

Las Misiones Sociales: ¿Una Alternativa para Superar la Pobreza?

**Yolanda D'Elia
Cristyn Quiroz**

Junio de 2010



Las Misiones Sociales: ¿Una Alternativa para Superar la Pobreza?

**Yolanda D'Elia
Cristyn Quiroz**

Caracas, Junio de 2010

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad de las autoras y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Fundación Foro Socialdemócrata y a la Mesa de la Unidad, como organizaciones que coordinaron su elaboración y promovieron su debate público.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:
Heinrich Sassenfeld.

Coordinador institucional del documento:
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Verónica Fortunato Rodríguez
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autoras: Yolanda D'Elia
Cristyn Quiroz

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencionen sus autoras y las instituciones que coordinaron su elaboración.

INDICE

Introducción	1
Contexto e Impulso de las Misiones	2
Auge y caída de las Misiones	5
Factores que determinaron el debilitamiento y caída de las misiones desde el año 2007	8
Conclusiones: ¿son rescatables las misiones para superar la pobreza?	10

Introducción

Este documento está dirigido a evaluar el estado actual de las misiones sociales y con base en cómo se encuentran y lo que han alcanzado, determinar hasta qué punto constituyen una alternativa de política social para superar efectivamente la pobreza en Venezuela. Las misiones sociales consisten en un conjunto de programas sociales iniciados por el actual gobierno en el año 2003 dentro de una estrategia electoral para afrontar, en un ambiente políticamente adverso, el Referendo Revocatorio del Mandato Presidencial convocado por iniciativa de sectores de oposición. A partir del año 2004 y atribuyendo a las misiones los resultados electorales favorables obtenidos por el gobierno, se adoptaron como bandera de una estrategia electoral para ganar las elecciones presidenciales del año 2006.

Efectivamente entre los años 2003 y 2006, las misiones tuvieron una rápida diseminación en los sectores populares de todo el país y recibieron por parte de estos sectores un fuerte respaldo. Representaron además una modalidad de programa de alto ritmo de crecimiento y se destacaron por ser convocantes de una enérgica movilización social. Pero, desde el año 2007, comenzaron a presentar una acelerada caída en cobertura, operatividad y financiamiento¹. Al ganar nuevamente las elecciones en el año 2006, el gobierno inició una nueva etapa dirigida a la construcción de un “nuevo orden socialista” caracterizada por fuertes rasgos autoritarios en las maneras de gobernar con graves repercusiones en el debilitamiento del Estado de derecho y de justicia, y altos riesgos para la vigencia del sistema político democrático.

En esta nueva etapa, las misiones sociales pasaron a un segundo plano y, aunque todavía siguen siendo una reserva estratégica para las líneas de gobierno y dejaron una huella positiva en la memoria de los sectores populares, los objetivos actuales apuntan en otro sentido. Actualmente, el gobierno centra su atención en un sistema de comunas socialistas que se rige por los lineamientos del Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2021. Según la concepción del gobierno, las comunas representan una línea radical de inclusión social en la que el Estado es el único encargado de la satisfacción de necesidades sociales y la población está obligada a orientar sus esfuerzos al bien colectivo, sacrificando las libertades individuales y colectivas, la igualdad ante la ley y la autonomía política, cultural y económica, concebidos como valores perniciosos del capitalismo.

La caída de las misiones sociales en la actualidad obedece a que sus virtudes como “emblema” y mecanismo de desburocratización, accesibilidad y protagonismo de los sectores populares en mejorar la calidad de vida y salir de la pobreza, fueron desestimadas y contrarrestadas por el paralelismo, el asistencialismo y la adhesión política, como sus principales debilidades. Tales características hicieron de las misiones un instrumento con propósitos fundamentalmente dogmáticos, de control sobre las instituciones del Estado y captura de las expectativas sociales abiertas con la Constitución de 1999. Los factores que permitieron el auge de las misiones durante los años 2003-2005 pudieron haber contribuido a facilitar una política social dirigida a superar las causas estructurales de la pobreza, como vía real de superación, pero los términos en que fueron concebidas no solamente dejaron intactas estas causas -las cuales se han ido agravando con el tiempo-, sino que han hecho que la población pierda credibilidad en políticas sociales estructurales y progresistas, dirigidas por instituciones sólidas y estables que actúen conforme a los derechos y la justicia.

¹ D'Elia Y. y Cabezas, L.F. Las Misiones Sociales en Venezuela. ILDIS. Caracas, 2008.

Contexto e impulso de las misiones

Aprobada la Constitución de 1999, se abrieron amplias expectativas sociales en materia de inclusión y participación, garantía de derechos y superación de desigualdades, como referentes de un sistema político democrático de ancha base, consustanciado con el respeto a la voluntad ciudadana y sistemas avanzados de justicia social. Los cambios que trajo la Constitución se enmarcaron en una concepción de “Estado democrático y social, de derecho y de justicia” con los fines de fortalecer la participación autónoma y la pluralidad democrática en un marco de integración socialmente incluyente y una estructura de gobierno políticamente descentralizada, así como el propósito de proteger las libertades y derechos inherentes a la dignidad humana e intervenir en los factores que producen pobreza, exclusión y desigualdad social.

La intención del gobierno en sus primeros años fue emprender una serie de reformas sociales que lograran poner en práctica las nuevas disposiciones constitucionales. Entre sus principales lineamientos, contemplados en el Plan de Desarrollo Económico de la Nación 2001-2007 (PDES), se encontraban: alcanzar una educación de calidad, promover la salud desde una perspectiva de calidad de vida, lograr una seguridad social universal y la equidad en el acceso a la atención de necesidades sociales, desarrollar los mecanismos para el ejercicio de una democracia participativa y protagónica, democratizar la propiedad de la tierra y generar empleo productivo. No obstante, las reformas no se llevaron a cabo. “...pesaron los desacuerdos internos, las dificultades financieras, la poca claridad en los propósitos y en los criterios de implementación y la agudización de los conflictos entre el gobierno y los empresarios, gremios, organizaciones no gubernamentales, iglesia, autoridades locales y sectores políticos de oposición”².

