

ISSN: 1390-1249

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.56.2016.1867>

Medidas para alimentación y vivienda en perspectiva comparada: Venezuela y Brasil

Measures for Food and Housing in Comparative Perspective: Venezuela and Brazil

Medidas para alimentação e habitação em perspectiva comparada: Venezuela e Brasil

temas

Henrique Saint'Clair Mattioda
Luciana Rosa de Souza

Fecha de recepción: septiembre de 2015

Fecha de aceptación: junio de 2016

Resumen

El estudio comparativo de programas antipobreza enriquece el diseño y la evaluación de estas acciones. Venezuela y Brasil implementan buenas prácticas antipobreza en América Latina. El objetivo de este artículo es analizar los programas de alimentación y vivienda en ambos países e intentar conocer cuál de los dos diseños posee mayor potencial emancipador de pobreza. En el tema de alimentación en Venezuela se lleva a cabo la Misión Mercal, la cual es comparada con el Programa Bolsa Familia de Brasil. En cuanto a los programas de vivienda, se estudia la Gran Misión Viviendas Venezuela, en contraste con el programa *Minha Casa, Minha Vida* de Brasil. En el campo teórico-metodológico, este artículo usa los conceptos de capacitaciones, titulaciones y funcionalidades de Amartya Sen, para comparar los programas en cuestión. El texto se divide en tres secciones: la primera aborda las categorías analíticas senianas; la segunda contextualiza históricamente los programas sociales en ambos países; y la tercera analiza y compara los programas de alimentación y vivienda mencionados. Concluimos que existen diferencias importantes entre los programas ejecutados en Venezuela y Brasil, puesto que se evidencia que el socialismo bolivariano fomenta prácticas que estimulan la transferencia de bienes generadores de ingresos.

179

Descriptores: emancipación de la pobreza; programas antipobreza; alimentación; vivienda; Venezuela; Brasil.

Abstract

Comparative studies on anti-poverty programs enrich the design and evaluation of these actions. Venezuela and Brazil are implementing good anti-poverty practices in Latin America. The objective of this paper is to analyze food and housing programs in both countries and to try to know which of these two designs have more potential to emancipate poverty. Regarding food programs '*Misión Mercal*' (Mercal Mission) is been executed in Venezuela, which is compared with '*Bolsa Família*' (Family Bag) in Brazil. As for

Henrique Saint'Clair Mattioda. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de São Paulo. Académico de Derecho en la Universidad Federal de Goiás.

✉ henriquemattioda@gmail.com

Luciana Rosa de Souza. Profesora e investigadora de Economía del Sector Público en la Universidad Federal de São Paulo.

✉ lurosasz@gmail.com

1

housing programs it studies 'Gran Misión Viviendas' (Great Housing Mission) in Venezuela, in contrast with 'Minha Casa, Minha Vida' (My house, my life) from Brazil. In the theoretical and methodological field, this paper uses the concepts of training, degrees and functionalities from Amartya Sen to compare these food and housing programs. The text is divided into three sections: the first deals with Sen's analytical categories; the second historically contextualizes the social programs in both countries; and the third part, analyzes and compares these food and housing programs. The study concludes that there are important differences between the programs that were carried in Venezuela and Brazil because evidence can be shown that the Bolivarian socialism promotes practices that encourage the transfer of products that generate income.

Keywords: emancipation of poverty; anti-poverty programs; food; housing; Venezuela; Brazil.

Resume

O estudo comparativo dos programas antipobreza enriquece o desenho e a avaliação destas ações. Venezuela e Brasil estão implementando boas práticas antipobreza na América Latina. O objetivo deste artigo é analisar os programas de alimentação e habitação em ambos os países e tentar conhecer qual dos dois desenhos possui maior potencial emancipador de pobreza. Com respeito à alimentação, analisaremos comparativamente a Missão Mercal na Venezuela e o Programa Bolsa Família no Brasil. Enquanto aos programas de habitação, estuda-se a *Gran Misión Viviendas Venezuela* em contraste com o programa "Minha Casa, Minha Vida" do Brasil. No campo teórico-metodológico, este artigo usa os conceitos de capacitações, intitamentos e funcionalidades de Amartya Sen, para comparar os programas em questão. O texto se divide em três sessões: a primeira aborda as categorias analíticas senianas; a segunda contextualiza historicamente os programas sociais em ambos os países; e a terceira analisa e compara os programas de alimentação e habitação mencionados. Concluímos que existem diferenças importantes entre os programas executados em Venezuela e Brasil, uma vez que se evidencia que o socialismo bolivariano fomenta práticas que estimulam a transferência de bens geradores de ingressos.

Descritores: emancipação da pobreza; programas antipobreza; alimentação; habitação; Venezuela; Brasil.

Introducción y metodología

Los programas antipobreza observados en varios países de América Latina, iniciados como consecuencia del fracaso de las reformas neoliberales, se intensificaron de manera continua y progresiva en los últimos años. Las Misiones Bolivarianas conforman acciones antipobreza en Venezuela, así como las prácticas estimuladas por el Gobierno de Luís Inácio Lula da Silva, con la creación del Programa Bolsa Família y por el Gobierno de Dilma Rousseff, con el Plan Brasil sin Miseria. Se registraron resultados positivos en ambas acciones, con la propensión del surgimiento de nuevas estrategias para reducir las desigualdades, capacitar e insertar a la población pobre, posibilitando la "superación de la pobreza".

Este artículo comparte la perspectiva de Amartya Sen sobre la emancipación de la pobreza, la cual se centra en alcanzar autonomías individuales y colectivas conforme lo permitan las intervenciones antipobreza, las mismas que dependen de un Estado fomentador de capacitaciones (abordaje de capacitaciones). Las categorías analíticas

senianas (capacitaciones, titulaciones y funcionalidades) se utilizaron para comparar los diseños de los programas antipobreza estudiados.

A partir de una perspectiva comparada, se analizó cualitativamente los programas antipobreza de Venezuela y Brasil, específicamente las acciones para la alimentación y el alojamiento en ambos países. Se busca responder por intermedio de las categorías senianas mencionadas ¿cuál de los dos países, con sus respectivos programas antipobreza, fomenta la emancipación de la pobreza?

La hipótesis principal de este estudio sostiene que el conjunto de programas antipobreza venezolano abarca prácticas que distribuyen bienes y activos generadores de ingresos (titulaciones), por ende, posee mayor potencial emancipador de la pobreza en relación con el conjunto de acciones brasileñas. De esa manera, se puede afirmar que las misiones no funcionan solamente para proporcionar las necesidades inmediatas de la población de baja renta, sino también para instituir cambios en la estructura social del país. Los objetivos de este artículo se centran en: i) analizar, conforme a las categorías de Amartya Sen, las acciones de alimentación y vivienda en ambos países; ii) observar especificidades o puntos de estrangulamiento de cada país en el diseño de estas acciones; y iii) entender cuál de los dos conjuntos de acciones posee más condiciones para emanciparse de la pobreza según el abordaje de capacitaciones. Esta investigación fue estructurada con una parte teórica (uso de las categorías senianas para analizar las políticas públicas) y otra de naturaleza aplicada (utilizando una categorización para comparar los programas antipobreza). Bajo el método del enfoque hipotético-deductivo, se busca expresar las diferencias en la estructura de ambos programas. Tal método consiste en la creación de conjeturas basadas en las hipótesis de investigación, de manera que si las hipótesis son verdaderas, las conjeturas también lo serán.

Este artículo se divide en cuatro momentos. En el primero se presenta el abordaje teórico destacando el pensamiento seniano; en la siguiente se contextualizan las políticas sociales en ambos países; posteriormente, el estudio comparativo se divide en dos partes: en la primera se discuten las acciones para alimentación, mientras en la segunda se analizan las acciones para vivienda.

