

# Las Misiones Sociales en Venezuela

Yolanda D'Elia  
Luis Francisco Cabezas

Mayo de 2008



# **Las Misiones Sociales en Venezuela**

**Yolanda D'Elia  
Luis Francisco Cabezas**

**Caracas, Abril de 2008**

Los análisis, reflexiones y juicios de valor contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que promovió su elaboración y facilitó su debate público.

## **Resumen**

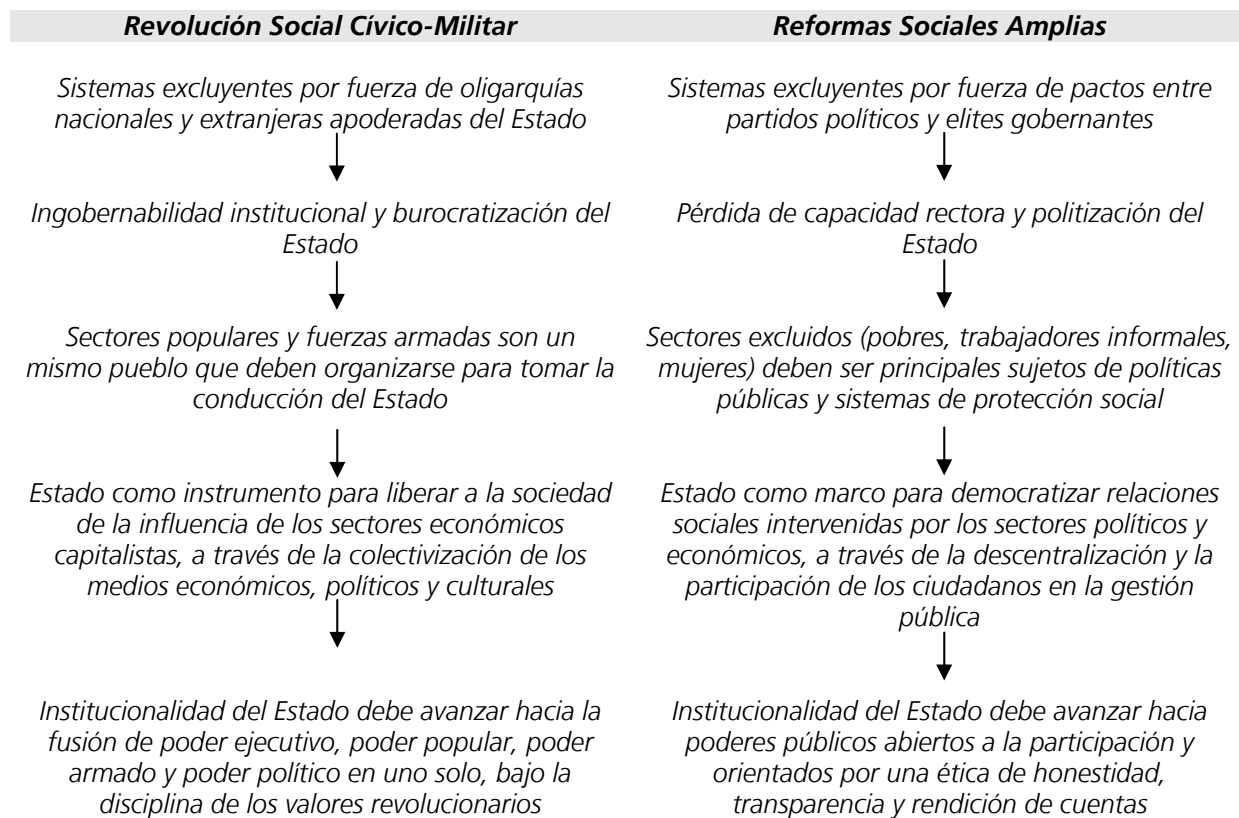
Las misiones sociales se han convertido en una referencia nacional e internacional para distinguir las políticas del actual gobierno venezolano. El interés por las misiones se ha relacionado con la búsqueda de mayores niveles de inclusión, igualdad y justicia social que permitan resolver la situación de aislamiento y segregación en la que se encuentran numerosos sectores de población en los países latinoamericanos y también en Venezuela. Este trabajo tiene por objeto hacer aportes que ayuden a comprender para qué fueron creadas las misiones, cuál ha sido su evolución en el tiempo, qué camino probable tomarán y si representan todavía una opción de política social, luego que recientemente cumplieran 5 años de haberse puesto en práctica.