Debido a las dificultades que impidieron llevar adelante el PDES y como consecuencia de los graves acontecimientos ocurridos en el año 2002 y de un ambiente político adverso en el que el gobierno podía perder el Referendo Revocatorio al Mandato Presidencial del 2004 convocado por grupos de oposición, en el año 2003 se iniciaron las misiones sociales: “...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’. (...) Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones...”³.

En cuestión de dos años y con apoyo del gobierno cubano, Petróleos de Venezuela (PDVSA), varias alcaldías, efectivos militares y comunidades, activamente involucradas en comités de tierra urbana y comités de salud para apoyar al personal operativo –de nacionalidad cubana en su mayoría-, el gobierno implementó unas 13 misiones en diversas áreas sociales (educación, salud, alimentación, autogestión económica y hábitat urbana⁴) que alcanzaron coberturas considerables entre los años 2004 y 2006 en los sectores populares. Aproximadamente un 30% de la población (7.2 millones) en la Misión Barrio Adentro y 53% en la Misión Mercal (12 millones)⁵. Tal expansión en tan corto tiempo y sin contar con recursos sorprendió al mismo gobierno: “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, (...) 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...”⁶.

² Ob. Cit. Pág. 3.

³ Reunión de Alto Nivel de Gobierno. Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre de 2004. Teatro de la Academia Militar de Venezuela. http://www.aporrea.org/audio/2004/12/intervencion_del_presidente_en_la_reunion_de_alto_nivel_viernes_12_nov_04.pdf

⁴ D’Elia, Y. y Maingon, T. La Política Social en el Modelo Estado/Gobierno Venezolano. ILDIS. Caracas, 2009.

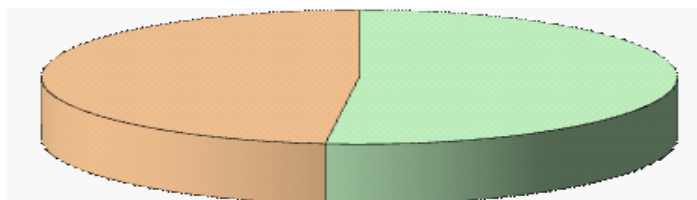
⁵ Ob. Cit. Pág. 9.

⁶ D’Elia Y. (Compiladora). Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis. ILDIS. Caracas 2006. Pág. 25.

Misiones Sociales 2003-2004

Sectores	Misiones	Objetivos
Educación	Misión Robinson I	Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional.
	Misión Robinson II	Escolarizar hasta el 6to grado de educación primaria a los formados en la Misión Robinson I y a la población que no haya alcanzado la escolaridad completa.
	Misión Ribas	Escolarizar hasta la educación media a los formados en la Misión Robinson II y a la población sin educación media completa.
	Misión Sucre	Escolarizar hasta la educación universitaria a bachilleres formados en la Misión Ribas y a la población sin cupo de las universidades nacionales.
Salud	Misión Barrio Adentro I	Atención integral a la salud y suministro gratuito de medicamentos a través de una red de consultorios populares en las comunidades.
	Misión Barrio Adentro II	Atención especializada 24 horas a usuarios de Barrio Adentro I y a toda la población mediante Clínicas Populares, Centros de Diagnóstico Integral (CDI) y Salas de Rehabilitación Integral (SRI).
	Misión Barrio Adentro III	Atención hospitalaria a los usuarios de las Misiones Barrio Adentro I y II, y a toda la población residente en el país, mediante la rehabilitación de los centros hospitalarios del país y construcción de nuevos centros cardiológicos.
	Misión Milagros	Diagnóstico, traslado e intervenciones gratuitas a pacientes venezolanos/as en centros de salud cubanos, con especial atención a problemas oftalmológicos.
	Misión Barrio Adentro Deportivo	Garantizar entrenamiento deportivo y actividades físicas para niños/as, jóvenes, mujeres y personas mayores organizados en clubes o grupos de Barrio Adentro I.
	Boticas Populares	Suministro gratuito de medicamentos a toda la población, a través de locales en comunidades donde funcione la Misión Barrio Adentro I y la Misión Mercal.
Alimentación	Misión Mercal-Establecimientos	Acceso seguro y estable de alimentos a bajo precio, distribuidos y comercializados en una red de locales en las comunidades (Bodegas, Bodegas móviles, Mercales Tipo I, Mercales Tipo II, Superpercales y Megamercales).
	Misión Mercal-Casas de Alimentación	Disminuir la desnutrición de niños/as, mujeres y personas mayores y acceso a una comida diaria para población desempleada y en indigencia, a través de centros de distribución de comida preparada (Casas de Alimentación) que trabajan en conjunto con médicos/as de Barrio Adentro I.
	Misión Mercal-Programas Especiales	Seguridad alimentaria a familias y grupos en condiciones de riesgo o vulnerabilidad mediante entrega de bolsas de comida.
Economía Social	Misión Vuelvan Caras	Transformar las relaciones del capitalismo dependiente mediante la expansión del modelo cooperativo. Comprende aumentar el número de organizaciones cooperativas productivas en el país, principalmente las agrícolas, así como conformar una red de Núcleos de Desarrollo Endógeno (NUDE) para la formación y operación de estas cooperativas.
	Misión Piar	Desarrollo del sector de la pequeña minería sin alterar el equilibrio ambiental. Contribuye a frenar la dependencia del petróleo y la apropiación por parte de las empresas transnacionales de las áreas mineras más productivas del país.
Vivienda y Hábitat	Misión Hábitat	Acceso seguro a tierras y a créditos para vivienda, así como el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, con apoyo de Comités de Tierra Urbana (CTU).
	Misión Zamora	Acceso y regularización de la tenencia de tierras a la población campesina.
Pueblos Indígenas	Misión Guacaipuro	Demarcación de territorios e incorporación de comunidades indígenas a las políticas de etnodesarrollo en salud, alimentación, educación, cultura y saneamiento. Fortalecimiento de la gestión comunitaria; atención a indígenas migrantes o en situación de calle.
Soberanía	Misión Identidad	Seguridad jurídica y ciudadana mediante un plan nacional de cedulação y regularización del status jurídico.
	Misión Miranda	Alianza cívico-militar para la defensa del país frente a las amenazas de una intervención externa y apoya el avance hacia un modelo de sociedad alternativo que garantice la soberanía económica y la superación de la exclusión y la dependencia. Convoca al alistamiento en la reserva militar para servir a la patria y defender la soberanía nacional.

