donde pueden asistir personas mayores de 40 años, para que realicen actividades físicas durante 3 días a la semana. También se realizan fiestas por colaboración de la misma comunidad y de los participantes. Por el contrario, en el sector 1 de la Prolongación Carlos Soublette del municipio Vargas los entrenadores no saben fútbol y tienen una larga lista de niños registrados para aprender este deporte. En otros sectores, los clubes de abuelos fueron decayendo porque los adultos dejaron de asistir.

El médico depende mucho del Comité de Salud. Sin el apoyo de sus integrantes no es posible realizar cabalmente las actividades de dispensarización. En el sector Las Casitas de la parroquia La Vega las integrantes del comité hacen contacto con las familias que irá a visitar el médico cada semana. Así, tanto el médico como el comité saben la situación de salud de cada familia. En estos contactos, el comité les da cita a las personas. Si la persona está muy enferma y no puede acudir, el médico va a sus casas. Eso ha hecho que el número de consultas disminuya. Un ejemplo de las actividades de educación y prevención de la salud donde participan activamente los Comité de Salud es la que hace el consultorio de Carretera Negra, presentado en el cuadro 2.4.

Cuadro 2.4

Programación de actividades de educación y prevención de la salud en el sector Carretera Negra, parroquia La Vega

Actividad	Responsables	Tiempo	Evaluación
Capacitación de líderes formales e informales como promotores de salud	Médico	1 vez al mes	Examen final
Charlas educativas sobre higiene sanitaria	Comité de Salud	Cada 15 días	Grupo focal
Saneamiento con escobas, palas, picos, machetes, tanques de basura	Comité de Salud	Tercer domingo de cada mes	Observación
Cara a Cara, para problemas de alcoholismo	Médico en consulta y terreno	Los jueves de cada semana	Encuesta
Video-debate sobre alcoholismo, enfermedades infectocontagiosas e higiene ambiental	Médico y Promotores de Salud	Cada 15 días	Encuesta
Operación tun-tun para detectar niños sin vacunas	Promotores de Salud	Primer sábado de cada mes	Observación

La dispensarización depende también del clima político en la comunidad y de las condiciones de trabajo de los médicos/as cubanos/as. En el sector Fermín Toro de la parroquia San Bernardino el médico no practicaba las visitas en terreno. El Comité de Salud reclamó esto y estas actividades se han ido regularizando con lentitud. En el sector La Trilla de la parroquia San Juan, el comité cuenta: “No conocemos nada sobre la dispensarización y los médicos no hacen estudios”.

En promedio en los consultorios se hacen entre 20 y 30 consultas diarias. El número aumenta cuando el consultorio es a su vez puesto de vacunación, o cuando se prestan otro tipo de servicios como el odontológico, y el volumen de población dispensada sobrepasa la cobertura teórica. En la zona 1 del barrio José Félix Ribas, el censo de la comunidad arrojaba 400 personas, pero la médica cubana y la coordinadora del Comité de Salud explican que el número de personas de referencia es más alto: se estima en 1.000 personas, debido a que atienden a personas de otros sectores, principalmente por solicitar atención odontológica. El mayor volumen de consultas se hace en odontología. En el barrio Los Pinos del municipio Vargas la casa que sirve de consultorio y de residencia para 3 médicos organizó días distintos de consulta para sectores diferentes de la comunidad, dada la gran demanda que tienen. En los barrios José Félix Ribas y El Carpintero del municipio Sucre, con una elevada densidad de población y hacinamiento, ven un promedio de 30 consultas diarias por médico (60 en total al día). Allí los médicos no se dan abasto, a pesar de que cuentan con el número de médicos establecidos. Frecuentemente, estos médicos/as trabajan los 7 días de la semana y por las noches, debido al elevado volumen de personas que solicita atención a cada momento.

Mientras se completaba la instalación de los consultorios y se realizaban las actividades censales y diagnósticas de la dispensarización, particularmente las visitas en terreno para que se conociera a los médicos, el número de consultas fue limitada. Además, los médicos tuvieron que generar la confianza suficiente en las comunidades. En el sector 1 de la Prolongación Carlos Soublette del municipio Vargas había gente que no quería ir a verse con el médico cubano, pero cuando necesitaron de su ayuda lo

recibieron y cambiaron de opinión. Las razones para no asistir eran esencialmente políticas. Para el comité, Barrio Adentro no tiene fines políticos, es una actividad fundamentalmente de promoción de la salud. "Han cambiado su forma de pensar porque no les gustaba el Presidente. El médico está aquí para la prevención, no por política. Cuando han necesitado de ayuda y la han recibido cambian de opinión. De todas maneras, el médico los visita y está pendiente de los problemas. Por ejemplo, en una familia que no quería nada con los médicos cubanos, había una abuelita que no quería pararse porque 'no quería', según sus familiares. Nosotras estábamos pendiente y le contamos al médico. Él fue a verla y después de insistir lo dejaron entrar. La abuela le dijo que no podía pararse, no era porque no quería, sino porque le dolía la espalda. Después de ser atendida con el método de la acupuntura esta señora comenzó a pararse y hoy tiene una actividad física normal".

En el barrio León Droz Blanco de la parroquia San Pedro la gente no iba a consulta porque no querían tratarse con el médico cubano, pero poco a poco se han ido acercando. Por su parte, la gente va muy poco al consultorio de la urbanización La California, pero quienes sí asisten son los adultos mayores. En este sector vive mucha gente de edad avanzada que no tiene los recursos para pagar servicios médicos privados que abundan en la zona, o no tienen seguro médico. "Es una clase media, pero sin recursos", dijo la médica cubana.

¿Hay cambios en la situación de salud?

Los motivos de consulta más frecuentes en los consultorios son las diarreas, los vómitos, la gripe y las heridas que requieren sutura. Las enfermedades más comunes son las diarreicas y las infecciosas-respiratorias, por las condiciones en las que vive la gente. Las comunidades están expuestas a muchos factores de riesgo, en los que tienen más peso los problemas de saneamiento, el tabaco, las drogas, el alcohol y el embarazo en niñas y adolescentes. En el sector Mamo del municipio Vargas los principales problemas del diagnóstico de salud son la falta de agua, la higiene, los residuales (basura) y las aguas estancadas. En el sector de Carretera Negra, los proyectos para el año 2005 eran la educación sanitaria y la disminución de las enfermedades transmisibles y no transmisibles como el alcoholismo y la drogadicción.

La situación de salud varía de acuerdo al sector. Hay sectores, los que están más arriba en el cerro, donde hay más enfermedades por falta de sistemas de recolección de basura. Nosotras sabemos en nuestro sector dónde están los diabéticos, los hipertensos y las embarazadas, sobre todo las adolescentes. Esto lo sabemos por el censo que hicimos en la comunidad y porque estamos pendiente de ellos e informamos de la situación al médico.

En ningún consultorio se reportaron cifras de muertes de niños, maternas o de adultos. Una médica cubana sugería que las muertes de niños/as y mujeres embarazadas o parturientas que registra el MSDS deben producirse en los hospitales y no en los consultorios populares. Algunas muertes reportadas por los Comités de Salud se observan en población joven debido a hechos de violencia. En el sector Las Casitas de La Vega han hecho grandes esfuerzos por "recuperar a estos jóvenes" mediante círculos de estudio, cine, música, deporte. "La mayoría de las muertes que hay en nuestra comunidad es por enfrentamientos entre bandas. Casi siempre la víctima es el hombre". Un trabajo que enfatizan mucho es el que hacen con los adolescentes de ambos sexos en el tema de salud sexual.

El embarazo en las adolescentes es un problema que persiste. El control de las adolescentes embarazadas es una tarea prioritaria que ha dispuesto el MSDS.

De acuerdo con los médicos/as y los Comités de Salud, la situación de salud ha mejorado. Las personas se sienten atendidas y bien tratadas. Los niños/as, embarazadas y adultos mayores tienen historia donde se les lleva un control médico regular y, como cuentan los Comités de Salud de Vargas, “hemos logrado que los abuelos sepan cómo controlarse ellos mismos la tensión”. Los hipertensos, diabéticos, cardiopatas y los que sufren de colesterol, se encuentran bajo control y tratamiento médico. Se mantienen bajo continua vigilancia los brotes de dengue y enfermedades como la leptospirosis. En el estado Vargas se han detectado casos de VIH-SIDA y tuberculosis que no aparecen en las estadísticas de MSDS.

En gráficos que se pudieron observar, las enfermedades diarreicas han venido bajando progresivamente, con picos en algunos momentos, mientras que las respiratorias se han mantenido. Los médicos/as y Comités de Salud dicen que éstas no bajan por las precarias condiciones de vivienda, consumo de agua no tratada y hacinamiento en las que se encuentran los sectores populares.

La dotación de los consultorios: una constante incertidumbre

Al principio, los consultorios no tenían nada: “...si ustedes ven todos los consultorios están dotados con esos instrumentos que aquellas personas pensaban botarlos y nosotros lo hemos recuperado conjuntamente con las comunidades, le hemos echado un poco de pintura y los médicos atienden y esos son los utensilios que ellos utilizan”. En un sector se cuenta que los Comités de Salud llegaron a sustraer de un hospital público camillas, sábanas, guantes y otros insumos. Cuando el director del hospital se dio cuenta de que las faltas eran recurrentes, llegó a un acuerdo con la comunidad para hacerles llegar una dotación, sin necesidad de sustraerla.

Un año después los consultorios comenzaron a equiparse, pero lentamente. Ahora poseen equipos como tallímetros, nebulizadores, estetoscopios, tensiómetros, balanzas para bebés y dispensadores. Estos equipos han sido suministrados por donaciones de los entes gubernamentales. Además cuentan con mobiliario, algunos donados por la comunidad y otros financiados por los entes gubernamentales, especialmente PDVSA (camillas, escritorios, estantes y vitrinas, sillones y sillas, bebederos de agua, archivadores y carteleras, entre otros).

En Vargas todavía la mayoría de los consultorios son temporales. Allí, “cada médico tiene una situación distinta, algunos tienen más insumos y mobiliario porque alguien de la comunidad ‘se lo consiguió’ o trabaja para Sanidad. Los demás reciben poca ayuda de parte de las instituciones y las comunidades apoyan en la elaboración de camillas y donan muebles. Los que se encuentran peor son los que están en los sectores más desasistidos”. En el sector La Baranda de la parroquia Catia, los muebles fueron donados por la comunidad. Al entrar se puede observar que en la sala de espera no hay sillas ni archivadores. Un vecino les prestó una silla larga, de esas que se usan en parques, y que apenas cabe en el espacio de la sala de espera y obstruye el paso de las personas.

Donde existen puestos de vacunación, el MSDS colocó neveras para las vacunas. Son neveras especiales que resguardan la cadena de frío de las vacunas en caso de fallar la energía eléctrica. Así

mismo, estos puestos de vacunación tienen equipos de esterilización para la aplicación de vacunas. En casi todos los módulos también se encuentran los sillones móviles odontológicos con compresores.

Los insumos como inyectadoras, algodón, gasa, alcohol, adhesivos y guantes quirúrgicos se consumen rápidamente y casi siempre los consultorios se encuentran desprovistos de éstos. El constante desabastecimiento hace que se les pida a las personas colaboración para su compra. Cuando los insumos existen son suministrados a todos los pacientes de manera gratuita. Los Comités de Salud son los que gestionan la provisión de estos insumos ante el MSDS, las gobernaciones o alcaldías. “Nosotras los gestionamos, los vamos a buscar y los traemos. Pedimos prestado algún vehículo porque es muy difícil traerlos en autobús. Estas provisiones se han regularizado, pero debemos llevar nosotras un control estricto de cuánto se está consumiendo y cuándo va a faltar para hacer nuevamente las gestiones. Si no se solicita no llega. Ahora tenemos tallimetro, camillas y estetoscopio”.

En el sector Carretera Negra de la parroquia La Vega, el equipamiento fue donado por la alcaldía. Los insumos que faltan, en su gran mayoría son reportados al Comité de Salud por el médico o la auxiliar de enfermería, para que éste gestione la dotación ante la Dirección de Salud de la alcaldía. A veces llegan y otras veces no. Casi siempre están necesitados de inyectadoras, povidine, gerdex, algodón, alcohol, gasas, guantes y adhesivo. El Comité de Salud cuenta que no reciben casi nada y se la pasan solicitando los insumos. Los artículos de limpieza son comprados con la colaboración de las integrantes del Comité.

Los órganos gubernamentales han establecido que la entrega de los insumos se hace a los Comités de Salud, que son hasta el momento la contraparte venezolana de los consultorios. “Donde no hay comité no hay dotación”. Por ello la necesidad de contar con un Comité de Salud registrado por cada consultorio: “Para que podamos recibirlos registran los pedidos como si fuera un ambulatorio. Para eso fue necesario darle nombre al Comité... la coordinación de los comités de salud ha dicho que lamentablemente el consultorio de barrio adentro que no tenga Comité de Salud no recibirá insumos pues éstos sólo serán entregados a los comités organizados”.

Las auxiliares de enfermería cumplen una función muy puntual (la vacunación) y no se encuentran en todos los consultorios. En general, los médicos/as cubanos/as no hacen gestiones oficiales, sino mantener comunicación con los coordinadores de los entes gubernamentales cuando éstos llegan a los consultorios. Los Comités de Salud llevan el control de los insumos, redactan las cartas de solicitud y hasta se encargan de trasladarlos hasta el consultorio. En el sector 1 de la Prolongación Carlos Soublette del municipio Vargas, el Comité de Salud se organiza por equipos para obtener los insumos y cuentan de “odiseas” para trasladar estos insumos hasta el consultorio en vehículos prestados.

El material de limpieza es puesto por los propios comités: “particularmente yo, menos, nada que ver, yo inclusive le doy al módulo: el papel toilette lo compro yo, las cosas de limpieza las compro yo para poder mantener esto limpio, esto está así porque yo soy la que me encargo de comprarlo, pero no me importa, lo hago con mucho amor, no me importa, y no sé si habrán sitios a donde uno tenga que ir, todavía no he averiguado, para que a uno se lo den; pero, no, aquí todo es voluntario, y cuando las cosas se hacen con amor no pesan nada, y mucha gente me pregunta: pero mira, de amor nada más no vive el hombre!... sí pero tampoco, yo te digo, yo tengo dos ‘pensiones, y no te voy a decir yo gasto una de ellas aquí, es mentira, yo gasto aquí 2.500 bolívares en una garrafa de cloro, el

papel lo compro de 12 rollos, eso me dura hasta un mes, porque lo pongo exclusivamente para los pacientes, la cera, nosotros no pasamos cera todos los días, hacemos las cosas para que nos rindan”.

Una enfermera cuenta que han optado por pedir colaboración a los pacientes. En una pared puede leerse un cartel grande en el que se solicita colaboración a los pacientes en material de limpieza, alcohol, gasa, inyectoras, etc.: “no es que queremos cobrarles, es que la condición lo amerita”, decía la enfermera. Los insumos y el equipamiento de odontología es suministrado por los cubanos, pero los guantes son pedidos en colaboración a los pacientes. Los médicos y las odontólogas hacen una lista de lo que falta y se la entregan al Comité de Salud, que hace las gestiones ante las autoridades.

Los insumos del consultorio (inyectoras, algodón, alcohol y adhesivos) son solicitados por el Comité de Salud a varias instancias, pero según lo relatado, casi siempre se pierden días y días y casi nunca llegan. Esto las ha llevado a solicitar la colaboración de las personas que vienen a consulta. Según la médica cubana, estos insumos estaban inicialmente entre los aportes de la Misión Médica Cubana, pero nunca llegaron. Los productos y utensilios de limpieza son costeados por las propias médicas cubanas.

En general, no parece existir un sistema de dotación, abastecimiento y traslado regular de estos insumos a los consultorios, cuestión que preocupa tanto a los médicos/as como a los integrantes de los comités. Igualmente ocurre con los insumos de limpieza y papelería, pero de manera más crítica. Los Comités de Salud compran artículos como el cloro para la asepsia de los consultorios, y piden donaciones de papelería y artículos de limpieza a las gobernaciones y alcaldías. Ésta es una tarea que depende de cuán pendiente y movido sea el comité. “No todo es culpa del Estado. También cuenta si los Comités están pendientes y activos. Cuando se quedan dormidos, los insumos comienzan a escasear. Los módulos son de la comunidad y es la misma comunidad, la que tiene que trabajar por éste”.

Los medicamentos dependen de Cuba

Los medicamentos llegaron con los médicos, aunque no simultáneamente. Estos son provistos por la Misión Médica Cubana. “Los módulos dan la medicina, eso hace que la gente vaya”. Regularmente llegan a un depósito del cual se distribuyen a todos los consultorios. Los médicos se los suministran a las personas en forma gratuita, tanto en consultas como en visitas en terreno. Cuando el médico no tiene el medicamento, da la orden para que la gente lo compre en farmacias.

Las boticas populares de Mercal, que se supone serían parte de Barrio Adentro, no existen, están cerradas o se encuentran desabastecidas. La botica popular del barrio El Onoto funciona en un pequeño local dentro de un establecimiento Mercal tipo I. La dependiente es una auxiliar de farmacia con 16 años de graduada. Ella depende del ministerio de Salud y Desarrollo Social, específicamente del programa SEFAR-SUMED. Dentro de la botica se suministra una lista de 128 medicamentos. No se despacha a ninguna persona sin un récipe médico. El precio del medicamento tiene 80% de descuento. La botica está abierta todos los días, desde las 8:30am hasta que cierra el Mercal.

Sin embargo, la mayoría de los medicamentos no tienen salida porque ya no se usan. Han salido sustitutos más efectivos. Muchos medicamentos esenciales no existen y desde hace dos años no hacen grandes reposiciones. Es por ello que casi nunca los pacientes obtienen allí el medicamento

que buscan. De 60 personas atendidas diariamente, más de la mitad se van sin el medicamento. No hay supervisión ni tampoco posibilidad de reemplazo de la dependiente en caso de que ésta tenga algún inconveniente. Cuando esto ocurre, la botica se tiene que cerrar. El programa no dota los implementos de limpieza, así que la propia dependiente los compra de su bolsillo.

El papel de las instituciones

Los Comités de Salud perciben un cambio en la respuesta del Estado. “Antes de estar el Presidente, se nos hacía difícil todo. Teníamos que salir a la calle, todo lo conseguíamos a la fuerza. Ahora, sí nos hacen caso. En los gobiernos anteriores todo se manejaba por partido. Nosotros damos la vida por el Presidente, pero no creemos en el partido. Primero consultamos a la comunidad para saber si es beneficioso para nosotros. Así lo diga el presidente, pero si la comunidad no lo quiere no lo hacemos. Nosotros somos el soberano. Ahora, existe más atención”.

Pero, también consideran que las instituciones no funcionan. “Los cubanos van por un lado y las instituciones por otro. Los cubanos están separados del nivel nacional”. Ellas mismas son un obstáculo para el avance y no son aliadas de la comunidad. Los comités han asumido más cosas de las que les hubiera gustado. En Vargas, la gobernación y la Dirección de Salud no reciben a las comunidades y de hecho puedes leer un aviso público en la puerta que dice: las comunidades pueden venir tales días, los Comités de Salud otros días y los miembros de las UBE y Comités de Tierra, cuando quieran.

La falta de respuesta y la descoordinación entre los organismos gubernamentales les preocupa, porque eso puede amenazar la garantía de sostener la misión y repetir los mismos problemas. Existen varios aspectos donde la relación de los consultorios de Barrio Adentro con los organismos gubernamentales no funciona:

- En información confiable sobre los recursos que existen, los planes de construcción de los módulos y la compra de casas (en caso de no haber terrenos aptos), y la disponibilidad de personal médico venezolano que se encargue de apoyar al médico en los consultorios.
- En la reubicación de los médicos/as cubanos/as en módulos “barrio afuera” o en lugares fuera del alcance de la comunidad, sin consultar con los Comités de Salud que han venido trabajando más de 2 años con los médicos/as.
- En la calidad de construcción, el mantenimiento y las reparaciones de los consultorios, así como en la gestión de los insumos médicos y no médicos.
- En las condiciones que exige el MSDS a los Comités de Salud para participar en las actividades de los consultorios, así como en los programas de formación y capacitación para los integrantes de estos comités.

Adicionalmente, existen divisiones dentro del sistema de salud. Ninguno se coordina con el otro. Hay al menos tres tipos de coordinación, la que hace el ministerio de Salud, la de la alcaldía y la del coordinador cubano. Si ese problema no se resuelve, repetiremos las mismas dificultades del sistema de salud con los consultorios. Existe un problema de competencias. Es necesario voluntad política para enfrentar las divisiones en salud. Es importante garantizar la progresividad de los derechos que se han logrado con Barrio Adentro. “Dejar a un lado lo politiquero. Lo único que les interesa es que las

comunidades vayan a votar por ellos". Lo primero para los comités es voluntad política para superar las divisiones y competencias.

Los dos actores más importantes para que Barrio Adentro funcione son la comunidad y los médicos cubanos. "Barrio Adentro llegó aquí porque los médicos cubanos llamaron a otros. Están separados del nivel nacional". Así mismo, "sólo la organización comunitaria es la que puede cambiar esto. Esto no se puede hacer en una institución a través de una oficina". En general, los entes gubernamentales han tenido una participación secundaria. Los Comités de Salud entienden que Barrio Adentro es algo que la comunidad construyó por sí misma y, por tanto, les pertenece: "Esto no nos lo dio el Estado. Lo hicimos nosotros".

Para los comités, las organizaciones comunitarias deben ser fortalecidas para que los comités no dependan tanto del médico.

Es necesario superar la desconfianza de la gente. Con Barrio Adentro han tenido lo que nunca habían visto antes. Este programa ha hecho que la gente cada vez más tome en cuenta su salud y conozca cuál es su estado. Además de contar con las medicinas en forma gratuita. No han tenido dificultades serias y si las ha habido se resuelven adentro, entre los miembros del comité y en el barrio. La misma comunidad es un obstáculo. Las mayores dificultades las ha habido con los mismos miembros del sector.

"... yo tengo 56 años, y llevábamos cuarenta años de una democracia disfrazada, ¿por qué?, porque aquí no pasaba nada, aquí aparentemente no habían muertos, no habían ladrones, aparentemente todo estaba bien; pero es como un río tranquilo que por debajo es donde va la corriente, eso para mí significaba aquellos cuarenta años, que nosotros nos decíamos: 'mira, mañana son las elecciones, hay que votar por fulanito, ¿y por qué? Porque ése es chévere, ése es el que si gana yo no se quién lo va a poner a valer', y entonces siempre aquel interés, y yo me preguntaba: ¿y nosotros vamos a estar toda la vida así?..."

"... el comandante Chávez fue que me incentivó a que yo sí podía, a que yo sí debía, a que yo sí puedo, ¿por qué? Por sus palabras, ese por ahora a mí me llenó de mucha esperanza, ¿verdad? Y me dio satisfacción. Fue cuando yo me di cuenta de que algún día soñé de que yo podía ser luchadora, yo soñé despierta, de que yo me montaba algún día en una tarima con un micrófono, y llamaba a la gente a que viniera, a que se acercara. Y mira, no se me ha dado la oportunidad de hacerlo en una tarima..."

"... he llamado a mis compatriotas a que luchen, a que nos organicemos, y cada vez que puedo lo hago, con micrófono y sin él, y llamo a la gente... no es que trato de enseñarlos, no, más bien de manifestarles mis ideas, porque yo pienso, que si nosotros mezclamos nuestras ideas sacamos algo mejor... Y bueno, me gusta compartir con todo el mundo, y estoy en la esquina, y estoy en la panadería, o sea, yo hablo con la gente, yo hablo con el pueblo, gente nuestra, gente igual que yo... y bueno, sí, ese fue un sueño que se me dio, que se me logró, porque me siento bien, me gusta cuando hablo, me gusta cuando estoy en una reunión, y de repente me señalan, me nombran como ejemplo, eso me gusta, ¿ves?... me gusta porque me llena, me gusta porque me doy cuenta que mi trabajo ha valido la pena..."

“... este módulo donde estamos hoy, esto es un logro de nosotras... así es que me gusta a mí, todo cómodo, humilde, pero que sea verdad... Yo quiero que Venezuela siga siendo un país libre, democrático, que tengamos disciplina, que nadie nos critique negativo, que seamos ejemplo, que recopilemos todas las mejores ideas de todas las personas que se dirigen a uno, a los venezolanos, que enarbolemos la bandera y podamos cantar nuestro himno, y podamos cantar con satisfacción, de verdad; que estamos luchando por algo que nos corresponde, por algo que hace muchos años teníamos que tenerlo, y no lo teníamos, no porque no lo había, porque potencial siempre lo ha habido, lo que pasa es que, lamentablemente, grupos de personas inescrupulosas, que están pendiente de ver a quien se llevan por el medio, de llenarse ellos...”

Relatos de la Misión Mercal

Los Mercales: *¿cuándo se iniciaron?*
 ¿quiénes fueron sus impulsores?
 ¿qué servicio prestan?
 ¿a quiénes atienden?

En Las Casitas de La Vega, el módulo comenzó a funcionar en abril de 2004; en El Onoto, Caricuao, en septiembre del mismo año, y el de Gramovén, en Catia, en noviembre. Los dos primeros surgieron como respuesta a una solicitud de la comunidad organizada, y el de Gramovén, instalado dentro del Núcleo de Desarrollo Endógeno Fabricio Ojeda (NUDESFO), a la propuesta del presidente de la República para que allí funcionara un módulo de Mercal más grande que los existentes: como un automercado.

En estos puntos de venta se expende una creciente diversidad de productos, inicialmente alimenticios y más recientemente también de limpieza y de aseo personal, a precios más bajos respecto al mercado, precios que desde que fueron fijados se han mantenido sin cambios. Atienden todos los días de la semana, desde las 8am hasta las 6pm y los domingos medio día.

Las personas que compran en estos módulos son principalmente habitantes de la zona. Los módulos de Las Casitas y Gramovén reciben también compradores que habitan en otros sectores de la ciudad: al Supermercado “viene gente de todos los sectores de Caracas”; en el de Las Casitas compran personas que toman la vía Panamericana para desplazarse entre Caracas y su vivienda (ubicadas en los altos mirandinos). Al de El Onoto “viene gente desde Guarenas”.

El Supermercado de Gramovén constituye el segundo módulo en ventas de Mercal C.A. (el primero es el Supermercado que está ubicado en San Martín). En este establecimiento se atiende regularmente entre 500 y 600 personas por día y hasta 800 los días que expenden pollo y es quincena; debido al gran volumen de personas que lo utilizan, se hacen colas para entrar. En El Onoto, por su parte, diariamente reciben entre 300 y 600 personas y venden entre 3 y 6 toneladas métricas de productos. En Las Casitas la venta mensual ha aumentado de 62 toneladas métricas en enero a 86 en julio de 2005 y atienden alrededor de 270 personas por día.

¿Con qué cuentan los mercados?: infraestructura, personal y equipamiento

Estos módulos fueron construidos especialmente para la puesta en marcha del servicio de acuerdo a las especificaciones de tamaño y distribución establecidos en los diseños. El módulo de Las Casitas, en La Vega, corresponde a un modelo básico tipo I y el de El Onoto, en Caricua, es un modelo ampliado tipo I. En lo que respecta al módulo del Mercal que funciona en el NUDESFO, Gramovén-Catia, constituye el primer Supermercado construido.

Todos están ubicados a la entrada de la zona y tienen acceso vehicular.

El espacio dentro de los módulos está dividido en: la zona de atención a los clientes o "piso de venta"; el sector para depósito o "piso de almacén", y la oficina, que en el caso de los módulos tipo I no se encuentra separado del espacio destinado al almacén. Todo ello en el mismo nivel, salvo en el Supermercado, el cual cuenta con dos niveles: en el superior se encuentran parte de los depósitos, la zona de oficina y un espacio para los vigilantes.

En cuanto a los servicios de red básicos para su adecuado funcionamiento, en Las Casitas y El Onoto los módulos no cuentan con agua permanente, mientras que el Supermercado tiene tanque para su almacenamiento, sin embargo, presenta dificultades con la electricidad. En todos los casos cuentan con servicios de ventilación que resultan también insuficientes siendo que el techo es de metal, las neveras y cavas generan calor y los módulos atienden diariamente gran cantidad de personas.

El equipo de trabajo de los módulos está conformado por un jefe del módulo, un asistente administrativo, almacenistas, cajeros y vigilantes. Todos son funcionarios de Mercal C.A., a excepción de los vigilantes, quienes forman parte de una empresa o cooperativa contratada por Mercal C.A. para brindar el servicio de protección las 24 horas del día. En Las Casitas y en El Onoto el equipo está conformado por 10 personas (jefe del módulo, asistente administrativo, 4 almacenistas y 4 cajeros) mientras que en el Supermercado trabajan 16 personas, que a su vez forman parte de una cooperativa; ellos esperan más adelante hacerse cargo directamente del Supermercado.

Aunque los entrevistados expresan no haber recibido suficiente capacitación para las actividades que realizan, la jefa del Mercal de Las Casitas expresa gran satisfacción personal y profesional por lo que hace actualmente: "el trabajo humano, con la gente, me hace feliz", en contraste con su experiencia de trabajo anterior, durante 10 años en un banco: "la empresa privada te seca el alma".

En la zona destinada a la atención al público los módulos cuentan con equipamiento para colocar los productos para la venta, tales como estanterías y neveras para guardar los productos que requieren mantenimiento a bajas temperaturas. En la zona destinada al almacén, hay también cavas. En todos los casos se indica que la capacidad con la que cuentan para congelar y/o mantener refrigerados esos productos es limitada: "una vez que recibimos el pollo, hay que venderlo rapidito". Para los aspectos administrativos, los módulos cuentan en la zona de atención al público con equipamiento para el trabajo de los cajeros (cajas registradoras y mobiliario destinado para procesar la compra) y en la zona del almacén, cuentan con escritorio, computadora, archivador, estante y cofre de seguridad. Adicionalmente, en Las Casitas, los vecinos velan también por la seguridad del Mercal.

¿Cómo funcionan los mercales?: productos, gestión administrativa y mantenimiento

Los productos que expenden son principalmente suministrados por Mercal C.A., a través del respectivo centro de acopio que les surte regularmente. También se expenden algunos productos elaborados y comercializados por pequeñas cooperativas, como yogurt.

Los productos se han ido diversificando con el tiempo, lo cual ha incidido en el aumento de la cantidad de mercancía en el local y también de las ventas. Inicialmente eran importados casi en su totalidad. Progresivamente ha aumentado la comercialización de productos nacionales; sin embargo, han resultado insuficientes para cubrir la demanda (el arroz y las caraotas, por ejemplo) o de calidad inferior a lo importado (casos del pollo y la carne).