Las categorías analíticas senianas

En su obra *Desarrollo y libertad*, Sen (2000) presentó el desarrollo como productor o generador de libertades que pueden ser estimuladas por el Estado y ofrecidas a los individuos. No compartimos la perspectiva seniana de desarrollo, sino que retomamos la perspectiva de Evans (1995) que defiende la presencia de un Estado activo que se debe asociar con la sociedad civil para engendrar un proceso de transformaciones estructurales que genere derechos sociales colectivos. Entendemos que el desarrollo trasciende el individualismo metodológico seniano y promueve transformaciones en

las estructuras económica, social y política de una sociedad. Estas transformaciones deben producir derechos (en términos legales) y propiedad de activos que generen renta y riqueza. En estos términos, usamos el concepto seniano de abordaje de capacitaciones (*capabilities approach*) solamente como categoría analítica aplicable a la comparación de prácticas antipobreza, sin compartir la perspectiva del autor en cuanto al tema del desarrollo.

En términos generales, Sen (2000) sostiene que la ausencia de libertad está presente cuando existen condiciones como pobreza, ineficiencia estatal en servicios públicos y regímenes autoritarios. En estas condiciones, el individuo no es un agente¹ libre y no emerge como motor de desarrollo. Por lo tanto, en este artículo el enfoque es la aplicación de las categorías analíticas senianas en los análisis comparativos de los programas de alimentación y vivienda de Venezuela y Brasil.

Adoptamos la traducción de dos términos usados por Amartya Sen, aunque presenten pérdida semántica. El término “capacitaciones” del original *capabilities*, es un neologismo del autor en inglés que surge de la simbiosis de “*capabilities*” (capacidades) con “*ability*” (habilidad). Así, el lector o lectora de este trabajo al leer “abordaje de capacitaciones” (*capabilities approach*) debe pensar en la promoción de habilidades que generen autonomía.

En este sentido, moldeamos la perspectiva de abordaje de las capacitaciones (CA, por sus siglas en inglés) de Amartya Sen, centrada en el incremento de las libertades individuales, con el entendimiento de las capacitaciones como potenciales generadoras de autonomía o fuente de emancipación de la pobreza. En términos prácticos, estas libertades requieren la oferta, por el Estado, de políticas públicas que garanticen el acceso a los derechos de educación, salud, derechos civiles y transparencia institucional.

Con el fin de exhibir la perspectiva teórica adoptada para el análisis comparativo, resumimos las tres categorías senianas usadas para comparar e interpretar los programas de alimentación y vivienda en Venezuela y Brasil.

- a) **Titulaciones.** Indican la distribución de bienes y activos, tierras, infraestructura pública y políticas de reforma tributaria, así como acciones generadoras de derechos. En la comparación entre las políticas antipobreza, esta categoría indica si, en la práctica, el programa es capaz de afectar la estructura de posesión de activos. Esta fue la categoría menos trabajada en la obra de Sen, pero consideramos que es la más emancipadora de la extrema pobreza.
- b) **Capacitaciones.** Se refiere a la variedad de las elecciones que las personas pueden hacer; es el ejercicio de la libertad individual como agente. La percepción de sí mismo como sujeto capaz de realizar libremente sus elecciones, sin dejarse contro-

1 Según el análisis de Oliveira (2007), el término “agente” empleado por Sen (2000) menciona a alguien que “actúa y ocasiona cambios”. En la práctica, tal concepto no difiere del individualismo metodológico empleado por la corriente conocida como liberal.

lar por la necesidad brutal representada por la falta de recursos materiales básicos, como alimentación y vivienda digna (Sen 2000). Esta categoría, en la comparación de las acciones antipobreza, muestra cómo un programa puede insertar un beneficiario en el mercado de producción y consumo, dándole autonomía y libertad. En las palabras de Sen (1987; 1997), las capacitaciones representan un conjunto de posibles funcionalidades que una persona puede elegir, por ejemplo: frecuentar la enseñanza básica, media y superior; en escuelas públicas o privadas; y la autonomía generada por haber frecuentado tal enseñanza.

- c) **Funcionalidades.** Se refiere al bienestar de un individuo, lo que logra ser o hacer. En el caso de este trabajo, consideramos la posibilidad de alimentarse, es decir, adquirir un cesto de alimentos. En términos de acciones antipobreza, esta categoría se circunscribe a la meta que el programa desea alcanzar. Sen (1987; 1997) presentó este concepto como las conquistas ya logradas, por ejemplo, los años de escolaridad ya alcanzados por los individuos. O sea, las funciones que un individuo podrá realizar luego de haber participado de una acción antipobreza.

El estudio comparativo fue orientado por las tres categorías descritas, siendo la categoría titulaciones la que más nos interesa por expresar cambios en la estructura de posesión de bienes y activos generadores de renta y riqueza. Es relevante considerar cuál de los dos países engendra, en sus acciones antipobreza, prácticas generadoras de titulaciones. Así, el hecho de haber tenido una reforma agraria o una estructura tributaria más igualitaria hizo la diferencia en la comparación entre los programas antipobreza de cada país. En la próxima sección se muestra el contexto de las políticas sociales en Venezuela y Brasil.

Contexto de las políticas sociales en Venezuela y en Brasil

Los programas sociales ejecutados en el Gobierno de Hugo Chávez se basaron en el desarrollo endógeno.² Partieron del presupuesto de la teoría de la dependencia, en que una de las principales manifestaciones de dependencia externa en América Latina estaría caracterizada por la ausencia de un sector interno de los medios de producción, el cual era dominado por transnacionales.

En un escenario sociopolítico turbado a causa de los impactos sociales destructivos de las políticas neoliberales, la crisis de la década de 1990 impactó a Venezuela, aumentando los niveles de desigualdad, desempleo y pobreza. La ejecución de programas económicos ortodoxos, semejantes a los de Brasil con planes de ajuste macro-

2 Consiste en la internalización de la producción de bienes de capital y bienes de consumo duraderos por intermedio de un proceso de industrialización fomentado internamente en el país, específicamente vía proceso de sustitución de importaciones.

económico conforme las reglas de instituciones internacionales, buscaba restringir el consumo como propulsor del proceso inflacionario venezolano (Barros 2013). La ejecución del programa Gran Viraje (durante la presidencia de Carlos Andrés Pérez) dirigido al aumento de impuestos, apertura comercial y finalización de los subsidios, fue el momento en que las manifestaciones populares (específicamente “el Caracazo”) demostraron que tales políticas estaban oprimiendo al pueblo.

El Pacto de Puntofijo es la principal referencia política a un período de 40 años en la historia reciente de Venezuela (1958-1998).³ En líneas generales, se trata de la división del Estado en dos partidos, alternando el poder entre: social-demócratas de la Acción Democrática (AD) y el social-cristiano del Comité de Organización Política electoral Independiente (COPEI), los cuales mantuvieron prácticas políticas similares en casi todos los aspectos. Ambos redimensionaron los intereses en Venezuela conforme los métodos estadounidenses y combatieron las insurgencias de izquierda.⁴ Esto dio paso a un cambio en el orden político venezolano, pues este contexto de múltiples crisis institucionales posibilitó la Alternativa Bolivariana, propuesta por el Movimiento Quinta (V) República⁵ y la candidatura de Hugo Chávez (Maringoni 2009).

Electo y reelecto (democráticamente) Presidente desde el sufragio de 1999, Hugo Chávez elaboró una nueva Constitución para consolidar una democracia “participativa” y “protagónica”, creando instrumentos de actuación en las comunidades sin intermediación de los ministerios, con lo cual fue rompiendo la estructura burocrática del Estado (Cabezas y D’Elía 2008). La concepción de los derechos sociales presentes en la Constitución de 1999 establecía que las políticas sociales deberían: i) tener carácter universal, ii) reconocer el derecho político a la participación de los ciudadanos y ciudadanas y iii) promover transformaciones en la estructura económica, social y política del país (Barros 2013).