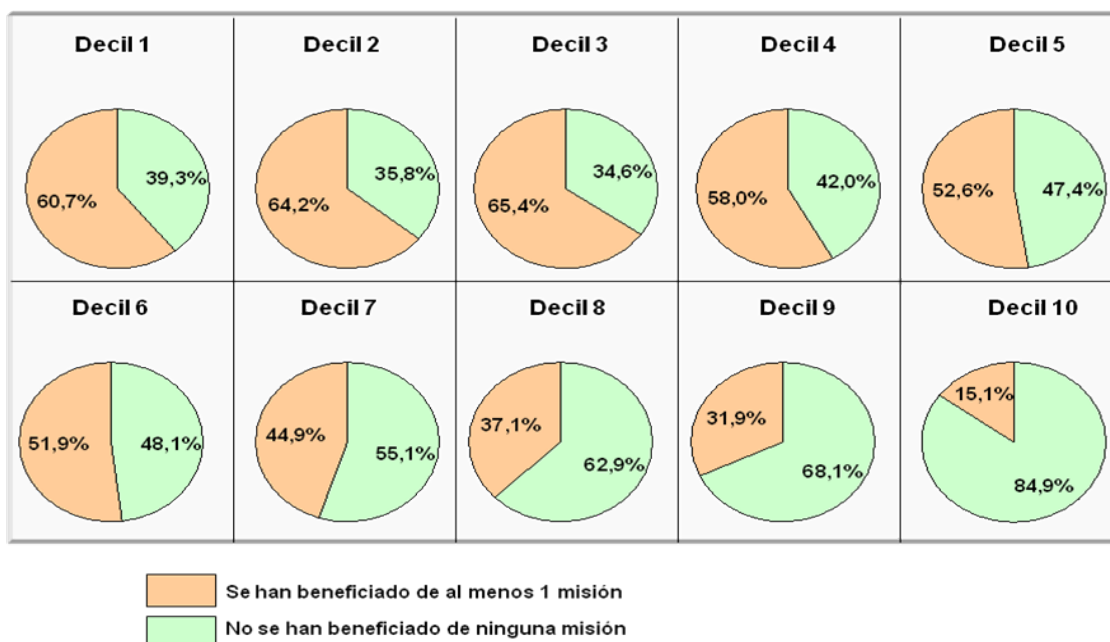
Población Beneficiaria de las Misiones Sociales Banco Central de Venezuela (Encuesta de Presupuesto y Gasto Familiar, 2007)



Se han beneficiado de al menos 1 misión 48,3%

No se han beneficiado de ninguna misión 61,7%

**Población Beneficiaria de las Misiones Sociales por Deciles de Ingreso
Banco Central de Venezuela (Encuesta de Presupuesto y Gasto Familiar, 2007)**



**Indicadores Disponibles de las Misiones 2003-2005
Fundación Escuela de Gerencia Social, adscrita al Ministerio de Planificación y Desarrollo**

BARRIO ADENTRO	Población Atendida	Médicos	Puestos de Consulta	Entidades Cubiertas	
Indicadores al 12/02/05	14.500.000	15.449	8.696	100%	
MERCAL	Población atendida	Módulos Tipo I y II	Mercalitos	Mercalitos móviles	Supermercal
Indicadores al 24/01/2005	9.300.000	1.013	12.213	261	30
MISIÓN ROBINSON I	Inscritos	Egresados	Ambientes	Facilitadores	
Indicadores al 30/09/2004	1.387.149	1.264.788	109.250	101.891	
MISIÓN ROBINSON II	Inscritos	Ambientes	Facilitadores		
Indicadores al 19/07/2004	1.204.472	77.402	83.039		
MISIÓN RIBAS	Censados	Inscritos	Facilitadores	Planteles	Ambientes
Indicadores al 18/02/05	1.458.409	700.535	31.348	7.772	28.913
MISIÓN SUCRE	Censados	Incorporados al PIU	Egresados del PUI		
Indicadores al 10/2004	475.656	272.840	54.284		
MISIÓN ZAMORA	Familias Beneficiadas	Cartas Agrarias Otorgadas	Hectáreas Entregadas		
Indicadores al 10/2003	116.899	9.117	2.262.400		
COOPERATIVAS	Servicio y bienes	Agropecuarias	Transporte	Consumo	Servicios sociales
Indicadores al 11/2004	11.841	6.949	1.648	325	863
SECTOR MICROFINANCIERO	Créditos liquidados	Monto (Mill.Bs)	Empleos generados	Personas beneficiadas	
Indicadores al 04/2004	51.955	88.908	124.855	1.386.365	

Auge y caída de las misiones

El gran dinamismo que alcanzaron las misiones como resultado de una enérgica movilización comunitaria y la inyección de personal operativo dentro de las comunidades, con pocos recursos y sin contar con los programas institucionales, reorientaron las líneas de trabajo de los organismos públicos hasta hacer de las misiones el centro de los planes de gobierno⁷. Si al principio eran coordinadas por la Presidencia y las Guarniciones Militares, en el año 2004 comenzaron a crearse Comisiones y Fundaciones para involucrar a los ministerios y canalizar los recursos financieros que provenían de los excedentes petroleros. De esta manera, se crea una estructura paralela de gestión, unificada en torno a las decisiones del Ejecutivo y a la visión ideológica del Presidente⁸.