Se conocen como productos “estrella”: el pollo, la carne, la leche (la carne tienen varios meses sin recibirla; el pollo no lo reciben con regularidad). En cuanto a la calidad, se indica que también ha mejorado. Se menciona el caso de las pastas: “Cuando el producto baja de calidad, la gente lo dice y ella lo comunica”.

En los módulos de El Onoto y Gramovén en el local del Mercal funciona también la Botica, la cual es gestionada como parte de los programas de salud. En Las Casitas, aunque el módulo cuenta con el espacio destinado para su ubicación, hasta ahora no ha funcionado por considerarla “no rentable”.

En la gestión administrativa, el personal del módulo cuenta con un Manual de Normas y Procedimientos así como con un sistema electrónico elaborado por Mercal C.A. Este sistema indica los productos vendidos así como el inventario de lo que se encuentra en el almacén y en el piso de venta. Ello les permite llevar un control de las pérdidas por robo, una vez desincorporadas las “mermas” debidas a empaques rotos o mercancía vencida. Del sistema se destaca su lento funcionamiento, por eso se hacen colas las quincenas y cuando despachan pollo.

La limpieza de los módulos es realizada en algunos casos directamente por el mismo personas del módulo (en Las Casitas y en El Onoto) quienes se rotan para cubrir esta actividad (en Las Casitas) o se la asignan a alguno de ellos (a los almacenistas, en El Onoto). En otros casos (Gramovén) el personal del módulo reúne fondos con los que pagan a otra persona para que realice las labores de limpieza.

Para el adecuado mantenimiento de los productos alimenticios es fundamental mantener a los roedores alejados del módulo. Para ello, Mercal C.A., a través de una cooperativa, garantiza regularmente la fumigación; también en algunos casos (Gramovén) el personal utiliza mecanismos alternativos para eliminar este peligro, tales como disponer de animales que se alimenten de los roedores (culebras, lechuzas, gavilanes).

Las Casas de Alimentación: ¿cómo se inician y quiénes las impulsan?

Las Casas de Alimentación visitadas llevaban funcionando para el momento de las entrevistas entre un año y año y medio, habiendo iniciado la prestación del servicio durante el año 2004: en Las Casitas en febrero, en El Bambú en julio, en El Onoto en agosto. Conocida la existencia del Programa hacen gestiones para su establecimiento en la comunidad respectiva, ofreciendo la infraestructura para ello.

¿Dónde funcionan las Casas?: infraestructura y equipamiento

Las Casas de Alimentación están ubicadas en casa de alguna de las señoras que pertenecen al equipo de cocina y que usualmente fue la persona que impulsó la idea en el barrio. En Las Casitas y El Onoto, además de la Casa de Alimentación, en la vivienda funcionan ambientes de la Misión Robinson.

En la Casa de El Bambú, al lado de la puerta, existen dos carteles grandes, uno identifica el local como Casa de Alimentación y los organismos de los cuales depende inicialmente (PROAL y ministerio de Agricultura y Tierra), en el segundo cartel y en letra grande, se exponen las normas básicas de funcionamiento de la Casa. Entre las principales normas se encuentran:

- la comida es exclusivamente para personas necesitadas tales como niños, embarazadas, adultos mayores e indigentes, con un cupo máximo de 150 personas;
- el horario de almuerzo es de 11:30am a 2pm; y el horario de merienda a las 4:00pm;
- los aspectos no permitidos son la atención fuera de horario, entregar o solicitar los alimentos crudos o entregar juntos el almuerzo y la merienda.

El sitio de preparación de la comida es el mismo de la cocina de la casa. En Carretera Negra y El Onoto este espacio es muy pequeño para los muebles y el desenvolvimiento del personal. En todas las Casas se observó una infraestructura cuidada y los espacios limpios. La Casa está equipada con una cocina, cava y nevera, además de las ollas y utensilios de cocina. La cocina es baja y está compuesta por 4 hornillas que funcionan con gas. No obstante, refieren que los utensilios no son los apropiados, necesitan una batidora y utensilios industriales, no tan pequeños como los que reciben. En sustitución a los dañados, en El Onoto se espera que pronto le envíe PROAL unos nuevos (cuchillos, rallos, colador, cuchara de palo) y equipos más apropiados para el volumen de alimentos que preparan (licuadora industrial).

La instalación de los muebles y equipos fue realizada por personas de PROAL o por el mismo equipo de la comunidad encargado de la Casa cuando PROAL tardó en ir a instalarlo (El Bambú). En relación con los servicios, no reciben agua corriente todos los días. En El Bambú poseen un tanque de agua, pero no había sido instalado aún por PROAL. Para el servicio eléctrico debería suministrárseles un apoyo de 60.000 bolívares mensuales para el pago, pero hasta ahora no lo han recibido y tienen una deuda acumulada. Si la conexión con la compañía eléctrica falla, se conectan ellos mismos a los postes de luz. Así mismo, deben recibir de PROAL semanalmente una bombona de gas, pero el suministro no siempre es regular.

¿Qué alimentos reciben y qué comidas se preparan?

Semanalmente las Casas de Alimentación reciben de PROAL paquetes de alimentos, entre los cuales se encuentran pastas, arroz, leche, avena, lactovisoy, charcutería (mortadela), verduras y vegetales, frutas y algunas veces carnes, pollo y res. El camión que trae los alimentos, los deja en la puerta. Por norma de PROAL tienen prohibido pasar al interior de la casa. Así que las mujeres trasladan los bultos a la casa o piden ayuda a personas de la comunidad (también para que vean la mercancía que reciben). Mensualmente PROAL les suministra los materiales de limpieza necesarios, tales como jabón, cloro, quita-grasa, guantes, esponjas.

De acuerdo con los entrevistados de El Bambú, la calidad de los alimentos es muy buena, con excepción de la pasta larga y algunas veces la carne que tiene tanta grasa, que al quitársela queda muy poco. En Carretera Negra la entrevistada indicó que los alimentos no llegan con la regularidad necesaria. Desde hace 2 meses no reciben carne, sólo pollo. No saben por qué. Al principio recibían una carne de muy buena calidad, después comenzaron a recibir una carne con mucho pellejo. Hace poco estuvieron 4 días sin trabajar porque los alimentos no llegaron.

El atraso en el pago a los transportistas impide dotación de alimentos y por tanto atención a beneficiarios. El problema no es solamente que no puedan trabajar, sino que los usuarios comienzan a decir que fueron ellas quienes se apropiaron de los alimentos.

Las bebidas que se sirven normalmente son papelón con limón, jugos de frutas y avena. Entre las comidas que se sirven, están sopa y comidas secas. PROAL les suministra un tipo de menú. Sin embargo, los equipos lo ajustan para utilizar los alimentos perecederos lo más pronto posible, antes de que se deterioren, y también para variar el gusto de las comidas. Para ello, en El Onoto están atentas a las sugerencias que les hace la comunidad. Es importante revisar la calidad nutritiva de los alimentos con los que surten a las Casas de Alimentación ya que en Las Casitas observan rápido aumento de peso que no necesariamente va acompañado de mejora nutricional.

¿Cómo funcionan las Casas?

La Casa constituye un puesto de entrega de comida preparada, a través de la reja de la puerta o ventana, a los usuarios que hacen cola afuera para esperarla. La casa no tiene espacio para comedor o para que los beneficiarios coman juntos en mesas.

A cada persona registrada como beneficiario se le entrega una vianda o recipiente de plástico con tapa para servir la comida, junto a un vaso también con tapa. La vianda está compuesta por 2 platos, para la sopa y para la comida seca. El cuidado y limpieza de la vianda y del vaso es responsabilidad del usuario, quien la lleva y la trae todos los días. Cuando pierden las viandas, los usuarios deben reponerla.

El equipo de las Casas trabaja de lunes a sábado (salvo en Carretera Negra donde trabajan hasta el viernes), desde las 7:00am-8:00am hasta la 1:00pm-2:00pm. El día que no reciben agua no pueden brindar el servicio (los martes en El Bambú; los jueves en El Onoto). En cuanto al horario de atención, debido a la gran cantidad de personas que atienden diariamente, no han podido cumplir con la norma de entrega de almuerzo y merienda de forma separada en dos horarios siendo más fácil para el equipo de cocina entregarlo junto, a partir de las 11:00am.

De cualquier modo, la preparación y distribución diaria de alimentos depende de contar con los productos que les surten, de disponer de los servicios de agua, luz y gas, y de la disponibilidad de las cocineras voluntarias.

El equipo de cocineras de la casa de alimentación

El equipo de cocineras es responsable de la preparación y distribución de los alimentos, y de la limpieza del espacio donde funciona la Casa. Está conformado por 5 personas (casi siempre en su totalidad mujeres). Una persona (de ese grupo o adicional) está a cargo de las actividades de coordina-

ción y organización del trabajo. Una persona del equipo es también la dueña de la casa; las otras son familiares o vecinas de la comunidad. Del equipo inicial, algunas personas se han retirado por asuntos familiares o de salud. Sólo en Las Casitas se recibió capacitación sobre el manejo de alimentos antes de iniciar el servicio. Sin embargo, en los equipos cuentan con personas con gran experiencia en la preparación de alimentos (en algunos casos hay veteranas cocineras que cuando jóvenes trabajaban en restaurantes atendiendo un gran número de personas).

Se trata en todos los casos de personas desempleadas a quienes les gusta “trabajar por la comunidad” y lo hacen de forma voluntaria. El trabajo que realizan constituye una actividad que demanda mucho tiempo —lo cual impide realizar otras labores remuneradas— y gran esfuerzo físico (las ollas son muy pesadas), lo que en algunos casos ha generado problemas de salud a las cocineras.

Al equipo de las Casas le corresponde su respectiva ración de comidas (también para sus familiares). Por este trabajo hasta ahora no les han pagado, pero en junio de 2005 el Presidente prometió que recibirán un bono de 180.000 bolívares. Diversas opiniones se expresaron al respecto: “Si no se paga a las cocineras, la Casa de Alimentación no podrá mantenerse”; “Estamos siendo explotados”; “Seguiremos aunque no nos paguen”.

Los beneficiarios: características, selección, reemplazo

La selección de los beneficiarios es realizada por el Comité de Salud del sector. Algunas de las personas del equipo que se encarga de la cocina, o sus familiares, forman parte también de este comité. Entre los 150 beneficiarios de las casas una parte importante corresponde a niños, además de ancianos, embarazadas e indigentes. Los médicos de Barrio Adentro también remiten a las personas con bajo peso identificadas en las consultas. En El Bambú, por ejemplo, de los 150 beneficiarios diarios, al menos 10 son embarazadas, otras 10 son adultos mayores, unos 15 son indigentes, y el resto son niños/as y adultos desempleados. En El Onoto las 150 personas que atienden se distribuyen de la siguiente manera: 106 niños, 3 indigentes, 3 personas con discapacidad, 2 embarazadas, 2 viejitos y el resto personas desempleadas y de bajos recursos. En Las Casitas y en carretera Negra la mayoría de los usuarios son niños; hay también algunas personas mayores e indigentes.

Se han presentado situaciones en las que los beneficiarios no querían hacer las colas, ofendían a las cocineras, criticaban en la cola, peleaban entre ellos. Sin embargo, progresivamente, estas situaciones han disminuido con el buen trato, la información compartida y la calidad de las comidas.

Hay personas que les llevan la comida a otras que no pueden moverse a buscar la comida (personas mayores). Casi todos los niños van solos a buscar la comida (algunos tienen apenas 5 años de edad). Puesto que la sopa se entrega muy caliente y se pueden quemar, y como con frecuencia se les cae la comida, se han hecho llamados a los representantes para que los acompañen, pero no ha sido posible.

La gente ha ido entendiendo que éste es un programa para personas necesitadas por lo que algunos se retiran voluntariamente cuando consiguen trabajo. En Las Casas llevan un control diario de asistencia. Cuando algún beneficiario dejan de ir (tres veces, en El Onoto y en El Bambú; una-dos semanas en Las Casitas) y no comunica razones como enfermedad, se le retira de la lista. En las pla-

zas que van quedando disponibles se van incorporando personas que “lo necesiten de verdad”, en acuerdo con el médico de Barrio Adentro.

Instituciones: PROAL y Mercal C.A.

La supervisión de las Casas es realizada tanto por PROAL como por Mercal C.A. En algunos casos es regular, una o dos veces por semana (Las Casitas, Carretera Negra, El Onoto); en otros es esporádico (El Bambú), aunque antes fue frecuente. En las entrevistas se indicó que se requiere de ellos regularidad y sobre todo “no control” sino apoyo de carácter resolutivo.

El voluntariado: ¿es sostenible?

Las Casas de Alimentación funcionan en parte de una casa del barrio en la cual, una vez acondicionada y dotada de enseres y alimentos por PROAL y Mercal C.A., cinco mujeres de la comunidad —de forma voluntaria y diariamente, desde muy temprano en la mañana hasta iniciada la tarde— preparan los alimentos y distribuyen en viandas —a través de una ventana o puerta— la ración correspondiente a 150 personas muy pobres y/o con necesidades especiales de la comunidad. Los equipos de las Casas con este trabajo combinan objetivos: “se benefician y ayudan a la comunidad”.

Sin embargo, las mujeres quieren “que les tomen más en cuenta”. Ellas trabajan una gran cantidad de horas al día y hasta el momento no han recibido ningún apoyo monetario a sus esfuerzos, a pesar de que el Presidente anunció en varias oportunidades la asignación de recursos para ayudarlas. Algunas expresan sentirse explotadas y otras están dispuestas a retirarse de no recibir una ayuda digna. La mayoría dicen encontrarse en situación de desempleo y esta situación es la que les permite apoyar el programa con su trabajo voluntario.

Relatos de la Misión Vuelvan Caras

Los lanceros y las lanceras hablan

La Misión Vuelvan Caras (MVC) surge por la preocupación del Presidente ante el nivel de desempleo que había en el país. Así lo expresan los lanceros y lanceras de la Cooperativa Posada mi Bello Descanso del Núcleo de Desarrollo Endógeno de Los Caracas, estado Vargas. Para ellos esa fue la razón por la cual él lanzó la MVC a través del programa *Aló Presidente*, con el fin de capacitar a la gente para ejercer una profesión y organizarse en cooperativas. En palabras de uno de los entrevistados: “... lo que Chávez quiere, mi presidente, es disminuir el desempleo...”, y más adelante agrega: “... Lo que se quiere es que Venezuela sea productiva y luego vengan otras potencias a invertir en Venezuela... Eso es muy bueno... Eso es el futuro de Venezuela...”.

Las comunidades se enteraron de la Misión mediante difusión formal e informal. La difusión formal se hizo a través de avisos en las comunidades, prensa, radio y televisión². Por esta vía las personas de las comunidades obtuvieron información sobre los objetivos de la Misión. La difusión informal

2. La prensa más citada por los entrevistados es el periódico Últimas Noticias. Otro de los medios destacados fue la televisión, en particular el programa *Aló Presidente*.

se hizo por el contacto de personas con otras misiones. La mayoría de los lanceros y lanceras son estudiantes de las Misiones educativas Ribas, Sucre y Robinson. En las aulas de clases, los estudiantes de estas misiones recibieron información de la Misión Vuelvan Caras por parte de sus instructores. Tal es el caso de la experiencia del estado Vargas donde a los estudiantes se les distribuían planillas para su potencial inscripción en actividades relacionadas con: enfermería, agricultura, corte y confección, turismo y otros. Al respecto, comenta un entrevistado: "... los profesores de la Misión Ribas traían unas planillas para que las llenáramos y colocáramos en qué queríamos trabajar y luego nos inscribimos en el INCE, el cual tenía una Comisión en el Hotel Sheraton..."³. Otra de las vías informales para difundir información de la Misión fue a través de los funcionarios del INCE quienes se acercaron a ciertas comunidades para dar a conocer los objetivos de la MVC. Así lo expresa uno de los entrevistados: "... por allá pasaron cerca de la casa para decirnos sobre los cursos de capacitación en materia agropecuaria y otros..."⁴.

Para inscribirse existen unos requisitos mínimos: la cédula de identidad laminada, dos fotos y llenar una planilla de inscripción con datos personales y las áreas de trabajo donde querían ser capacitados los potenciales beneficiarios. El proceso de inscripción en la MVC fue diferente entre los beneficiarios. En el caso del distrito Federal, algunos se inscribieron a través del INCE, otros se inscribieron en El Calvario y otros fueron inscritos a través de las misiones educativas, especialmente la Misión Ribas. También hubo inscripciones en el Núcleo de Desarrollo Fabricio Ojeda⁵, donde los beneficiarios se inscribieron en el área de calzado y en corte y costura. Mientras que en el estado Vargas los beneficiarios se inscribieron en las instalaciones del Hotel Sheraton donde fueron habilitadas unas oficinas del INCE y SUNACOOB.

Una oportunidad para aprender un oficio y tener un empleo

Los lanceros y lanceras son personas que no tienen trabajo y que buscan capacitarse en la Misión para obtener un empleo. La gran mayoría son madres desempleadas que tienen muchas necesidades. Sin embargo, hay familias enteras que han sido capacitadas⁶. En palabras de uno de los entrevistados: "... la mayoría estábamos desempleadas, ese era el principal requisito...Teníamos que tener tiempo para recibir los cursos de capacitación...". No existe discriminación por edad, color, ideología política, raza y religión. En la Misión entra todo el mundo, especialmente las personas de escasos recursos que no consiguen trabajo. De acuerdo al testimonio de uno de los entrevistados: "No se discrimina a nadie, ni por la política misma, ni las personas opositoras pues muchos de ellos están en la MVC y han formado sus cooperativas..". La mayoría de las personas entrevistadas no culminó el bachillerato y no tenían un oficio. Así mismo, se encontraban personas con algún oficio especializado y otras profesionales.

3. Entrevista realizada a la Cooperativa Posada mi Bello Descanso del Núcleo de Desarrollo Endógeno de los Caracas, estado Vargas.

4. Entrevista realizada a los lanceros de la Cooperativa Agropecuaria Magallanes 654, Dtto. Federal.

5. El NUDE Fabricio Ojeda queda ubicado en Los Magallanes de Catia.

6. En la Cooperativa NUENFAO del NUDE Fabricio Ojeda hay familias enteras trabajando el área textil y de calzado.

Al principio los lanceros y lanceras no tenían mucha claridad sobre los objetivos de la Misión. Algunos pensaban que era una oficina de colocación y empleo. A partir del proceso de capacitación se dieron cuenta de cuál era el propósito real. Un entrevistado comentó al respecto: "... y como uno iba allá, llenaba una planilla, era vuelvan caras, para generar empleo y de acuerdo al perfil de uno lo iban a colocar en un trabajo... eso pensé yo al principio... fue cuando comenzó el programa de capacitación, nos dimos cuenta que era otra cosa..."⁷. Mientras que otro entrevistado señaló: "... yo pensé que nos iban a conseguir el local rapidito para trabajar... Nos metieron gato por liebre"⁸. La mayoría de los entrevistados expresaron que, para ellos, los cursos que se impartieron a través de la Misión tenían como fin crear fuentes de trabajo. En palabras de uno de los entrevistados: "... De lo que se trata es de mantener la mente ocupada en algún oficio... mucha gente desocupada y ociosa, ¿en que piensa?: robar, violar, por ejemplo".

La oportunidad de empleo y de un oficio en la Misión se logra a través de la creación de cooperativas. Para los entrevistados, ese es el deseo del presidente Chávez: "... Él quiere que todos los venezolanos seamos iguales, que todos tengamos un mismo estatus y que eso se lograría trabajando en una misma compañía creada por los propios beneficiarios". Según uno de los entrevistados: "La MVC pretende cambiar la visión educativa, las fallas en cuanto a la estructura educativa. Nos enseñan muchas cosas para valorar lo que el presidente nos está dando, la oportunidad de hacer nuestro propio negocio, una oportunidad de oficio y trabajo"⁹.

Para los entrevistados, las cooperativas representan una empresa o una especie de sociedad de personas que están unidas con el fin de crear un trabajo productivo que genere trabajo para todos los socios. Ellos forman cooperativas con el fin de ser multiplicadores para enseñar y ofrecer a la comunidad lo que han aprendido, "...para que no seamos nosotros lo que nos beneficiemos y lucremos, también la comunidad...". Todos trabajan juntos en una comunidad organizada. En la cooperativa, no hay jefes. Ellos/as son sus propios jefes/as y son ejemplos para las demás. La gente que trabaja en la cooperativa busca ayudarse los unos a los otros. El dinero es colectivo y todos son iguales. Entre los valores que se promueven en la cooperativa se menciona la solidaridad, entendida como el ayudarse el uno al otro. Una entrevistada expresó: "la cooperativa es eso, paz, unidad, como hermanos... es para dar empleo a otras personas desempleadas y luego de seis meses entra como socio de la cooperativa".

Otro de los valores que se mencionan reiteradamente es el trabajo en equipo. Los entrevistados también hacen alusión a la importancia de la promoción de dichos valores a través del sistema educativo formal. En palabras de uno de los entrevistados: "... la cooperativa es llevar a efecto y dar a entender a las personas el trabajo en equipo... A través de la cooperativa uno aprende a compartir, con todos. Lo más esencial del cooperativismo, siguiendo las pautas y las reglas, es el surgimiento de las personas, el trabajo con todos, por eso se hace hincapié que el cooperativismo surja..." Más adelante agrega: "... Se debería obligar, ponerlo como una materia más en las escuelas, universida-

7. Entrevista realizada a los miembros de la Cooperativa NUENFAO, NUDE Fabricio Ojeda.

8. Entrevista realizada a los miembros de la Cooperativa Posada Mi Bello Descanso, estado Vargas.

9. Entrevista realizada a los miembros de la Cooperativa Rena Tour's, estado Vargas.

des, enseñar a compartir a todos desde pequeños... porque muchos no han entendido los valores del cooperativismo....”.

La Misión Vuelvan Caras y el desarrollo endógeno

Las personas entrevistadas que conformaron las cooperativas tienen poca noción de lo que es un Núcleo de Desarrollo Endógeno. Sólo aquellas que conformaron las cooperativas y trabajan o están vinculadas a un NUDE tienen más información al respecto. En el caso de las cooperativas de Caracas, específicamente la Cooperativa Agropecuaria Magallanes 6541, quienes han trabajado en el Núcleo Endógeno José Gabriel Tupac Amaru, entienden por NUDE: “... aquello que viene desde adentro hacia fuera. El desarrollo que tengamos nosotros para que llegue al pueblo y para que así se acabe la rosca... se acabe la explotación... Bueno, que la cosecha que uno haga vaya directamente al pueblo... y se acabe la rosca de la comercialización, y que llegue directamente a ellos... esto es el socialismo que quiere Chávez... Sólo el pueblo salva el pueblo”.

A los socios de la Cooperativa Venezuela Avanza, que funciona en el NUDE Fabricio Ojeda, cuando se les preguntó sobre la noción del NUDE no hubo mucha claridad al respecto. Una de las entrevistadas contestó: “Ahí soy fuera de base, no sé qué es...” Mientras que otra comentó: “... el NUDE es una fuente de desarrollo para los que estamos aquí y los de afuera también. Desde aquí, la comunidad la estamos ayudando. No ahorita, sino más adelante. Nos reunimos los miércoles con la comunidad y ellos plantean sus problemas”.

Con respecto específicamente a la Cooperativa Rena Tour's del estado Vargas, entienden que el NUDE y la Misión están estrechamente vinculados pues los forman con el fin de que trabajen dentro de sus comunidades. La Misión busca cambiar la mentalidad que tiene la gente. Una de las entrevistadas expresó: “pues la gente tiene que comenzar desde abajo, con la agricultura. No es nada más petróleo”. Mientras, que otro lancero difirió y dijo: “la gente no va a cambiar, hay que acabar el mundo para comenzar de nuevo... Eso de la agricultura era otra época. Por ejemplo, mis abuelos y mis tíos son quienes están sembrando. Pero los jóvenes no es de esa cultura”.

En relación a este punto, otro de los lanceros dijo: “Chávez, el gobierno, quieren que uno vuelva a sus raíces: la agricultura, la ganadería, el caserío. Que la gente siembre su café, cacao. Para hacerlo como el petróleo”. Pero otro difirió y expresó: “la cooperativa en agricultura eso es pa' gente mayor. La juventud no le llama la atención eso, por la comodidad, por el pipirisnai, la gente se acostumbra mucho a la comodidad, al facilismo”.

La Misión busca cambiar el modelo económico capitalista. Es la punta de lanza del nuevo desarrollo económico. Es con el trabajo como se va lograr el cambio social y económico. Trabajando se va a disminuir la pobreza, a través de generar empleo. Uno de los entrevistados comenta, que “al abrir la cooperativa vamos a necesitar gente, generaremos empleo y va ser beneficioso para nosotros y para las comunidades...”.

Por otro lado, los entrevistados manifestaron que con la Misión los enseñan a dejar “aquellas otras cuestiones del capitalismo, un proceso de producción que busca aprovecharse de uno, la explotación. Que unos poquitos tengan y otros no. Mientras que el socialismo es igualdad, que todos tengamos...”. Otro de los entrevistados citó este ejemplo: “en el puerto hay un ingeniero que contrata

a la gente pobre por 15 o 25 días. El trabajador se lleva 100 mil bolívares y él se llena los bolsillos”. Mientras que otra lancera reitera otra vez la siguiente frase: “hay que acabar el mundo para comenzar de nuevo. Cambiarle el corazón a la gente es difícil”.

La primera avanzada de los lanceros: “Somos el ensayo y error”

Los cursos de capacitación variaron de acuerdo al área de interés de los estudiantes y de acuerdo a los grupos conformados en las sedes del INCE por cada estado. En el caso de los estudiantes de Caracas recibieron clases en las instalaciones del INCE de San Martín, en el Núcleo Fabricio Ojeda en Catia (Los Magallanes) y en las instalaciones del INCE de la Av. Nueva Granada. Con respecto a los estudiantes del estado Vargas, se habilitaron unos salones en el Hotel Sheraton, donde además había una comisión del personal del INCE trabajando. Los estudiantes de Caracas con interés en el área agrícola recibieron formación práctica y teórica sobre: paisajismo, preparación del suelo, cultivo hidropónico, cultivo organopónico, productos naturales, siembra natural y química. Aquellos interesados en el área textil recibieron cursos de calzado, agricultura, corte y costura, etc.; mientras que los del estado Vargas, con interés en el área de turismo, cursaron estudios de cocina, bar, restaurant, posadas, turismo, hotelería, dulces criollos, recreación y animación, relaciones públicas, entre otros. Todos los estudiantes recibieron cursos sobre cooperativismo (Cuadro 2.5).

Para los cooperativistas no hubo planificación en los cursos. Había salones que recibían unos cursos y otros no. Incluso, cursos dentro de un mismo eje temático (textil, agrícola, turismo y servicios) se impartían con contenidos distintos. Por otro lado, no hubo criterios de selección de los instructores ni del perfil de los estudiantes por cursos. Así mismo, había mucho desnivel de conocimiento entre los estudiantes lo que trajo como consecuencia ciertos roces entre ellos mismos. La duración del proceso de capacitación para la primera avanzada de los lanceros/as era de un año pero esto fue cambiando en el transcurso de la ejecución de la Misión, reduciéndose a 10 meses sin recibir los lanceros/as ninguna explicación. En otros casos, como se puede observar en el cuadro 2.6, el proceso de capacitación duró aproximadamente 6 y 7 meses.

El número de horas dedicado a las clases también sufrió modificaciones. En teoría, eran 8 horas diarias con alimentación incluida. En la práctica, los lanceros/as recibieron sólo medio tiempo de capacitación. El motivo de esto fue la falta de condiciones, tanto en lo que se refiere a las instalaciones (salones adecuados y ventilados, baños) como a la alimentación. En el caso del estado Vargas, los cooperativistas mencionaron que no hubo alimentación regular durante todo el período de capacitación y, cuando la hubo, se contrató a cooperativas provenientes de Caracas.

Cuadro 2.5
Ejemplos de cursos de capacitación

Nombre de la cooperativa	Área productiva	Cursos
Cooperativa Rena Tour's	Turismo	Cocina, Bar y Restaurant, Agricultura, Electricidad, Herrería, Computación, Albañilería, Corte y Costura, Turismo, Posadas
Cooperativa Posada Mi Bello Descanso	Turismo	Posadas, Comida Casera, Turismo, Hotelería, Dulces Criollos, Recreación y Animación, Relaciones Públicas, Cátedra Bolivariana
Cooperativa Nuenfao	Textil	Calzado, Agricultura, Corte y Costura, Cooperativa
Cooperativa Venezuela Avanza	Textil	Corte y Confección
Cooperativa Ecológica 2001	Agrícola	Paisajismo, Preparación del Suelo, Hidropónico, Organopónico, Productos Naturales, Siembra Natural, Química, Cooperativismo
Cooperativa Nubecoop	Textil	Corte y Costura
Cooperativa Magallanes 6541	Agropecuaria	Cunicultura, Avicultura, Agropecuaria, Lombricultura, Cooperativismo

Cuadro 2.6
Ejemplos de duración de los cursos de capacitación

Nombre de la cooperativa	Área productiva	Horas diarias	Duración de los cursos
Cooperativa Rena Tour's	Turismo	4 horas (programadas 8 horas)	10 meses
Cooperativa Posada Mi Bello Descanso	Turismo	5 horas (dos turnos)	10 meses
Cooperativa Nuenfao	Textil	5 horas (7:00am a 12:00am)	6 meses
Cooperativa Venezuela Avanza	Textil	8 horas	7 meses
Cooperativa Ecológica 2001	Agrícola	6 horas	10 meses
Cooperativa Nubecoop	Textil	6 horas (1:00pm a 6:00pm)	10 meses
Cooperativa Magallanes 6541	Agropecuaria	5 horas (7:00am a 12:00am)	10 meses

A todos los estudiantes entrevistados se les ofreció una beca de 180 mil bolívares. Uno de los entrevistados comentó: "... El petróleo alcanza para todo el pueblo... Ahora, no habrá pordiosero..." Sin embargo, cuando se hizo el primer pago, tres meses después de estar estudiando, lo que recibieron fue 162 mil bolívares y la entrega no llegó a todos los lanceros/as. Hubo lanceros/as a los que se les pagó después de seis meses. Los mismos comentaron que la beca no se les canceló completa, les quedaron adeudando un mes. De la beca se les descuenta 10% para un fondo social de la Misión, pero la mayoría no sabía cuál era el destino de ese dinero. Unos dijeron que "...el 10% que se descontaba es para otra misión...". Otra entrevistada comentaba: "yo me enteré que eso uno lo podía usar si se enfermaba, de hecho yo fui beneficiada". Otro llegó a decir: "eso se lo tenían calladito... no querían que supiéramos de ese fondo". Así mismo, los estudiantes fueron dotados de materiales una sola vez durante todo el período de estudio, básicamente lápiz y cuaderno. A algunos se les suministró uniforme y a otros no. Sin embargo, a todos se les exigió usarlo, por lo que ellos mismos tuvieron que comprárselo.