En 2003, en un contexto inestable con relación a los intentos de golpe de Estado contra el Gobierno de Hugo Chávez (con el Paro Petrolero de 2002 a 2003), el Presidente adoptó un nuevo esquema para ejecutar la política social denominada Misiones. El propósito era “acelerar la marcha y multiplicar” la capacidad operativa de los varios programas sociales que estaban en curso desde su elección. De esa manera, entre los años de 2003 y 2004, se crearon trece Misiones ejecutadas por el Gobierno venezolano con el apoyo de Cuba (Cabezas y D’Elía 2008).

La primera fue la Misión Barrio Adentro, que decidió llevar un médico cubano para cada 250 familias residentes en barrios populares. Luego crearon la Misión Robinson I

3 El Pacto de Punto Fijo quiso reducir las diferencias ideológicas y programáticas entre sus signatarios y lanzar las bases para una convergencia de intereses como punto de apoyo al dominio del aparato del Estado (...). El Pacto acomodó la división del poder de las diversas fracciones de la clase dominante (...) [y] se esforzaba por definir una democracia liberal semejante a los Estados Unidos (Maringoni 2009, 62).

4 Sobre la trayectoria histórico-política de Venezuela, ver Maringoni (2004).

5 Quinta (V) República es un partido político venezolano fundado por Hugo Chávez.

para alfabetización y la Misión Sucre para incluir estudiantes en la enseñanza superior. La Misión Robinson II dio continuidad a los egresados de Robinson I y la Misión Ribas fue dirigida a estudiantes con enseñanza media incompleta, para lo cual utilizaron métodos pedagógicos simplificados de tele-clase desarrollados en Cuba. Asimismo, crearon la Misión Mercal para resolver la situación de desabastecimiento de alimentación ocasionado por una huelga del sector petrolero en 2002-2003 (el Paro Petrolero). Por su parte, la Misión Vuelvan Caras fue orientada a la capacitación productiva de los trabajadores informales y desempleados, mientras la Misión Hábitat pretendía acelerar la distribución de tierras para familias pobres y la construcción de hogares. Surgió también la Misión Identidad, que tuvo como objetivo identificar⁶ a personas venezolanas y extranjeras residentes en el país para que pudiesen participar de elecciones. Complementando la Misión Barrio Adentro I, surgieron las fases II, III y IV, con el fin de ofertar servicios de diagnóstico, especialidades médicas, emergencias, cirugía y hospitalización. Como secuencia de las fases I y II de la Misión Robinson, se creó la fase III para garantizar el acceso de alumnos y alumnas a materiales de estudio. La Misión Sucre prosiguió con la apertura de nuevos cursos de enseñanza superior. De la Misión Vivienda pasaron a la Misión Hábitat para capacitación técnica y apertura de fábricas y escuelas para fomentar el desarrollo endógeno (Cabezas y D'Elía 2008).

Destacamos que la ejecución de las Misiones fue apoyada por el Ejército, ya que la oposición al Presidente Chávez sabotaba el proceso (intento de golpe de Estado en 2002 y Paro Petrolero de 2002-2003). De esa forma, resumimos el contexto de las Misiones y la radicalización de estas como una respuesta a las presiones de aquellos que querían derrumbar el Gobierno.

Una vez presentado este breve contexto histórico sobre la evolución de las políticas sociales en Venezuela, destacaremos el escenario brasileño en su trayectoria de consolidación de las políticas sociales: un perdurable período neoliberal que marcó las políticas sociales desde mediados de la década de 1980 hasta el final de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso. Este período continuó por medio de una propuesta más estructurada pero reformista, pues no pretendía superar el modelo neoliberal que aún se puede observar en la actualidad.

La dictadura militar en Brasil consolidó el régimen de excepción en el que los estados de la federación fueron destituidos de la autonomía política, con representantes electos indirectamente. Los estados tampoco tenían autonomía fiscal, puesto que la reforma fiscal de la década de 1970 concentró los principales tributos en el poder del Gobierno federal (Fagnani 2005). En este período fue consolidado el Sistema Brasileño de Protección Social, caracterizado por la fragmentación y baja inversión gubernamental en políticas sociales (Mesa-Lago 2007).⁷ Los beneficios eran orientados so-

6 Por intermedio de documento de identificación.

7 De acuerdo con Mesa-Lago (2007), el primer grupo de países que implementó un conjunto de acciones para protección social, considerando seguridad social, bienestar y salud, fue clasificado como "pionero". El grupo pionero

lamente a los empleados formales, en un país en que este tipo de contrataciones se limitaban a las ciudades, cuando la mayoría de la población vivía en el campo. Los programas de asistencia social eran formulados y financiados por las organizaciones federales y esto proporcionaba inestabilidad al sistema de protección social debido a la centralización. Así, gran parte de la actividad de los gobiernos y prefecturas consistía en solicitar recursos al Gobierno federal.

Según Fagnani (2005), la Constitución Federal (CF) de 1988 rompió la necesidad del vínculo del trabajo para tener acceso a la seguridad social.⁸ Fue esta CF la que estableció el voto directo y concretó consolidar la descentralización como uno de los principios fundamentales para el nuevo formato institucional de políticas sociales. Asimismo, se consolidó el Estado federativo con distinciones regionales, retomando los Estados la capacidad fiscal y administrativa. Por ende, en la década de 1990, el Gobierno federal delegó a los estados y municipios gran parte de las funciones de administración de las políticas de salud, vivienda, saneamiento básico y asistencia social (Barros 2013).

No obstante, debido a la influencia de las políticas neoliberales en Brasil, la ejecución de las políticas sociales se limitó por las contenciones del gasto público y por la restricción macroeconómica impuesta por la estabilización monetaria. De esa manera, la actuación estatal antipobreza se vio cada vez más amenazada debido a la necesidad de reducción de gastos (ajuste fiscal). Durante los gobiernos de la década de 1990, lo que se veía eran prácticas meramente compensatorias que fueron aplicadas de manera tímida (Barros 2013). En este sentido, el Programa Bolsa Familia fue y es la unificación, ampliación y perfeccionamiento de algunos programas dispersos creados en el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación y Auxilio Gas).

En el primer año del Gobierno de Lula, los programas de distribución de renta existentes se unieron al Programa Bolsa Familia. También hubo la creación del Catastro Único (Cadúnico) de las políticas sociales, un sistema que unificó y centralizó en el Gobierno federal los registros de los beneficiarios, con el apoyo de todos los entes de la federación. En la siguiente sección se presenta la trayectoria de las acciones de alimentación, condensándolas finalmente en un cuadro que sintetiza la comparación de los programas en ambos países.

estuvo compuesto por Argentina, Uruguay, Chile, Brasil y Cuba. Este grupo se caracterizó por haber creado leyes para la protección social entre 1910 y 1920 y crear una legislación del trabajo antes de 1950. Este sistema era descrito como altamente estratificado y fragmentado, es decir, la mayoría de los programas de protección social ejecutados era orientada para una clase social específica, no cubriendo la mayoría de la población.

8 Este fue el elemento central en la política social brasileña porque por primera vez el país pasó a tener un germen de Estado de Bienestar Social.

Estudio comparativo: el caso de las acciones para la alimentación

El diseño de la Misión Mercal: subsidio directo para la alimentación

El proceso de creación de este programa social del Gobierno bolivariano venezolano demandó una digresión histórica con el objetivo de que se comprendiera el detonante de toda la crisis de alimentación en Venezuela, lo cual llevó al presidente Chávez a crear la Misión Mercal.