A partir de ese año y con miras a ganar las elecciones presidenciales del 2006⁹, las misiones se convirtieron en una estrategia para consolidar la conexión obtenida entre el proyecto político y las comunidades, pasando por encima de las políticas y los controles de las instituciones del Estado que, siguiendo las disposiciones del Ejecutivo, interpretaron la implementación de las misiones como:

La des-burocratización de los organismos públicos

La alta intensidad operativa de las misiones, sin pasar por las estructuras y rutinas de los programas institucionalizados y en relación directa con las comunidades, generó la idea de una des-burocratización de la administración pública –atribuyendo sus fallas y lentitud a la ineficiencia y a la corrupción– haciendo la ejecución de las acciones más ágil, flexible, abierta y horizontal. En palabras del Presidente de Petróleos de Venezuela (PDVSA) en el 2004: "...las misiones no son otra cosa que el germen de la nueva institucionalidad; ante un gran obstáculo como es ese Estado burocrático, ineficiente e ineficaz, pues van surgiendo, al lado de él, formas paralelas (...) de nuevas instituciones como instrumentos para viabilizar los principios de la Constitución"¹⁰.

La priorización de la base y la organización popular

La rápida instalación de "puestos" al interior de las zonas populares con personal de servicio articulado con organizaciones sociales de las propias comunidades, afianzó la idea de priorizar las demandas de la base social, integrar a los sectores excluidos –en sus dimensiones sociales y territoriales– y estar en comunión con el "protagonismo" popular. En palabras del Presidente de la República en Reunión de Alto Nivel de Gobierno de 2004 se estableció hacia dónde apuntar las misiones: "¿Cómo eliminar la pobreza?: dándole poder a los pobres. Esa es una consigna estratégica que debe dominar todo plan, toda acción de todos nosotros en cada ente, en cada ámbito, en cada espacio...". Recogiendo el sentido de la integración, el MINCI exponía en el 2005: "...las misiones despliegan la estructura estatal hacia los más recónditos lugares, allá donde más se necesita la acción pública"¹¹.

La anexión a las misiones de la reducción de los déficits sociales

El estar relacionadas con déficits sociales en ámbitos tan sensibles como la educación, la salud, la alimentación y la integración urbana de los sectores populares, y procurar la accesibilidad de éstos condujo a la idea de que las misiones constituirían la forma de universalizar los sistemas públicos y a partir del andamiaje de las misiones, reconstruirlos en el marco de los fines del proyecto político. En palabras de Aristóbulo Istúriz (Ex ministro de Educación) en el 2008: "...El Gobierno Nacional se planteó la tarea de cumplir con una necesidad colectiva. Nos dimos cuenta de que teníamos una deuda

⁷ D'Elia, Y (Compiladora). Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis. ILDIS. Caracas 2006.

⁸ Las misiones se asientan como estructuras paralelas para la sustitución del Estado "burocrático" heredado, por el Estado "revolucionario".

⁹ Objetivo N° 1: Avanzar en la Conformación de una Nueva Estructura Social en el nuevo momento estratégico 2005-2006 del Plan Salto Adelante. Presidencia de la República. "Revolución Bolivariana": La nueva etapa: el "nuevo mapa estratégico". 2004.

¹⁰ Rodríguez Araque, Ali (2004): Palabras de Apertura. Seminario Nacional: Política Social ¿Un Nuevo Paradigma?. FECS, Caracas 11,12 y 13 de mayo de 2004.

¹¹ Ministerio de Información y Comunicación, Boletín Informativo Electrónico del 31 de agosto 2005, <http://www.mci.gov.ve/noticiasnuev.asp?numn=7522>

social con nuestro pueblo que requería de respuestas rápidas y masivas. Era necesario romper la vieja estructura del Estado capitalista, excluyente y piramidal establecido por gobiernos anteriores...”¹².

De hecho, el gobierno intentó por primera vez definir las misiones sociales en el artículo 141 de la propuesta de Reforma Constitucional rechazada por referendo revocatorio en diciembre de 2007. Allí se definían como una estructura de la administración pública constituida por “sistemas excepcionales y experimentales” no regulados por la Constitución ni por las leyes y bajo la conducción directa del Poder Ejecutivo para la atención de necesidades urgentes y sentidas:

...Las categorías de administraciones públicas son: las administraciones públicas burocráticas o tradicionales, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta constitución y las leyes; y las ‘misiones’, constituidas por organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales¹³.

Entre los años 2006 y 2007, comienza a observarse el debilitamiento de las misiones impulsadas en el período 2003-2005. La Misión Barrio Adentro I disminuye sensiblemente la cobertura de beneficiarios aproximadamente de un 30% a un 18%¹⁴ en las comunidades y se reduce su uso en comparación con la asistencia a la red de centros públicos y la red médica privada¹⁵, debido a: el retiro de unos 4.500 médicos cubanos de los “consultorios populares” que representaban más del 80% de los puestos de salud instalados y cuyas condiciones de improvisación dejaron de ser sostenibles; el incumplimiento en más de un 60% de las metas de construcción y dotación de módulos de servicio donde se instalarían estos médicos; y la decisión de abrir una nueva modalidad de centros para un alcance poblacional menor (los Centros de Diagnóstico Integral, CDI) con personal médico y equipos de procedencia cubana.