La conformación de cooperativas

Una vez que los lanceros terminaron el proceso de capacitación, vino el paso de conformar las cooperativas. Fueron los instructores del INCE quienes dieron las órdenes de hacerlo. En cuanto a la duración, de acuerdo a los entrevistados, fue un proceso "a juro, fue un desastre", mientras que otro señaló que el proceso fue acelerado y expresó: "...todo fue rapidito... teníamos que tener los papeles rápido para registrar la cooperativa". No obstante, no recibieron un curso profundo sobre cooperativas. Sólo recibieron entre una y tres semanas de curso. Todo fue acelerado porque venía la graduación.

Además, los lanceros recibieron información distinta sobre el número mínimo de socios que se requería para conformar las cooperativas. Un entrevistado dice: "... la ley estipula que para conformar una cooperativa se requiere de cinco personas mínimo. Luego, se reunían los altos de allá, Elías Jaua, y cambiaban la cosa". Otro entrevistado comentó que la "Sunacoop dijo que 30 socios como mínimo"¹⁰. Esto trajo muchos problemas y roces entre los lanceros. Pero, "...la culpa fue el cómo se inició el proceso", comentó un entrevistado. Una de las causas fue la falta de información. Al inicio, los lanceros/as se agruparon por el número de estudiantes de cada salón, aproximadamente entre 14 y 15 socios. Sin embargo, cuando se les dio la información de 30 socios como mínimo, hubo salones que tuvieron que fusionarse. Una de las entrevistadas agrega: "...todos los estudiantes que estuvieron en el curso de costura conformaron la cooperativa..."

Los pasos para registrar y hacer funcionar la cooperativa

En líneas generales, la duración para conformar la cooperativa tardó aproximadamente tres meses. A continuación, se detallan los 5 pasos para conformar la cooperativa:

1. Reserva del nombre de la cooperativa.

10. Entrevista realizada a la Cooperativa Rena Tour's.

En el caso de las cooperativas de Caracas, los nuevos cooperativistas se dirigieron al Hipódromo a reservar el nombre, mientras que los cooperativistas del estado Vargas se dirigieron al Hotel Sheraton donde quedaba una oficina de Sunacoop. En opinión de los entrevistados la reserva del nombre tuvo una duración aproximada entre 15 y 30 días hábiles. El proceso de registro fue rápido porque "...el Presidente dio orden de graduar rápidamente a los lanceros, conformarlos en cooperativas para que los mismos comenzaran a producir...".

2. Redacción y registro del acta constitutiva.

Todos los entrevistados recibieron ayuda de un abogado para redactar los estatutos de la cooperativa. Algunos contaron con asesoría técnica de parte de un abogado del MINEP, INCE o PDVSA¹¹, otros buscaron ayuda en la alcaldía de Libertador. En todos los casos, la asesoría legal fue gratuita. Sin embargo, hubo cooperativistas que tuvieron que pagar unos 40 mil bolívares a un abogado de la Superintendencia por la redacción de los estatutos. Entre las razones que los entrevistados mencionan para pagar por ese documento se encuentra la sobrecarga de trabajo que tenía el abogado y la necesidad de apresurar el trámite para cumplir con los plazos. Hecho esto, los cooperativistas se dirigieron a la oficina subalterna de Sunacoop para registrarlo. La mayoría mencionó que fue bastante rápido, aproximadamente entre 1 y 3 días.

3. Formulación del proyecto.

El recorte del proceso de capacitación tuvo que ver con la necesidad institucional de comenzar a ejecutar proyectos. Inmediatamente, los lanceros/as se abocaron a elaborar proyectos. Uno de los entrevistados comenta: "no teníamos noción de cómo hacer un proyecto... todo fue a juro". Los cooperativistas recibieron asistencia técnica de parte del personal técnico del MINEP, INCE o del ente financiador (caso PDVSA) para el proceso de formulación de proyectos. En algunos casos, se les asignó un ingeniero, sociólogo o abogado, en otros casos los mismos cooperativistas redactaron su proyecto y se les asignó un Ingeniero o Asesor Jurídico para que les brindara apoyo en su redacción. Uno de los entrevistados comentó: "el Ingeniero nos entregó un diskette con el mismo proyecto que le habíamos entregado. Sólo le hizo pequeñas modificaciones. Él cobraba por eso, por el trabajo nuestro... el que hicimos nosotros mismos..." . En otros casos, fueron los instructores de los cursos del INCE quienes prestaron la asistencia técnica. Como en los anteriores pasos, la etapa de elaboración de proyectos se hizo de manera rápida. El presupuesto se solicitó de un día para otro. Según los entrevistados, en día y medio tuvieron que levantar la información: presupuesto, justificación, precios de aire, ventilador, lencerías, etc.

4. Otorgamiento del activo.

Seguidamente el proyecto debía ser evaluado por un equipo técnico del MINEP para su viabilidad. En caso de ser aprobado se pasaba al otorgamiento del activo con el fin de ponerlo en operación. Dependiendo de la naturaleza del proyecto, el activo podía ser un local, tierras para la siembra o infraestructuras para su recuperación. Todas las cooperativas se encuentran esperando recibir el activo, a excepción de las cooperativas que fueron financiadas por PDVSA y funcionan en el Núcleo de Desarrollo Endógeno Fabricio Ojeda. Sin embargo, dichas cooperativas no tienen clara la figura

11. Es el caso de las cooperativas que fueron financiadas por PDVSA como: Cooperativa Nuenfao y Cooperativa Venezuela Avanza del Núcleo de Desarrollo Endógeno Fabricio Ojeda.

legal de los locales otorgados para operar sus fábricas. Al respecto, uno de los entrevistados de la Cooperativa Nuenfao señaló: “el documento no dice fecha de entrega del galpón y hasta qué año podemos usar el galpón”.

La Cooperativa Rena Tour's formuló un proyecto para recuperar un castillo ubicado en la falda de La Guaira. El castillo se llama Fuerte San Carlos y es un patrimonio histórico de la nación que data de 1604 aproximadamente. Por allí estuvieron Simón Bolívar, Francisco de Miranda, Pedro Gual y José María España. Funcionó hasta 1970 como una cárcel para presos políticos. El objetivo es recuperar el castillo para el turismo y el proyecto fue introducido en el INCE para su evaluación, pero lo declararon sin viabilidad por ser un patrimonio histórico. Los miembros de la cooperativa cuentan que entonces: “...nos dirigimos al Comité Técnico Regional y le preguntamos: ¿entonces todo lo que hemos hecho hasta ahora del proyecto no sirve? Nosotros percibimos que el Comité no estaba haciendo bien su trabajo. Porque, incluso, el ministro de Turismo había conocido del proyecto y estaba muy interesado. De hecho, el ministro de Turismo había dado lineamientos para ayudar a nuestra cooperativa... Nos acercamos entonces a la Oficina para la Conservación del Patrimonio Cultural y Natural del municipio Vargas y logramos obtener el permiso para operar nuestro proyecto... asumimos entre nosotros los costos. De hecho, nosotros abrimos una caja chica con aporte de dinero de todos los cooperativistas para sufragar dichos gastos. Cuando nos otorgaron el activo, hubo un evento simbólico. Es decir, hubo un acto público, el 30 de junio, donde se hizo entrega del patrimonio. A dicho acto fueron el Gobernador y el Alcalde, fue este último quien hizo entrega de las llaves del Castillo a nosotros. Todo esto salió en prensa: Ultimas Noticias y El Puerto”.

5. Otorgamiento del crédito.

A todas las cooperativas se les aprobó un crédito por la mitad de lo presupuestado en el proyecto. En la mayoría de los casos, el tiempo transcurrido desde la conformación y registro de la cooperativa hasta la aprobación del crédito fue de un año. No obstante, aun cuando el crédito se aprobó todavía no lo han recibido, sólo un anticipo societario de 250 mil bolívares por seis meses hasta que las cooperativas comiencen a producir. Algunas han tenido que verse con diferentes interlocutores de un mismo organismo financiero: “..a uno nunca lo vimos, a dos los sacó Inapyme y una se fue de reposo”. En cambio, las cooperativas apoyadas por PDVSA recibieron el crédito en tres meses. Los integrantes de la Cooperativa Posada Mi Bello Descanso expresan que “...estamos cansados de tanto peloteo!!...”. La historia de las dificultades que han tenido se resume de la siguiente forma:

- Falta de datos en el expediente.
- Una vez que llevamos los datos, nos dijeron que el ente financiero (Inapyme) no contaba con suficiente dinero para cubrir el monto.
- Que estaban cuadrando el dinero, para que cada cooperativa tuviese su desembolso.
- La última información que hemos obtenido, por parte del CTR, es que no nos habían dado el desembolso hasta que no se nos entregase el activo.

Cuadro 2.7
Financiamiento para proyectos

Nombre de la cooperativa	Monto aprobado	Monto solicitado	Crédito otorgado	Ente financiador
Cooperativa Rena Tour's	116 millones	216 millones	No	Inapyme
Cooperativa Posada Mi Bello Descanso	267 millones	287 millones	No	Inapyme
Cooperativa Nuenfao	1.2 millardos		Sí. Parte	Inapyme/PDVSA
Cooperativa Venezuela Avanza	1.7 millardos		Sí. Parte	Inapyme/PDVSA
Cooperativa Ecológica 2001	208 millones		No	Fondafa
Cooperativa Nubecoop	343 millones	600 millones	No	Inapyme
Cooperativa Magallanes 6541	117 millones	400 millones	No	Fondafa

La cooperativa y su estructura organizativa

La estructura organizativa de casi todas las cooperativas estudiadas está conformada por un presidente, un tesorero, un secretario administrativo, un secretario de educación y un contralor. Las decisiones se toman en asamblea extraordinaria. Sin embargo, comentó una de las entrevistadas: "... hay personas que no quieren entrar por el carril, porque no quieren reconocer la máxima autoridad, la del presidente. Siempre debe haber alguien quien lleve la batuta, que influya respeto... Pero la gente se molesta...". En cuanto al número de socios por cooperativa, esto varía. Las cooperativas del área productiva textil son las que tienen más socios, siendo mayoría las mujeres entre 25 y 50 años de edad.

Cuadro 2.8
Número de integrantes en algunas cooperativas.
Composición por edad y sexo

Nombre de la cooperativa	Área productiva	Hombres	Mujeres	Edades	Total
Cooperativa Rena Tour's	Turismo	8	25	25-50	33
Cooperativa Posada Mi Bello Descanso	Turismo	3	21	25-50	24
Cooperativa Nuenfao	Textil	33	116	20-60	149
Cooperativa Venezuela Avanza	Textil	4	220	20-60	224
Cooperativa Ecológica 2001	Agrícola	6	9	40-56	15
Cooperativa Nubecoop	Textil	1	45	20-40	46
Cooperativa Magallanes 6541	Agropecuaria	13	7	35-55	20
<i>Total</i>		68	443		511

Con respecto al funcionamiento de las cooperativas, sólo las del Núcleo de Desarrollo Endógeno Fabricio Ojeda están funcionando y produciendo, dado que han recibido el crédito y el local para operar. Los socios de ambas cooperativas trabajan ocho horas diarias. Tienen dos turnos: 7:30am a 3:30pm y de 8:00am a 4:30pm. A futuro, todos los cooperativistas esperan recibir ganancias de su

producción. Actualmente, tienen un plan piloto de trabajo los fines de semana. A los socios que trabajan horas extras se les reconocerá su trabajo con un bono productivo.

La Cooperativa Venezuela Avanza está conformada por una contraloría interna, una contraloría social, una contraloría de educación y una institucional. Cada contraloría está integrada por cuatro personas. La forma de tomar decisiones es a través de un consejo de coordinación, conformado por cuarenta personas. Allí se discuten las metas de producción y las compras. Este consejo de coordinación fue escogido por gente del INCE, que luego se sometió a votación del resto de las socias. Esto trajo en un principio conflictos, porque no se reconocía la autoridad de estas personas: “No fue un proceso natural de selección de estas personas, sino impuesto por gente del INCE. Las decisiones que tomamos en este consejo de coordinación se someten a votación en la asamblea. Se decide por mayoría. Este consejo tiene una duración de un año. Luego se eligen nuevas personas y/o se ratifican las mismas por otro período. Pueden ser reelegidos si la mayoría está de acuerdo. Todos opinamos. Ellos no pueden pasar por encima de nosotros. Sin embargo, hay momentos que hay que tomar decisiones rápidas y no se puede consultar al resto de los socios”.

El resto de las cooperativas aún no estaba funcionando por falta de local y porque el crédito no había sido otorgado. Sus integrantes continúan reuniéndose para discutir el tema del financiamiento. Una de las entrevistadas comentó: “... todos estamos desempleados, estamos parados... no tenemos ni siquiera 5 mil bolívares para venir a tantas reuniones...”. La Cooperativa Agropecuaria Magallanes 6541 comenzó a trabajar en el Núcleo de Desarrollo Endógeno Tupac Amaru. “Nosotros rescatamos el Helipuerto que queda detrás de Los Magallanes. Allí, hemos sembrado papas, tomates, lechuga. Las ganancias la hemos dividido entre partes iguales. Tuvimos problemas al principio, porque no sabíamos a quién venderlas. Sin embargo, fuimos aprendiendo. Como el gobierno ha asumido lo de la Misión Mercal, la cosecha se le está vendiendo a Mercal y Proal. Actualmente, estamos empleados por la Alcaldía Mayor dado que aún no se nos ha otorgado el crédito. Elías Jaua conversó con Barreto y le dijo que nosotros estábamos prestados hasta diciembre, en tal sentido, nuestro contrato ha sido por cuatro meses. Pero, en enero nosotros nos vamos a trabajar en las tierras que nos han otorgado. Estamos participando en un proyecto de recuperación de las áreas verdes de la Gran Caracas que se llama “La Siembra de la Pira”. Recibimos un salario mensual, de salario mínimo... Aún no conocemos el terreno donde sembraremos, pero esperamos ir pronto para conocer las hectáreas que nos han sido otorgadas. El proyecto de la cooperativa es la cría, importación y exportación de cerdo, además de la siembra de hortalizas, “... este ha sido mi gran sueño, regresar al campo, tener mi parcelita y sembrar. Ya en Caracas no se puede vivir, ni criar a los hijos... Con la MVC, este sueño se nos va hacer realidad... esa es mi motivación..”, comentó una de las entrevistadas.

Dificultades y problemas en la capacitación

Los participantes de la Misión han tenido dificultades en el proceso de capacitación inicial con el pago de las becas. Los entrevistados destacaron el retraso del pago de la beca al principio de la Misión. Este retraso fue de alrededor de tres meses, encontrándose casos donde nunca se pagó la beca. Según la opinión de unos de los entrevistados, hubo mucho sabotaje en el INCE con respecto al pago de las becas. Agrega además que hubo cambio de nombres y de número de cédula de identidad de

los lanceros inscritos. Muchas planillas fueron extraviadas. Por otro lado, los pagos de las becas salieron mal organizados. Por ejemplo, unos cobraban y otros no. No se daba recibo cuando se cobraba la beca, pues la misma fue pagada en efectivo. Uno de los entrevistados señaló: "...bajaban cajas de dinero... habían unas planillas, si uno aparecía en las planillas le pagaban a uno, si no, no... Sólo nos pedían la CI...". De tal modo, que un grupo de estudiantes se organizaron para protestar frente a la sede del INCE y reclamar por un recibo acorde al pago de la beca. Esto se regularizó y les comenzaron a pagar directamente a través de las oficinas del Banco, entre los que mencionaron destacan Banesco y Banco de Venezuela. En líneas generales, comentan los entrevistados que hubo mucha corrupción por parte del INCE y de los bancos también. Luego, todo funcionó bien.

La infraestructura para recibir los cursos de capacitación es inadecuada. En la mayoría de los casos, los locales donde fueron capacitados los lanceros no estaban bien acondicionados. Al respecto, los lanceros de las cooperativas del estado Vargas manifestaron que los cursos fueron impartidos en el Hotel Macuto Sheraton. Después de los deslaves de Vargas este hotel quedó inhabilitado. Sin embargo, en dichas instalaciones los lanceros fueron capacitados en salones que no tenían aire acondicionado, no habían ventanas, no había luz, agua ni baño. En cada curso hubo que hacer una colecta de dinero para comprar ventiladores: "las ganas de aprender los llevó a soportar tantas cosas".

Retrasos en los créditos y acceso a los activos

El otro punto crítico ha sido el retraso en el otorgamiento del crédito una vez conformadas las cooperativas. En líneas generales todas las cooperativas tienen retraso del crédito por parte de los entes financieros. En el caso de las cooperativas que no han comenzado a funcionar, se lo atribuyen al retraso del otorgamiento del crédito. No cuentan con las maquinarias ni la materia prima. Sólo han recibido el aporte societario por tres meses. Esto equivale a un sueldo mínimo de 400 mil Bs. En el caso de las cooperativas que están funcionando, que tienen sus locales, también han tenido retrasos. En palabras de un entrevistado de la Cooperativa Nuenfao: "nos cuesta tanto para que nos bajen los recursos. Cuando hay una persona importante, llega el anticipo".

En cuanto al anticipo, éste fue aprobado el 4 de mayo y tres meses después fue que les llegó el desembolso. Los entrevistados expresaron que el monto asignado, equivalente a un salario mínimo, no les alcanza para nada. Varios entrevistados hicieron mención de que a través del *Aló Presidente* que se dio en el NUDE Fabricio Ojeda, ellos manifestaron sus problemas al Presidente. Uno de los entrevistados agregó: "nos imaginamos que gracias al *Aló Presidente* bajaron los reales, pagaron a los proveedores, y éstos nos han dotado de materia prima..." Otro de los entrevistados dijo: "Esa fue la única vez que vimos Elias Jaua, vino rapidito, hizo un recorrido y se fue, sólo porque iba a darse el *Aló Presidente*". Los entrevistados mencionaron que en Fabricio Ojeda se han planificado cuatro programas de *Aló Presidente*, y sólo se ha dado uno. En general, los entrevistados manifestaron que los créditos son demasiado retardados. Uno comentó: "necesitamos comprar la materia prima para producir, y sin dinero no lo podemos hacer... seguimos todos los órganos regulares y todo es un retraso...". El retraso del crédito, ha retrasado el pago de la nómina. En el caso de la Cooperativa Nuenfao en el NUDE de Fabricio Ojeda, algunos socios han estado amenazando con paralizar la empresa, mientras que otros simplemente no quieren presentarse a trabajar. Uno de los entrevistados comentó:

“...nosotros entendemos porque 400 mil Bs. no alcanza para nada... el estrés de la situación económica hace que la gente se comporte así...”.

Otra de las razones por las cuales las cooperativas no han comenzado a funcionar, aparte de la falta del crédito, se debe a la falta de asignación del activo donde van a operar las mismas. Con respecto a las cooperativas que requieren un local como su activo para operar, se les ha informado por parte de un representante del MINEP en la avenida Nueva Granada que se les asignará un local ubicado en el área metropolitana de Caracas. El Sr. Carlos Vives, quien es la persona encargada por el MINEP, ha informado a algunos cooperativistas que no se les ha otorgado los locales porque no han conseguido un local apto para trabajar. Una de las entrevistadas expresó: “tiene que ser un local para opción a compra... esa es la idea de la cooperativa... Ellos como que nos pintaron pajaritos, nos metieron gato por liebre... Y que por un futuro mejor... nos dijeron que las personas que estaban alquiladas, les iban a dar una casa... Por eso me metí en la MVC a ver si me daban aunque sea un ranchito...”. Otra de las entrevistadas dijo: “...Chávez cree que los cooperativistas están trabajando... no está enterado de lo que está pasando, porque no vemos los resultados. El habla tan bonito, por eso que creemos que él no sabe nada....”.

Las cooperativas a las que se les ha asignado el activo, como es el caso de las cooperativas que funcionan en el NUDE Fabricio Ojeda, presentan dificultades por las condiciones del local y el mantenimiento de la infraestructura. Con respecto al local, las grandes dificultades se encuentran en la falta de ventilación del galpón. Unas entrevistadas comentaron que en el galpón hace mucho calor y al mediodía y en las tardes se hace difícil trabajar. De hecho, ha habido casos de trabajadoras que se han desmayado por falta de ventilación: “...vamos a parecer unas pollas un día de estos... casi todos los días se desmaya alguien por la tensión, el calor”, expresó una de las entrevistadas. La Cooperativa Ecológica, dedicada al área agrícola, cuenta con el terreno donde va a funcionar, pero sus condiciones no son las óptimas para trabajar, dado que la mayoría de los cooperativistas no tienen una vivienda digna y servicios mínimos. Uno de los entrevistados expresa: “...nos dieron unas carpas y allí nos metieron. Nos dieron una planta eléctrica. Nos metieron así como si fuéramos unos animales. Nos quedamos allí, para que no nos invadieran el terreno. Uno no es un animal... Un kilómetro tenemos que caminar para cocinar y bañarse, porque queda un río cerca...”. Más adelante agrega: “Eso es una cosa que el Presidente no sabe...él es el único líder de la cooperativa. No es por el INCE, el MINEP, un concejal, diputado que estamos allí. Todos ellos no sirven para un carajo... sólo nuestro Presidente....”

Como consecuencia de estos retrasos, todas las cooperativas manifestaron su preocupación por la falta de recursos económicos para poder mantenerse. Muchos han comenzado a emplearse en trabajos temporales mientras la cooperativa comience a funcionar. Específicamente, los entrevistados de las cooperativas del estado Vargas hicieron alusión al nivel de desempleo que hay en dicho Estado como producto del deslave de 1999. Eso ha mermado el turismo. Por tal motivo, ellos conformaron la cooperativa y “...han pasado cinco meses desde que registraron la cooperativa y todavía no tienen trabajo”. Otro entrevistado comentó “...todos somos sostén de hogar... dependemos ahora de nuestras familias... hemos perdido la mejor época para trabajar por la falta del crédito...”. Además, mencionaron que los entes financieros no reconocen el aporte societario declarado por el Presidente

en el programa *Aló Presidente*. Este aporte societario, explican los entrevistados, es un sueldo mínimo por seis meses mientras la cooperativa comienza a producir. Esto fue un decreto presidencial y aún no se ha cumplido, agrega un entrevistado. Aparte de eso, de los seis meses que les corresponde de aporte societario, sólo aprobaron un mes y en un monto de 309 mil bolívares para cada asociado. Los cooperativistas comentaron que ellos enviaron cartas al presidente de la República y al presidente de Inapyme solicitando una reconsideración del aporte y del número de meses aprobado, sin que hasta ahora hayan obtenido respuesta.

De hecho, a una de las cooperativas del NUDEFO se le solicitó una fianza de 50 millones de bolívares para otorgar un contrato por 253 millones, que representaba producir 10.000 pares de zapatos. La mayoría no tenía ni para pagar el pasaje al NUDE. Muchos viven con sus familiares desempleados y otros viven en zonas invadidas. Uno dijo: “yo vivo en un ranchito, cómo voy a tener plata para pagar una fianza”. Otro de los entrevistados comentó: “nos piden demasiadas cosas para sacarnos de la licitación... eso es lo que ellos querían...”. Entonces, varios socios tuvieron que poner sus propios bienes: casas, carros, cuentas de ahorros, “buscamos real de donde no teníamos”. Otras personas que no pertenecen a la cooperativa sirvieron como fiadores. El pago de la fianza les ha traído mucha presión; algunos tienen miedo de perder los bienes y programaron un plan de contingencia que implica turnos de 6 de la tarde a 9 de la noche, y trabajar los sábados todo el día. A esto se agrega que las cooperativas no se sienten autónomas. Los cooperativistas que tienen asignado un activo no tienen claro cuál es el estatus legal de éstas. Algunos manifestaron su derecho a la autonomía de la cooperativa y en tal sentido expresan: “...Todo lo que dice el Presidente, que de verdad sea una cooperativa autónoma, que todos mandemos por igual...”.

La burocracia, el desempeño de los funcionarios y el abuso de poder

La mayoría de los entrevistados se refirieron a las dificultades con la burocracia gubernamental. Específicamente hicieron alusión al registro del documento en la oficina de SUNACoop. Aunque esto no les tomó mucho tiempo, en la mayoría de los casos se vieron afectados por la cantidad de revisiones que se hicieron a los estatutos. Ello generó costos económicos asociados al tiempo, pasajes y a hacer todas las diligencias de papeleo.

Otros señalan mayores problemas con los funcionarios del INCE: “...cuando el INCE se trasladó a trabajar en el Hotel Sheraton, todo se volvió un caos”. No se preocuparon de las condiciones de la infraestructura para dictar los cursos de capacitación. Se vieron actos en los cuales personas contratadas para la limpieza fueron ascendidas a secretarías... y los coordinadores fueron designados a dedo...”. Según la opinión de los entrevistados, aunque haya cambio de ministros, las cosas siguen igual: “Yo no he visto ningún cambio. Los asistentes vienen pa’cá, nos prometen villas y castillos, pero todo sigue igual”. Otro entrevistado expresó: “...para el ente gubernamental de la Misión eres como una chusma, ignorante, que no tenemos educación. Es parecido a cómo los escuálidos ven a los chavistas...”. Igualmente un entrevistado señaló: “la corrupción no tiene 40 años, tiene 46 años, todavía existe...”.

Así mismo, el Comité Técnico Regional es una instancia ausente. Éste es una especie de organismo que hace las veces de enlace entre el MINEP, el INCE y el Inapyme. Son las fallas de este comité

lo que produce los retrasos en el acceso al crédito. Las instituciones no se coordinan. Las cooperativas que se encuentran funcionando en el NUDEFO señalaron la falta de coordinación entre el INCE, MINEP y PDVSA. Al respecto, uno de los entrevistados señalaba: "...Yo he visto ciertas cosas que no se la están llevando bien. Eso son choques de instituciones, porque cada quién quiere seguir los parámetros de sus instituciones".

Muchos han solicitado al INCE mayor cantidad de cursos, especialmente en gerencia, seguridad industrial y otros cursos especializados: "...se los hemos pedido, pero dicen que están en proceso, lo están discutiendo. Que el proceso de la MVC ya terminó, que no nos pueden dar respuesta porque ellos están esperando respuesta, para darnos una respuesta a nosotros". Igualmente, no se siente apoyo por parte de los organismos que deberían hacerlo. En el NUDEFO, las cooperativas han sentido que la coordinación del núcleo no tiene disposición para apoyarlas. Por el contrario, "se abrió para un lado cuando más lo necesitábamos en la parte de la fianza, él es abogado... nosotros mismos somos quienes nos apoyamos", comentó uno de los entrevistados. Tampoco prestan atención a las solicitudes de capacitación y se pone trabas para recibir cursos de otras instituciones. Además, se señalan situaciones de maltrato y uso arbitrario del poder: "gracias a mí, el crédito de Inapyme les ha salido... él nos da a entender que él es quién tiene el poder...".

Inexperiencia de las cooperativas

Las cooperativas no tienen experiencia en el manejo de personal: "por falta de experiencia, tanta responsabilidad aprender a gerenciar el personal, llegar al consenso es difícil". También presentan problemas de competencia en la comercialización de los productos. Las cooperativas que están funcionando, como el caso de las del NUDEFO, no saben si están ganando o perdiendo sobre la producción, dado que no tienen idea de los precios. Ellos colocan un estimado. Al respecto, las cooperativistas expresaron la necesidad de recibir cursos de capacitación.

En su mayoría también señalan que los socios no tienen sentido de pertenencia a la cooperativa. En palabras de ellos: "muchos ven sólo una forma de recibir un ingreso. . hay que esmerarse para que en realidad funcione... hay muchos socios que no participan". En este sentido, existen importantes debilidades para poner en práctica los valores del cooperativismo. Los entrevistados comentaron cambios en las actitudes de las personas que ejercen un mayor rango dentro la cooperativa. Ellos se refieren, específicamente, a las personas que mandan en la cooperativa. Una de las entrevistadas comenta al respecto: "Ellas no estaban capacitadas para el cargo. Poco a poco se han ido desenvolviendo, son como unas niñas... fueron pasando sus etapas... Pero ha habido muchos cambios en ellas... Ellas están como el gobierno de AD y COPEI que no quieren soltar el coroto". Continúa una relación de jefe-empleados. No se sienten socias de la cooperativa porque no ven condiciones de igualdad. Una de las entrevistadas comentó: "Esto es peor que una empresa privada, aquí trabajas duro, tienes un jefe y no hay beneficio" .

Los que mandan en la cooperativa no practican los valores de apoyo y solidaridad. Quienes tienen poder son implacables. Comentaron un caso en el cual una de las socias solicitó un préstamo y se lo descontaron todo de una sola vez al mes siguiente, quedándose sin dinero. "En la empresa privada por lo menos le preguntan a uno cómo quieren que le descuenten el préstamo". Más adelante otra

entrevistada agregaba: “aquí buscan el sistema de sacarte, si faltas tratan de sacarte o te descuentan el día... hay mucha gente que tiene miedo y por eso se quedan calladas porque necesitan trabajar y ganarse un dinerito”. Siendo la confianza uno de los valores promovidos dentro del cooperativismo, las cooperativistas sienten por el contrario un clima de desconfianza: “...Mientras habemos muchas madres de familia que no tenemos donde vivir, uno ve que otros se están llenando de plata. No hay transparencia en los recursos... Ellas solas se están beneficiando. Nunca quieren dar explicación del dinero que entra y sale... Cuando le preguntamos del bono de diciembre se ríen en la cara de uno, porque ellas son quienes tienen el poder. Si no fuese sido por el presidente Chávez, lo del anticipo societario, no tuviésemos ganando nada”.