Después del intento fracasado de golpe de Estado, realizado por los sectores de oposición a Chávez en 2002, se inició el 2 de diciembre de ese año en Venezuela un perdurable sabotaje económico apuntando a desestabilizar el Gobierno democrático de Hugo Chávez. Sectores productivos, importadores y extranjeros asociados con el sector petrolero, iniciaron una huelga en la que los funcionarios de Petróleos de Venezuela (PDVSA) consiguieron paralizar totalmente la logística del petróleo. Destacamos la dependencia venezolana en relación con la venta de petróleo como fuente de divisas, puesto que el país se caracteriza como importador de alimentos (Marinoni 2009). Considerada una economía rentista,⁹ en toda su historia Venezuela ha dependido de las ganancias petroleras. Por lo tanto, su sector productivo es poco diversificado y altamente dependiente de la importación de insumos básicos.

En diciembre de 2002, la producción de petróleo cayó de 3,1 millones a 25 mil barriles al día (Wagner 2005), provocando un racionamiento energético en todo el país. La escasez de alimentos era visible, sobre todo para los estratos sociales más vulnerables. El sabotaje económico hasta su término (en febrero de 2003) costó 10 mil millones de dólares estadounidenses a Venezuela, lo cual afectó las industrias mineras y de acero en el país, aumentó en 22% el desempleo y subió el nivel de pobreza de la población del 44% al 54% en dos meses de Paro (Wagner 2005).

El Paro Petrolero fue la mayor huelga de la historia venezolana, fue perverso, pues intentaba cumplir sus objetivos antidemocráticos, trayendo hambre a la gente. Los resultados no fueron más graves porque los sectores pro chavistas (pequeña y mediana burguesía venezolana) no se adhirieron a las huelgas y Chávez contaba con el apoyo de las Fuerzas Armadas. Debido al ataque efectuado por los sectores opositores, Chávez percibió la necesidad de asegurar la soberanía alimentaria¹⁰ del país con el objetivo de proteger a Venezuela de nuevas acciones como esa.

Creada el 24 de abril de 2003, la Misión Mercal con sus supermercados, mercados y bodegas deseaba promover la soberanía alimentaria en el ámbito nacional, disminuyendo el nivel de desnutrición en el país. Concentrada en los asentamientos

9 En la teoría de las relaciones internacionales y en la ciencia política, un Estado rentista es aquel en que los ingresos nacionales son derivados, o en mayor parte, de la venta de recursos de bajo valor agregado, exportando materia prima a otros países.

10 Soberanía alimentaria quiere decir producción y comercialización de la comida local, vinculada con la cultura y el modo de vida del pueblo (Chonchol 2005).

humanos y zonas de menor poder adquisitivo, la red Mercal vende alimentos de producción nacional (sin marcas comerciales) subsidiados en hasta el 50% por el Estado.¹¹ No obstante, a pesar de localizarse en las periferias, la Misión no está limitada al servicio de poblaciones más humildes, por lo tanto, es un programa universal. La red ofrece en sus mercados alimentos básicos como pollo, pasta, carnes, leche, etc. Según Blank (2007), los productos disponibles en la red suministran 60% de las calorías diarias, proveyendo 70% de proteínas y 47% de grasas necesarias en una dieta básica.

Obviamente tal política está sujeta a intentos de fraude. Es recurrente la pretensión de contrabando de alimentos de la red Mercal. Con la devaluación de la moneda frente al dólar estadounidense, debido al cambio paralelo y a la crisis cambiaria vigente, los alimentos se compran a céntimos en comparación con los precios de los productos en Brasil o en Colombia. Tales prácticas promueven el desabastecimiento y deflación de los productos de la red Mercal. Así, son recurrentes las noticias de los medios de comunicación que buscan asociar las medidas adoptadas para evitar fraudes como el uso del sistema biométrico y limitación de la cantidad de alimentos que pueden ser comprados, con injerencia estatal sobre las libertades individuales y democráticas.

Es importante destacar que la Misión Mercal posee subprogramas enfocados en el encuadramiento de las categorías senianas: 1) Mercal General: destinado a cualquier comprador en los distintos puntos de venta de alimentos subsidiados; 2) Mercal Protección: destinado a compradores en mayor situación de riesgo, a quienes se ofrecen subsidios mayores sobre determinados alimentos básicos; 3) Suplemento Alimentario: ofrece alimentos básicos a específicos segmentos sociales (Blank 2007). Desde 2014, la escasez de alimentos en Venezuela se agudizó, situación que se justifica en que la intervención se dirige a la demanda de alimentos en detrimento de la oferta. Según Carrero (2006), el diseño de la intervención hecha por Mercal se enfoca en la comercialización y transporte de productos alimenticios y no en su oferta, resaltando que esta es una empresa de comercialización directa de alimentos nacionales. En tal sentido, si bien el propósito del socialismo bolivariano ha sido la consolidación de la soberanía alimentaria y el fortalecimiento del aparato productivo del país a través de la oferta de insumos locales, la alta demanda de la red Mercal no siempre pudo ser satisfecha por la producción venezolana, por lo que, en varias ocasiones, el país importó alimentos y “puso rótulos como si estos fueran nacionales”,¹² como solución del desbalance entre oferta y demanda del programa.

En el siguiente apartado se discute el panorama del Programa Bolsa Familia en Brasil como un subsidio indirecto para la alimentación.

11 Acceso el 25 de septiembre de 2014.
http://www.mercal.gob.ve/?page_id=8

12 Esta afirmación vino de la constatación que puede ser verificada en la visita de investigación realizada en Venezuela por los autores de este artículo.

El diseño del Programa Bolsa Familia: subsidio indirecto para la alimentación

El Programa Bolsa Familia es uno de los principales programas de la lucha contra pobreza en Brasil; fue instituido por la Medida Provisoria 132 en octubre de 2003. Es un programa de transferencia directa de ingresos con condicionalidades que atiende a familias pobres (ingreso mensual por persona entre 77,01 reales y 154 reales brasileños) y extremadamente pobres (ingreso mensual por persona de hasta 77 reales). Constituido por varios tipos de beneficios que componen la cuota mensual que el beneficiario del programa recibe: el Beneficio Básico (BB), el Beneficio Variable (BV), el Beneficio Variable Joven (BVJ) y el Beneficio para Superación de la Extrema Pobreza (BSP). Estos beneficios tienen base en el perfil de la familia registrado en el Catastro Único, el cual considera ingreso mensual por persona, cantidad de integrantes, total de niños y adolescentes de hasta 17 años de edad, además de la existencia de gestantes.¹³

Según Lezana (2013), Bolsa Familia es un programa de transferencia condicionada de ingresos, enfocado en reducir la pobreza al mismo tiempo que incentivar la corresponsabilidad del beneficiario. De esa manera, los programas de transferencia condicionados de ingresos se localizan dentro de la tradición económica que evalúa el estímulo al consumo como incitador del crecimiento en las variables de renta e inversión, lo que amplía la demanda agregada y el ritmo de crecimiento económico (Lezana 2013). En este caso, la inserción en la economía se concibe por el consumo. Así, a pesar de que los beneficiarios se lleguen a encuadrar en un patrón de consumo ampliamente difundido por los medios de comunicación masivos, ellos no logran desvincularse de la marginalidad, una vez que tales prácticas no cambian las estructuras económicas y sociales, sino que únicamente las reforman.

El Bolsa Familia es originario de programas antipobreza de la década de 1990, en su mayoría municipales. En 1991, el senador Eduardo Suplicy presentó al Senado un proyecto de ley para crear el Programa de Garantía de Renta Mínima (PGRM), que “beneficiaría, por medio del impuesto a la renta negativo, a residentes en el país, mayores de 25 años que con ingresos inferiores a 2,5 salarios mínimos de la época” (Weissheimer 2006). En 1995, surgió el llamado *Bolsa Escola*, propuesto por el gobernador de Brasilia, posteriormente ejecutado en otras tres ciudades.¹⁴ Otros programas fueron creados durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso con la característica de ser descentralizados: el “*Bolsa Escola*”, “*Bolsa Alimentação*”, “*Vale-alimentação*” y el “*Auxílio Gás*” (Barros 2013).