La Misión Mercal corrió igual suerte al verse disminuida la red de bodegas comunitarias o “mercalitos”¹⁶ que representaban 89% de los puestos de venta de alimentos, debido a la baja ejecución de centros de acopio, la pérdida de control sobre las cadenas de distribución y comercialización y el aumento de la escasez de productos –siendo el 70% importados-. El financiamiento de esta Misión pasó de 2.416 millones de bolívares a 881 entre los años 2005 y 2007¹⁷. En el ámbito educativo, la Misión Robinson prácticamente desapareció apenas se cumplió con la meta de alfabetizar cerca de un millón y medio de personas, terminando con menos de 30.000 personas inscritas en el 2007. Las que no lograron llegar a la cobertura prevista y perdieron rápidamente beneficiarios fueron la Misión Ribas, pasando de 600.000 inscritos en 2003 a 140.000 graduados en 2007 y la Misión Vuelvan Caras, orientadas ambas a la educación y capacitación de población joven estudiantil y trabajadora, así como la Misión Hábitat o Vivienda, todas ellas con altos requerimientos de infraestructura que no llegaron a obtenerse¹⁸.

Ante la franca caída de las misiones, entre los años 2008 y 2009 el Presidente de la República comenzó a ejecutar medidas de “centralización” de la administración pública, mediante la promulgación de decretos-ley por facultad habilitante¹⁹, la reversión inconstitucional de competencias estatales y la

¹² Conversatorio El Papel Fundamental de las Misiones Educativas dentro del Socialismo del Siglo XXI. Ministerio del Poder Popular para la Educación con motivo del Quinto Aniversario de la Misión Robinson. Julio de 2008. En http://www.minci.gob.ve/misiones/1/180669/aristobulo_isturizmision_robinson.html

¹³ Propuesta de Reforma Constitucional, Artículo 141.

¹⁴ Entrevista a Jorge Díaz Polanco del Cendes. En www.stalingonzalez.com.

¹⁵ Conвите. Informe sobre el Derecho a la Atención Sanitaria, 2007. Observatorio Comunitario por el Derecho a la Salud; Díaz Polanco, J. Salud y hegemonía en Venezuela: Barrio Adentro Continente Afuera. Cendes. Caracas 2008.

¹⁶ Las bodegas comunitarias existían antes de la Misión Mercal, como una plataforma de operación de la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA) creada en 1989 para la comercialización de productos alimenticios de la Cesta Básica y prestación de servicios de las cadenas agro-productivas y agroalimentarias; y el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL) creado en 1996.

¹⁷ Patruyo, T. El Estado Actual de las Misiones Sociales: Balance sobre su Proceso de Implementación e Institucionalización. ILDIS, 2008.

¹⁸ D’Elia Y. y Cabezas L.F. Las Misiones Sociales en Venezuela. ILDIS, 2008; Mundo, M. Las Misiones Educativas: ¿Política Pública para la Inclusión o Estrategia para el Clientelismo Político?. Cuadernos del Cendes. Nº 27. Año 26. Nº 71. Tercera Época. Mayo-Agosto 2009.

¹⁹ Facultad permitida en la Constitución que otorga la AN al Presidente solo en condiciones extraordinarias. La Ley Habilitante de 2007 fue otorgada por la AN –compuesta en su mayoría por diputados partidarios del gobierno- a principios del año 2007 a fin de facilitar los cambios del proyecto socialista y tuvo una duración de 18 meses hasta cesar en el 2008. Ver [La Potestad Legislativa. Documento Nº 5](#). Observatorio de los Derechos a la Participación y la Asociación. Sinergia. www.sinergia.org.

designación de seis Vicepresidencias Ejecutivas²⁰ con la finalidad de convertir la conducción del Ejecutivo en un “ente político y no meramente administrativo para luchar contra la burocracia y los retardos administrativos”²¹. Una de las leyes fue la reforma a la Ley de la Administración Pública en el año 2008, en cuyo artículo 131 se estableció que las misiones son potestad del Presidente y serán decretadas por éste cuando las circunstancias lo ameriten para atender “la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población” bajo la ejecución de órganos o entes públicos conforme a la planificación centralizada.

Dentro del concepto centralista, algunas misiones fueron reorganizadas como es el caso de la Misión Mercal creando la empresa Productora y Distribuidora de Alimentos (PDVAL), filial de Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima (PDVSA), para resolver los problemas de abastecimiento y hacer mejoras en la cadena de distribución y comercialización. Dicho por el Ministro de Alimentación en el 2008: “...cuando se creó PDVAL, esta red vendría a fortalecer a Mercal en la tarea de abastecer al país de alimentos. 'Mercal quedó corto, por eso nace PDVAL para ayudar a que el abastecimiento mejore’”²². Sin embargo, las encuestas de Datanálisis revelaban para 2009, que el desabastecimiento continuaba presentándose en las redes de Mercal y PDVAL en más de un 40%²³. Muy recientemente, una situación alarmante que toca directamente a la red de PDVAL son las denuncias públicas hechas por funcionarios regionales y trabajadores sobre la pérdida de más de 70 mil toneladas de alimentos en varios estados del país por vencimiento y descomposición, ocultas dentro de “container” o enterrados²⁴.