Falta de objetividad por parte de los medios de comunicación privados y gubernamentales

Ante las irregularidades a las que han estado expuestas, las cooperativas se sienten manipuladas. Si van a los medios privados sólo dan salida a la información que les interesa para dañar al Presidente. Si van a los medios del Estado, los tratan como “escuálidos” y las denuncias no proceden: “... esas declaraciones estaban en contra del proceso...”. Fueron también al INCE y se encontraron con insultos: “...insultos grandes, y siempre se dirigía YO SOY, minorizándonos a ellos...”. Otras expresiones fueron: “...Si les da la gana quemem cauchos, yo les doy la gasolina...”, “... Amontonámelos ahí, que ese va pa’fuera. Tú no tienes derecho de habla...”. En este sentido, algunos cooperativistas se han planteado la posibilidad de hacer una marcha hasta Miraflores si la situación no cambia. Uno de ellos expresó: “...Tá bueno, estamos cansados. Es como dice Chávez, que él no puede encargarse de todo... Si no son gente responsables, están chupándose los reales, lo tienen engañado”.

Relatos de las misiones educativas Robinson I y II, Ribas y Sucre

Quiénes participan y cuáles son sus expectativas

La población que participa en las misiones educativas tiene varias características comunes: son personas excluidas del sistema de educación que por diversas razones no pudieron iniciar o continuar sus estudios formales y la gran mayoría proviene de los estratos socioeconómicos más bajos. Ésta es además una condición estructural pues una de las razones mayormente expuestas por estas personas para no iniciar o para abandonar sus estudios en el momento apropiado fue la situación económica de sus hogares. Cabe destacar, sin embargo, que en el caso de la Misión Sucre, la población participante es menos homogénea en cuanto a su condición socioeconómica. Allí, la principal razón esbozada por este grupo para no estar incorporado al sistema formal fue la falta de cupo en las principales casas de estudio del nivel superior.

El total de las personas entrevistadas coincidieron en afirmar que en las misiones educativas no participa población infantil. La población es adulta, con edades ubicadas en el tramo de 17 a 60 años. Sin embargo, fue posible observar que estos tramos de edad varían según la misión. Así, en la Misión Robinson I y II participan principalmente personas adultas mayores (más de 50 años de edad). Entre

tanto, en la Misión Ribas, la población se concentra fundamentalmente en los tramos de edad de 20 a 45 años. En el caso de la Misión Sucre, la población participante es mayoritariamente joven, encontrándose concentrada principalmente en el tramo de 17 a 35 años de edad. Otra característica resaltante en la población que participa en las misiones educativas es su composición por sexo, siendo evidentemente superior la población femenina (aproximadamente 75%). De nuevo cabe distinguir la situación en la Misión Sucre por cuanto la composición es más paritaria desde el punto de vista del sexo.

Las expectativas de los participantes en las tres misiones se pueden resumir en el deseo de superación y la necesidad de estudiar para aprender a leer y escribir aunque sea al final de la vida: “no quería morirme sin saber leer y sin poder escribir mi nombre”. “Yo ya sabía leer y escribir pero quería escribir más bonito”; mejorar su situación socioeconómica: “Ahora quiero conformar una cooperativa y para eso necesito saber más cosas... por lo menos sacar cuentas”; el desarrollo profesional: “He esperado por un cupo desde hace mucho tiempo pues quiero estudiar medicina... y ahora puedo estudiar medicina y ayudar a la salud de mi comunidad”. “Ahora, aunque sea vieja quiero estudiar en la universidad... cuando termine aquí me voy a inscribir en Sucre pa’ estudiar Derecho”. “Entrar a la universidad es muy difícil... la misión Sucre es la alternativa para las personas que quieren estudiar” y, por último, la obtención de una beca como medio de subsistencia. “Muchos vienen aquí esperando que les den una beca”; “las becas han sido la perdición de las misiones... por esa razón mucha gente ha desertado, se van bravos porque no les dieron beca”.

Funcionamiento de las misiones

Para que se pueda aprobar la creación de un ambiente en una comunidad, ésta debe realizar un censo (algunos de los entrevistados lo realizaron a nivel parroquial) para saber cuántas personas requieren de las misiones. En promedio hay 25 estudiantes por aula, aunque para el caso de Robinson I cada ambiente tenía entre 10 y 15 patriotas. Ha sido recurrente en todos los entrevistados de estas dos misiones el tema de la desertión. Todos han afirmado que las clases comienzan con 30 participantes y en el transcurso del tiempo se reducen a la mitad. “Al principio éramos 30 personas... se abrieron 6 ambientes primero y luego quedaron sólo 3 ambientes”. A fin de recibir las clases, los “patriotas” (Robinson) y los “vencedores” (Ribas) se reúnen 3 veces a la semana con sus facilitadores durante dos horas en los ambientes designados para cubrir los objetivos correspondientes a esa sesión. En la mayoría de los casos cada hora se distribuye de la siguiente manera: 45 minutos para mostrar el video que contiene la explicación de la sesión del día y 15 minutos para propiciar la discusión sobre el tema visto a través del video.

En el caso de Ribas, los vencedores deben elaborar una tesis que es una investigación sobre su comunidad. Este estudio se realiza para el componente sociocomunitario que abarca los dos años de estudio de un participante en la misión. En teoría existen tres tipos de evaluación: la evaluación del docente, la autoevaluación y la coevaluación. Sin embargo, como se verá en el punto referente a los nudos críticos, este sistema de evaluación no está funcionando en la práctica y ha sido una de las quejas más recurrentes planteadas por los estudiantes.

En la Misión Sucre hay una marcada diferencia entre el funcionamiento de las clases durante la realización del PIU y en la formación de la carrera propiamente dicha. Así, en el PIU hay 4 ejes te-

máticos de formación los cuales se imparten aplicando la metodología de videoclases como en Ribas, con un facilitador y profesores asesores, mientras que en la formación académica de la carrera, la metodología de formación es igual a la aplicada en cualquier universidad del país. Al igual que en Ribas, los “triunfadores” deben elaborar una tesis durante el PIU, la cual debe ser un proyecto de desarrollo para su comunidad que incluya un diagnóstico de la situación y una propuesta de solución a la problemática abordada. Cabe destacar que el PIU no fue eliminado sino el PIUNI por carrera. En este sentido, van a haber dos PIU generales al año. En cuanto a la evaluación, los estudiantes entrevistados plantearon que en el caso del PIU, existe una evaluación diagnóstica al inicio de las clases y luego evaluaciones continuas. En el caso de la carrera, existe el mismo sistema de evaluaciones que en cualquier otra universidad.

En Caracas, el PIU está concentrado en las instalaciones del Helicoide. Allí están funcionando 17 sesiones en la mañana, 15 en la noche y 10 los fines de semana. En el caso de las carreras, éstas funcionan por Aldea Universitaria. En Caracas existe una aldea universitaria por parroquia. Las mismas operan normalmente en escuelas básicas: “La aldea de La Vega está funcionando en la escuela Manuel Antonio Carreño del Paraíso” y en el mejor de los casos, en institutos universitarios. Los títulos son emitidos por las universidades e institutos universitarios que forman parte de la misión a nivel nacional: “mi título va a salir por el Instituto Universitario Francisco de Miranda... primero me gradúo de TSU en computación y luego prosigo mis estudios de ingeniería en la UBV”.

Efectos de la Misión en los estudiantes

La Misión ha elevado la autoestima a la mayoría de los participantes. De voz de los propios estudiantes, participar en las misiones les ha ayudado a “... despertar y a ver las cosas que antes no habían visto...”. Pueden darse cuenta de que se han superado las expectativas que tenían de sí mismos. La mayoría coincidía en que eran más capaces de lo que pensaban debido a que: “yo antes le tenía miedo a exponer... lo que hacía era reírme y ahora no...”, “Cuando yo iba a empezar creía que no iba a poder, pero ahora hago todo... al tiempo uno se vuelve un colegial de nuevo y lo hace con más ahínco”, “Sí hay cosas que nos cuestan trabajo, pero eso es porque tenemos tiempo sin usar el cerebro...”. Principalmente en Ribas y Sucre, también les ha ayudado a organizarse. Los estudiantes se han comenzado a organizar en contralorías sociales cuyo objetivo es “... apoyar para el buen funcionamiento de la misión”. Los equipos de coordinación de estas contralorías han sido seleccionados vía electoral y está conformado por ocho personas provenientes de los diferentes ambientes de la misión que funcionan en el sector.

Más allá de todos los problemas de funcionamiento que serán descritos más adelante, no hay duda de los alcances que han logrado estas misiones al llegar a buena parte de las comunidades menos favorecidas del país. Lo que ha generado, al menos, un efecto movilizador importante en la población ubicada en estos estratos sociales. Los participantes reconocen que existen algunos aspectos que deben ser mejorados para garantizar la continuidad en el tiempo de estas misiones. Algunas deficiencias detectadas fueron las relacionadas con las características de la infraestructura, las de tipo logístico, las directamente relacionadas con los procesos propios de los patriotas, vencedores y triunfadores y, finalmente, aquellas cuyo origen está en el funcionamiento del método propiamente dicho.

*Dificultades enfrentadas por los participantes:
infraestructura, ambientes, logística, contenidos y facilitadores*

Tanto en Robinson II como en Ribas, las materias que plantearon mayores dificultades de aprendizaje fueron: matemáticas e inglés y, para algunos, lenguaje por lo lento. Informática también ha sido un problema pues no tienen computadores donde hacer las prácticas y las videoclases se vuelven muy tediosas “viendo a una señora hacer puro clic”. Una de las dificultades más grandes ha sido insertarse de nuevo al estudio pues la falta de hábitos de estudio ha generado en buen número de los estudiantes serias dificultades para el seguimiento de las clases, principalmente en materias como matemáticas. Esto, aunado a la inexistencia de evaluaciones continuas y de obligaciones para la elaboración de tareas, hace que muchos participantes no se propongan la aplicación de una rutina de estudios: “Me gustaría que hicieran exámenes o pruebas cada 5 clases... el llenado de las guías debería ser obligatorio, luego uno se sinvergüencea, se hace más flojo”. Igualmente, esa falta de práctica hacia los estudios ha hecho que para muchos sea cuesta arriba salir con éxito de actividades escolares como las exposiciones.

En general, las misiones educativas funcionan en planteles escolares medianamente adecuados. Sin embargo, los participantes refirieron cinco inconvenientes en relación con la infraestructura. Algunos de los informantes resaltaron la necesidad de contar con aulas más ventiladas, ya sea de forma natural o con ventiladores. En ambientes como los de los entrevistados en el estado Vargas el calor era intenso, lo cual se constituye en factor de desconcentración tanto para docentes como para los estudiantes.

Teniendo en cuenta que los ambientes de las misiones funcionan de noche en su mayoría, los espacios deben estar acondicionados con fuentes de luz adecuada. Algunos de los informantes indicaron también que no podían disponer de los baños del plantel. La mayoría de los estudiantes entrevistados de Robinson y Ribas informaron que no les permiten el acceso a otros espacios de los planteles como por ejemplo las salas de informática, cuando las hay: “En el plantel hay una sala de informática pero la directora es muy celosa con esos equipos pues fueron ganados por los niños del plantel y no quieren que se los echen a perder”. Igualmente, en épocas como las vacaciones escolares, los planteles son cerrados y los estudiantes de las misiones se ven obligados a tomar también vacaciones pues no les permiten usar las instalaciones en ese tiempo: “Estamos ahorita de vacaciones obligadas porque el liceo no quiere que las misiones funcionen en este mes”. En el caso de la Misión Sucre, faltan sedes. Muchas de las aldeas están ubicadas en planteles de básica y no siempre el tamaño de los pupitres es adecuado para la población adulta: “Mi aldea funciona en un colegio de niñitos y los pupitres son chiquiticos, no cabemos”.

En muchos casos los videos no vienen de forma secuencial, dificultando el aprendizaje de los participantes, además ha ocurrido que no se reciban los videos y las guías a tiempo. En otros casos, el contenido de los folletos no se corresponde con el contenido de los videos: “Lo que viene en el video muchas veces no está en los folletos”. En las Misiones Robinson II y Ribas, los participantes reciben conocimientos sobre computación que no pueden ser practicados ya que no poseen equipos disponibles destinados a tal fin y los infocentros cercanos tampoco prestan los espacios para las prácticas.

Hay problemas de suministro de materiales de oficina. Por ejemplo, las hojas de evaluación que exigen tanto el ministerio de Educación y Deporte como el ministerio de Educación Superior deben ser tamaño oficio y no son suministradas, lo que significa que deben ser dispuestas por la comunidad. A esto se suma que a veces “el ministerio devuelve las hojas varias veces por errores” y en el caso de Robinson “cambian los formatos a cada rato”. Esto ha significado un gasto extra para la comunidad que, a veces, no tiene como cubrir porque “no tenemos plata pa’ pagarlas”. En el caso de la Misión Sucre, le piden a los estudiantes que “tienen que llevar las hojas”.

Muchos de los problemas indicados por los entrevistados tenían que ver con los facilitadores. En muchos casos los facilitadores no recibieron ningún tipo de inducción antes de iniciar su trabajo. “Creo que a los facilitadores les hubiera gustado recibir mayor preparación”, “La última facilitadora que tuvimos era un desastre, no venía”. Por otra parte, un problema reiteradamente señalado es la alta rotación: “Han venido como 5 o 6 profesores pero los últimos se han ido a los 15 días”. La alta rotación ha traído como consecuencia retrasos en las clases. Para tratar de minimizar este riesgo, en algunos ambientes los estudiantes decidieron asumir ellos mismos la sesión de clases en ausencia del facilitador: “Nosotros le hemos puesto corazón, hemos sacado el televisor y vemos la clase sin facilitador”. Algunas de las razones esbozadas por éstos son:

- Falta de incentivos: “Lo que les pagan es 110 mil bolívares... se van porque eso no alcanza para nada”.
- Problemas con los coordinadores: “Se ve que hay mucho rollo con la coordinadora, cambian mucho a los facilitadores”.
- Diferencias en los métodos de enseñanza. Aun cuando hay una metodología clara de enseñanza, la falta de inducción previa a los facilitadores, aunada a las deficiencias propias del método, han hecho que muchos de ellos decidan modificar en la práctica la dinámica de las clases. Así, es posible encontrar facilitadores que: “Apagaba el video y daba clases normales”, “Era buenísimo, explicaba todas las materias y daba bien matemáticas”, “Nos puso a leer como 3 horas diarias pero no pudo seguir así porque se empezaron a acumular las clases... a veces no alcanzábamos a ver una materia por día cuando deberíamos ver 5”, “No pasaba los videos, sino que nos mandaba trabajos para la casa o que llenáramos la guía”.

Igualmente los entrevistados plantearon algunos problemas en torno a los coordinadores y supervisores: “Los coordinadores somos voluntarios, sin embargo, se nos está exigiendo el cumplimiento de responsabilidades como si fuéramos empleados”, “A veces la carga de trabajo es fuerte. Hay planteles educativos con hasta 3 coordinadores, sin embargo, hay otros sitios donde hay un coordinador para 3 planteles”, “Los supervisores no funcionan. Hace falta que hayan supervisores”.

La evaluación y el método aplicado

Son varias las críticas planteadas en torno a los procesos de evaluación en estas misiones. No se aplica un verdadero proceso de evaluación. “Los exámenes están prohibidos”, “Sólo toman en cuenta la asistencia”. Las únicas evaluaciones aplicadas son la autoevaluación y la coevaluación. “La evaluación la hacen los demás estudiantes en valores de 1 a 5”, “Me gustaría que hicieran exámenes o pruebas cada 5 clases”.

Entre los problemas relativos al método de enseñanza aplicado, el más recurrente en el discurso de los entrevistados fue el de las videoclases. Las principales observaciones fueron:

- La imposibilidad de detener el video. “Los videos no se pueden interrumpir... así es muy difícil entender las clases porque hay que copiar rápido”. “Los profesores esconden los controles del video pero nosotros compramos unos de esos universales y paramos el video cada vez que queremos sin que el facilitador se dé cuenta de lo que pasa”.
- Incompatibilidad con los contenidos de la guía. “A veces nos preparamos para la clase que según la guía es la que viene y cuando ponen el video es otra cosa... también nos pasa que, por ejemplo en una clase de castellano, el video nos habla de una cosa y luego la guía habla de unos autores ahí que no vimos en el video”.
- Un tiempo insuficiente para la reflexión y repaso de conocimientos. Asociado a la imposibilidad de detener los videos, los estudiantes manifestaron la insuficiencia de tiempo destinado a reflexionar o repasar sobre la clase vista, pues los facilitadores procuran, ante todo, cumplir los objetivos de la clase pasando los videos programados, dando poca importancia a si los estudiantes están o no captando sus contenidos. Sobre este aspecto un estudiante dijo: “Al facilitador no le importa si yo aprendo o no... cuando yo le dije que no me sentía preparado y que me gustaría repetir, él me dijo que aunque fuera así yo tenía que graduarme”.

Las becas y los ofrecimientos sin cumplir

Se atribuye a las fallas en la entrega de las becas las razones de la deserción. La distribución de las becas es un problema identificado durante las entrevistas. En general, pareciera haber la percepción en los participantes de que la beca ha sido un error en las misiones educativas. Afirman que mucha de la deserción que se presenta en Robinson y Ribas tiene que ver con el incumplimiento de las expectativas de recibir la beca por parte de algunos participantes. “La beca trajo discordia y algunos se retiraron bravos porque no se la dieron”. Por otro lado, se tiene la percepción de que en algunos casos ha sido injusta su distribución. “Hay gente que la necesita y quedó por fuera y hay gente que tiene beca pero no va a clases”. Por último, algunos informantes plantearon que la beca ha sido fuente de corrupción pues “Hay casos de personas que les quitaron la beca pero todos los meses se la depositan y alguien la cobra. En esa misma situación conocemos a por lo menos 400 personas”.

Además de los ya planteados, hay otro conjunto de situaciones que fueron descritas por los entrevistados. Al parecer ha habido incumplimiento en la entrega de algunos beneficios prometidos a los participantes como: la entrega de lentes, la incorporación de clases de música y la asistencia médica. “Nos ofrecieron lentes y no dieron nada”, “Los lentes y las clases de música no llegaron”. Muchos participantes mostraron su inquietud por la incertidumbre sobre la continuidad de las misiones educativas. Afirman que ante tanta deserción de participantes y de facilitadores no saben si las misiones van a poder continuar. Una informante dijo: “Todos los proyectos son buenos, pero duran un día... creo que Robinson va a terminar como ACUDE. Se va a perder por culpa de quienes rodean a Chávez”.

Algunos participantes afirmaron también que hay quienes quieren aprovechar los espacios de las misiones para politizar a las personas: “Aquí vino el Frente Francisco de Miranda a hacer proselitismo político pero no los dejamos”, “Las clases se suspenden cada vez que hay alguna actividad de

apoyo al Presidente, nos obligan a ir a las concentraciones de apoyo a Chávez... y que era de una materia llamada ciudadanía... nosotros no fuimos aunque apoyamos 100% a Chávez”.

A partir de las afirmaciones hechas por algunos entrevistados, pareciera que las fundaciones creadas por el Ejecutivo Nacional para coordinar el funcionamiento de las misiones no han dado los resultados esperados pues los participantes perciben que éstas han traído mayor desorganización. Algunos de estos problemas de desorganización tienen que ver con la documentación de los participantes: “Con la creación de la Fundación Misión Ribas, se presentaron problemas con nuestros documentos. Ahora no sabemos si nos vamos a poder graduar”, “En Robinson nos hacen llenar varias veces un poco de formularios y pa’ nada, después nos enteramos que y que los habían engavetado”.

El futuro de las misiones educativas visto por los participantes

Sobre este punto hay opiniones divergentes. Algunos informantes consideran que estas misiones tienen mucho camino por delante pues aún hay mucha gente que requiere de este apoyo. Por ejemplo, “En nuestro sector, existe un listado de 120 personas que están esperando para entrar en Ribas”, “Aquí debe haber como 30 mil personas que faltan por incorporarse”. Sin embargo, otros piensan que, al igual que en épocas pasadas, las misiones educativas van a desaparecer por la ineficiencia y la desidia de quienes tienen la responsabilidad de coordinarlas.

Relatos de la Misión Hábitat

La lucha por un mejor hábitat antes del decreto 1.666¹²

La lucha de estas organizaciones por la propiedad de la tierra donde están asentadas viene desde antes del decreto 1.666, pues para algunas el desalojo ha sido un riesgo constante y para otras era necesario garantizar un mínimo de condiciones de habitabilidad. “Este es un barrio signado históricamente por el desalojo. La lucha ha sido desde siempre, desde 1958 cuando se fundó”, “Lo primero que hay que decir es que el trabajo comunitario no empezó aquí con las misiones sino mucho antes. El proceso de participación se impulsa con las misiones”. Además de la propiedad de la tierra han luchado por mejorar el hábitat en su comunidad. Así, han planteado diversos proyectos que van desde la gasificación para el barrio hasta la instalación de un tanque que lleve agua potable a la comunidad. Esta historia de luchas ha permitido un alto nivel de organización y compromiso de sus habitantes en algunas de las comunidades entrevistadas. Así, para éstas, “el problema de una familia es problema del barrio”.

Llega el decreto 1.666 y la conformación del Comité de Tierra Urbana (CTU)

Luego de la promulgación del decreto 1.666, las comunidades que venían trabajando en el tema de la vivienda y el hábitat deciden conformarse en CTU al considerar que éste era un espacio para las viejas luchas urbanas. Así, poco después de la publicación del Decreto, entre el año 2002

12. Decreto mediante el cual se da inicio al proceso de regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos urbanos y en donde se ordena la creación de los Comités de Tierras Urbanas como instancias que garanticen la participación comunitaria en dicho proceso.

y 2003, se crean todos los CTU de las comunidades que fueron entrevistadas. La creación del CTU supuso en todos los casos la realización de una asamblea en la cual eligieron al grupo de vecinos que se encargaría de asumir algunas tareas específicas. En muchos casos, el CTU ha sido la organización promotora de la llegada de las misiones a las comunidades. Así, en la mayoría de los participantes entrevistados de los CTU, fue a través de ellos como se logró la entrada a la comunidad de Barrio Adentro, Mercal y las misiones educativas.

Para algunos de los entrevistados el CTU, más que una organización, es una poligonal. Es decir, es la comunidad en pleno. Esto tiene que ver además con que los CTU no tienen personalidad jurídica, son todos los vecinos quienes se reúnen en asamblea y eligen a un grupo para que se encargue de algunas tareas. Aunque pudiera parecerse a la figura de la Asociación de Vecinos, los entrevistados dejaron bien en claro que los CTU y las ASOVEC no son lo mismo. "Las Asociaciones de Vecinos son definidas por el OMPU, mientras que los CTU responden a la movilización de las comunidades en torno a la dinámica de los servicios", "La diferencia entre la ASOVEC y el CTU es que la ASOVEC es más lenta". Sin embargo, el CTU debe ser registrado en la Oficina Técnica Nacional de Tierras Urbanas, según lo estipulado en el decreto 1.666. Así, cada CTU tiene un número de registro que lo identifica y distingue de cualquier otro. Los CTU se organizan en comisiones por lo que existen comisiones de: catastro, documentos legales, relación con otros CTU y secretaría, encuestas y censos. Hoy en día esta estructura ha cambiado un poco aun cuando permanece la figura de comisiones.

El sentido de convivencia: la poligonal y la Carta del Barrio

Lo primero que hicieron los CTU fue definir la poligonal, que no es más que los límites de la comunidad. El principal criterio utilizado para su definición fue el sentido de convivencia. "La poligonal llega hasta donde hay convivencia". Algunos CTU han recibido apoyo técnico para realizar esta actividad. "Recibimos talleres de otros CTU de la zona", "Recibimos apoyo del señor Armando, quien trabajó en la oficina de catastro de la alcaldía". Otros utilizaron los mismos límites de la Asociación de Vecinos. En segundo lugar, realizaron el levantamiento topográfico y el censo catastral, para llegar así al mapa de la comunidad. En algunos CTU se contrató a una cooperativa para que hiciera este trabajo: "El levantamiento del censo se contrató a un abogado de FUNDABARRIOS. Cobró un dineral y el trabajo lo hacía la comunidad", "El censo catastral lo hizo la cooperativa... fue contratada por la Dirección de Catastro de la alcaldía". En otros casos, el trabajo del CTU se ha detenido aquí pues no cuentan con apoyo para la elaboración de la planilla del censo: "Ahorita hay una sola persona empadronando".

La tercera actividad de importancia fue la elaboración de la Carta del Barrio que consistió en la caracterización del barrio, para lo cual se identificaron aspectos como: patrimonio, servicios, proyectos de mejora de servicios e infraestructura, la historia del barrio desde su fundación y las normas de convivencia.

En la actualidad, la mayoría de los CTU donde se hicieron las entrevistas están en proceso de elaboración de la historia del barrio. Otro elemento importante que algunos CTU han reflejado en la Carta del Barrio es un conjunto de normas de convivencia.

Entre los principales logros que manifiestan los entrevistados se encuentra la propiedad colectiva de la tierra. En una de las comunidades entrevistadas han dado un paso más al lograr con el voto favorable del 94% de los vecinos la concreción de su viejo proyecto de adquisición del terreno donde está ubicada la comunidad antes de dar paso a la titularidad individual de las parcelas. Otros CTU conocen de esta experiencia y están planificando hacer lo mismo en sus comunidades. “Este barrio fue el primero en Venezuela que ensaya la propiedad colectiva. Esta figura no tiene nada que ver con el concepto de cooperativa, es un régimen de propiedad de la tierra que nos permitió protegernos del desalojo”. Salvo dos excepciones, todos los entrevistados de los CTU lograron algún avance en el proceso de titularidad individual de las parcelas. “Se entregaron 93 títulos de propiedad... vino Chávez y todo”.

Posteriormente surgió la propuesta del programa de “Democratización de la Ciudad y Transformación Urbana” y la creación de los CPTH, asumida por el Ejecutivo Nacional, que ordenó al recientemente creado ministerio de Vivienda y Hábitat aplicar dicha propuesta como norte de la vinculación entre los CTU y la Misión Hábitat. Sin embargo, son pocos los CPTH creados en estas comunidades. De hecho, no todos los entrevistados de los CTU conocen la propuesta ni conocen la figura de los CPTH.

No obstante, los CTU han sentido falta de apoyo técnico al trabajo que hacen. Han tenido que aprender sobre catastro, manejo de planos, censo, elaboración de planillas, entre otras cosas, sin recibir ningún tipo de asistencia técnica de parte del ministerio de Vivienda y Hábitat. Muchos de los entrevistados expresaron que ha disminuido la participación en los CTU debido a que muchas de las personas que se incorporaron inicialmente sólo tenían el interés de la titularidad de la parcela. Una vez que esto se logra, algunos miembros del CTU reducen su grado de compromiso y participación. “El CTU funciona ahorita más o menos. Se levantó la expectativa con la entrega del título de tierra pero luego la participación decayó”. Así mismo se piensa que ser miembro del CTU supondrá la entrega de algún beneficio económico de parte del Gobierno Nacional como una beca o un pago mensual. Al ver que esto no ocurre, las personas se retiran. “Empezamos 10 y ahorita sólo somos 5... se han ido porque no les pagan”.

Los CTU en Venezuela: “movimiento de pobladores”

Para los entrevistados, lo primero que se debe resaltar es que “Los barrios comienzan a existir de Chávez pa’cá”. Es a partir de este proceso revolucionario que el pueblo comienza a apropiarse de la ciudad. Un ejemplo claro de esto es el fenómeno de la buhonería. “Se dice que hay que sacarlos y los maltratan a cada rato pero no se dan cuenta que esto responde a una nueva relación de apropiación de la ciudad, de pertenencia de lo público... [pero] hay que ordenarlo”. Es por ello que los CTU se autodefinen como un “movimiento de pobladores” que agrupa a aproximadamente 5 millones de personas, “las mismas personas que construyeron la ciudad y luego fueron marginadas de ésta”. Se consideran además el único movimiento no asalariado, pues están en contra de la salarización del trabajo social.

De acuerdo con uno de los coordinadores de un CTU, en la actualidad hay alrededor de 8 mil CTU a nivel nacional de los cuales 4.770 están registrados. Cada CTU agrupa a un promedio de 250

viviendas que equivalen a 150-300 familias. En Caracas se han contabilizado 2.000 CTU, los cuales se reúnen todos los jueves en una instancia llamada Asamblea Metropolitana de los CTU. Allí comparten inquietudes e información y definen la política del movimiento. Hasta el año 2005 se han realizado 180 mil regulaciones de tierras urbanas. Además, hay registrados 90 edificios en proceso de desalojos injustos, 3.500 conserjes “excluidos de la ciudad dentro de la ciudad” y 3 mil familias dispuestas a irse a otras zonas que no sean de riesgo.

Los CTU como movimiento ven más allá de la titularidad de la tierra, con lo cual proponen una acción más amplia que implique el mejoramiento del entorno de las comunidades. Es así como surgen los Centros de Participación para la Transformación del Hábitat-CPTH, los cuales son organismos de planificación conformados por entre 5 y 10 CTU cercanos. Las decisiones de las asambleas comunitarias son vinculantes para el CPTH. Actualmente, existen 55 CPTH creados a nivel nacional, de los cuales sólo 5 están en Caracas y 25 en proceso de creación.

Pero el movimiento de CTU, según los entrevistados, no ha avanzado de manera homogénea en toda Venezuela. Los estados donde hay mayor avance son: Monagas, Bolívar, Lara (tiene una emisora), Zulia (la situación política los ha dividido en dos bandos), Mérida (donde existen CTU de oposición), Anzoátegui, Sucre, Carabobo, Cojedes, Apure, Táchira y Falcón. El menos avanzado es Caracas. En Caracas apenas hay 5 CPTH de 55 que hay a nivel nacional. En Caracas hay 2.000 CTU. En Vargas están avanzando pero hay mucha división, hay caudillos y el tutelaje de Fundacomún los ha desmovilizado. Para tratar de apoyar en el desarrollo del movimiento en todo el país, actualmente están emprendiendo varias acciones:

- 1) la conformación de un equipo nacional de enlace y de equipos regionales;
- 2) la incorporación de las historias de los barrios a través de los cronistas de la ciudad;
- 3) la elaboración de un directorio de capacidades de los barrios para apoyo inter CTU.

La Misión Hábitat y los CTU

Algunos de los entrevistados de los CTU no han trabajado con el MVH ni con la Misión Hábitat. En otros casos, los miembros de los CTU han afirmado que La Misión Hábitat se ejecuta con participación de los CTU y el ministerio de Vivienda y Hábitat-MVH. Sin embargo la incorporación de los CTU ha sido difícil y llena de obstáculos por la visión tecnocrática y por el negocio en torno a la construcción de viviendas. “Estamos pulseando con los técnicos”.