En enero de 2003, cuando Lula llegó a la Presidencia encontró un conjunto de programas de transferencia de ingresos propagados por varios ministerios, con diferentes listas de beneficiarios y criterios de recibimiento de estos beneficios. Ese

13 Portal del Ministerio del Desarrollo Social, sección Bolsa Familia. Acceso el 22 de mayo de 2014. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

14 Las ciudades fueron Ribeirão Preto, Campinas y Belo Horizonte.

sistema “propagado” fue sometido a un proceso de unificación, decisión que exigió el reinscribirse y la unificación de esas listas, así como la redefinición de criterios de selección (Weissheimer 2006).

Según Souza (2011), el argumento de que el Programa Bolsa Familia es un subsidio indirecto a la alimentación puede ser comprendido dentro de los objetivos del Programa, detallados por el Gobierno brasileño, es decir: i) promover el alivio inmediato de la pobreza por medio de transferencia de ingresos; ii) estimular el ejercicio de derechos sociales básicos; iii) crear programas complementarios para superar la pobreza; iv) combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria; v) emancipar las familias; vi) combatir la pobreza; y vii) promover la intersectorialidad de las políticas públicas.

Al observar los objetivos del Programa Bolsa Familia, se destaca el hecho de que uno de ellos es combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional. El Gobierno brasileño, al elegir y unificar los objetivos del Programa dirigiéndolos hacia la alimentación, nos permite afirmar que tiene como meta primordial subsidiar la alimentación, lo cual es realizado por medio de la transferencia de ingresos. Esto lleva a concluir que existe un subsidio indirecto hacia la alimentación.¹⁵

En el próximo apartado presentamos un cuadro comparativo sobre el Programa Bolsa Familia y la Misión Mercal.

Comparativo: Programa Bolsa Familia versus Misión Mercal

Cuadro 1. Resumen comparativo entre los programas Bolsa Familia y Misión Mercal

Categoría del programa	Misión Mercal	Programa Bolsa Familia
Funcionalidades	Garantiza el acceso a la alimentación por comercialización de los alimentos, lo que propicia precios más accesibles al consumidor por subsidio (Mercal General y Mercal Protección). Por intermedio de los subprogramas, distribuye alimentos a segmentos sociales en mayor riesgo (Suplemento Alimentario). Este Programa cumple con la categoría funcionalidades, pues el acceso a la alimentación fue garantizado por el Estado.	Garantiza el acceso a la alimentación por transferencia de ingresos por intermedio de los diferentes beneficios: el Beneficio Básico (BB), el Beneficio Variable (BV), el Beneficio Variable Joven (BVJ) y el Beneficio para la Superación de la Extrema Pobreza (BSP). Este Programa cumple con la categoría funcionalidades, pues el acceso a la alimentación fue garantizado por el Estado.

15 No es la responsabilidad de esta investigación analizar las acciones de estímulo a la oferta de alimentos realizada por el Gobierno brasileño.

Cuadro 1. (continuación)

Capacitaciones	No posee condicionalidades para ser beneficiario del Programa, pero los mercados de la red se localizan, en su mayor parte, en barrios periféricos, generando libertad para estas comunidades. Este Programa cumple con las capacitaciones, pues posibilita al individuo a consumir, transformándolo en agente.	Se vincula con las condicionalidades de educación y salud. Este Programa cumple con la categoría de capacitaciones pues, a largo plazo, genera autonomía a las generaciones futuras. En un primer momento es necesario el cobro del retorno de los beneficiarios sobre las frecuencias en las medidas de salud y educación por parte del Estado, para que luego, a largo plazo, los individuos sean saludables, educados, por lo tanto, libres y capaces.
Titulaciones	Promueve la transformación de pequeñas tiendas, bodegas, locales y puntos de venta de alimentos subsidiados por la red Mercal, apoyando la economía local por medio de la Ley Orgánica del Precio Justo,* que establece y limita las ganancias de las empresas capitalistas sobre bienes de consumo de primera necesidad. Este Programa posee aspectos relacionados con la categoría de las titulaciones.	No involucra la distribución de activos generadores de ingresos. Por lo tanto, no cumple con la categoría titulaciones.

Elaboración propia.

* Conforme el párrafo 1ro. de la Ley: “La presente Ley tiene por objeto asegurar el desarrollo armónico, justo, equitativo, productivo y soberano de la economía nacional, a través de la determinación de precios justos de bienes y servicios, mediante el análisis de las estructuras de costos, la fijación del porcentaje máximo de ganancia y la fiscalización efectiva de la actividad económica y comercial, a fin de proteger los ingresos de todas las ciudadanas y ciudadanos, y muy especialmente el salario de las trabajadoras y los trabajadores; el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades”. Acceso el 22 de febrero de 2016.

http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?uuid=7c3a0033-59c7-4098-8821-71334d20f196&groupId=10136

La Misión Mercal es un subsidio directo a la alimentación sustentado por los presupuestos oriundos del petróleo. Aunque el Programa Bolsa Familia y la Misión Mercal surgieron en un momento democrático en el cual las “autotituladas izquierdas” estaban en el poder, los programas poseen abordajes muy diferentes para reducir el hambre. El Programa Bolsa Familia está destinado estrictamente a los brasileños más pobres y sigue programas propuestos por instituciones financieras internacionales. La interferencia en el mercado es mínima (direccionada muchas veces a la demanda) y se distribuyen recursos monetarios para que las personas alcancen un nivel mínimo de consumo de alimentos.

En contraste, la Misión Mercal trata la cuestión del hambre a través de la gestión de la comercialización de los alimentos, haciéndolos más baratos. El Programa es universalista y cualquier ciudadano venezolano puede comprar alimentos a precio subsidiado. El Programa no trata únicamente el tema del hambre, sino que busca establecer un modelo de desarrollo social y económico diferente del capitalismo tradicional (Wagner

2005). Se debe destacar también que en Venezuela el mercado de bienes de primera necesidad es controlado, su tasa de ganancias es limitada, lo cual se ha logrado por medio de la Ley Orgánica del Precio Justo, un hecho que es impensable en Brasil. En el próximo apartado, se analiza los programas de vivienda en Venezuela y Brasil.

Los programas de vivienda

El diseño de los programas de vivienda en Venezuela: Gran Misión Vivienda

En respuesta a la situación de emergencia debido a la destrucción de millares de viviendas causada por las lluvias e inundaciones de diciembre de 2010, el Presidente Hugo Chávez solicitó al Parlamento venezolano la aprobación de una ley que le permitiera legislar de manera más autónoma, con el fin de tomar medidas inmediatas en emergencia.¹⁶ Promulgada en enero de 2011, la Ley de Emergencia para Terrenos y Vivienda permitió un mecanismo extraordinario de coordinación presidencial, directamente con representantes de los poderes populares y de las comunas. Con tal apoyo jurídico, fue creada en abril de 2011 la Gran Misión Vivienda Venezuela, que presentó el plan de construcción de alojamientos del Presidente Chávez y pretendió solucionar de manera estructural el déficit habitacional históricamente vivido por la sociedad venezolana.¹⁷ Debido a la celeridad del proceso, en el mismo año casi alcanzaron la meta total de construcción de viviendas (Lalander 2012).

La Gran Misión Vivienda Venezuela desea construir dos millones de residencias a nivel nacional, progresivamente en siete años de vigencia del programa social (hasta 2019). Prioriza familias que están en condiciones de riesgo y con necesidad de alojamiento. Para garantizar el acceso a las viviendas de esta Misión, el Gobierno ofrece un subsidio de hasta el 100% para familias con bajos ingresos salariales (7421 bolívares,¹⁸ es decir, aproximadamente 1172,52 dólares estadounidenses en el cambio oficial). Por Decreto Presidencial en 2011, y como parte del plan habitacional del Presidente Chávez, se sancionó el Decreto Ley 39 799¹⁹ que autorizaba la creación de fondos en las instituciones bancarias del sector público para financiar la adquisición y reparación de viviendas alquiladas (Lalander 2012, 12-13). Así, se ofrecieron con-

16 Acceso el 18 de octubre de 2014.
http://www.granmisionviviendavenezuela.gob.ve/index.php?option=com_content

17 Acceso el 18 de octubre de 2014.
http://www.granmisionviviendavenezuela.gob.ve/index.php?option=com_content

18 Acceso el 24 de febrero de 2016.
<http://www.valor.com.br/internacional/4030968/presidente-da-venezuela-anuncia-aumento-de-30-no-salario-minimo>.