En la Misión Barrio Adentro, los esfuerzos humanos y financieros se dedicaron a los CDI y al equipamiento de centros hospitalarios, dejando incompletos los que se habían hecho para la Misión Barrio Adentro I. En 2009 el Presidente admitía las dificultades de esta misión: “La Misión Barrio Adentro (...) no tengo dudas, es cierto, ha venido bajando el nivel de eficiencia que tuvo siempre. Estamos estudiando el tema, las razones, las causas”²⁵. A finales de ese año, el Presidente también reconoció el abandono de 2.000 módulos de atención integral en salud por ausencia de médicos y, ante la grave crisis de los centros sanitarios públicos por el cierre de servicios, declaró una “emergencia en salud”: “La culpa es de todos. Los gobernadores, alcaldes y ministros, por ejemplo, deben con frecuencia visitar estos módulos, hacer presencia para estar al tanto de los problemas para su pronta solución”²⁶.

Mientras que las principales misiones se debilitaron, apareció otra modalidad de misiones dirigidas a poblaciones específicas y de carácter asistencial como la Misión Negra Hipólita para personas en situación de calle, la Misión Madres del Barrio para hogares en situación de pobreza extrema con jefatura femenina –con mujeres ex beneficiarias de la Misión Vuelvan Caras–, la Misión José Gregorio Hernández para personas en situación de discapacidad y, más recientemente, la Misión Niño Jesús para atender partos y niños recién nacidos a causa de las graves deficiencias que presentan los hospitales y maternidades públicas.

Finalmente las misiones han estado dirigidas al impulso del “orden socialista”: la Misión Vuelvan Caras se transformó en Misión Che Guevara para la capacitación ideológica de trabajadores, a la Misión Hábitat le fue anexada la Misión Villanueva dirigida a la planificación urbana de nuevas ciudades socialistas. Se crearon también la Misión 13 de Abril para conformar “comunidades socialistas”, la Misión Alma Mater para el desarrollo de Complejos Universitarios Socialistas y la Misión Justicia Socialista a objeto de incorporar abogados/as a los órganos judiciales y a las comunidades para trabajar en la nueva jurisprudencia relacionada con el régimen de propiedad social.

²⁰ En octubre de 2009 el Presidente designó las Vicepresidencias en las áreas de defensa, desarrollo social, economía y finanzas, territorio, política, desarrollo territorial y economía productiva, las cuales conforman actualmente el Consejo de Ministros. En: <http://informe21.com/crea-6-vicepresidencias>.

²¹ YVKE, en: <http://cantv.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?34528>

²² El Universal, en <http://www.guia.com.ve/noticias/?id=20056>

²³ Nueva Prensa Guayana, en <http://nuevaprensa.com.ve/content/view/43421/2/>

²⁴ Últimas Noticias, en <http://www.ultimasnoticias.com.ve/capriles/cadena-global/detalle.aspx?idart=3125255&idcat=56657&tipo=2>

²⁵ Universal, en http://www.eluniversal.com/2009/07/27/pol_art_chavez-reconoce-que_1488192.shtml

²⁶ ABN, en <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=199489&lee=4>

Factores que determinaron el debilitamiento y caída de las misiones desde el año 2007

El paralelismo de las misiones

Con la intención de desburocratizar las funciones administrativas del Estado, el paralelismo de las misiones se convirtió en un severo obstáculo para su propia consolidación y estabilidad. La mayoría de las misiones operaron bajo figuras de gestión vertical y de forma separada a los sistemas públicos, quedando fuera de control institucional y sin posibilidad de coordinarse con los equipos y programas existentes. En el extremo del paralelismo, las misiones llegaron a pensarse como una estructura básicamente operativa y voluntaria cerrada en sí misma para “no contaminarse” de las “resistencias” y “vicios” burocráticos de la función pública, lo cual permitiría debilitar y sustituir progresivamente a los sistemas públicos existentes. En concreto, la fragilidad institucional y la visión reduccionista de las misiones hicieron que las metas de expansión fueran inviables y que las comunidades realizaran un enorme desgaste de esfuerzo sin ninguna garantía real de protección a sus derechos.

“El almacén transitorio de las Misiones se convierte en la estructura sustituta de la que está por construirse. (...) No está claro 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”²⁷.

Ante una permanente incertidumbre financiera y en el marco de las nuevas prioridades del proyecto socialista, en 2007 el Presidente –apoyado por los demás poderes públicos– adopta la estrategia de centralizar las funciones públicas y pasa las misiones a manos de los organismos públicos, incluyendo gobiernos estatales y municipales socialistas, manteniendo el control sobre ellas. La centralización plantea una reorientación de la estrategia en la que las misiones constituyen una reserva estratégica para situaciones “extraordinarias” o para trazar líneas a sus equipos operativos y a los grupos comunitarios afines en el nuevo contexto de lo que el gobierno denomina el “Estado socialista comunal”.

La adhesión política en el acceso a las misiones

El uso electoral de las misiones fue revelado por el propio Presidente en el 2004: “...diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. (...) Y empezaron a llegar los médicos por centenares, un puente aéreo, aviones van, aviones vienen y a buscar recursos, aquí la economía mejoró (...). Y aquella avalancha de gente que se nos vino encima, (...) y empezamos a meternos todos, (...) todo el equipo de PDVSA, el Frente Francisco de Miranda, formamos el comando político, lo ajustamos un poco más, y entonces empezamos a remontar en las encuestas, y las encuestas no fallan, (...) es política, no es magia, y vean cómo hemos llegado”.

Efectivamente, al tiempo de ponerlas en marcha muchas comunidades encontraban “raro” que “escuálidos” (no partidarios del Presidente Chávez) o grupos de mayor nivel socioeconómico se interesaran en tener acceso a las misiones. A finales de 2007, con la intención de organizar promotores de campaña en el referendo sobre la propuesta de Enmienda Constitucional para la reelección del Presidente, programada para enero de 2008, el Vicepresidente del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), Aristóbulo Istúriz, señalaba: “Además de seguir reforzando las funciones de las patrullas operativas y sus miembros, en esta fase se están incorporando los frentes de las misiones y organizaciones sociales, para conformar los Comités por el Sí”.