Cuando se creó el MVH, los CTU de Caracas presentaron una propuesta llamada “Democratización de la Ciudad y Transformación Urbana”, basada en la corresponsabilidad y estructurada en 5 líneas de acción: organización, planificación, producción, contraloría social y formación permanente, las cuales se concretarían en tres programas:

- Democratización del suelo, como forma de acceso a la tierra.
- La transformación integral de barrios y urbanizaciones populares, como forma de desarrollo integral de la comunidad y no como imposición de decisiones tecnocráticas que poco consideran la identidad y el acervo cultural de los barrios.
- La creación de nuevos asentamientos, como modelos progresivos e integrales, incorporando servicios comunales y actividades productivas que los hagan sustentables. Frente al negocio de la adju-

dicación proponen criterios de calificación: damnificados; alto riesgo; hacinados; arrimados; nuevas parejas: inquilinos. Para ello, propusieron la creación de un Mercal ferretero al que luego la Misión Hábitat llamaría Mercon (Mercal para la construcción).

En esa misma propuesta se planteó la creación de los CPTH como el “instrumento para llevarla a cabo”. La propuesta de los CTU fue aprobada por la presidencia de la República, sin embargo, existen otras propuestas planteadas, como la de los Consorcios y la de la Cámara Inmobiliaria. Los Consorcios proponen transferir la propiedad de la tierra a cada familia y una administración delegada de los recursos a ONG, mientras que los CTU plantean un esquema de propiedad colectiva y el otorgamiento de los fondos a los CPTH para la elaboración de diagnósticos y proyectos. Proponen así mismo que el Estado debe ser el responsable de la construcción. “El problema que le vemos al actual ministro Julio Montes es que ha querido conciliar los tres sectores y eso ha generado mucha lentitud”.

Hay una gran cantidad de recursos destinados a la construcción de viviendas pero se está corriendo el riesgo de que se utilicen en la contratación de empresas constructoras, “el gran negocio en esta actividad es la adjudicación”. Posteriormente CONAVI presentó una nueva propuesta en la que se creaban nuevas figuras organizativas comunitarias llamadas OCA (Organizaciones Comunitarias Autogestionadas) y cuyo objetivo era la transformación endógena de los barrios. Esta propuesta no consideró la participación de los CTU, por lo cual fue desestimada por el presidente de la República, quien convocó a los CTU¹³ a nivel nacional para que presentaran directamente sus proyectos y asignó para ello un presupuesto de 1,2 billones de bolívares. “La propuesta habla de participación por todos lados pero nos había dejado por fuera”.

A partir de tal decisión presidencial, los CTU comenzaron a trabajar en la recopilación de proyectos comunitarios de hábitat, para lo cual diseñaron una planilla de identificación de proyectos, sin importar su estado de desarrollo. Podían ser desde ideas hasta proyectos sin financiamiento o proyectos ejecutados a medias y paralizados por alguna razón. Hasta la fecha de la entrevista cuentan con 2 mil proyectos ya registrados. Por otro lado, se viene hablando de la creación de un Fondo Único para la Misión Hábitat, conformado con recursos del Ministerio del Trabajo, Ministerio de Vivienda y Hábitat y Ministerio del Ambiente.

Por último, algunos CTU consideran que la respuesta del Estado no ha sido la más adecuada. “Aquí hay muchas fallas, el trato, las mentiras, los engaños, hay que limpiar todo eso y que se sepa realmente con quien se cuenta y a quien se debe uno dirigir”. Con el cambio de ministro, se retomó la propuesta de las OCA, esta vez fuertemente impulsada en Caracas por la Alcaldía del municipio Libertador. Esto está generando conflictos en las comunidades entre los CTU-CPTH y estas nuevas organizaciones por la vinculación con la misión Hábitat y por el control de los recursos que el Ejecutivo Nacional anunció que otorgaría a las comunidades para los proyectos presentados en la reunión nacional realizada en septiembre de 2005.

13. En septiembre de 2005, el presidente de la República se reunió directamente con todos los CTU del país para recibir los proyectos que éstos hubieran elaborado.

Inter-relación con otras iniciativas en torno al hábitat urbano

Casi todos los entrevistados afirmaron que han venido trabajando articuladamente con otras organizaciones comunitarias como las Mesas Técnicas de Agua-MTA, sin embargo consideran que éstas deben incorporarse a los CTU aunque mantengan su nombre. Ven con interés la aplicación de la nueva Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, por cuanto ésta crea la figura del Consejo Comunal, conformado por 200 familias, de propiedad colectiva y con manejo de fondos comunitarios. Están analizando lo que la ley dice en torno a estos para iniciar su conformación.

Sin embargo, ven dificultades en la conformación de los Comités de Participación Ciudadana propuestos por la Alcaldía Mayor, pues a través de ellos se está destruyendo la participación, la corresponsabilidad y los CTU ya que se entregan 100 casas a quienes conformen estos Comités. Debido a esto han tenido enfrentamientos con algunas juntas parroquiales como las de San Juan, El Recreo, Caricuao y San Pedro, donde los CTU se resisten a esta forma de hacer las cosas.



Capítulo 3

Análisis sociopolítico de las Misiones Sociales



Análisis sociopolítico de las Misiones Sociales

Este capítulo recoge los argumentos que —desde un enfoque sociopolítico— definen los procesos por los que atraviesa Venezuela así como algunas ideas y visiones que les sirven de fundamento. Una de estas visiones es la que traza el Proyecto de Revolución Bolivariana (PRB) como marco de dirección política del gobierno nacional y dentro del cual, como resultado del agudo conflicto político vivido en el momento, nacen las Misiones Sociales a partir del año 2003.

La referencia del curso que ha llevado el PRB —tanto a lo largo de su conformación como en la gestión de gobierno— permite abordar aquí la discusión sobre el papel que corresponde a las Misiones Sociales en este momento identificado como de transición, y la interpretación que de ella hace el PRB. Así enmarcadas, se abre la posibilidad de comprender la complejidad de procesos que subyacen a la aparición y el desarrollo de estas misiones y a los objetivos que con ellas persigue el gobierno nacional.

En este sentido, el enfoque sociopolítico permite salir de los límites con los que habitualmente se analiza la política social. Ciertamente, las Misiones han sido la cara más visible de la política social que lleva adelante el gobierno venezolano, pero también son una de las expresiones del proceso de transición que vive el país, donde están en cuestionamiento y debate los estilos de desarrollo, los proyectos políticos y las arquitecturas institucionales. Ello, al ser interpretado por cada actor y sector de la sociedad venezolana, tendrá direcciones y consecuencias distintas para el país y para la población.

Con este enfoque y tomando en cuenta la cronología institucional de las Misiones presentada en el Capítulo 1, así como los relatos que de ellas hacen los actores dentro del espacio comunitario, y que se recogen en el Capítulo 2, los investigadores intentan aquí un acercamiento a sus impactos en los planos social, político, cultural e institucional. El propósito de este análisis es señalar elementos para comprender, siempre de manera inacabada, la naturaleza, estructura y dinámica de las Misiones, dentro del entramado de contradicciones y complejidades de la transición y de los alcances que ha tenido el PRB en la vida de los sectores populares y en las instituciones del Estado venezolano.

Visiones de la transición

La teoría de la cultura política señala que los cambios en una sociedad son a menudo el resultado de un conjunto de procesos que se vienen gestando desde hace algún tiempo y, por lo tanto, es requisito que estos se encuentren lo suficientemente presentes en la sociedad para estar en condiciones de ser medidos, analizados, aprehendidos y comprendidos. Los cambios sociopolíticos no son fáciles de estudiar y demandan análisis profundos, entendimiento y aceptación por parte de quienes hacen vida dentro del juego político. En la interpretación de estos cambios, la transición es un fenó-

meno confuso y ambiguo que en términos generales podemos definir como “procesos” donde están muriendo cosas y, en su lugar, están naciendo otras.

Estos procesos tienen diferentes definiciones según la óptica con la que se miren: se pueden entender como cambios sucesivos o reformas, como trastocamientos o rupturas, como continuidades o resistencias; y expresan y/o podrían ser consecuencia de la pugna existente entre diferentes actores de la sociedad que tienen y defienden perspectivas distintas —a veces hasta contradictorias— de entender y explicar estos procesos. Al mismo tiempo, son manifestaciones de maneras diferentes de construir un proyecto nacional orientado hacia una nueva organización de la sociedad y hacia una nueva forma de establecer relaciones con el Estado. Por lo tanto, la transición abre espacios que diferentes actores luchan por apropiarse, dependiendo de sus recursos para construir un nuevo tejido institucional.

De acuerdo con ello, para los actores que interpretan la transición como un conjunto de cambios que pueden estar dando pasos hacia un camino de reformas necesarias o hacia una revolución, los procesos que la transición venezolana ha traído parecerían delinear algunos derroteros diferentes a los planteados en las décadas anteriores. Ello puede revelar la aparición de nuevas perspectivas ideológicas en algunos actores políticos y de una vida social más activa y dinámica, vista la receptividad de los cambios por parte de ciertos sectores de la sociedad.

Pero otros actores podrían entender la transición como la continuidad o profundización de un conjunto de rasgos o patrones precedentes evaluados como negativos, que más bien obstaculizan el camino hacia los cambios. En lo específico, para algunos, la transición pone de manifiesto una forma exacerbada de los patrones de conducta política precedentes respecto de las relaciones Estado/sociedad, donde destacan por un lado el centralismo del Estado, la corrupción, el clientelismo y el patrimonialismo de la administración pública y, por otro, la exclusión social, política y económica, el deterioro de la calidad de los servicios públicos y el asistencialismo de la política social.

La misma transición abre el debate sobre la manera de definirla, con diferentes pesos, dentro del continuismo, las reformas o los trastocamientos. Como parte del mismo proceso, la transición genera incertidumbre sobre las reglas del juego sociopolítico, dudas respecto al tiempo de duración y culminación de los cambios, falta de información constante acerca de los mismos procesos y confusión sobre su dirección y consecuencia en cuanto a qué sectores de la sociedad serán perjudicados o beneficiados por estos.

En todo caso, estos procesos se dan en algunos casos de forma coherente y, en otros, de manera contradictoria, en el marco de una profunda fragmentación, atomización y polarización social, política, económica y cultural, lo que hace mucho más difícil, para las fuerzas y actores que empujan los cambios, la edificación de un proyecto nacional que incluya todos los aspectos necesarios para finalizar con el período de transición. A esto se agregan los cambios que se están produciendo en la esfera internacional, específicamente la inserción del país dentro de la globalización, la cual afecta e interfiere de diferentes formas en los procesos de transformación internos.

Los procesos de cambio y transformación de los escenarios políticos, sociales, económicos y culturales en América Latina están entrando en su tercera década. Es en el ámbito político donde se observan estos cambios y es precisamente en la arena de los partidos políticos y de sus relaciones con la

sociedad en la que se viven estas transformaciones. Venezuela no escapa a estos cambios y podríamos afirmar que es uno de los países que más rápidamente destruyó su sistema de partidos, conformado por Acción Democrática y COPEI, los partidos políticos tradicionales que construyeron y consolidaron la democracia como producto del Pacto de Punto Fijo de 1958: la democracia que conocimos y que en estos momentos está cambiando y transformándose.

Este tránsito del sistema político venezolano está inscrito en lo que se ha venido conociendo como una crisis triple. Se trata de una crisis de legitimidad del sistema democrático como resultado de las crisis de representatividad en los partidos políticos y de la institucionalidad del Estado (Maingon/Sonntag, 1998). Por otro lado, al tiempo que presenciamos el declive y la desaparición de los partidos políticos tradicionales, se percibe la irrupción de nuevos actores políticos que se presentan como edificadores de canales alternos de organización de la participación y del ejercicio del poder, ocupando de esta forma los espacios que dejaron abandonados y descuidados por tanto tiempo los partidos tradicionales (Maingon, 2000).

El comienzo de la transición: las señales de la crisis (1977-1989)

Si estuviésemos de acuerdo en que Venezuela vive un proceso de transición, éste lo ubicaríamos antes del año 1999. Desde finales de los años setenta el país transitaba por cambios profundos que tuvieron su mayor fuerza en los sucesos de febrero de 1989, conocidos como el "caracazo". Muchos autores definen este momento como el punto de inflexión de un proceso que aún está lejos de concluir. Fue a partir del año 1977 en adelante cuando se detectan los primeros síntomas del agotamiento del modelo hegemónico (Caballero, 2000). Varios analistas coinciden en afirmar que desde 1980 tuvieron lugar en el sistema político venezolano eventos que evidenciaban cambios estructurales de la relación entre el Estado y la sociedad.

Para estos analistas la crisis de la deuda, la caída de los precios del petróleo y de las reservas internacionales jugaron en contra del sistema político establecido en 1958, el cual, a partir de los acontecimientos mencionados, comenzó a mostrar síntomas de gran deterioro. Después del "caracazo", la inestabilidad política y la tensión social se incrementaron, culminando con los dos intentos de golpe de 1992. Tales eventos se relacionan con la idea de instrumentar un nuevo modelo de desarrollo durante la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez, tema que ha sido objeto de múltiples análisis y de numerosas discusiones así como también de muchas interpretaciones y evaluaciones en lo que se refiere a sus consecuencias (Hillman, 1994).

Frente al desgaste en las relaciones entre la sociedad política organizada (partidos políticos), fundada en un sistema de conciliación de intereses, y la sociedad en general, los actores no lograron instrumentar opciones institucionales alternas tanto al modelo de desarrollo como al de hegemonía. Una marcada apatía ciudadana caracterizó los procesos electorales celebrados entre 1973 y 1988. Aun cuando la democracia no aparentaba correr peligro, se inició el agotamiento del rito democrático y Venezuela entro en la autopista de las democracias en crisis, es decir, en la involución del sistema democrático debido a la disolución de las imbricaciones entre el orden político y el económico social (Sonntag/ Maingon, 1990).

Paulatinamente se hicieron más evidentes los síntomas de la crisis económica y el derrumbe del consenso en torno al sistema institucional y al modelo de desarrollo, sin que aparecieran alternativas creíbles y factibles. De esta manera, se produce la ruptura entre los actores del pacto tácito, especialmente entre las Fuerzas Armadas y lo que quedaba de los partidos políticos tradicionales, siendo que éstos últimos se habían distanciado de sus bases de militancia, de la población, de las autoridades gubernamentales y también de los sectores económicos. Las secuelas de tales cambios y movimientos en el sistema político conformaron, junto con otros elementos, algunos indicios que llevan a pensar en procesos de transición que con el pasar del tiempo han incidido en transformaciones de la cultura política del venezolano.

El primer período de la transición: 10 años de manifestaciones agudas de la crisis (1989-1998)

La triple crisis tuvo manifestaciones contradictorias durante un largo período. Se expresaron por vez primera en el "caracazo", en 1989, seguido por las primeras elecciones directas y separadas de gobernadores y alcaldes, celebradas en 1989, luego en 1992 y en 1995; los dos intentos de golpe de Estado sucedidos durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez en febrero y noviembre de 1992, respectivamente; los crecientes índices de abstención que revelaron las elecciones locales, regionales y nacionales desde 1984; los intentos fallidos por reformar la Constitución de 1961, entre 1991 y 1992¹; los cada vez más altos índices de pobreza y los continuos escándalos de corrupción.

Así mismo, las crisis se revelan en las primeras apariciones de líderes outsiders y ensayos de voto anti-partidos tradicionales con la elección de Aristóbulo Istúriz como alcalde del municipio Libertador en la ciudad de Caracas, para ese momento militante del partido Causa R, y con la elección para una segunda presidencia de Rafael Caldera cuando, voluntariamente retirado del partido político que creó y en el cual militó por más de 60 años, ganó las elecciones con el apoyo de otros grupos y movimientos políticos, muchos de ellos conocidos como la izquierda tradicional. A este proceso Sonntag (1997) lo denominó 'el primer período de la transición'.

Las demandas de cambios en el sistema político venezolano, que incluían el modelo de desarrollo económico y social, se expresaron claramente con las asonadas militares del año 1992 y los resultados de las elecciones de 1993. Así mismo, se hicieron presentes "los reclamos sobre la necesidad de participación del ciudadano en la gestión pública y en la solución de los problemas colectivos" (Salamanca, 2004, p. 93). El *Estudio Mundial de Valores* realizado en 1996, revelaba que la mayoría de los encuestados, indistintamente de su filiación político-partidista, posición socioeconómica o estratificación sociodemográfica, demandaba cambios al funcionamiento del sistema político y social. Alrededor de 56% de la población encuestada se ubicó entre los que demandaban cambios a través de reformas institucionales².

1. Salamanca (2004) señala que "El Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1961 contemplaba la incorporación del elemento participativo manteniendo el carácter representativo del gobierno venezolano" (p. 93). También se proponían varios tipos de referendos: el consultivo, el aprobatorio, el derogatorio, el revocatorio, el de la reforma constitucional, el de la Asamblea Constituyente y el de la aprobación de tratados, convenios y acuerdos internacionales.

2. Este valor se ha mantenido (58%), según los resultados del último *Estudio Mundial de Valores* del año 2000.

Para nadie era una sorpresa que los venezolanos se encontraran insatisfechos con el funcionamiento de la democracia. Los venezolanos de todas las clases sociales mostraban su frustración por el mal funcionamiento y la calidad de los servicios públicos, la inflación, el desempleo, el desorden civil, la violencia y la inseguridad ciudadanas, la falta de gobierno, la galopante corrupción, así como criticaban que los gobiernos no se hicieran responsables por el cumplimiento de las demandas ciudadanas.

Al mismo tiempo, los partidos políticos —y los políticos en general— habían perdido credibilidad y tenían erosionada su legitimidad política. La situación ameritaba reformas urgentes en el funcionamiento del Estado y en la forma de articulación entre los principales actores políticos, la sociedad y la economía, cuestión que fue apuntada por muchos analistas e investigadores. Especialmente se requerían cambios profundos en los partidos políticos y en la manera como estos estaban conduciendo la relación Estado-sociedad civil. Ello sin poner en entredicho al sistema político de la democracia (Welsch/Carrasquero, 1996).

Algunos estudiosos de estos temas (véanse, entre otros: Caballero, 1998 y 2000; Petkoff, 2000; Ramos Jiménez, 2002; Gómez/Patruyo, 2000; Gómez/Arenas, 2002; Arenas, 2002; Ellner, 2003; Ellner/Hellinger, 2003), coinciden en caracterizar este período como una transición política, social, económica y cultural, a partir de los resultados del proceso electoral de 1998 aunado a las promesas de reconstrucción y cambio del sistema político. El aniquilamiento o el ‘suicidio’ (Caballero, 2000) de los partidos políticos como los canales institucionales por excelencia entre el Estado y la sociedad se hizo visible durante las elecciones de 1998, cuando los dos principales partidos se presentaron a la contienda electoral sin haber construido una visión de futuro nacional en donde se planteara un programa político con los cambios que la sociedad estaba demandando y necesitando.

El segundo período de la transición: la Constitución de 1999 como punto de partida

A partir de 1999 se dibuja a grandes trazos un mapa caracterizado por ‘un segundo período de la transición’. Nos referimos a la existencia y concreción de un nuevo proyecto de carácter nacional que se encuentra expresado en la Constitución de 1999 y que en su devenir se ha revelado como un proceso dirigido hacia la redefinición del modelo político, económico y social vigente y hacia la construcción de una nueva institucionalidad. Desde el mismo momento en que Hugo Chávez Frías gana la presidencia de la República de Venezuela mediante elecciones celebradas en diciembre de 1998, ratifica al país lo que había sido el tema central de su campaña electoral: la reforma constitucional a través de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

El Presidente recién electo y la gente que lo acompañaba en aquel momento depositaron sus esperanzas en que, de la conformación de un nuevo marco jurídico-institucional basado en los lineamientos generales de una nueva Constitución, se llegaría como destino seguro a la reestructuración del Estado y al establecimiento de un nuevo consenso político y social que abriría las compuertas hacia la construcción de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. Así se llegaría al final del período definido como de transitoriedad. La conclusión necesaria fue llevar adelante una serie de cambios considerados como fundamentales para el buen funcionamiento de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad³.

3. Para profundizar el análisis sobre los procesos llevados adelante en este período, véase: Carrasquero/Maingon/Welsch (editores), 2001.

El proyecto bolivariano representado en la Constitución de 1999 tiene como uno de sus principales objetivos el paso de un modelo de democracia política representativa a un modelo de democracia social, de carácter participativo. En este modelo, la participación bajo modalidades directas es una exigencia fundamental para la profundización de la democracia, la refundación del Estado bajo criterios organizativos distintos y el ejercicio del poder ciudadano en las decisiones públicas. En su preámbulo la Constitución establece "...el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural...".

En la Constitución Bolivariana se plantea la creación de nuevos mecanismos de participación. De los 350 artículos que contiene la norma constitucional, 130 se refieren directamente a diferentes formas de participación, la mayoría no experimentadas por los venezolanos/as hasta ahora. En primer lugar, queda establecido un grupo de instrumentos para el ejercicio de la democracia directa en cuatro tipos de referendos: abrogatorio, aprobatorio, consultivo y revocatorio. Luego, se establecen las Asambleas de Ciudadanos que constituyen figuras participativas de base comunitaria. Su definición y composición no están definidas pero se señala que las decisiones que tome esta Asamblea tienen carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio para las instancias gubernamentales. También la Constitución señala otras formas de participación de los ciudadanos en los espacios públicos. Estas formas de participación, se identifican como:

- Participación en la gestión pública: que comprende la participación en la formulación, ejecución y el control de la gestión pública; en la gestión de servicios y administración de recursos transferidos a las comunidades (salud, educación, seguridad social, entre otros); en la provisión de seguridad ciudadana; en los planes y proyectos de inversión de estados y municipios.
- Participación en la economía social: cooperativas, organizaciones microfinancieras, cajas de ahorro y en la gestión de empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
- Participación en la actividad de los órganos del poder público: en los debates de la Asamblea Nacional, en las iniciativas legislativas a nivel nacional, estatal o local; en el sistema de justicia; en la elección de cargos públicos; en las diferentes instancias de la Administración Pública.
- Participación en la defensa, reforma y creación de la Constitución, donde se incluye el derecho-deber a la desobediencia civil.

El énfasis en la participación expresa claramente la intención de transformar las relaciones entre Estado y sociedad civil. Salamanca (2004, p. 100) señala que "...estas nuevas relaciones se fundamentan en los principios del bolivarianismo —como ideología oficial—, el protagonismo del pueblo como vía para su completo 'desarrollo' y la participación en los asuntos públicos. El acento del nuevo sistema político deberá estar puesto en la participación y no en la representación, la cual debería estar subordinada a la primera si nos atenemos al espíritu del constituyente". Esta nueva arquitectura de la participación pone el acento en tres grandes aspectos:

- La interacción "cara a cara" entre ciudadanos/as organizados y autoridades públicas.
- El fortalecimiento de la agregación de intereses, de la acción colectiva y de los asuntos y ámbitos públicos.
- La deliberación como mecanismo de democratización, regulación y ejercicio real del poder.

El Proyecto de Revolución Bolivariana

En el pensamiento que desarrolla el movimiento bolivariano, desde la conformación del Movimiento Bolivariano Revolucionario (MBR 200) hasta el partido Movimiento Quinta República (MVR), se produce un cuerpo de ideas al cual llamaremos Proyecto de Revolución Bolivariana (PRB) que, una vez que el MBR 200 toma la vía electoral y no la insurgente para introducir cambios en la estructura económica, social y política del país, pasará al Programa de Gobierno Bolivariano, a la Constitución de 1999, y en gran parte a las líneas de gestión del gobierno del presidente Hugo Chávez Frías.

Tales ideas, como se verá en el recorrido del texto, son:

- la exclusión y la injusticia social como elementos principales del diagnóstico de la realidad venezolana y resultado de la estructura de dominación interna;
- una identidad y un pensamiento bolivariano, extraídos de la evocación patriota del movimiento, y
- la creencia en el rol activo de los militares en la actividad política como reserva moral y ética del país ante los enormes desajustes y descabros producidos por los dirigentes de los partidos políticos y gobernantes, ideas tomadas de los valores, la experiencia y la formación de los líderes del movimiento.

Las ideas del Proyecto de Revolución Bolivariana

Con el intento de golpe de Estado en febrero de 1992, el MBR 200 y sus líderes aparecen públicamente por primera vez. No obstante, las raíces de este movimiento se pueden rastrear hasta los movimientos armados de la década de los años setenta. Ya desde 1957, el Partido Comunista de Venezuela había creado un Frente Militar de Carrera con el fin de llevar adelante la tarea revolucionaria. Durante los años ochenta se iniciaron una serie de contactos entre líderes de movimientos insurgentes y miembros de las FAN, lo cual llevó a que en 1983 ya existieran varios grupos dentro de las FAN dedicados a cultivar las ideas de la revolución⁴. Diversas razones explican este encuentro.

Debido a su derrota militar en los años setenta, la izquierda radical había entrado en una etapa de reflexión y reestructuración. Además, algunos líderes del movimiento insurgente pensaban que la extracción popular de una gran parte de los miembros de las FAN propiciaría adhesiones al movimiento. Otro elemento favorable, a diferencia de otros cuerpos armados de América Latina, era la escasa ideologización de las FAN para la defensa del orden establecido y también su formalización profesional, lo cual les daba elementos intelectuales para entender las realidades sociales y políticas: "...nuestro ejército tradicional no es un instrumento represivo monóticamente identificado con los intereses del imperialismo yanqui y de las oligarquías criollas. Existen numerosos oficiales y suboficiales de mentalidad democrática y patriótica que comparten las ideas fundamentales del programa am-

4. Entre ellos, podemos citar al grupo Alianza Revolucionaria de Militares Activos (ARMA) en el componente de la aviación y liderizada por William Izarra, quien después entra en contacto con el grupo MBR 200. Otros grupos fueron el Comité de Militares Bolivarianos, Patrióticos y Revolucionarios y el Ejército Bolivariano Revolucionario (EBR). Estos grupos tenían contacto frecuente con el mundo civil, principalmente con Douglas Bravo y el Partido PRV-Ruptura, así como sostenían intercambios y entrevistas con personas de los partidos Causa R, Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), Bandera Roja y otros partidos de izquierda y grupos de base. Estas alianzas y sus proyectos se acelerarían a la luz del "caracazo" de 1989 para concluir —como proyecto insurgente— en los intentos de golpe de 1992.

plio del FLN [Frente de Liberación Nacional] para la conquista de un gobierno nacionalista” (Douglas Bravo y Elías Manuit, 1964, “Documento de la Montaña”, en: Garrido, 2003).

El Movimiento Bolivariano Revolucionario (MBR 200) nace dentro del componente del Ejército bajo la dirección de Hugo Chávez y Francisco Arias Cárdenas. El EBR 200 (Ejército Bolivariano Revolucionario) es el predecesor del MBR 200 —en ambos casos el 200 alude al bicentenario de Simón Bolívar—. Hugo Chávez explica en su entrevista con Agustín Blanco Muñoz, Habla el Comandante, que el cambio de nombre se debe a la incorporación de miembros civiles, pasando entonces de ejército a movimiento.

La principal perspectiva analítica del MBR 200 es la lucha contra el uso de los medios políticos para el dominio de una clase sobre otra a través de procesos ideologizantes. Se identificaba así un contexto neo-colonial, donde las clases criollas se encontraban al servicio de la dominación norteamericana. “En los países neo-coloniales y entre ellos Venezuela, la lucha de clases significa el enfrentamiento de las clases revolucionarias contra el poder imperialista en primer término y contra sus servidores locales que fungen de instrumento en segundo término” (Bravo y Manuit, *ibíd.*). Las clases dominantes eran aquellas que formaban alianzas con la dominación imperial: los empresarios, los propietarios, los intelectuales, la clase media, los profesionales y hasta los partidos políticos y sindicatos.

Aunque el imperialismo era interpretado como factor importante de dominación, el énfasis del diagnóstico para el MBR 200 se encontraba en la dominación interna. Esto se debe principalmente a un cambio en la realidad venezolana donde los niveles de corrupción, de ineficacia gubernamental y de empobrecimiento de la población se hicieron mucho más patentes en la década de los ochenta, razón por la cual la insurgencia —que, como ya mencionamos, se hace pública en el año 1992 y que había sido testigo del caracazo en 1989—, asume una postura de defensa de la democracia y de sus instituciones.

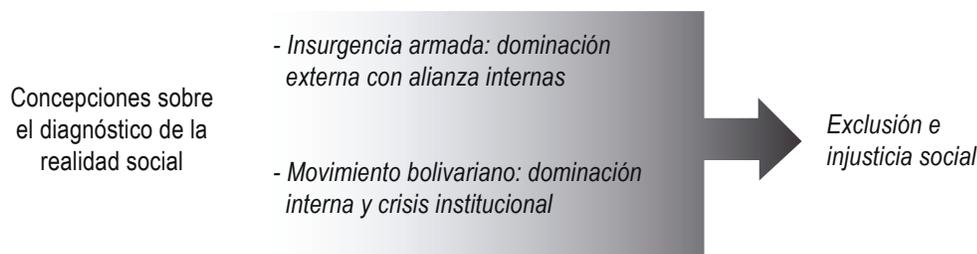
“Al insurgir no sólo interpretamos la voz del pueblo del cual formamos parte y que es el único depositario legítimo de la soberanía política, sino que como soldados de la Patria obedecemos la orden imperativa contenida en el artículo 132 de la Constitución Nacional que nos manda ‘... asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las Leyes, cuyo acatamiento estaría siempre por encima de cualquier otra obligación” (Hugo Chávez, Francisco Arias Cárdenas et al.: “Las razones que nos obligaron a insurgir”, en Garrido, 2003. La insurgencia militar se entendió entonces como un intento de recuperar la democracia y sanear las instituciones, no como una revolución de tipo socialista⁵.