19 Acceso el 23 de junio de 2016.
http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=40489&folderId=617531&name=DLFE-3404.pdf

diciones de financiamiento especiales por los bancos públicos para familias de varios estratos sociales, cuyas tasas de interés eran proporcionales a los ingresos familiares. El costo de las casas está limitado a un precio máximo de 300 mil bolívares (aproximadamente 48 mil dólares estadounidenses).²⁰

Se logró entregar un total de 609 346 unidades entre 2011 y el segundo semestre de 2014,²¹ año en el cual hubo un proceso de construcción de 229 377 residencias²² que sumaban una cifra próxima al 45% de la meta inicial hasta el año 2019. Así, esta Misión atendió 838 726 personas hasta 2014, lo que corresponde al 2,8% de la población venezolana.

En este contexto, es importante señalar que el tema de la propiedad privada es controversial en la sociedad bolivariana. Según el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), “[...] Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las condiciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”.

Con base en este artículo de la Constitución venezolana, se han dado casos de desapropiación en nombre de la “revolución productiva”, sin indemnización de territorios de empresas privadas consideradas improductivas o formadas con recursos procedentes de gastos del erario público y corrupción administrativa.²³ Asimismo se han realizado algunas acciones por parte del Gobierno venezolano posterior a la muerte de Hugo Chávez, como la aprobación del decreto de ley²⁴ que regula el arrendamiento de espacios comerciales estableciendo un límite de ganancia (Ley de Regulación del Arrendamiento Inmobiliario para el uso Comercial - Decreto 929 del 24 de abril de 2014), así como la venta obligatoria de los inmuebles residenciales alquilados por más de 20 años.²⁵ La revolución socialista bolivariana ha hecho alteraciones estructurales al romper la premisa del libre mercado, aunque se realice de manera impopular e inconstitucional. Por un lado, es impopular porque en un país en el que la oposición al Gobierno de Chávez era muy próxima al 50% de los

20 Acceso el 18 de octubre de 2014.

<http://www.avn.info.ve/contenido/gran-misi%C3%B3n-vivienda-mejor%C3%B3-calidad-vida-600000-familias-venezolanas>

21 Acceso el 20 de octubre de 2014.

<http://venezuelasocialista.avn.info.ve/>

22 Acceso el 20 de octubre de 2014.

<http://www.avn.info.ve/contenido/gran-misi%C3%B3n-vivienda-mejor%C3%B3-calidad-vida-600000-familias-venezolanas>

23 Acceso el 20 de octubre de 2014.

<http://www.aporrea.org/educacion/a193710.html>

24 Acceso el 22 de junio de 2016.

<https://microjurisve.files.wordpress.com/2014/05/ley-de-regulaci3b3n-del-arrendamiento-inmobiliario-para-el-uso-comercial.pdf>

25 Acceso el 24 de octubre de 2014.

<http://www.eluniversal.com/economia/140331/ordenan-vender-inmuebles-en-edificios-con-mas-de-20-anos-en-alquiler>

votantes, la adopción de medidas más radicales desagrada a casi la mitad de la población. Desde la muerte de Chávez, la continuidad de la revolución bolivariana está amenazada no solamente por las medidas más radicales, sino por el simple motivo de que Nicolás Maduro no es Chávez y no cuenta con el carisma y la popularidad de su antecesor. Por otro lado, es ilegal porque, según la Constitución del país, la propiedad privada está asegurada y cualquier expropiación solo puede ocurrir mediante indemnización al propietario. Consideramos tal práctica como una contradicción del régimen bolivariano, una vez que ella es inconstitucional. Entretanto, defendemos la misma como parte del proceso profundo de la revolución socialista, sobre todo a partir de 2003. De acuerdo con el *Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*, el objetivo es democratizar los medios de producción, estimulando nuevas formas de propiedad.

En este contexto, por nuevas formas de propiedad se entiende “la propiedad pública, la propiedad social (directa e indirecta), la propiedad comunal, la propiedad ciudadana, la propiedad colectiva y la propiedad mixta” (Constitución venezolana, art. 115). Por lo tanto, consideramos relevante para este trabajo la reforma fundadora producida por el programa habitacional Gran Misión Vivienda Venezuela, ya que el mismo ha promovido medidas de expropiación y limitación de ganancias sobre inmuebles. Estas reformas han sido esenciales para posibilitar cambios en las leyes que han permitido ofrecer viviendas gratuitas a los más pobres, característica central del diseño de este programa. El próximo apartado se centra en analizar el programa de vivienda brasileño *Minha Casa, Minha Vida*.

El diseño del programa de vivienda Minha Casa, Minha Vida en Brasil

Al igual que Venezuela, Brasil posee históricamente un importante déficit habitacional, problema recurrente en países subdesarrollados y uno de los principales motivos para la creación del programa *Minha Casa, Minha Vida* en el Gobierno del expresidente Luiz Inácio Lula, como parte del Programa de Aceleración del Crecimiento.

La coyuntura de fuerte crisis internacional del capitalismo, desencadenada en los Estados Unidos y demás países desarrollados a partir de 2008, fue importante para la creación del *Minha Casa, Minha Vida*. El 25 de marzo de 2009, el Gobierno de Lula creó el Plan Nacional de Vivienda, el cual definió las directrices para el *Minha Casa, Minha Vida*,²⁶ que consistió en el financiamiento de casas y la construcción de un millón de moradas para familias con ingresos mensuales de hasta 5 mil reales brasileños.²⁷

26 Instituido por la Ley 11 977 el 11 de julio de 2009.

27 Los objetivos que rigen las acciones del Programa de Aceleración del Crecimiento *Minha Casa, Minha Vida* son “disminuir el déficit habitacional, garantizar el acceso a casa propia y mejorar la calidad de vida de la población. La

El programa *Minha Casa, Minha Vida* comprende dos programas: el Programa Nacional de Vivienda Urbana y el Programa Nacional de Vivienda Rural. A esos programas, el Gobierno federal destinó un total de 3 mil millones de reales brasileños para facilitar la adquisición, producción y readecuación de las viviendas urbanas cuyas familias ganen entre 1600 reales y 6500 reales por mes. De igual manera, consideró las viviendas de los agricultores familiares con ingresos de hasta 15 mil reales; entre 15 001 reales y 30 mil; o entre 30 001 reales y 60 mil reales por año.²⁸ El programa *Minha Casa, Minha Vida* fue planeado en principio con la meta de entregar un millón de casas, alcanzando 1,51 millones de viviendas construidas entre 2009 y 2014, beneficiando a 5 millones de brasileños. De estos, 812 mil familias tenían ingresos de hasta tres salarios mínimos vitales, afectando cerca del 2,6% de los trabajadores²⁹ formalizados en Brasil.

Los valores máximos de los inmuebles financiados por este programa varían entre 90 mil reales y 225 mil reales. En las regiones metropolitanas con altos costos de vida (São Paulo, Río de Janeiro y Distrito Federal), los inmuebles podrían ser financiados hasta por 225 mil reales. Para las regiones metropolitanas del sur (Minas Gerais y Espírito Santo), el máximo financiable es 200 mil reales. Para las áreas metropolitanas del centro-oeste, norte y nordeste, los valores máximos de financiamiento son de hasta 180 mil reales; mientras que para los municipios con hasta 250 mil habitantes, el préstamo llegaría a 145 mil reales. Los municipios que poseen hasta 50 mil pobladores pueden recibir financiamiento de hasta 115 mil reales y para los demás municipios de hasta 20 mil habitantes, los préstamos podrían llegar a 90 mil reales.³⁰ En términos de cobertura, de acuerdo con los datos del Gobierno de Brasil, 3 388 931³¹ familias fueron atendidas por este programa, representando el 1,7% de la población brasileña.