²⁷ D’Ella, Y (Compiladora). Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis. ILDIS. Caracas 2006. Pág. 217.

Los objetivos electorales se lograron pero, como efecto de la condición de adhesión política al Presidente las misiones contradijeron el discurso de ética pública e inclusión social. De esta manera, las misiones se llevaron al plano de la polarización tanto así que dividieron opiniones de manera irreconciliable a favor o en contra. Los fines sociales quedaron en segundo lugar y se eliminó cualquier posibilidad de evaluación crítica para mejorar sus alcances y eficacia. La parcialización política de las misiones debilitó el propósito de ampliar derechos garantizados por sistemas universales como lo dicta la Constitución. También desmejoró el acceso a información e imposibilitó ejercer la contraloría social a sus estructuras de gestión. En el contexto del nuevo socialismo y al perder su fuerza inicial, las misiones actualmente son más excluyentes que antes.

El asistencialismo de las misiones

Mientras las misiones crecían a lo interno, los sistemas públicos decayeron por la ausencia de políticas y de recursos financieros. Gestionadas como una estructura paralela y utilizadas para control político, las misiones terminaron siendo una nueva modalidad de asistencialismo –de beneficios directos, cortos, condicionados y transitorios- sin capacidad para contribuir a la reducción de los déficits sociales estructurales. Por el contrario, los indicadores disponibles presentan un cuadro de agravamiento de estos déficits:

- Extensa privación de servicios de salud públicos, que afecta a los sectores de menores ingresos, y desplazamiento a la medicina privada de aquellos con posibilidad de pago, incluyendo funcionarios y empleados públicos.
- Reducción de las matriculas de educación básica y alta deserción en el séptimo grado por la baja calidad del sistema educativo.
- Contracción acelerada del empleo privado y crecimiento del sector informal de la economía.
- Mayor dependencia y desabastecimiento alimentario y aumento de la desnutrición crónica en los sectores más pobres.
- Deterioro generalizado de los servicios públicos (agua, luz, aseo) y un creciente ascenso del déficit de vivienda.

En la modalidad asistencial de las misiones, sin procedimientos ni sistemas de gestión, las fallas operativas y financieras fueron recurrentes: falta crónica de insumos, baja calidad de materiales y facilitadores, locales improvisados, descoordinación y funcionarios eludiendo responsabilidades. Como lo demandara el propio Presidente en el 2004: “¿Ustedes saben lo que tuvo que hacer Fidel Castro? Mandar mosquitero el invierno pasado, porque en muchas partes del país no había mosquiteros para los médicos cubanos. Por ahí tengo la lista de lo que hemos tenido que importar, porque aquí en Venezuela la producción industrial es muy baja (...) no hemos podido dotarlos completamente. Anoche estaba revisando el informe de esta semana, y todavía nos faltaron pinzas, estetoscopios, etcétera”²⁸.

Las debilidades del modelo asistencial/voluntarista no han permitido sostener estos esfuerzos ni han provocado cambios significativos en la situación social de estos sectores. Por el contrario, lo que se observa es el abandono paulatino de los planes y programas y su renovación constante por otros, el colapso de los sistemas de protección que antes existían y el desplazamiento de los grupos que tienen mayores recursos hacia el sector privado. La sensación es de “desgobierno”, de ausencia de responsables y de mecanismos para hacer valer los derechos²⁹.

Por otra parte, la intensa dinámica operativa de las misiones absorbió considerables esfuerzos de las comunidades, adjudicando sus fallas a las propias organizaciones sociales y creando una suerte de transferencia de recursos de los sectores más pobres al Estado. El trabajo en las misiones se caracterizó

²⁸ Reunión de Alto Nivel de Gobierno. Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre de 2004. Teatro de la Academia Militar de Venezuela. http://www.aporrea.org/audio/2004/12/intervencion_del_presidente_en_la_reunion_de_alto_nivel_viernes_12_nov_04.pdf

²⁹ D’Elia Y. y Maingon T. Balance de lo Social en las Prácticas del Gobierno Bolivariano. En Higo Chávez: una década en el poder. Ramos Pistamaro. F. et. al (editores académicos). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Colombia, 2010.

además por situaciones de “terciarización” e inclusive explotación en casos como el de las mujeres de las Casas de Alimentación de la Misión Mercal, con un promedio de 6 horas de trabajo al día en labores de cocina sin ningún contrato ni salario. De hecho, el gobierno se negó a firmar contratos colectivos con trabajadores de las misiones y rechazó llamados a huelga o paro en los casos de Barrio Adentro y Mercal: ...ayer estaba Globovisión haciendo fiesta con una huelga de enfermeras de Barrio Adentro, y yo digo: ¿Cómo es posible que eso nos ocurra a nosotros?. Una gente que está trabajando y para un proyecto nuestro. ¡Ah!, porque no le han pagado el estipendio desde hace 2 meses, desde hace 3 meses, y han hecho reunión y se lo ha prometido, pero no les han pagado...”³⁰.

Conclusiones: ¿son rescatables las misiones para superar la pobreza?

Entre las cualidades de las misiones, destacan la extensión de coberturas para integrar socialmente a las comunidades urbanas más distanciadas del acceso a políticas y programas del Estado, con la agilidad y flexibilidad para escapar de las pasivas y lentas estructuras burocráticas; así como la horizontalidad y el peso dado a la participación permanente de las organizaciones comunitarias en la construcción de soluciones para mejorar la calidad de vida desde perspectivas humanas e integrales. Su mayor debilidad fue reducir las a un instrumento de adhesión electoral e ideológica que, contrario al camino de fortalecer garantías para cumplir con la ampliación y satisfacción de derechos sociales a todos los ciudadanos, fomentó la desconfianza en las instituciones públicas y desmejoró sustancialmente los sistemas orientados a la procura de bienestar y protección social.