Otra perspectiva que adopta el PRB es el carácter patriota de la revolución, es decir, la evocación de figuras de la gesta libertadora, particularmente Simón Bolívar, y otras en la historia colonial, como Simón Rodríguez, y en la época de la Guerra Federal Ezequiel Zamora. Estas tres figuras conforman lo que se conoce dentro del MBR 200 como “el árbol de las tres raíces”. No obstante, si bien el llamado

5. Cabe recordar que los intentos de golpe de 1992 son parte de una crisis política que se venía desarrollando entre el gobierno de Carlos Andrés Pérez y su partido político Acción Democrática, desde los problemas de 1989 (el “caracazo”), que terminarían con la salida de la Presidencia de la República. En ese sentido, los intentos de golpe lo que hacen es profundizar la crisis que se venía mostrando. Por eso, los intentos de golpe gozaron en ese momento de cierta simpatía política dentro de la sociedad en la medida en que efectivamente existía una crisis de las instituciones democráticas y los partidos políticos empezaban a perder legitimidad entre la población.

a las figuras patriotas se hace más evidente durante la incorporación de militares al MBR 2006, estas figuras aparecen desde la insurgencia armada en los años sesenta. Según Garrido, Douglas Bravo afirma que son expulsados del Partido Comunista Venezolano (PCV) cuando —para darle un contenido nacional al pensamiento de la izquierda en Venezuela— reivindicar los postulados teóricos de Bolívar, Rodríguez y Zamora, los cuales chocaban con la ortodoxia soviética (Garrido, 2003, p. 20) ⁷.

Diagrama 3.1



La primera raíz, la robinsoniana, que alude al seudónimo usado por Simón Rodríguez (Samuel Robinson), consiste en la necesidad de inventar nuevas instituciones para los países de América Latina para no caer en el error de copiar los modelos de otras sociedades (MBR 200, “Proyecto Nacional ‘Simón Bolívar’, en Garrido, 2003, p. 96). La segunda raíz, la bolivariana, parte del ejemplo que dio Simón Bolívar al romper con el dominio español y hace referencia a los ideales libertarios e independentistas que el Libertador hizo explícitos a lo largo de su vida.

Finalmente, la raíz zamorana, la cual se inscribe también en el ejemplo independentista y soberanista de las otras dos raíces, se plasma en la lucha de Ezequiel Zamora contra el dominio de la oligarquía venezolana sobre las clases campesinas a mediados del siglo XIX y por la propiedad de la tierra. La figura de Zamora, largamente usada por su carácter mítico-revolucionario, tiene una fuerte carga de igualitarismo. “...‘Muerte a la oligarquía’ era un grito popular federalista para estimular a los peones y ex-esclavos... Chávez lo resucitó para atraer la simpatía de los venezolanos más pobres, quienes, a pesar de las relativamente inexistentes barreras sociales, son en gran medida negros o pardos” (Hellinger, 2003, p. 61).

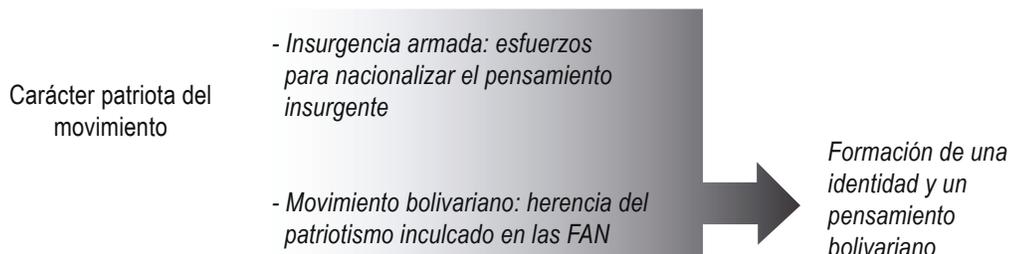
También está presente en el pensamiento del MBR 200 el populismo como forma de movilización política, entendiendo populismo como un recurso discursivo que aparece en momentos de crisis hegemónica para “la captación y movilización de los sentimientos latentes antioligárquicos, antiimperialistas y anti-Estado de las clases dominadas” (Parker, 2001, p. 14; el autor hace referencia al concepto de populismo desarrollado por Ernesto Laclau). Lo importante del populismo no es solamente su nexa discursivo con las masas, expresado en una aspiración de ruptura con el orden

6. Debido en buena medida a la inculcación de una cultura patriota dentro de las FAN.

7. Este intento de nacionalización del pensamiento revolucionario consistió en la creación de una identidad teórica criolla a través de la incorporación de dichas figuras patriotas, incluyendo algunos elementos de su pensamiento. Ciertamente, esas figuras, en la medida en que no dejaron algún tipo de legado literario que intentase dar forma de explicación profunda al funcionamiento de las sociedades, no son propiamente pensadores teóricos, razón por la cual se hace uso de sus cartas personales y proclamas como fuente literaria de dichos postulados (salvo en el caso de Simón Rodríguez, quien sí se dedicó al ensayo pero como una reflexión general y no como un esfuerzo teórico para explicar las cosas).

establecido, sino el vínculo que nace de la identidad con la figura del líder, en el que las masas se ven efectivamente representadas. En otras palabras, el nexo discursivo tiene expresión práctica en una institucionalidad alternativa.

Diagrama 3.2



Un último elemento propio del MBR 200 y del PRB son las alianzas con las fuerzas militares como elemento clave y estratégico para el éxito de la toma del poder, y no como estilo en la dirección del movimiento. Durante el período del puntofijismo, las FAN tuvieron un rol apolítico, no deliberante y obediente dentro del sistema democrático con el fin de resguardar el orden público y la institucionalidad democrática. Ochoa y Rodríguez (2003, pp. 119-124) reconocen tres etapas por las cuales han pasado las FAN durante este período.

La primera etapa se da entre 1959 y 1969, en la que las FAN cumplen la tarea de defensa nacional frente al movimiento armado insurgente y otros factores que amenazaban la naciente democracia. En este período, las FAN fueron fuertemente ideologizadas contra el comunismo⁸. Una segunda etapa se produce con la pacificación, durante el primer gobierno de Rafael Caldera a partir de 1968, en la cual las FAN asumen el rol de vigilancia de la democracia, se profesionalizan más y se encargan de tareas relacionadas con el desarrollo nacional. En esta etapa las FAN tienen una mayor vinculación con el mundo civil, incluyendo los partidos políticos, y con las prácticas clientelares que se instituyeron en el Estado durante los años setenta.

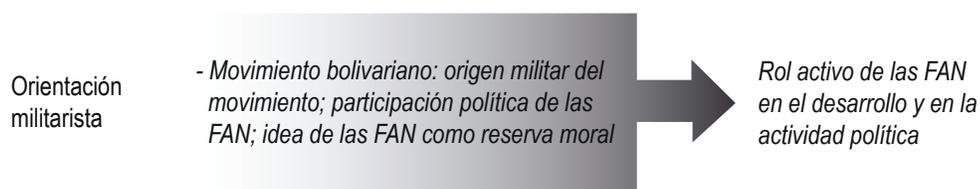
El cuestionamiento a estas prácticas se sumó a las causas de los movimientos revolucionarios formados dentro de las FAN a principios de los ochenta. Buena parte de los documentos y de las reflexiones de estos movimientos, ormadados principalmente por oficiales medios, iban dirigidos hacia la propia institucionalidad de las FAN (Blanco Muñoz, op. cit.): "...dentro del seno militar en donde se encuentra la reserva moral del país y la vanguardia política para reeducar y reconducir a la nación... Los militares tienen que sentir y sembrar confianza de su capacidad y de su disposición para dar respuesta a la crisis y al futuro verdadero del país, que ya empieza a crujir por negligencia y sinvergüenza de los políticos" (ARMA, 1982, en Garrido, 2003, p. 8).

La tercera etapa de las FAN transcurre en un escenario de agitación social y política durante el "caracazo", en 1989, que les llevó de nuevo al rol de defensa del orden público, y a lo cual se suma-

8. Esto luego va a ser considerado en el gobierno de Chávez como un elemento a borrar en la historia de las FAN: "Tienen [comandantes y generales] que nombrar una comisión que empiece a trabajar, a rebuscar en el pasado y a actualizar el auténtico pensamiento militar venezolano y borrar todo vestigio de la inyección que nos hicieron o nos aplicaron de la doctrina imperialista. Eso hay que borrarlo definitivamente" (Hugo Chávez, "El Nuevo Mapa Estratégico", 2004c, p. 51).

ría el auge del problema del narcotráfico y de los movimientos insurgentes en la región. Tal como lo expresa el mismo Chávez en su entrevista con Agustín Blanco Muñoz (op. cit.), el rol que tuvieron que cumplir muchos jóvenes oficiales en la represión de las revueltas de 1989 los hizo sentir vergüenza de su actuación. En esta misma entrevista, Chávez relata que para ese momento ya el movimiento bolivariano estaba más consolidado dentro de las FAN y en diciembre del mismo año varios mayores vinculados al movimiento, incluso él, fueron detenidos y luego dispersados en diferentes ciudades del país.

Diagrama 3.3



El PRB en el programa de gobierno bolivariano

Las perspectivas que alimentan el pensamiento del PRB pasaron al programa de gobierno bolivariano, con ciertos cambios, cuando se producen las elecciones de 1998. En este sentido, la exclusión y las injusticias pasan a ser los principales problemas a vencer dentro del campo social; los principios de igualdad, poder popular y soberanía del ideario patriota tendrán una importante representación en la visión del sistema político y económico; y los valores morales y éticos militares serán un componente estratégico de la gestión de gobierno, por contraposición a la actuación corrompida de los dirigentes políticos y del Estado.

La vía electoral para el ejercicio del poder, antes que la militar insurgente, aparece en 1994 luego del indulto a los comandantes de los intentos de golpe de 1992: "...esto lo evaluamos con mucha precisión. Para estudiarlo tomamos cada indicador del escenario militar y electoral (Blanco Muñoz, op. cit., p. 408). Según señala la investigadora Canache (2002), Chávez reconoce que un factor decisivo para escoger la vía electoral fue el nivel de popularidad que éste tenía y el resultado de una encuesta donde se reflejaba que 65% de los encuestados aprobaba la participación del MBR 200 en las elecciones presidenciales.

Además, una vez que los líderes militares (dados de baja) tuvieron la posibilidad de actuar en el escenario civil, el movimiento bolivariano se hizo público y, como resultado de una intensa campaña por el llamado a una Asamblea Constituyente, comenzó a nutrirse de nuevos militantes civiles. Hasta el año 1996, el MBR 200 había defendido la postura abstencionista frente a las elecciones presidenciales de 1993 y las regionales de 1995. Pero, frente a las elecciones de 1998 cambian las posturas. Así, con miras a entrar en la campaña electoral, el MBR 200 fue convertido en el partido Movimiento V República (MVR) en alusión a la refundación de la República, mediante una nueva Constitución. Este nuevo partido estaría a la cabeza de una coalición llamada el Polo Patriótico.

En el programa de gobierno del Polo Patriótico, lo social tendrá un peso significativo. Aparece, por un lado, como bienestar relacionado con la distribución de la riqueza petrolera y la necesidad de

diversificar la economía, principalmente fortaleciendo la agricultura y la pequeña y mediana empresa. Esta perspectiva ya era conocida en Venezuela. Dentro de estas propuestas, se refuerza la idea del Estado como motor de la economía, incluyendo su rol como planificador. La crítica principal se dirige a las políticas neoliberales del gobierno de Carlos Andrés Pérez y al deterioro institucional que vivió el país durante la década de los ochenta. Una de las principales críticas a las políticas sociales que resultaron de la corriente neoliberal era su corte focalizado y excluyente.

Pero, por otro lado, lo social tendrá mayor trascendencia como proceso de transformación profunda de la sociedad venezolana. Algunas razones no son muy distintas a las que expresaban otros actores: debilidad y erosión de las instituciones democráticas, caída de los niveles de calidad de vida de la población, clientelismo y corrupción en las prácticas del Estado, inercia del aparato productivo y ruptura de los actores políticos con el resto de la sociedad.

No obstante, la solución a los problemas sociales según esta perspectiva no se encuentra solamente en la modernización de la sociedad o en la dinamización de la economía sino también, y primordialmente, en cambiar la orientación integral de la sociedad. La tarea es entonces transformar el sentido mismo de la democracia, pasando de un modelo representativo a un modelo participativo y protagónico de la ciudadanía en los espacios de poder y en la construcción de las políticas públicas.

“El proyecto de democracia participativa en su dimensión social constituye una novedosa y creativa manera en América Latina de afrontar los graves problemas de exclusión e injusticia social que confrontan estas sociedades. Por ir esta propuesta a contracorriente del pensamiento hegemónico mundial, ha sido visto con desconfianza y franca aversión, tanto entre ciertos actores sociopolíticos y factores de poder en la sociedad venezolana, como también por parte de actores hegemónicos del sistema capitalista mundial. Igualmente, despierta mucha desconfianza entre grupos y actores políticos de orientación ideológica de izquierda, entre otras razones, por originarse de fuentes distintas a las tradicionales del marxismo” (López Maya, 2004).

En este sentido, la exclusión y las injusticias se asocian con el modo de actuar de la gente, es decir, la base de las soluciones se encuentra en una transformación cultural. El deseo de cambio en la naturaleza humana está enmarcado en lo que se llamó la “Utopía Concreta Robinsoniana”: inspirada en las reflexiones de Simón Rodríguez y en perspectivas teleológicas del cambio social, se aspira a un “estadio superior de sociedad, donde los seres humanos puedan ‘consultarse sobre los medios de satisfacer sus deseos’ y evitar el padecimiento individual y social. Tal situación no puede imaginarse fuera del ámbito de una sociedad profundamente democrática y solidaria” (Hugo Chávez, “Libro Azul (El Árbol de las Tres Raíces)”, en Garrido, 2003, p. 107).

Por otra parte, en el programa de gobierno se produce la reducción de los acentos nacionalistas y patriotas para dar más espacio a los discursos centrados en el diagnóstico de la crisis nacional haciendo énfasis en la figura de Chávez y en la promesa de una Asamblea Constituyente. “En estas nuevas condiciones (el escenario electoral), el nuevo Plan de Gobierno que se elabora presenta un nuevo lenguaje; desaparece la sobrecarga simbólica nacionalista y patriota de los primeros documentos, así como la invocación del Estado como instancia central y superior para la construcción cultural de un proyecto de identidad nacional. Se adoptan posiciones en las que tiene cabida el mercado como espacio que debe considerar el Estado para desarrollar un régimen socioeconómico, ahora más abier-

to, en el cual éste pasa a jugar un papel más equilibrado en la consecución del desarrollo nacional” (Camejo, 2002, pp. 14-15).

Sin embargo, el patriotismo —llevado a la categoría de pensamiento gestado como una propuesta de transformación de la sociedad venezolana— se convierte en construcción de valores y representaciones de la soberanía nacional cuya lectura remite de manera directa a la reivindicación del “pueblo” entendido como la población más desposeída, olvidada, vulnerable, excluida, a la cual debe dedicarse el nuevo gobierno. De esta manera, la transformación cultural pasa, en principio, por la oposición a las formas tradicionales de concebir la política y la sociedad misma, donde históricamente los grupos de poder han negado y oprimido a ese pueblo. Este pensamiento también estará envuelto en las ideas integracionistas bolivarianas y de cooperación latinoamericana (Mora B., 2004).

La política social en el gobierno bolivariano

Aprobada la Constitución de 1999 y relegitimados los principales cargos de los poderes públicos a través de nuevas elecciones en el año 2000, se da curso a las políticas de gestión del gobierno bolivariano. Uno de los principales ejes de esta política será el tema social y dentro de éste, se planteará con fuerza la ruptura con las políticas sociales del neoliberalismo. De esta manera, los programas de enfrentamiento de la pobreza de los dos gobiernos anteriores se redujeron a su mínima expresión: dentro del nuevo escenario de transformación social profunda, este tipo de programas no tenía cabida.

Las nuevas políticas sociales deberán ser universales, gratuitas, equitativas y participativas; y, a diferencia de los enfoques de universalismo anteriores centrados en la modernización económica y en las personas como capital humano del proceso de modernización, este universalismo tendrá como centro la ciudadanía, los derechos sociales como base de inclusión social, política y económica, y el Estado como su principal garante. Tomando los postulados de la Constitución de 1999 como marco de dirección, las políticas sociales y las políticas públicas en general seguirán cuatro grandes mandatos de gobierno para promover una sociedad más igualitaria, humana y democrática:

- La refundación del Estado, bajo los principios de bien común, igualdad de derechos, rescate de lo público, corresponsabilidad ciudadana y justicia social.
- Una ciudadanía social que se fundamenta en los derechos sociales y el reconocimiento expreso de los sujetos de estos derechos⁹, a diferencia de una ciudadanía de carácter únicamente política y fundamentalmente electoral.
- Un modelo participativo y protagónico de democracia, en contraposición al modelo representativo y alternativo que se instauró en las décadas anteriores.

9. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999): Derechos Humanos (art. 18 a 31); Derecho a la Vida, Libertad, Integridad, Intimidad, Seguridad Ciudadana (art. 43 al 61); Derechos de la Familia (art. 75, 76 y 77); Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (art. 78); Derechos de los Jóvenes y las Jóvenes (art. 79); Derechos de los Ancianos y Ancianas (art. 80); Derechos de Personas con Discapacidad (art. 81); Derecho a la Vivienda (art. 82); Derecho a la Salud (art. 83, 84 y 85); Derecho a la Seguridad Social (art. 86); Derecho al Trabajo, con equidad de género (art. 87 a 97); Derecho a la Cultura (art. 98 a 101); Derecho a la Educación (art. 102 a 109); Derecho a la Ciencia y la Tecnología (art. 110); Derecho al Deporte y la Recreación (art. 111); Derechos de los Pueblos Indígenas (art. 119 a 126); Derechos Ambientales (art. 127, 128 y 129).

- Un sistema económico justo, orientado a recuperar las riquezas internas del país como instrumento de cambio en la estructura productiva, soberanía política y seguridad nacional.

Desde el inicio de la gestión se planteó la participación militar en las políticas públicas¹⁰, particularmente en los programas sociales. El 27 de febrero de 1999 se anuncia el Plan Bolívar 2000, que contempla tres etapas: Pro-país, para atender las urgencias sociales de la población; Pro-patria, para la atención de desempleados y la organización de comunidades; y Pro-nación, para el desarrollo de planes industriales a largo plazo. Este Plan fue coordinado por el Comando Único de las Fuerzas Armadas Nacionales (CUFAN) y dirigido por el mismo presidente Chávez en Teatros de Operación Social, las mismas áreas de las guarniciones militares, bajo el argumento de la dispersión de las políticas sociales: “En virtud de que la dispersión de esfuerzos ha sido uno de los errores más grandes de las últimas décadas, y uno de los objetivos estratégicos del Proyecto Bolívar es alcanzar altos niveles de coordinación e integración, es el Presidente de la República el encargado de coordinar la ejecución del proyecto, enlazando con los ministerios de la Defensa, Sanidad y Asistencia Social, Educación, Familia y Trabajo, Hacienda e Infraestructura, así como Cordiplan, la Oficina Central de Información, Iglesia, Juntas de Vecinos y Comunidad Organizada”¹¹.

Con la puesta en marcha del Plan Bolívar 2000, se hace explícita la participación del sector militar en las políticas sociales al reconocer la alianza cívico-militar como un medio para activar y orientar la recuperación del país y atender las necesidades sociales en materia de salud, empleo, educación, infraestructura, seguridad y alimentación. Además, numerosos cargos públicos serán ocupados por militares activos y retirados, principalmente en áreas claves como infraestructura, comunicaciones y desarrollo social.

En el año 2001, el presidente Chávez presentó al país el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 fundado en cinco ejes de equilibrio: el económico, el internacional, el político, el social y el territorial, así como veinte lineamientos generales. La idea de los cinco ejes responde a una visión holística de los problemas de la sociedad venezolana y a un desarrollo multidimensional del país: “El perfil social del concepto de equilibrio se afianza en la exigencia histórica de balancear adecuadamente el interés individual y el interés social, especialmente la exclusión y la marginalización de los más débiles y procurar un mejor vínculo racional y justo en la distribución social de la riqueza y el ingreso nacional generado, de tal forma que el modelo será incluyente en la atención de las necesidades de la población”¹² (ver cuadro 3.1).

10. A esto se suma la presencia de militares retirados en el seno del partido MVR. Así mismo, la Constitución de 1999 reconoce que las FAN no están obligadas a mantenerse como un cuerpo apolítico, aunque deben abstenerse de militancia política y se otorga a los militares el derecho al voto. Como lo señala Norden, el voto no politiza a las FAN pero cambia el carácter “apolítico” por el “sin militancia política”, sin mayores precisiones, lo que permite considerar un amplio grado de activismo político dentro de las FAN. Al mismo tiempo, se elimina el control parlamentario sobre los ascensos militares. Éstos se dejan en manos de la misma institución, lo que hace que junto al control que tiene el Presidente sobre el cuerpo militar, ya no exista control civil sobre lo militar. La presencia de valores militares también se ha reflejado en la activación de los cuerpos de reservistas y su rol en el desarrollo y el gobierno local. Y lo es la incorporación del pueblo a la defensa nacional a través de la reserva militar: “Este proyecto no podemos descuidarlo, hay que fortalecerlo, y aquí todos debemos colaborar, todos: gobernadores, alcaldes, todos, es un proyecto de todos” (Hugo Chávez, citado en Norden, 2003, p. 52).

11. Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), <http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/proyb2000.htm>

12. República Bolivariana de Venezuela, “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007”, septiembre 2001, p. 15.

Cuadro 3.1
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007

Ejes del plan	Lineamientos generales
Equilibrio económico: Desarrollar una economía productiva	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crecimiento económico sostenido y diversificado 2. Eliminar la volatilidad económica 3. Internalizar la actividad de hidrocarburos 4. Economía social 5. Sostenibilidad fiscal 6. Ahorro y la inversión
Equilibrio internacional: Fortalecer la soberanía nacional y promover un mundo multipolar	<ol style="list-style-type: none"> 7. Integración latinoamericana y caribeña 8. Consolidar y diversificar las relaciones internacionales 9. Posicionamiento de Venezuela en la economía internacional 10. Nuevo régimen de seguridad integral hemisférica 11. Multipolaridad de la sociedad internacional
Equilibrio político: Construir una democracia bolivariana	<ol style="list-style-type: none"> 12. Estabilidad política y social 13. Nuevo marco jurídico institucional 14. Democracia participativa y protagónica
Equilibrio social: Alcanzar la justicia social	<ol style="list-style-type: none"> 15. Derechos sociales en forma universal y equitativa 16. Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza 17. Participación social y poder ciudadano
Equilibrio territorial: Ocupar y consolidar el territorio	<ol style="list-style-type: none"> 18. Actividades y población en áreas de desconcentración 19. Zonas cultivadas en áreas de desconcentración 20. Infraestructura y equipamiento en todo el país

Con el eje del equilibrio económico se busca crear las bases de un modelo productivo capaz de generar un crecimiento autosustentable, fundado en una economía diversificada con capacidad de competencia internacional. Es el Estado quien orientará las condiciones macroeconómicas propicias para la promoción de las políticas y la actuación de la iniciativa privada. Los resultados del crecimiento económico deben expresarse en el mejoramiento de los niveles de consumo de la población a corto plazo y en un mayor equilibrio territorial a largo plazo, a través de la desconcentración del país en los patrones de población, la producción, la inversión, la distribución y la recaudación. Por su parte, el equilibrio internacional privilegia el fortalecimiento de un modelo que permita la participación flexible y simétrica de la comunidad de naciones, una comunidad donde las directrices sean el resultado de la interacción y toma de decisiones equitativa en el nivel internacional.

En el eje del equilibrio político se construirá la democracia bolivariana haciendo efectivos los principios anunciados en la Constitución, entre los cuales destacan la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y el ejercicio de los derechos humanos. Un elemento clave en el logro de estos ideales es la corresponsabilidad del Estado y la sociedad, a fin de garantizar una mayor gobernabilidad para el Estado y el fortalecimiento de su capacidad para dar respuestas. El equilibrio social tiene por objetivo alcanzar y profundizar el desarrollo humano mediante oportunidades de educación, salud, empleo, ingresos, organización social y seguridad ciudadana. Como condición, el Estado asume la lucha contra las desigualdades sociales, "...como resultado de

la universalización de los derechos sociales, garantizando la equidad de acceso a recursos, a medios de atención y a condiciones materiales y de bienestar...” (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, p. 91).

Los lineamientos generales del eje de Equilibrio Social pasaron luego a un conjunto de objetivos generales y específicos de la política social en los ámbitos de educación, salud, deporte, cultura, seguridad social y ciudadana, participación, economía social, trabajo productivo, vivienda, acceso a la tierra y equidad territorial (cuadro 3.2).

No obstante, la agenda de gobierno en materia de política social tuvo un progreso lento hasta el año 2003. Esto se debió principalmente a la supremacía de la agenda política sobre los cambios institucionales. Antes del año 2001, los tiempos se consumieron en la redacción y aprobación de la nueva Constitución y en las sucesivas elecciones de autoridades públicas. Dentro del gobierno hubo tensiones entre posturas de reforma institucional que requerían debates y negociaciones difíciles con la estructura burocrática, sindicatos y gremios, y mandos operativos que señalaban la necesidad de dinamizar las políticas y los recursos para atender a los sectores populares.

Entre los años 2001 y 2002 el gobierno dedicó sus mayores esfuerzos a la elaboración de nuevas leyes, muchas de ellas sensibles a los sectores económicos. Entre éstas destaca un paquete de 49 leyes promulgadas por el ejecutivo mediante Ley Habilitante¹³ a finales del año 2001, incluyendo la Ley de Tierras y Desarrollo Rural, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Pesca y Acuicultura, la Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable y, posteriormente, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social aprobada en el año 2002¹⁴ por la Asamblea Nacional. Con motivo de la promulgación de estas 49 leyes, una aguda confrontación política fue penetrando todas las esferas de la vida del país, la cual derivó en el llamado a un paro cívico nacional, luego a un paro petrolero y después a un intento de golpe de Estado en el año 2002. Así lo relata PROVEA¹⁵: “Desde octubre de 2001 comenzaron a hacerse crecientemente visibles iniciativas de movilización callejera y articulación de formas organizativas impulsadas por la inconformidad de diversos actores sociales alrededor del conjunto de leyes que el Presidente buscaba aprobar (y aprobó en noviembre de 2001)... El haber sustraído del debate democrático estas leyes...contribuyó a crear condiciones para una creciente coincidencia en consignas y unidad de acción entre distintos sectores opositores al gobierno. El 10.12.01, convocado por la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras), se llevó a cabo un amplio paro cívico nacional...que hizo visible que la iniciativa política pasaba a manos de actores opositores, iniciativa que mantendrían en los meses siguientes. Desde ese paro cívico, la ola de protestas y contraprotestas se convirtió en parte de la cotidianidad, principalmente en Caracas. Cacerolazos, marchas, caravanas, concentraciones y disturbios fueron caldeando el ambiente político hasta desembocar en los trágicos acontecimientos del abril de 2002. Entre el 11 y el 13 de abril vivi-

13. La Ley Habilitante es una ley que autoriza al Presidente de la República a para dictar decretos con fuerza de ley en las materias que se delegan. La Ley Habilitante del 2001, delegó en el Presidente la posibilidad de promulgar decretos-leyes en una amplia variedad de ámbitos: financiero, económico y social, infraestructura, transporte y servicios, seguridad ciudadana y jurídica, ciencia y tecnología, organización y funcionamiento del Estado. Véase: <http://marval.ve.tripod.com/amv/id9.html>

14. Gaceta Oficial N° 37.600 de fecha 30 de diciembre de 2002

15. En Línea: http://www.derechos.org.ve/publicaciones/infannual/2001_02/resp_organizativas.htm

Cuadro 3.2
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007. Objetivos de la política social

Objetivos generales	Objetivos específicos
Educación de calidad para todos y todas	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso, permanencia y prosecución • Extender la cobertura educativa • Articular con sistema de producción • Planta física y dotación educativa • Equidad en la educación superior • Atención a no escolarizados • Erradicar el analfabetismo.
Promoción de la calidad de vida y la salud	<ul style="list-style-type: none"> • Universalizar el derecho a la salud • Promover la calidad de vida • Combatir las inequidades. • Fortalecer las redes de salud • Acceso a la salud según necesidades
Seguridad social universal	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Sistema Público Nacional de Seguridad Social • Pensiones universales y solidarias • Empleo y desarrollo laboral • Atención a los riesgos laborales • Viviendas y ambiente seguro y sano
Seguridad ciudadana permanente	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de prevención • Desarrollar la seguridad comunitaria • Aumentar la cobertura y calidad de servicios
Acceso pleno a la cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar el Sistema Nacional de Cultura • Articular las iniciativas de la sociedad • Atención a los problemas culturales
Deporte y recreación al alcance de las grandes mayorías	<ul style="list-style-type: none"> • Deporte recreativo para la salud • Deporte de rendimiento
Cobertura de los déficit de atención a necesidades sociales según sus expresiones diferenciales por grupos poblacionales y territorios	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a los servicios básicos • Crear sistema de protección social territoriales • Mejorar las condiciones para la inserción laboral
Fortalecimiento de la economía social	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar entidades de la economía social • Desarrollo de redes de economía social
Democratización de la propiedad de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> • Regularizar la propiedad • Dotar de tierras • Garantizar la permanencia de productores
Generación del empleo productivo	<ul style="list-style-type: none"> • Expandir la demanda de empleo • Políticas activas de empleo • Intermediación y capacitación laboral • Reestructurar del régimen de remuneraciones
Apoyar una democracia participativa y protagónica	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de redes sociales • Estimular las organizaciones de bases • Crear la figura de las Contralorías Sociales

mos la experiencia de un golpe de Estado cívico militar que derrocó a un gobierno constitucional e instauró uno de facto, y la reposición, 48 horas después, del hilo constitucional por la conjunción de diversos factores, entre ellos: la acción de sectores populares y militares”.

En el año 2003, el conflicto adopta una nueva forma de expresión. Esta vez se plantea el llamado a un referendo revocatorio del mandato presidencial por parte de la oposición, el cual finalmente se realiza en el año 2004. Frente a un escenario político convulsionado y en algunos momentos adverso, el gobierno decide lanzar una estrategia para poner un acelerador a las políticas y los programas sociales y estrechar el vínculo del gobierno y, particularmente del Presidente, con los sectores populares. En la aplicación de esta estrategia será vital para el gobierno el apoyo recibido por parte del gobierno cubano, hecho posible mediante la profundización y puesta al día un acuerdo de cooperación firmado entre los dos países desde el año 2000.

Esta estrategia adoptó la forma y el nombre de Misiones. Según palabras del presidente Chávez (2004c): “Ustedes deben recordar que, producto del golpe y todo el desgaste aquel, la ingobernabilidad que llegó a un grado alto, la crisis económica, nuestros propios errores, hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos, o cuidado si por debajo. Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: ‘Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería’. Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello, porque ustedes saben que mucha gente no le dice a uno las cosas, sino que se la matizan... Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel”.