Criticamos el diseño de este programa debido a que no provocó alteraciones estructurales en cuestiones de propiedad de la tierra y en la posesión de activos gene-

previsión es que en cuatro años (2011-2014) se inviertan 279 billones de reales. (...) Las inversiones en el programa *Minha Casa, Minha Vida* serán destinadas principalmente a la construcción de casas para familias de bajos ingresos. El subsidio cambia de acuerdo con la capacidad de pago". Acceso el 10 de octubre de 2014.

http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha-casa-minha-vida/index.asp#

Por otro lado, además del carácter social, "*Minha Casa, Minha Vida* también posee un carácter económico unido al crecimiento del país, una vez que fue creado en 2009 después de la eclosión de la crisis financiera mundial. (...) Se puede afirmar que se trata también de una política anticíclica para estimular al sector de la construcción civil, el cual tradicionalmente emplea gran cantidad de mano de obra de baja calificación y posee una gran participación en el PIB del país". Acceso el 10 de octubre de 2014.

<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/09/pac-minha-casa-minha-vida>

28 Acceso el 14 de octubre de 2014.

http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha-casa-minha-vida/index.asp#

29 Acceso el 10 de octubre de 2014.

<http://www.pac.gov.br/i/1daecae1>

30 Acceso el 14 de octubre de 2014.

http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha-casa-minha-vida/index.asp#

31 Acceso el 30 de mayo de 2015.

<http://mcmv.caixa.gov.br/numeros/>

radores de ingresos (titulaciones). Empezando por el nivel máximo de los precios de los inmuebles, observamos que en la mayoría de las ciudades del país es imposible que los beneficiarios del programa tengan las casas construidas en áreas no periféricas, donde haya infraestructura consolidada y oportunidades de trabajo. Además, las familias que ya poseen inscripción en otros programas –como la Compañía de Viviendas Populares del Brasil (COHAB)– no pueden efectuar una nueva inscripción para este programa (D’Amico 2011), lo que significa excluir gran parte de la población con bajos ingresos de la posibilidad de financiamiento.

Entendemos que la vivienda está íntimamente unida al proceso de desarrollo económico y social de un país (D’Amico 2011). Las acciones en el sector habitacional engloban reformas estructurales relacionadas con las libertades de los individuos, ya que distribuyen activos generadores de ingresos.

Un programa habitacional con cambios estructurales en el acceso a la tierra urbana debería proponer (como en el programa venezolano) urbanizar y regularizar áreas precarias, promover el alquiler subsidiado y el uso de espacios subutilizados. Según Hirata (2009), es raro que el Gobierno apoye un plan de construcción de viviendas populares (situadas en las periferias de las ciudades) al mismo tiempo que fomenta un modelo de crecimiento que privilegia el vehículo automotor.³²

Aun así, es importante reconocer las ganancias sociales traídas por el programa habitacional brasileño. Defendemos la profundización de reformas estructurales en una sociedad marcada por la posesión de “grandes propiedades poco productivas” y por prácticas conservadoras de las élites que la sostienen y cosifican dentro de los ambientes urbanos. A continuación sintetizamos un cuadro comparativo entre los programas Gran Misión Vivienda Venezuela y *Minha Casa, Minha Vida*.

32 El hecho de que las viviendas populares se ubiquen lejos de las áreas más dinámicas de las ciudades hace que las personas pobres tengan que desplazarse largas distancias para trabajar. En muchas ciudades de Brasil, el transporte público es ineficiente, de manera que hay un estímulo indirecto para que estas personas adquieran vehículos automotores. Precisamente para reducir las largas distancias de ida y regreso del trabajo por medio del crédito fácil para adquirir carros nuevos o exoneración de impuestos y tasas gubernamentales para carros usados. Esto ha generado problemas de movilidad urbana así como problemas ambientales.

Comparativo de los programas Minha Casa, Minha Vida y Gran Misión Vivienda Venezuela

Cuadro 2. Resumen comparativo entre los programas *Minha Casa, Minha Vida* y Gran Misión Vivienda Venezuela

Categoría del programa	Gran Misión Vivienda Venezuela	<i>Minha Casa, Minha Vida</i>
Funcionalidades	Garantiza el acceso a la vivienda por medio de la adquisición de residencias financiadas por el banco estatal, las cuales son construidas por contratistas o por los beneficiarios que actúan en movilizaciones colectivas. Las comunidades eligen cómo, y si hay interés en contratar cualquiera de las empresas contratistas del Gobierno. Este programa cumple con la categoría funcionalidades, pues el acceso a las viviendas es garantizado por el Estado.	Garantiza el acceso a la vivienda por medio de crédito inmobiliario, proporcionado por bancos público-privados, para la adquisición financiada de residencias construidas por empresas contratistas del Gobierno. Este programa cumple con la categoría funcionalidades, pues el acceso a la vivienda es garantizado por el Estado.
Capacitaciones	Financiamiento de casas populares con tasas de interés de acuerdo con el estrato social de los beneficiarios, también oferta viviendas gratuitas para familias con ingresos menores al salario mínimo vital. Capacita técnicamente al beneficiario que participa en la construcción de las casas de su comunidad. Por lo tanto, este programa cumple con la categoría capacitaciones, al ofrecer al individuo capacidad técnica y convertirlo en agente del proceso.	Financiamiento de viviendas populares con tasas de interés de acuerdo con el estrato social del beneficiario. No existe un programa direccionado a la donación de inmuebles para familias que reciban menos de un salario mínimo vital. No capacita al beneficiario a construir su propia casa. Por lo tanto, no cumple con la categoría capacitaciones.
Titulaciones	Involucra la distribución de activos en el caso, la expropiación de inmuebles subutilizados e inhibe la economía rentista de alquiler de inmuebles por tiempo indeterminado. Este programa contempla la categoría titulaciones, ya que la interferencia estatal sobre el mercado financiero inmobiliario es mayor.	Ofrece solamente el acceso a la vivienda, no involucra la distribución de activos generadores de ingresos. Por lo tanto, este programa no cumple con la categoría titulaciones.

Elaboración propia.

Observamos en el cuadro 2 que el programa habitacional venezolano se destaca en relación con el brasileño en cuanto a las capacitaciones y a las titulaciones. El primero proporciona vivienda gratuita a las familias en extrema pobreza que reciben ingresos menores al salario mínimo vital, pues para el programa Gran Misión Vivienda Venezuela, una vivienda es un bien que le permite a este tipo de familias tener seguridad para sobrellevar las incertidumbres del sistema. Una diferencia importante de este

programa es la distribución de activos por medio de la expropiación de inmuebles subutilizados o poco productivos, así como la inhibición de medidas lucrativas extendidas a los sectores urbanos, por ejemplo, el alquiler de inmuebles comerciales y residenciales.

Además, en Venezuela los programas de vivienda cuentan con un esquema de construcción a través de la movilización colectiva, es decir que las propias comunidades construyen sus casas usando la mano de obra local, mientras el Gobierno venezolano distribuye la materia prima y la infraestructura necesaria para la construcción. Por otro lado, en Brasil el Programa *Minha Casa, Minha Vida* es totalmente ejecutado por pocas y grandes constructoras, las cuales se han revelado inadecuadas para el trato con el presupuesto público; incluso muchas cometieron fraudes y entregaron casas mal construidas.³³

Consideraciones finales

En la comparación de los programas alimenticios observamos que ambas acciones antipobreza (Programa Bolsa Familia y Misión Mercal) cumplen con el objetivo de reducir el hambre, pero de maneras distintas. El Programa Bolsa Familia, por medio de la distribución de pequeños ingresos a las familias permite la compra de alimentos, ampliando la seguridad alimentaria de las mismas al posibilitar que se alimenten con mayor calidad y regularidad.