La caída de las misiones no fue reconocida por el gobierno sino hasta el año 2009 y sólo parcialmente. Cualquier análisis o denuncia era inmediatamente desmentida y descalificada por sus voceros. Desde el año 2005 no se publican cifras oficiales actualizadas acerca de las misiones y, en algunos aspectos como el financiero, la dispersión de las cifras hace imposible tener un cuadro completo de los recursos destinados y ejecutados. La única manera de recopilar información y hacer seguimiento a las misiones ha sido mediante las declaraciones públicas de voceros oficiales, publicadas en sitios web y prensa, o a través de estudios académicos e investigaciones independientes de organizaciones de la sociedad civil.

Aunque muy disminuidas en sus capacidades de operación y todavía vigentes como una reserva estratégica para la acción de gobierno, las misiones continúan presentando severas dificultades operativas y financieras. Desde el año 2007, las misiones vienen sufriendo recortes de presupuesto y la ejecución financiera no ha logrado avanzar a los ritmos esperados. Debido a estos problemas, en el 2009 el Presidente ordenó la creación inmediata de un solo fondo para las misiones, debido a la lentitud de los procesos administrativos, y la designación de responsables de las misiones por cada estado que reporten directamente a la Vicepresidencia de Desarrollo Social.

El debilitamiento de las misiones a partir del año 2007 coincidió con el cambio de dirección del gobierno hacia el Proyecto Simón Bolívar 2007-2021, cuyos lineamientos fueron aprobados como Plan de la Nación para los años 2007-2013. En este nuevo contexto, las misiones del 2003-2004 ya no parecen tener cabida y son utilizadas en la actualidad para los propósitos del proyecto a través de medidas legales que intentan imponer un “Estado Socialista Comunal”. Este cambio conlleva dejar aquellas misiones por instrumentos más potentes dirigidos a penetrar la sociedad e “incubar” en ella un sistema de vida socialista, en menoscabo de las estructuras políticas, económicas y sociales existentes: “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”.

En este sentido van las nuevas leyes “socialistas” recientemente aprobadas o en proceso de discusión por parte de la Asamblea Nacional, entre las que se encuentran: Ley de los Consejos Comunales y Ley

³⁰ Reunión de Alto Nivel de Gobierno. Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre de 2004. Teatro de la Academia Militar de Venezuela. http://www.aporrea.org/audio/2004/12/intervencion_del_presidente_en_la_reunion_de_alto_nivel_viernes_12_nov_04.pdf

del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento, Propuesta de Ley de Participación y Poder Popular, y Anteproyecto de Ley de las Comunas. Bajo el paraguas de estas leyes, son las organizaciones del Poder Popular (Consejos Comunales, Comunas y Organizaciones Socialistas), como “sociedad organizada” y “verdadera detentadoras del poder originario del Estado” -es decir, titulares de la soberanía popular y destinatarias de las acciones de gobierno-, las llamadas a constituirse en los componentes de un nuevo circuito de distribución de los beneficios sociales que puede entregar el Estado. En palabras del Ministerio de Alimentación: “¿Qué mejor que un Consejo Comunal de un sector para conocer a la gente que los rodea y saber exactamente quién es el más necesitado?. Esto para nosotros es un gran ejemplo y tenemos muchísimas expectativas positivas sobre esta acción de los Consejos Comunales, junto a las instituciones del Estado”³¹.

La manera de crear este “nuevo sistema de vida” es a través de las “comunidades” como espacios socialistas bajo régimen de propiedad social, gobernadas por un “parlamento comunal” con sólo la mitad de sus representantes electos, interconectadas en “ciudades socialistas” y “encapsuladas” territorialmente dentro de los recientemente legalizados “Distritos Motores de Desarrollo”. Estos Distritos son zonas superpuestas a la actual división político territorial del país, definidas por el Ejecutivo Nacional, y conducidas por “Autoridades Únicas Distritales” designadas por el Presidente. El gobierno nacional dirigirá recursos a proyectos de inversión en estas zonas y los estados y municipios deberán pasar sus competencias a las Comunas y Consejos Comunales. A su vez, estas figuras deberán registrarse en los organismos públicos como integrantes del Poder Popular –nuevo poder público-. Serán tuteladas por el Estado y tendrán preferencia en la asignación de recursos y en la consulta sobre decisiones y leyes.

En conclusión, más que una solución efectiva para superar la pobreza; las misiones han tenido la virtud de constituirse en un concepto “emblema” de las acciones de gobierno en relación con aspiraciones y necesidades de integración social y reivindicación de derechos de los más pobres. Las misiones lograron crear fuertes vínculos políticos con las comunidades que todavía permanecen en la memoria de sus integrantes, aunque no resolvieran en la práctica ni de manera sostenida las causas de la pobreza. Pero, en un contexto como el actual, donde existen severos riesgos en progreso de un nuevo modelo de Estado en el que se contraigan significativamente los sistemas públicos de salud, educación y seguridad social, debilitados y progresivamente suplantados por modalidades de reparto directo más fuertemente condicionadas por la adhesión ideológica, y controladas por órganos del Estado y de la sociedad, sólo podrían ser rescatadas en un nuevo modelo de políticas públicas que tenga como fundamento los derechos y garantías democráticas consagradas en la Constitución Nacional y que privilegie la inversión y expansión de sistemas universales, equitativos y descentralizados en cada uno de los ámbitos sociales, para ampliar el acceso a fuentes y condiciones de bienestar de la población venezolana.

³¹ MINCI, en http://www.minci.gob.ve/noticias/1/174560/mercal_y_pdval.html