Las Misiones Sociales

En el contexto de las tensiones que se presentaron durante los años 2003 y 2004, el gobierno necesitaba reconfigurar la política social y los programas sociales con miras a obtener resultados visibles de la gestión, a fortalecer la imagen del Presidente, a producir el arraigo de la política en los sectores populares y a movilizar grupos comunitarios como portadores y defensores de la promesa del PRB, con el fin de ganar el referendo revocatorio y recuperar la gobernabilidad del país. En este sentido, las misiones constituyeron una estrategia con una triple función: conformaron un paraguas para condensar los objetivos estratégicos y los esfuerzos de la política en una agenda única de acción; se convirtieron en un mecanismo extra-institucional y expedito para poner a operar la política social conforme se moviera el escenario político, y resultaron una herramienta para tener control sobre la dirección de la política, desde varios ángulos a la vez.

La agenda única de las Misiones

La estrategia de las misiones tiene un mismo punto de arranque en las dificultades que se presentaron al gobierno, previo al referendo revocatorio y con miras a ganarlo, pero ellas fueron apareciendo en fechas distintas. En el año 2003 se crearon la Misión Barrio Adentro, las Misiones Educativas Robinson I y II, Ribas y Sucre y la Misión Miranda; luego, en el año 2004, surgieron las Misiones Mercal, Vuelvan Caras, Hábitat, Identidad y Guaicaipuro. Entre los años 2004 y 2005 fueron

creadas las Misiones Zamora, Cultura, Negra Hipólita y Ciencia. Lo importante es que desde el mismo momento en que se inició la estrategia, la mayoría de las acciones de gobierno — las sociales principalmente— fueron adoptando el nombre de misiones (cuadro 3.3).

Cuadro 3.3
Misiones: cronología y ámbitos de acción

Misiones	Fecha oficial de creación	Ámbitos de acción
Misión Barrio Adentro	16 abril 2003	Atención a la salud
Misión Robinson I	1° julio 2003	Alfabetización
Misión Robinson II	28 octubre 2003	Escolarización hasta 6to grado
Misión Ribas	17 noviembre 2003	Escolarización hasta educación media
Misión Sucre	10 julio 2003	Apertura de nuevos cupos para estudios universitarios
Misión Miranda	19 octubre 2003	Organización de cuerpos de reservistas militares
Misión Mercal	10 enero 2004	Seguridad de acceso a cesta de alimentos básicos
Misión Vuelvan Caras	12 marzo 2004	Cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno
Misión Hábitat	20 agosto 2004	Acceso a tierras, viviendas y espacios de mayor calidad de vida
Misión Identidad	3 febrero 2004	Cedulación de toda la población
Misión Guaicaipuro	12 octubre 2004	Seguridad agroalimentaria y atención en salud, educación, vivienda y agua para las comunidades indígenas
Misión Piar	18 octubre 2004	Apoyo a trabajadores de la pequeña minería
Misión Zamora	Enero 2005	Recuperación de tierras y lucha contra el latifundio
Misión Cultura	14 julio 2005	Desarrollo sociocultural
Misión Negra Hipólita	14 enero 2006	Atención integral a población en situación de calle
Misión Ciencia	19 febrero 2006	Conocimientos y ciencia para el desarrollo endógeno

Fuente: <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>

Las Misiones arrancan con un formato de atención a problemas sociales prioritarios en las áreas de educación, salud, alimentación, trabajo y vivienda. De acuerdo con el gobierno, representan un gran esfuerzo dirigido hacia la cancelación de la deuda social con la población venezolana, por décadas postergada y olvidada. Esta deuda se expresa de varias formas:

- Amplios déficit de atención desde el punto de vista poblacional y territorial por efecto del debilitamiento, achicamiento, sesgo privado, fragmentación y desarticulación de los sistemas públicos, entre los que destacan los sistemas de salud, el alimentario y el habitacional.

- La existencia de amplios sectores de la población sin oportunidades de educación y trabajo, por efecto de un sistema modernizador elitista y excluyente, que se demuestra en el analfabetismo, la población no escolarizada, la deserción escolar y el crecimiento del sector de trabajadores sin empleo formal.
- Las crecientes desigualdades, a causa de un ejercicio oligárquico del poder en manos de ciertos grupos y sectores, cuya evidencia se encuentra en una cultura de dependencia de intereses y condicionamientos foráneos; así como en la segmentación poblacional y territorial interna, entre sectores privilegiados y sectores minimizados desde el punto de vista cultural, económico y político, entre los cuales se encuentran los sectores populares que viven en viviendas y zonas precarias, la población analfabeta y desescolarizada, los desempleados y los ocupados en el sector informal, los pueblos indígenas y los campesinos, entre otros.

El contenido de las misiones no se diferencia de las políticas que el gobierno venía adelantando desde el año 2000 en diversos planes nacionales y locales: el Plan Bolívar 2000, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, los planes sectoriales de los ministerios de Salud, Educación y Agricultura, y algunos planes de alcaldías cuyas autoridades daban su respaldo al gobierno nacional. En su mayoría, las misiones continuaron líneas de política anteriores que con su impulso, tomaron un curso acelerado, masivo y penetrante en las zonas de difícil acceso, para hacer llegar la política y los programas a las poblaciones más desasistidas.

El carácter extra-institucional de las Misiones

El rasgo más particular de las Misiones es su carácter de estrategia extra-institucional. En este sentido, podían ofrecer la oportunidad al gobierno de prefigurar el funcionamiento de un nuevo Estado desburocratizado en cuanto a sus capacidades de respuesta, comprometido con sus funciones sociales, y abierto a incorporar las líneas estratégicas del gobierno en sus estructuras y acciones. La estrategia de las Misiones se convierte entonces en la posibilidad de acercar la estructura estatal y la acción pública hasta los más necesitados y excluidos, así como en una herramienta de lucha contra la corrupción y la ineficiencia de la gestión gubernamental. "...En lugar de diseñar políticas de escritorio para abordar el tema de la exclusión, y convocar a los excluidos a largas colas ante edificios burocráticos, las misiones despliegan la estructura estatal hacia los más recónditos lugares, allá donde más se necesita la acción pública" (Minci, 2005a).

En aras de este objetivo, las Misiones se desarrollaron a través de instancias de coordinación *ad hoc* designadas por el Presidente, que permitían organizar la estructura institucional alrededor de la agenda de cada misión y asignar recursos, cuyo manejo también debía ser realizado por una vía extra-presupuestaria, con la finalidad de cumplir con los objetivos de la estrategia. De esta manera, cada misión se creó a partir de una comisión presidencial constituida por diversos organismos del sector público, junto con un presupuesto extraordinario dirigido a la administración de recursos provenientes —principalmente— de los ingresos petroleros y suministrados por Petróleos de Venezuela (PDVSA), empresa sobre la cual el gobierno logró un mayor control después de fracasar el paro petrolero.

En este aspecto, la alianza con Cuba tuvo una importancia crucial para las Misiones. Con la activación del Convenio de Cooperación Cuba-Venezuela y a partir de la Misión Barrio Adentro, la

estrategia tuvo a mano el personal necesario para diseñar los métodos, ponerlos en práctica y coordinar su ejecución para acelerar la marcha de la política, masificar los programas y, sobre todo, hacerlos penetrables hasta la interacción directa con las comunidades en todo el país y en el tiempo récord de un año. La Misión Barrio Adentro fue el primer ensayo de la estrategia y por su capacidad de penetrabilidad en zonas de difícil acceso fue el medio que permitió abrir el camino para la entrada de las otras Misiones.

Otro elemento asociado con el éxito de la estrategia fue contar con la participación de voluntarios de las comunidades y de organizaciones que ya se encontraban activas en acciones de apoyo a políticas y programas de gobierno. Entre éstas, los Círculos Bolivarianos y los Comités de Tierra Urbana jugaron un papel importante. Luego de las primeras pruebas de aceptación por parte de las comunidades, la instalación de las misiones descansó en un descomunal esfuerzo realizado por voluntarios, familias y comunidades enteras dedicados primero a ubicar los lugares, organizar comisiones, dotar de recursos mínimos y acompañar la labor del personal y, segundo, a la gestión misma de los programas a través de Comités de Salud, facilitadores o estudiantes de las misiones educativas, integrantes de los equipos de las Casas de Alimentación y aspirantes para la formación de cooperativas.

Finalmente, la participación activa de cuerpos militares en las Misiones en el marco de la alianza cívico-militar se convirtió en otra fuerza motora que permitió expandir de manera rápida las coberturas y, sobre todo, apoyar la logística del esfuerzo a nivel nacional (Minci, 2005a, p. 13). De esta manera, las guarniciones militares, las instituciones de las Fuerza Armada y los propios integrantes de estas instituciones, salieron de los cuarteles para realizar actividades de apoyo, resguardo y coordinación de las Misiones. En algunos casos, como en la Misión Robinson I, los propios efectivos militares participaron como alfabetizadores, convirtiéndose desde ese momento en el “Ejército de la Luz”; en otros, como en el caso de la Misión Barrio Adentro, las instituciones militares han tenido intervención en el financiamiento y la construcción de los módulos de salud, así como en la coordinación de la distribución de los pagos que se hacen a los médicos/as cubanos/as y la distribución de los medicamentos, cuando estos llegan de Cuba.

El control sobre la dirección de la política

El débil control que la Presidencia y las altas autoridades públicas tenían sobre el aparato ejecutivo del Estado fue la razón principal que hizo surgir las Misiones. Así es como las Misiones lograron reacomodar las instituciones dentro de un orden de prioridades dictado por el gobierno (la agenda única) y recuperar el manejo de los recursos para ejecutar estas prioridades (el carácter extra-institucional). La siguiente función y como base de las otras dos, era que las Misiones permitieran asegurar la dirección estratégica de las políticas o, en otras palabras, evitar desviaciones, quitar obstáculos y debilitar resistencias.

En este sentido, las Misiones serían entendidas por el gobierno como eslabones de tres directrices estratégicas fundamentales de la política: la participación popular, la construcción de ciudadanía y la defensa de la soberanía nacional. A partir de estas directrices, las misiones seguirán las siguientes orientaciones:

a. *En la participación y el protagonismo popular:*

- Hacer visibles a las poblaciones atendidas en las prioridades y asignaciones de los recursos del Estado.
- Establecer nuevas relaciones de poder con la base, fortaleciendo el carácter popular y participativo de las misiones.
- Garantizar la participación directa de las comunidades en la vida pública y en el desarrollo local y regional.
- Lograr que sean las mismas comunidades las que organicen, ejecuten y ejerzan el control social de los programas.
- Articular la acción de las Misiones con la vida comunitaria para estar en condiciones de, por un lado, entender y luchar contra las causas que producen la exclusión social y, por el otro lado, para que sean las propias comunidades las que transformen sus realidades.
- Promover la organización social, política y económica de las comunidades para construir el poder popular y garantizar la efectividad de su participación en las propuestas que adelanta el gobierno bolivariano. Lograr la articulación de este nuevo proceso con las diversas formas de organización local existentes con el fin de fortalecer las redes organizativas populares.
- Atacar los problemas más graves, brindar oportunidades para la realización de condiciones para una vida digna, promover las condiciones y servicios integrales necesarios para garantizar a los ciudadanos su vida en colectivo y el desarrollo y ejercicio de la ciudadanía plena.
- Garantizar la conclusión de los procesos formativos a los participantes más necesitados sin que por ello se vean afectadas sus necesidades básicas.
- Promoción de la incorporación de la Fuerza Armada al desarrollo social y económico.

b. En la construcción de una nueva ciudadanía social:

- Entender la participación como el derecho que tienen todos los ciudadanos a incidir sobre aquellos que ejercen el poder y a vigilar su gestión en el manejo de los asuntos públicos.
- Hacer que mediador de la participación no sean los partidos sino los mismos ciudadanos, las comunidades y las organizaciones sociales.
- Universalizar los servicios asociados con los derechos sociales.
- Promover instancias de participación social y política.
- Lograr la organización popular de los sectores excluidos para que estén en condiciones de participar directamente en la gestión pública.
- Promover el estamento militar en el desarrollo social de la nación.
- Hacer que el control social radique en una comunicación directa entre gobierno y pueblo.
- Crear una nueva institucionalidad comprometida y defensora de los intereses del pueblo.

c. En el rescate de la soberanía nacional:

- Reivindicar el derecho que tienen el país y su gobierno para decidir sobre el manejo y destino de los recursos nacionales, en este caso sobre el petróleo, los precios, su distribución y mercadeo.

- Construir el nuevo socialismo —entendido como un sistema de relaciones entre el Estado y la sociedad y entre las comunidades— que propone la primacía del desarrollo social y humano y de los valores colectivos y solidarios.
- Alcanzar una sociedad de libres e iguales con capacidad para defender la soberanía nacional.
- Crear el compromiso de las comunidades con la construcción del nuevo estado democrático y social.
- Desarrollar una política económica de carácter soberana.
- Promover las condiciones para la incorporación del pueblo a la dinámica del desarrollo productivo, diversificado, eficiente y autosuficiente.
- Rescatar los valores de la cooperación y organización colectiva y solidaria. Consideración de las experiencias cogestionarias y cooperativistas como formas de asociación económicas solidarias para el trabajo como medios para garantizar el desarrollo social colectivo y para la administración de los asuntos públicos.
- Transformar la identidad cultural, tomando como elementos esenciales de esa identidad, el buscar nuestro propio camino, así como nuestros propios valores y requerimientos para la organización de la sociedad.
- Rearticular las relaciones entre el campo y la ciudad, impulsando la producción agrícola

Dentro de la función de control sobre la dirección de la política que tienen las Misiones, en noviembre del año 2004 el presidente de la República presentó el plan denominado El Salto Adelante, integrado por 10 objetivos estratégicos que debían cumplir todas las autoridades del gobierno, alcaldes, gobernadores, diputados de la Asamblea Nacional y dirigentes de partidos que estuvieran respaldando al gobierno, con el fin de consolidar y profundizar los cambios permitidos por las Misiones y continuar en las mejores condiciones hasta el año 2006, fecha de elecciones presidenciales.

De cara a los años 2005 y 2006, las Misiones son consideradas como el mecanismo para apuntalar las intenciones y los propósitos ideológicos del PRB. Dicho por el propio Presidente (Chávez, 2004c, p. 12): “El objetivo de esta nueva fase [post referéndum] es garantizar la transformación definitiva de las estructuras políticas y sociales heredadas y el modelo económico y cultural que las sustentó, por medio de la radicalización de las políticas revolucionarias y en especial de las Misiones Sociales”. Así, el primer objetivo —y el más importante— del plan El Salto Adelante es avanzar hacia la conformación de una nueva estructura social o una sociedad de iguales, lo que implica:

1. Otorgar poder a los pobres, generando mecanismos de igualdad para alcanzar una sociedad más justa, donde no haya pobreza.
2. Consolidar las Misiones como una manera de reforzar la penetración del proceso en la estructura social y de convertirse en un eje transformador de representaciones y valores.
3. Reforzar las estrategias de educación que permitan difundir las ideas y los valores bolivarianos entre los cuales se encuentran la inclusión social, la igualdad, la honestidad y la ética.
4. Fortalecer el rol que cumplen los líderes de la revolución apelando a su creatividad para superar los obstáculos, ya que llevar adelante el proceso de cambio para todos es su compromiso moral y con el país: “...en estos primeros 7 años hemos logrado cosas, pero todavía tenemos en Venezuela mucha pobreza, todavía tenemos en Venezuela mucha miseria y yo quiero que centremos la aten-

ción, los sentidos todos, el alma toda, allí, quiero recordar que así como las misiones educativas, las misiones sociales, han sido maravillosas y los resultados siguen siendo maravillosos y cada día habrá más resultados, el año 2006 será un año de acentuar las misiones, todas ellas, desde la Robinson hasta la Sucre, la Vuelvan Caras, la Guaicaipuro, la Piar, y será el año en que van arrancar nuevas misiones, sobre todo para ir allá donde todavía tenemos una situación dura de exclusión social, donde la miseria es más grande, donde la pobreza tiene signos dramáticos... (Chávez, 2005).

Impactos de las Misiones

Vistos los rasgos más actuales del proceso de transición, las principales orientaciones ideológicas del PRB y el contexto y las funciones con las que nacieron las Misiones, es posible trazar una línea que cruza los tres tipos de análisis y que se concretan en cuatro tipos de impactos explícitamente buscados a través de las Misiones en los campos social, político, institucional y cultural. Tales impactos están atados a la necesidad del gobierno de capitalizar los signos que dieron origen a la transición y transformarlos en una promesa de cambio profundo que toca aspectos fundamentales de la vida nacional, entre ellos los más básicos: el reconocimiento y la reivindicación de los derechos de una población excluida en el campo social y cultural, y nuevas formas de relación entre esta población y el Estado en los campos político e institucional.

Desde la perspectiva del PRB, las Misiones son la estrategia para interconectar las acciones del gobierno con los ideales del proyecto en cada uno de estos campos. En este sentido, las Misiones no solamente tienen un resultado en la entrega de bienes y servicios suministrados por el Estado en su papel de garante de derechos, sino que ellas se traducen en nuevas reglas de interacción y organización de la sociedad, con un gran componente simbólico. Vale la pena entonces saber si de las evidencias uetas de relieve en los capítulos precedentes, dichos impactos se acercan realmente a lo esperado o si, por el contrario, la misma transición y la manera en la que se ha desenvuelto el PRB en la vida de las comunidades y en las prácticas del Estado a través de las Misiones contradicen, matizan y/o obstaculizan tales impactos.

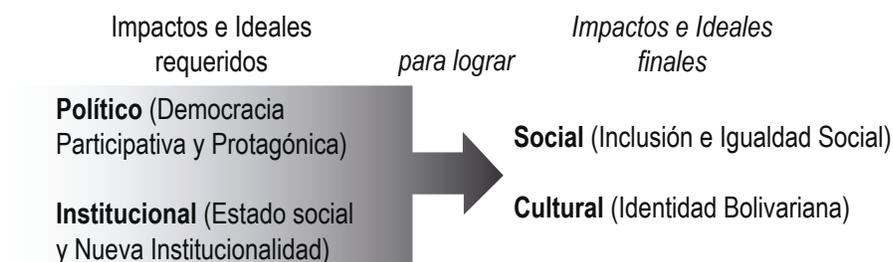
El grado de acercamiento o alejamiento de las Misiones en relación con los ideales del PRB y las condiciones favorables o no que ofrece el contexto de transición para el logro de sus objetivos se verá entonces en cuatro planos de impacto, los cuales son:

- Impacto social: inclusión e igualdad social
- Impacto político: democracia participativa y protagónica
- Impacto institucional: cambios en la visión de Estado y en el papel de las instituciones.
- Impacto cultural: cambios en los valores, identidades y comportamientos.

En conjunto, se puede considerar que los impactos político e institucional tienen como finalidad dar sustento o ser requerimientos para alcanzar los impactos sociales y culturales como impactos finales del PRB y, por ende, también a los que apuntan las Misiones en última instancia. Es decir, la aspiración de la democracia participativa y de la nueva institucionalidad tienen sentido en la medida en que se construya y se instituya la inclusión social y una nueva identidad bolivariana. A fin de cuen-

tas, los cuatro impactos representan un estado ideal final de la sociedad, pero la puesta en marcha y la profundización del PRB dependerá más bien de los impactos requeridos.

Diagrama 3.4



Así mismo, en los impactos de las Misiones se pueden observar algunos elementos ideológicos que han venido madurando desde hace tiempo. De esta manera, la profundización del PRB en lo que el gobierno ha denominado un nuevo socialismo acentúa los rasgos ideológicos que ya se presentaban desde los inicios del movimiento insurgente. En otras palabras, en las Misiones se han empezado a reflejar los ideales que han venido germinando desde esa época.

Impacto social: la inclusión y la igualdad social

El impacto social es entendido como la intención de corregir los desequilibrios sociales dentro de la sociedad venezolana centrándose en la inclusión y la igualdad social. Sobre las Misiones reposa en gran medida el ideal social de superación de la exclusión y de la desigualdad. En ellas se incorporan las perspectivas de derechos que se desarrolló en la Constitución “bolivariana”. Estos impactos comprenden cambios en los principios, alcances y garantías de acceso a los servicios y programas sociales que ofrecen. Por ello, continuamente el gobierno hace referencia a las Misiones como concreción del cierre de la deuda social acumulada desde gobiernos anteriores con los sectores excluidos. En este campo, las evidencias de los capítulos 1 y 2, muestran en resumen lo siguiente:

1. Todas las Misiones parecen adoptar el criterio de acceso universal a la atención, aunque aparece como segundo criterio la expansión de la oferta hacia los lugares más apartados, donde se encuentran los que menos tienen, los excluidos. Las Misiones abordan problemas y necesidades sensibles de la población en los sectores populares. Para los entrevistados en general, representan un beneficio que no se vio antes en esas comunidades. Así mismo, la posibilidad de acceso a servicios sociales que brindan ha aumentado los niveles de vida de los sectores atendidos. Las comunidades compran en los mercados, asisten a consultas de salud, participan en las misiones educativas, pertenecen a equipos involucrados con el mejoramiento de la infraestructura física y la dotación de servicios para la comunidad. Además de acceso al consumo y la atención, las Misiones también han traído aceras, asfaltado de calles, alumbrado, áreas de recreación, haciendo que el desarrollo urbano de algunos barrios populares haya mejorado.
2. El trato del personal de las Misiones en la prestación del servicio es para los usuarios distinto a las experiencias anteriores. La relación es fraternal, solidaria y digna. Al mismo tiempo, los esfuerzos

de la comunidad son recompensados no solamente con el acceso a servicios sino también fortaleciendo la unión y la solidaridad entre los vecinos, ahora más preocupados por los asuntos relacionados con la calidad de vida de la comunidad.

3. En lo que se refiere a la cobertura y el acceso a las Misiones, existen severas limitaciones de espacio en los barrios populares. Bajo tales circunstancias esto hace que los servicios sean afectados en infraestructura y atención. Mientras más adentro y apartado, mayores son las posibilidades de desconexión con el afuera. En consecuencia, aumentan las dificultades de suministro, logística y supervisión por parte de los organismos reguladores por lo que las comunidades asumen responsabilidades que corresponderían al Estado. Además, las Misiones tienen en común la característica de llegar en forma incompleta. De esta manera, se van superponiendo fases sobre fases que hacen deficiente la atención e ineficientes los esfuerzos y recursos involucrados. Adicionalmente, las Misiones imponen un ritmo acelerado de ejecución en el que a veces cumplir la meta vale más que vencer el problema.
4. La manera como se instrumentaron la mayoría de las Misiones ha dejado como saldo un alto nivel de esfuerzo y costo para las comunidades. Las Misiones entraron en los barrios, dejando el personal y los servicios en manos de las comunidades, a un ritmo acelerado de ejecución y con serias dificultades para garantizar desde fuera un sistema de funcionamiento permanente. Esas dificultades (limitaciones de espacio, atención incompleta y dependencia de las capacidades comunitarias) han generado disparidades de atención. Los sectores mejor atendidos son aquellos donde hay más espacios, existe una más larga tradición organizativa o cuentan con vecinos que trabajan en alguna de las dependencias del gobierno.
5. Contrario a la buena percepción sobre el trato en los servicios, los grupos comunitarios vinculados a las Misiones aprecian un trato indiferente y privilegiado por parte de los funcionarios públicos que tienen responsabilidad de coordinación o dotación. Por otro lado, la fuerte presencia de miembros de la comunidad en la implantación y gestión de las Misiones ha hecho que la solidaridad funcione en contra del reclamo y la exigencia de los derechos. Los mismos voluntarios y organizaciones comunitarias que trabajan en las Misiones entienden que gran parte de las deficiencias provienen de la incapacidad de colaboración de la propia comunidad y no del Estado.
6. Así mismo, para el gobierno la inclusión social es sólo posible en la medida en que el sistema económico de producción se aleje de los modelos capitalistas y se transforme en un modelo más democrático con el fin de redistribuir la riqueza, proteger las formas populares de economía social y eliminar las formas de monopolio y latifundio. Ahora bien, las Misiones con mayor avance y continua expansión son las relacionadas con servicios en los que la oferta era inexistente o muy deficiente (Barrio Adentro, Mercal y Sucre). En cambio, las más estratégicas, que implican cambios en los modos de vida y el sistema productivo tienen un menor desarrollo y presentan mayores debilidades que las anteriores. Estas Misiones son precisamente las que exigen una más fuerte organización social y mayores capacidades de apoyo por parte de los actores institucionales.

Impacto político: democracia participativa y protagónica

El impacto político está asociado con el establecimiento de una democracia participativa y protagónica. Parte de las causas de la deuda social, para el gobierno, se encuentran en el modo cómo el Estado se venía relacionando con la sociedad a lo largo de los gobiernos anteriores, relación en la cual prevaleció una forma excluyente de trato como producto de la democracia representativa. Por esto, la solución para las desigualdades sociales implica también un rediseño de las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad superando así las formas de la representación y dando espacio a la participación directa de las comunidades en los asuntos públicos: “Nuestro gobierno reafirma su adhesión a los principios y valores que están consagrados en la Carta Democrática Interamericana: Democracia con aliento social, democracia participativa, como desarrollo superior de la democracia representativa”¹⁶.

Estos impactos deberían expresarse en las Misiones como: a) toma de decisiones de manera participativa; b) peso importante de la voluntad de las comunidades en estas decisiones y c) significativo saldo organizativo de las comunidades en su interacción con las Misiones.

En lo político, las Misiones pretenden convertirse en espacios comunitarios de participación política bajo los esquemas del PRB. Es decir, como ejercicio de la democracia participativa y protagónica, pero en actitud de defensa del propio proyecto. “Cada aula de clase o como las llamamos de ambiente, porque muchas no son aulas, a veces son una casa por allá, en cada uno de esos sitio los estudiantes de las misiones deben construir organización. Los militantes de los partidos, los círculos bolivariano, los reservistas, el frente Francisco Miranda, los facilitadores que están en cada aula de clase, los comités de tierra urbana, las mesas técnicas de agua y muchas otras cosas — esto variara según la región, en algunas regiones tendrá más peso algún elemento que el otro—, pero esta es la guía estratégica y el marco fundamental de la nueva estructura social de base” (Chávez, 2004c).

En este campo las evidencias que revelan los capítulos 1 y 2 de este estudio, señalan lo siguiente:

1. Con las Misiones parece haberse producido una reagrupación de voluntarios en organizaciones que dirigen sus esfuerzos hacia el mejoramiento colectivo de la comunidad. Estas organizaciones han ido reestructurándose de acuerdo con la evolución de las misiones en el tiempo. En algunos casos, se reestructuraron después que se experimentó la disminución significativa del nivel de participación de los integrantes y de la identificación de intereses contrarios a los colectivos. En general, se rechaza a quienes entran a estas organizaciones en función de intereses particulares y no del interés colectivo. En otros casos, el desgaste en la interacción con las instituciones del Estado, sin obtener respuestas oportunas, han mermado el número de voluntarios dispuestos a participar.
2. Las organizaciones y los beneficiarios de las Misiones sienten que las instituciones del Estado no son los autores de los logros alcanzados. Han sido las comunidades y el personal en servicio, que vive dentro de las comunidades, los verdaderos protagonistas. Las Misiones y el esfuerzo organizativo para lograr su funcionamiento son un bien apropiado por las comunidades. Durante el tiempo que tienen las Misiones en ejecución se han producido consultas a la comunidad (para levantar firmas que respalden a las organizaciones frente a los organismos del Estado, para seleccionar los

16. *Aló Presidente* n° 131, 15-12-2002.

espacios donde serán localizados los servicios, para discutir problemas o dificultades que requieren de decisiones colectivas), también la participación directa en la instalación, el mantenimiento y gestión de los servicios (préstamo para casas, rehabilitación de casas y locales, atención a los usuarios, entre otros).

3. En la interacción de las comunidades con las Misiones se han generado múltiples formas organizativas que se relacionan directamente con exigencias de orientación y no con un aumento voluntario del número de organizaciones. En estas organizaciones participan siempre las mismas personas, por lo que tampoco parece haber aumentado significativamente el número de personas dispuestas a participar y a organizarse. Un dato interesante es la mención que hacen las organizaciones sobre el problema de la apatía. La mayoría de las Misiones han sido formuladas e implantadas desde los organismos centrales, al igual que de estos dependen las decisiones acerca de los recursos. Las comunidades han participado y se han organizado según el modelo diseñado por el personal en servicio de las Misiones. Dentro de este esquema, la Misión Hábitat es una excepción, ya que en su evolución han incidido de manera importante las propuestas hechas desde los mismos Comités de Tierra Urbana.
4. La participación de las comunidades, a través de un conjunto de organizaciones sociales en su mayoría concebidas desde las propias Misiones para suplir fallas de instrumentación, crean situaciones de traspaso de roles de gobierno a estas organizaciones. Poner en funcionamiento algunas misiones como Barrio Adentro y las Casas de Alimentación de la Misión Mercal ha supuesto el reclutamiento sistemático de voluntarios con disposición para colaborar en forma permanente y, en algunos casos, realizar trabajos de manera regular que implican esfuerzo físico, sin una retribución económica acorde con la dedicación y las exigencias del trabajo. El desempleo también es una fuente de voluntarios para las Misiones.
5. Todas las personas que integran las organizaciones comunitarias asociadas a las misiones están con "el proceso". Se considera raro que personas no aliadas con éste quieran participar en la ejecución de las Misiones. Las que lo hacen son tratadas como organizaciones "escuálidas". Esto no aplica para la población beneficiaria. Todos los miembros de la comunidad pueden hacer uso de los servicios y las organizaciones comunitarias involucradas en las Misiones realizan actividades que lo estimulen.

Impacto institucional: el Estado constituyente

La Constitución delinea un Estado con carácter democrático y social de derecho y de justicia. En esta concepción, la universalidad de los derechos garantizados por el Estado se expresa de manera más amplia, siempre en corresponsabilidad con la ciudadanía y los sectores organizados. El impacto institucional de las Misiones apunta entonces a la transformación de las instituciones de acuerdo con los principios de este nuevo Estado. Las Misiones no sólo amplían las coberturas y mejoran el diseño institucional de las políticas públicas para la atención de necesidades sociales, también son un modo de hacer políticas públicas y de establecer las relaciones entre el Estado y la sociedad. En este sen-

tido se puede entender el proceso de transformación de las funciones del Estado, activado con las Misiones, en combinación con la organización de una base política y popular para apoyar al Estado mismo.