La Misión Mercal a su vez debe ser percibida como una práctica que promueve cambios estructurales en la sociedad venezolana. La característica universalista garantiza el subsidio directo para la alimentación de toda la sociedad, independientemente del estrato social. Tales medidas generan distorsiones distributivas, toda vez que la renta es asignada a toda la sociedad y no solamente a los que más necesitan. Entretanto, los mercados y tiendas localizados en regiones periféricas tornan el beneficio más viable a los habitantes de las regiones más pobres. Por lo tanto, las capacitaciones de este programa facilitan a las comunidades marginales el acceso a redes de alimento subsidiado. De manera única y diferente del Programa Bolsa Familia, la Misión Mercal proporciona titulaciones al incrementar pequeñas bodegas y tiendas locales, y transformarlas en puntos de venta de alimento subsidiado o en centros de alimentación populares. Destacamos que la intervención Mercal se enfocó en la comercialización de productos alimenticios en detrimento de las condiciones de oferta de los

33 Acceso el 22 de junio de 2016.

<http://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2016/04/defesa-civil-condena-imoveis-do-minha-casa-minha-vida-em-catende.html>

http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/02/26/interna_politica,621810/um-conjunto-de-problemas.shtml

<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/03/fraudes-invasoes-e-obras-precarias-maculam-minha-casa-minha-vida-4722937.html>

mismos, lo cual ha provocado una crisis de abastecimiento de alimentos en el país, especialmente después de la caída del precio del petróleo, fuente de divisas para las importaciones (incluso de alimentos).

Las políticas sociales iniciadas con Lula y Chávez, aunque poseen algunas especificidades, tamaños distintos y objetivos diferentes, se revelan exitosas en alcanzar segmentos de la población que antes no se veían beneficiados por las políticas sociales. De manera similar, ambos presidentes formularon programas que incorporaron de manera rápida segmentos de la población que jamás habían sido considerados por los mercados de producción y consumo.

Confirmamos, de esta manera, la hipótesis según la cual los programas de alimentación y vivienda de Venezuela engendran emancipación de la pobreza en mayor nivel que los de Brasil, al propiciar acceso a activos generadores de ingresos. Así, respondemos a la pregunta de investigación de este estudio, afirmando que, de manera general, las misiones bolivarianas no funcionan solamente para cumplir con las necesidades inmediatas de la población, sino que apuntan a cambios reales en la estructura de posesión de activos generadores de ingresos en el país. Aunque existan asimetrías en la comparación con otros diversos programas sociales (en educación, salud y asistencia social) que encuentran correlatos en Brasil y en Venezuela, defendemos que los de Venezuela son más progresistas que los de Brasil en términos de prácticas antipobreza debido a las acciones que facilitan la posesión de activos generadores de ingresos (titulaciones), los cuales interpretamos como promotores de autonomía.

Bibliografía

- Barros, Pedro. 2013. "Las políticas sociales de Lula y Chávez". En *Políticas sociales en Iberoamérica: entre la precariedad y el cambio social*, coordinado por Jorge Salgado. México: Versalita.
- Blank, Carlos Aponte. 2007. "Evaluación de impacto y misiones sociales: una aproximación general". *Fermentum* 17 (48): 58-95, enero-abril. Mérida: Sociología Política.
- Cabezas, Luis Francisco y Yolanda D'Elía. 2008. *Las misiones sociales en Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- Carrero, José Medina. 2006. "Política pública agroalimentaria en Venezuela: el caso de la Misión Mercal". *XI Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Acceso el 22 de febrero de 2016. <http://www.innovaven.org/quepasa/socpol5.pdf>
- Chonchol, Jacques. 2005. "A soberanía alimentar". *Estudos Avançados* 19 (55), septiembre diciembre. São Paulo.

- D'Amico, Fabiano. 2011. "O programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal". En *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa - Trabalhos Premiados*, organizado por Juliana Camargos Costa et al. Río de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: CEF.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Fagnani, Eduardo. 2005. "Política social no Brasil entre 1964-2002: entre a caridade e a cidadania". Tesis para el Instituto de Economía de la Universidad Estatal de Campinas.
- Hirata, Francini. 2009. "Minha Casa, Minha Vida: política habitacional e de geração de emprego aprofundamento da segregação urbana?" *Aurora* 3 (4). Marília: UNESP.
- Lalander, Rickard. 2012. "Venezuela 2010-2011: polarización y radicalización del proyecto socialista". *Revista de Ciência Política* 32 (1). Santiago. Acceso el 5 de octubre de 2014.
http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718090X2012000100015&lng=es&nrm=iso
- Lezana, Paula Ana. 2013. *State Directed 'Human Development' from the Bottom up: The Experience of Conditional Cash Transfer in Latin America*. Washington: Latin American Studies Association.
- Maringoni, Gilberto. 2009. *A revolução venezuelana*. São Paulo: Editora UNESP.
- _____. 2004. *A Venezuela que se inventa: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2007. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Brasília: Ministério da Previdência Social.
- Oliveira, Valter Lúcio. 2007. "Liberdade e poder em Amartya Sen: uma leitura crítica". *Desenvolvimento em questão* 5 (9). Editora Unijuí.
- Sen, Amartya. 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____. 1997. *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. 1987. "Equality of What?" En *Liberty, Equality, and Law: Selected Tanner Lectures on Moral Philosophy*, editado por John Rawls y Sterling M. McMurrin. Salt Lake City: University of Utah Press.
- Souza, Luciana Rosa de. 2011. "Uma análise da interrelação entre os programas de transferências condicionada de renda e as políticas de segurança alimentar implantadas em três países da América Latina – México, Brasil e Peru". Tesis para Doctorado en el Instituto de Economía de la Universidad Estatal de Campinas.
- Wagner, Sarah. 2005. *Mercal: Reducing Poverty and Creating National Food Sovereignty in Venezuela*. Acceso el 22 de septiembre de 2014.
<http://venezuelanalysis.com/analysis/1211>

Weissheimer, Marco Aurélio. 2006. *Bolsa Família: avanços limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Referencias en línea

- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, Venezuela:
http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2014/04/respect_venezuela1.pdf
- Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Venezuela:
http://www.mercal.gob.ve/?page_id=8
- Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasil:
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>
- Caixa Econômica Federal, Brasil:
<http://mcmv.caixa.gov.br/numeros/>
http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha-casa-minha-vida/index.asp#>
http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha-casa-minha-vida/index.asp#
- Portal Brasil:
<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/09/pac-minha-casa-minha-vida>
- Ministério do Planejamento, Brasil:
<http://www.pac.gov.br/i/1daecae1>
- Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda. Venezuela:
http://www.granmisionviviendavenezuela.gob.ve/index.php?option=com_content
- Venezuela Socialista en Cifras:
<http://www.avn.info.ve/contenido/gran-misi%C3%B3n-vivienda-mejor%-C3%B3-calidad-vida-600000-familias-venezolanas>
<http://venezuelasocialista.avn.info.ve/>
<http://www.avn.info.ve/contenido/gran-misi%C3%B3n-vivienda-mejor%-C3%B3-calidad-vida-600000-familias-venezolanas>
- Portal Aporrea.org, Venezuela:
<http://www.aporrea.org/educacion/a193710.html>
- Diario *El Nuevo Herald*:
<http://www.elnuevoherald.com/2014/05/22/1754627/maduro-aprueba-ley-que-regula.htm>
- Diario *El Universal*:
<http://www.eluniversal.com/economia/140331/ordenan-vender-inmuebles-en-edificios-con-mas-de-20-anos-en-alquiler>