En sintonía con ello, las Misiones son el brazo ejecutor de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, estructurando nuevas formas de cogestión en la gerencia de los asuntos públicos. De esta manera, el enfrentamiento de la exclusión social va más allá de la provisión de bienes y servicios. Se trata de un proceso de transformación integral donde los excluidos pueden revertir su condición de tales mediante la participación protagónica y la corresponsabilidad de ellos y de sectores aliados a las acciones del Estado. Así, una de las características institucionales que más resalta en las Misiones es la aplicación del principio de la corresponsabilidad: "...de manera muy especial a los productores y agroindustriales nacionales, a ellos los invito para que se incorporen a esta iniciativa empresarial del Estado [Mercal y CASA] y oferten sus productos para lograr bajos precios, permanencia de los mismos a disposición de los consumidores, y garantizar la seguridad alimentaria. Esto es precisamente corresponsabilidad en la consecución de estos derechos de los venezolanos, y el cumplimiento del Artículo 299 de la Constitución que contempla que el Estado venezolano conjuntamente con la iniciativa privada debe promover el desarrollo armónico de la economía nacional, con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población, y fortalecer la soberanía económica del país"¹⁷.

En este campo, las evidencias de los capítulos 1 y 2 de este estudio señalan lo siguiente:

1. En general, las Misiones fueron creadas para saltar las estructuras ordinarias de la administración pública, logrando una dinámica de ejecución más rápida y, hasta cierto punto, dirigida a eliminar las barreras de acceso de la gente. En esta dinámica, las comunidades tuvieron un papel de apoyo fundamental que permitió a la gestión de los organismos públicos involucrados generar un dispositivo de vinculación permanente entre los organismos y la gente dentro de los barrios, a través de centros o establecimientos, personal alojado en el lugar, ambientes educativos, entre otros.
2. La disposición del personal a prestar servicio dentro del barrio (el que vive y el que va todos los días) y a enseñar nuevas cosas a la comunidad, sobre todo la conducta y trato de este personal con la gente, produce nuevas reglas éticas en la relación con las comunidades, mayor confianza y la posibilidad de construir normas formales de organización y cooperación entre la misma comunidad. Esta institucionalidad viene acompañada de nuevos conocimientos y capacidades para enfrentar problemas de convivencia internos y amenazas externas (desalojos, invasiones, abusos policiales).
3. Mientras que la intención de las Misiones es clara, el modelo de funcionamiento no termina por construirse ni por comprenderse. La fuerte dinámica de ejecución y la superposición de fases sin completar, no permiten la consolidación de la nueva estructura ni su funcionamiento regular. El armazón transitorio de las Misiones se convierte en la estructura sustituta de la que está por construirse. Una vez que las Misiones entraron en los barrios y las comunidades se encargaron de su instalación, se produce un vacío que hasta la fecha los órganos públicos competentes no han podido resolver. Este vacío se caracteriza por la ausencia de reglas de gestión definidas. No está claro

17. Aló Presidente 22-04-2003.

cuál es el esquema de responsabilidades ni las atribuciones de cada organismo. Por defecto, se han transferido obligaciones a las comunidades en materia de gestión y ejecución, sin apoyo formativo ni retribución económica. Esta situación genera perturbación y conflictos violentos en las relaciones comunitarias, alejando a las organizaciones de su espacio natural en defensa de las condiciones de vida comunitarias.

4. Las organizaciones comunitarias y beneficiarios de las Misiones valoran la conducta del personal que presta servicio dentro del barrio y, por el contrario, sienten un profundo malestar y descontento con las instituciones que deberían responder por actividades esenciales para que los servicios funcionen. El descrédito institucional proviene de los incumplimientos por parte de los organismos y, de las prácticas clientelares por parte de los que se encuentran en cargos políticos. En la medida en que crecen los problemas para mantener las Misiones y se debilita la capacidad de movilización de su estructura transitoria, los mecanismos de control funcionan para lograr cuotas de poder que favorecen a ciertos sectores de la comunidad.
5. El malestar con las instituciones y con los actores políticos no traspasa los límites de la comunidad, porque en forma oculta o abierta la crítica a la gestión se entiende como disidencia con el proceso y ésta puede llegar a ser castigada con obstrucciones al servicio. En consecuencia, las organizaciones tienen gran desconfianza de quienes vienen a solicitar información o del uso que pueda dársele a la información. Cuando esta desconfianza es disipada, la principal solicitud de las organizaciones es que el Presidente se entere directamente de lo que está ocurriendo. En general, los entrevistados no creen en las instituciones y presentar las denuncias por los canales regulares puede empeorar la situación.

Impacto cultural: la construcción de una nueva identidad bolivariana

El impacto cultural que buscan las Misiones¹⁸ está referido a su uso como mecanismo de difusión de los contenidos simbólicos y de las representaciones sociales que sustentan el PRB. En este sentido, las Misiones conforman espacios de contacto más estrechos entre el gobierno, en representación del nuevo Estado deseado, y la comunidad. Estas relaciones simbolizan en muchos casos la oportunidad de retomar las riendas del país, que atravesó por un espacio temporal de situaciones turbulentas, y su (re)encauzamiento hacia los lineamientos del PRB, concretado en el slogan “Ahora, Venezuela es de Todos”, y que resume el objetivo inicial del proceso: democratizar las relaciones de poder, incluir a la población históricamente excluida y empoderar al pueblo, reivindicando su papel como soberano.

Así pues, las Misiones son también espacios de construcción identitaria: “... La Misión Barrio Adentro consiste en brindar asistencia integral en salud, mediante la participación de los médicos cubanos (en su mayoría) y venezolanos que se integran a las comunidades en labores preventivas, de diagnóstico y trabajo social, aunque además del desarrollo de la salud, busca promover la educación, la cultura y deporte en las comunidades más deprimidas, fomentando el logro de la identidad, el sentido de pertenencia al espacio local, elevar la conciencia que se tiene sobre los problemas del barrio

18. “Los objetivos del Proyecto Bolívar se inscriben en las más palpitantes necesidades humanas individuales y colectivas, no solamente de orden material, sino que también abarcan las necesidades de orden político y de orden cultural” (“Proyecto Nacional Simón Bolívar” en Garrido, 2003, p. 99).

y las posibilidades que tienen las mismas comunidades para superarlos con cooperación solidaria” (Alvarado, 2004).

El proceso de transformación cultural del PRB se centra en fomentar el sentido de pertenencia y arraigo de valores y tradiciones características de las comunidades (sobre todo de las más humildes) como una forma de reivindicación de la esencia de lo popular ante su pasado de negación y el peligro representado por la globalización de desdibujar los matices propios de la cultura venezolana (Ibíd.). El objetivo de esta transformación cultural se ha convertido, desde el PRB, en la promoción de una Identidad Bolivariana. Esta identidad supone un individuo comprometido con el proceso de cambio, porque es parte del mismo como principal destinatario y protagonista, que respeta sigue y admira la gesta emancipadora de Bolívar, así como sus ideas integracionistas, y que considera los valores y símbolos patrios como elementos fundamentales para la (re)construcción de la identidad nacional auspiciada por la revolución.

Estas representaciones simbólicas contienen, por su parte, la presencia de una figura líder fuerte que condensa los objetivos centrales del movimiento y guarda un estrecho vínculo con “el pueblo”, ya que se representa como parte de éste, y es a él a quien dirige toda su atención. En este mismo marco de representaciones encontramos la creación de representaciones ambivalentes que por una parte propician la idea del líder puro, único e indiscutible representante de los intereses del pueblo, capaz de ejecutar los cambios necesarios, mientras que por otra, este mismo líder auspicia en el colectivo la necesidad de involucrar a la población en el proyecto revolucionario, siendo ésta el motor que finalmente podrá hacer los cambios materializables a futuro. Es la idea de corresponsabilidad en su mayor expresión.

La operacionalización de este cambio cultural encontró en las Misiones una vía posible de realización, por lo menos a escala comunitaria. “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, su éxito requiere de la profundización en la lucha ideológica y contra el burocratismo, la corrupción y la ineficiencia en la gestión pública” (Minci, 2005a).

Las Misiones logran ubicarse en el plano cultural-simbólico, reforzando los elementos de ese nuevo imaginario propiciado por PRB al fomentar la creación de lazos identitarios cada vez más fuertes entre las comunidades, las que ahora se integran de la mano de las instituciones gubernamentales para la solución de sus problemas, desde sus propias necesidades y perspectivas (la visión de lo endógeno), siendo ellas las protagonistas de su propio desarrollo. La estrategia se refuerza con la educación de las comunidades para comprenderse a sí mismas, aceptarse, valorarse y transformarse desde sus propios ámbitos de referencia, así como reforzar el desarrollo de líderes comunitarios capaces de difundir estos valores dentro de las comunidades y hacia las siguientes generaciones, quienes permitirán el sostenimiento del proceso de cambio en el futuro.

En este campo, las evidencias de los capítulos 1 y 2 presentan los siguientes hallazgos:

1. Las Misiones estudiadas concentran su atención en espacios simbólicos determinados que contribuyen a darle forma a nuevos imaginarios sociales y políticos; tal es el caso de Mercal, que propone

una “nueva solidaridad”, brindando alimentos a precios regulados para permitir a los sectores medios y bajos tener mayor acceso a una alimentación digna; las misiones educativas, que concentran su atención en educar al “nuevo ciudadano vencedor”, conciente de su realidad y de sus potencialidades, que participa y se siente parte integral de la sociedad, promovido y motivado al crecimiento personal a través del slogan “yo sí puedo”.

2. La llegada de las Misiones ha incidido favorablemente en la reafirmación de las capacidades propias de la gente (“yo sí puedo”, “vencedores”), ligado a la superación de limitaciones de clase, raza, pobreza, ignorancia, entre otras. El sentimiento de reafirmación es tanto individual como colectivo. En algunas zonas, la instalación de las Misiones ha significado el rescate de espacios de integración entre la comunidad del barrio y la urbanización de clase media. En tales experiencias, después de fuertes enfrentamientos, el barrio ganó el derecho a decidir sobre el uso del espacio público.
3. El importante apoyo de voluntarios comunitarios en la instalación de las Misiones y en especial en el alojamiento, la alimentación y seguridad del personal que presta servicio dentro del barrio, han generado un aprendizaje de unión y solidaridad entre los miembros de la comunidad a cambio de un trato digno y acceso a un servicio antes inexistente. Este aprendizaje se expande a la comunidad, cuando el mismo servicio está dirigido a cubrir los distintos sectores poblacionales de la comunidad (niños, adolescentes y jóvenes de ambos sexos; mujeres y hombres adultos, ancianos y ancianas) y a la atención y rescate de grupos en riesgo (drogas, alcohol, desnutrición, indigencia, discapacidad).
4. La mayoría de los integrantes de organizaciones y beneficiarios de las Misiones siente una alta valoración por “el proceso”, que es claramente distinguible de otros valores y conductas. Lo que mantiene vivo el apoyo a las Misiones, a pesar de las deficiencias, es que éstas responden a una manera correcta de hacer las cosas. Los que no lo hacen están engañando a quienes están con el proceso. En este sentido, existe una representación social de lo que significa el cambio, aunque todavía no se haya concretado por efecto de las resistencias internas de las instituciones y funcionarios de gobierno.
5. El alto descrédito de las instituciones y de las estructuras intermedias como fuentes de corrupción, indiferencia, abuso, entre otras hace pensar a las organizaciones y beneficiarios que cualquier forma de organización entre el Presidente y las comunidades es negativo. Esta percepción deja sin posibilidad de actuar a las comunidades, a no ser mediante canales que prometan llevar su voz hasta el propio Presidente; y refuerza las prácticas clientelares.
6. Las deficiencias institucionales en la instalación y el funcionamiento de las Misiones influyen en que las comunidades entiendan el control sobre la gestión pública como una forma más expedita de obtener información y obtener recursos. El control está asociado a un ejercicio del poder, donde lo que yo logro en ese ejercicio es para mí o para los míos. La defensa del proceso no es todavía una facultad apropiada por las organizaciones y los beneficiarios. El presidente Chávez representa la fuerza necesaria para defender el proceso. Para algunos sectores, el proceso y Chávez son la misma cosa; para otros, el proceso es antes que Chávez, pero requiere de Chávez para poder continuar y madurar lo suficiente. En caso de no estar, se percibe un final en el que los esfuerzos se perderán.

Bibliografía

- ALAYÓN M., Rubén (2005) "Barrio Adentro: combatir la exclusión profundizando la democracia", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol.11, n° 3, sept.-dic.
- ALVARADO, Neritza (2004) "Gestión social, pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las Misiones Sociales", *Análisis de Coyuntura*, jul-dic. 2004
- ÁLVAREZ, Roberto y BARCOS, Indira (2004) *Una interpretación de la Misión Barrio Adentro, desde la perspectiva de un trabajador de salud*. MSDS/IAES-Instituto de Altos Estudios Arnoldo Gabaldón. Caracas.
- ALVIAREZ B. Fernando y JOHN RANGEL, Yelitza (2004) "Evaluación del impacto social de la Misión Barrio Adentro en la parroquia La Candelaria del municipio Libertador. Caso: Casa de la Salud y la Vida José Martí de los Cortijos de Sarría". UNEFA, Caracas.
- ARENAS, Nelly (2002) "Venezuela: ¿Del populismo rentista al populismo neoliberal?", en: *Cuestiones Políticas*, 29: 45-71, Maracaibo.
- ARMA-Alianza Revolucionaria Militar en Armas (1982), en Garrido, 2003.
- Asamblea Metropolitana de CTU (2005) Democratización de la ciudad y transformación urbana: Propuesta de los CTU a la Misión Hábitat.
- BLANCO MUÑOZ, Agustín (1998) *Habla el comandante*. Centro de Estudios de Historia Actual/IIES/Faces/UCV, Caracas.
- BRAVO, Douglas y Manuit, Elías (1964) "Documento de la Montaña", en: Garrido, 2002.
- CABALLERO, Manuel (1998) *La crisis de la Venezuela contemporánea (1903-1992)*. Monteávila Editores Latinoamericana/Contraloría General de la República de Venezuela, Caracas.
- CABALLERO, Manuel (2000) *La gestación de Hugo Chávez. 40 años de luces y sombras en la democracia venezolana*. Ed. Catarata, Madrid.
- CAMEJO, Yrayma (2002) "Estado y mercado en el Proyecto Nacional-popular Bolivariano", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n° 3, pp. 14-15.
- CANACHE, Damarys (2002) "From bullets to ballots: The emergence of popular support for Hugo Chávez", *Latin American Politics and Society*, spring 2002, vol. 44, Issue 1.
- CARRASQUERO, J. V./MAINGON, T./WELSCH, F. (editores) (2001) *Venezuela en transición: elecciones y democracia, 1998-2000*. CDB Publicaciones/RedPol, Caracas.
- CHÁVEZ, Hugo (2004a) Fragmentos del discurso del Presidente Hugo Chávez Frías, en la clausura del Primer Taller de Integración y Compromiso Social. En el Teatro Municipal de Caracas, Caracas 24 de Enero de 2004.
- CHÁVEZ, Hugo (2004b) Fragmentos del discurso del Presidente Hugo Chávez Frías, en la Clausura del Taller Barrio Adentro, Teatro Teresa Carreño- Sala Ríos Reyna. Lunes, 2 de agosto de 2004.
- CHÁVEZ, Hugo (2004c) "El Nuevo Mapa Estratégico". Taller de Alto Nivel. Fuerte Tiuna, noviembre. Caracas.

- CHÁVEZ, Hugo (2005) Palabras del presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías en el Centro de Desarrollo Endógeno Integral Humano "Manantial de los Sueños", en el municipio Acevedo, estado Miranda, el 24 de diciembre de 2005. <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/misc/alocuciones.html>
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.
- CONTRERAS, Juana (2004) El Plan Barrio Adentro. Ponencia presentada en el Seminario Nacional: Política social ¿un nuevo paradigma? FEGS. Caracas.
- ELLNER, Steve 2003: "Venezuela imprevisible. Populismo radical y globalización", en: *Nueva Sociedad*, 183:11-26, Caracas.
- ELLNER, Steve/HELLINGER, Daniel (Editores) 2003: *La política venezolana en la época de Chávez*. Clases, polarización y conflicto, Nueva sociedad, Caracas.
- ESPINOZA, Lucía (2004) *Informe final sobre la política social actual: Plan Barrio Adentro*. ILDIS. Caracas.
- "FOGADE entrega empresas a Misión Vuelvan Caras", *El Universal*, 23 de abril 2004, Caracas.
- GARRIDO, Alberto (2002) *Documentos de la Revolución Bolivariana*, Ediciones del autor. Mérida.
- GARRIDO, Alberto (2003) *Notas sobre la Revolución Bolivariana*. Ediciones del Autor, Mérida.
- GÓMEZ C., Luis/PATRUYO, Thanali (2000) "Entre la esperanza popular y la crisis económica: transición política en Venezuela", en: *Revista Cuadernos del CENDES*, 43:199-246, Caracas.
- GÓMEZ C., Luis/ARENAS, Nelly (2002) "Modernización autoritaria o actualización del populismo? La transición política en Venezuela", en Ramos Rollón, Marisa (ed.) *Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*. Ediciones de la Universidad de Salamanca, España.
- HELLINGER, Daniel (2003) "Visión política general: la caída del puntofijismo y el surgimiento del chavismo", en Steve Ellner y Daniel Hellinger (eds.) *La política venezolana en tiempos de Chávez. Clases, polarización y conflicto*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 2003.
- HILLMAN, Richard (1994) *Democracy for the privileged. Crisis and transition in Venezuela*, Lynne Rienner Publishers, Boulder/London.
- ILDIS-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (2000) *Informe social 1999. Los desplazados por el desastre natural: un nuevo problema social*. Nº 5. ILDIS. Caracas.
- INCE-Instituto Nacional de Capacitación Educativa (2005) "Formación y trabajo: una propuesta para la inclusión", Propuesta Formativa del INCE en el Marco de la Misión "Vuelvan Caras". Mimeo. Caracas.
- IND-Instituto Nacional de Deportes (s/f) Proyecto Salto en Barrio Adentro. Formación de Promotores Deportivos Integrales Comunitarios. Venezuela. Manual del Promotor Deportivo Integral Comunitario. Instituto Nacional de Deportes (IND), Ministerio de Educación y Deportes.
- INEOSALUD (s/f) Barrio Adentro: Atención Primaria en Salud.
- "Inician segunda etapa de la Misión Vuelvan Caras", *El Universal* 16 de marzo 2005, Caracas.
- LANZ, Carlos (2004a) El desarrollo endógeno y la Misión "Vuelvan Caras". Ministerio de Economía Popular (MINEP) y Corporación Venezolana de Guayana (CVG).
- LANZ, Carlos (2004b). Reflexión sobre la necesidad de endogenizar nuestra praxis (A propósito de Vuelvan Caras). Intervención durante el Foro realizado el día Martes 5 de octubre en el Auditorium de la Biblioteca Nacional. Caracas en: <http://labyrinth.uma.es/lab16/lanz.htm>

- LANZ, Carlos (2005) *La Misión Vuelvan Caras libra su batalla contra la pobreza y la exclusión 2005*. Ministerio de Economía Popular.
- LÓPEZ MAYA, Margarita (2004) "Democracia participativa y políticas sociales en el gobierno de Hugo Chávez Frías", *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9, N° 28, diciembre 2004.
- MAINGON, Thais (2000) "Reconstitución política y desafíos de gobernabilidad en Venezuela", en: *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*, año 3, FLACSO/Nueva Sociedad, Caracas, pp. 41-48.
- MAINGON, T./SONNTAG, H. (1998) "Sorpresas trae la transición: las elecciones regionales, del Congreso Nacional y presidencial en Venezuela", en: *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*, año 2, FLACSO/Nueva Sociedad, Caracas, pp. 32-41.
- MAT-Ministerio de Agricultura y Tierras (2004) *Memoria y Cuenta 2003*.
- MAT-Ministerio de Agricultura y Tierras (2005) *Memoria y Cuenta 2004*.
- MECD-Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2003) *Plan Nacional Educación para Todos*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Caracas.
- MED-Ministerio de Educación y Deporte. *Memoria y cuenta*, varios años.
- MED-Ministerio de Educación y Deporte (2005a) *Reporte de las misiones educativas*.
- MED-Ministerio de Educación y Deporte (2005b) *Documento Informativo Robinson (Fase II)*.
- MED-Ministerio de Educación y Deporte (2005c) *II Congreso Pedagógico Nacional. Misión Sucre*. Mimeo.
- MIJ-Ministerio del Interior y Justicia (2003) *Acta Constitutiva MERCAL C.A., Registro Mercantil IV, N° 12, Tomo 20 - A Cto.*
- MINAL-Ministerio de Alimentación (2005a) *Mercal C.A.* Mimeo.
- MINAL-Ministerio de Alimentación (2005b) *Misión Mercal, Avances al primer trimestre del 2005*. Mimeo.
- MINCI-Ministerio de Comunicación e Información (2005a) *Las misiones bolivarianas*, folleto de la colección Temas de Hoy, julio.
- MINCI-Ministerio de Comunicación e Información (2005b) *Misión Mercal. Garantía de Seguridad Alimentaria*, MCI, Caracas.
- MINEP-Ministerio de Economía Popular (2005) *Cómo se constituye un Núcleo de Desarrollo Endógeno. Guía para autoridades y organismos públicos*. Caracas.
- MINEP (2005) *Extras Endógenos*. Marzo 2005, n° 2. Caracas.
- MINEP (s.f.) *Resultados de la Misión Vuelvan Caras. GIMOREF: Una cooperativa en pleno crecimiento*. Mimeo.
- MISIÓN BARRIO ADENTRO (s.f.) *La nueva solidaridad*. MSDS. Tríptico Informativo.
- MISIÓN ROBINSON (2003) *Discurso de Hugo Chávez Frías, presidente de la República Bolivariana de Venezuela, en el acto de juramentación de la Comisión Nacional Presidencial de Alfabetización Misión Robinson, en el Teatro Teresa Carreño*.
- MISIÓN SUCRE (2004) *Fundamentos Conceptuales de la Misión Sucre*. Mimeo.
- MISIÓN VENEZUELA (2005) *En línea: www.misionvenezuela.gov.ve*

- MORA B, Daniel (2004) "La política Exterior de Hugo Chávez" en: *Aldea Mundo*, Revista sobre fronteras e integración, año 8, n° 16, noviembre 2003 - abril 2004. Disponible en http://www.saber.ula.ve/cgi-win/be_alex.exe?Acceso=T016300001918/9&Nombrebd=saber
- MOTA, Gioconda (2004) Programas Sociales Nacionales (Fichas descriptivas), Serie Cuadernos Técnicos, n° 19, Ediciones FEGS, Caracas.
- MPD-Ministerio de Planificación y Desarrollo (2004) El desarrollo endógeno en Venezuela: conceptos y criterios. Caracas.
- MSDS-Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2002) Redes de Atención Primaria (NAPIS). Hacia la construcción del Sistema Público Nacional de Salud. Mimeo. MSDS, Caracas.
- MSDS-Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2004) Comité de Salud: una orientación organizativa de participación en el marco de la "Misión Barrio Adentro". MSDS, Caracas.
- MSDS-Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2005) "Barrio Adentro 2: un salto adelante", El Vocero, Boletín Informativo Mensual del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, año 1, n° 5.
- NORDEN, Deborah L. (2003) "La democracia en uniforme: Chávez y las fuerzas armadas", en Ellner y Hellinger, 2003.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée y RODRÍGUEZ COLMENARES, Isabel (2003) "Las fuerzas armadas en la política social de Venezuela", Política y Cultura, n° 20, otoño 2003, pp. 119-124.
- PARKER, Dick (2001) "El chavismo: populismo radical y potencial revolucionario", Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol. 7, n° 1, 2001, p. 14.
- PETKOFF, Teodoro (2000) La Venezuela de Chávez. Una segunda opinión. Un libro hablado con Ibsen Martínez y Elías Pino Iturrieta. Editorial Grijalbo/Grijalbo Mondadori, Caracas.
- "Programas/Ejecutivo otorgará becas de Bs. 186.000 mensuales"; "Misión Vuelvan Caras tendrá 300 millardos"; "Con la misión el Gobierno prevé generar 1,2 millones de empleos", El Universal, 13 de marzo 2004, Caracas.
- PROVEA (2004): "El derecho a la salud en el proyecto bolivariano". Informe Especial. Informe Anual de Provea.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo (ed.) (2002) La transición venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez, Centro de Investigaciones de Política Comparada-Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2001) "Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007". Ministerio de Planificación y Desarrollo.
- SALAMANCA, Luis (2004) "La democracia directa en la Constitución venezolana de 1999", en: Salamanca, Luis/Viciano Pastor, Roberto: El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela. Fundación de Estudios Políticos y Sociales/Vadell Hermanos/Instituto de Estudios Políticos/UCV, Valencia-España, Caracas-Venezuela, 2004.
- SINERGIA (2004) Informe sobre Mesa para evaluar el Derecho a la Participación en el Marco Constitucional. Estado Zulia (mimeo).
- SONNTAG, Heinz/MAINGON, Thais (1990) "Las elecciones en Venezuela en 1988 y 1989: del ejercicio del rito democrático a la protesta silenciosa", en: Revista Mexicana de Sociología, N° 4/90, pp. 127-154.
- SONNTAG, Heinz (1997) "El difícil curso de la transición", en Nueva Sociedad, 151:17-26.

UNESCO (2000) Informe Final sobre el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, 2000. Foro Mundial de Dakar. Compromiso N° 4. En: www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/ept_dakar_informe_final_esp.pdf

WELSCH, Friedrich/CARRASQUERO, José Vicente (1996) ¿Desconsolidación de la democracia en Venezuela? Rendimiento y legitimidad normativa, Cuestiones Políticas, 16: 45-69, Maracaibo.

Aló Presidente

Identificación de los programas relacionados con las Misiones:

N° 155; N°165; N° 170; N° 171; N° 174; N° 179; N° 193; N° 196; N° 203; N° 207; N° 210; N° 214; N° 225; N° 228; N° 230; N° 231; N° 232; N° 232; N° 233; N° 234; N° 235; N° 236 ; N° 237 ; N° 238 ; N° 240

Páginas Web

www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=5670

www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=5670

www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=5721

www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=5721

www.embaven.org.py/gobierno/misiones.htm

www.embaven.org.py/gobierno/misiones.htm

www.embaven.org.py/gobierno/misiones.htmwww.me.gov.ve

www.mes.gov.ve/informa/noticias.php?id=235

www.barrioadentro.gov.ve

www.tsj.gov.ve/gaceta_ext/gacetaoficial_ext.asp

www.tsj.gov.ve/gaceta_ext/gacetaoficial_ext.asp

www.tsj.gov.ve/gaceta_ext/gacetaoficial_ext.asp

www.tsj.gov.ve/gaceta_ext/gacetaoficial_ext.asp

www.vuelvancar.ve

www2.misionsucre.gov.ve. "Qué es la misión Sucre"

www.misionvenezuela.gov.ve/06VuelvanCaras/06Linachavez.htm

www.mci.gob.ve

www.embaven.org.py/gobierno/misiones.htm

www.fogade.gov.ve/loultimo.html#vivienda

www.geocities.com/rbolivariana2004/logros.htm

www.geocities.com/rbolivariana2004/logros.htm

www.gobiernoenlinea.gob.ve/miscelaneas/creditos_habitacionales.html

www.gobiernoenlinea.gob.ve/miscelaneas/mision_habitat.html

www.gobiernoenlinea.ve/noticias/viewNewsUser01.jsp?id_noticia=33508

www.gobiernoenlinea.ve/noticias/viewNewsUser01.jsp?id_noticia=33508

www.ince.edu.ve/inicioVuelvaCaras.htm

www.mem.gov.ve

www.mes.gov.ve

www.minci.gov.ve

www.minci.gov.ve/misionescopia.asp?id=22
www.minci.gov.ve/misionescopia.asp?id=22
www.minci.gov.ve/misionescopia.asp?id=26
www.minci.gov.ve/misionescopia.asp?id=3
www.minci.gov.ve/misionescopia.asp?id=3
www.minci.gov.ve/reportajes.asp?id=113
www.minep.gov.ve
www.misionribas.gov.ve
www.misionrobinson.gov.ve
www.misionrobinson.gov.ve
www.misionvenezuela.gov.ve
www.misionvenezuela.gov.ve/01BarrioAdentro/01LineaChavez.htm
www.misionvenezuela.gov.ve/04Sucre/04MisionCifras.htm
www.misionvenezuela.gov.ve/04Sucre/04Municipalizacion.htm
www.misionvenezuela.gov.ve/04Sucre/04PuestasEducacion.htm
www.misionvenezuela.gov.ve/04Sucre/04UBV.htm
www.minci.gov.ve/reportajes1.asp?id=21
www.misionvenezuela.gov.ve/02Robinson/02HistoriaLuz.htm
www.misionvenezuela.gov.ve/02Robinson/02HistoriaLuz.htm
www.misionvenezuela.gov.ve/02Robinson/02Yosipuedo.htm
www.misionvenezuela.gov.ve/02Robinson/02Yosipuedo.htm
www.misionvenezuela.gov.ve/03Ribas/03MisionCifras.htm
www.misionvenezuela.gov.ve/03Ribas/03NecesarioVencer.htm
www.mpd.gov.ve/prog-gob/proyb2000.htm
www.semanarioccs.com
eluniversal.com/2003/06/18/ten_art_18206BB.shtml
eluniversal.com/2003/07/23/apo_art_23106BB.shtml
eluniversal.com/2003/07/23/apo_art_23106BB.shtml
eluniversal.com/2003/07/31/eco_art_31112EE.shtml
eluniversal.com/2003/07/31/eco_art_31112EE.shtml
eluniversal.com/2003/08/16/pol_art_16106BB.shtml
eluniversal.com/2003/08/16/pol_art_16106BB.shtml
eluniversal.com/2003/08/30/pol_art_30107A.shtml
eluniversal.com/2003/08/30/pol_art_30107A.shtml
eluniversal.com/2003/11/02/apo_art_02151BB.shtml
eluniversal.com/2003/11/02/apo_art_02151BB.shtml
eluniversal.com/2003/12/27/pol_art_27105D.shtml
eluniversal.com/2003/12/27/pol_art_27105D.shtml
www.tachira.gov.ve/actualidad/noticias/2005/febrero/ndia08.htm

Para la diagramación de este libro se usaron fuentes de la familia Frutiger. Las fotografías utilizadas, tanto para la realización de la portada como para ilustrar las portadilla interiores, fueron tomadas de las páginas web de las distintas Misiones, de la Agencia Bolivariana de Noticias y del sitio web: www.morguefile.com