## **Origen y evolución de las misiones**

### **El contexto socio-político precedente a las misiones, 1999-2002**

Venezuela entra al año 1998 con problemas críticos en la situación económica de los hogares y con amplios déficits estructurales en la protección, bienestar y seguridad social de la población. Para ese año la pobreza afectaba al 40% de la población, la inflación se encontraba en un 20% anual y el desempleo se estimaba en 15%. Estas cifras aumentaron dramáticamente para el año 2003. Por otra parte, el 70% de la población no asistía a controles de salud ni estaba cubierta por sistemas de protección financiera para recibir atención; la mayoría de los adolescentes y jóvenes de ambos sexos desertaban del sistema educativo, el sector informal absorbía más del 50% de los/as trabajadores/as, la falta de viviendas adecuadas afectaba a cerca del 60% de los hogares y aproximadamente el 80% de la población no contaba con la seguridad de medios de vida para la vejez.

Desde que el actual gobierno tomó el mando de la gestión del Estado, dos visiones se instalaron internamente acerca de la crítica situación social y las alternativas para resolverla. La primera visión promueve una revolución social, llevada a cabo por la acción de una avanzada cívico-militar cuyo fin es desplazar a todos los sectores económicos, sociales y políticos autónomos para instalar una nueva democracia de mando popular y moral revolucionaria. La segunda, respalda un proceso de cambio social estructural, caracterizado por amplias reformas institucionales que progresivamente vayan fortaleciendo una democracia ciudadana y socialmente incluyente. Estas dos visiones parten de interpretaciones diferentes acerca de la realidad venezolana y postulan distintas formas de organización del Estado para superar los problemas que en ella se observan, como se describe en el siguiente recuadro.



En la asamblea constituyente de 1999 ya podían delimitarse ambas visiones, pero no lograron ganar suficiente visibilidad en un proceso de redacción y aprobación del texto constitucional que duró apenas 5 meses. Además, en aquel momento eran necesarias las coincidencias, que básicamente tuvieron que ver con la idea de un Estado Social y la de cuestionar la intermediación de los sectores económicos y políticos en el acceso de la ciudadanía a los medios que éste debía ofrecer para garantizar derechos fundamentales. Durante las consultas de la constituyente, la balanza se inclinó a favor de las reformas sociales amplias. La otra visión intervino en la redacción definitiva del texto constitucional, lo cual se observa en los conceptos de corresponsabilidad, soberanía y seguridad de la nación, el fortalecimiento del sistema presidencialista, la eliminación del principio de representación por parte de los estados en el parlamento, así como una mayor intervención del Estado en materia económica y la promoción de formas de colectivización de la propiedad.

Fue después, a medida que la gestión fue avanzando, que las diferencias se hicieron cada vez mayores. Como evidencia de ello, desde el año 2000 y hasta el 2002, el gobierno dividió su gestión en dos frentes:

- **Frente de Alianza Cívico-Militar:** consistió en planes operativos-asistenciales de "instrumentación inmediata" a través de una alianza cívico-militar para sectores necesitados, cuyos exponentes fueron el Plan Bolívar 2000, el Fondo Único Social y el Plan de Asistencia Alimentaria Popular. Junto con estos planes se crearon nuevas Fundaciones: Proyecto País, Propatria 2000, Pueblo Soberano y Frente de Luchadores Sociales Francisco de Miranda. También se suscribe el Convenio de Cooperación Energético-Social entre Cuba-Venezuela en el año 2000, se crearon los Círculos Bolivarianos dentro de los órganos del Estado y en las comunidades para formar cuadros revolucionarios y el Presidente promulga 49 leyes por facultad habilitante entre los años

2001 y 2002, dirigidas al control de áreas económicas estratégicas como la extracción petrolera, la propiedad social de las tierras y los medios de producción, y el abastecimiento agroalimentario.

- **Frente de Reformas Institucionales:** abarcó medidas, planes y el estudio de reformas legales sectoriales en el campo social que estuvieron a cargo de los ministerios sobre la base del mandato constitucional que ordenaba la gratuidad, universalidad, descentralización y equidad de los sistemas de salud, educación y seguridad social. En este frente, se creó el Fondo de Estabilización Macroeconómica para reducir el nivel de volatilidad de la economía, se formularon los lineamientos y planes sectoriales en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 2001-2007 (PNDES), y se promulgaron leyes para mejorar la calidad y transparencia de la administración pública y crear un sistema de coordinación y planificación federativo al interior del Estado, integrado por el Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales de Coordinación de Políticas Públicas y los Consejos Locales de Planificación Pública.

Las reformas institucionales y los planes sectoriales del segundo frente de gestión no llegaron a concretarse plenamente. Sobre ellos 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. En el 2002 se produce la ruptura definitiva de estas dos visiones, fecha donde una serie de acontecimientos terminaron en un intento de golpe de Estado. Las misiones constituyen el punto de inflexión de esta ruptura en la gestión de gobierno. Es a partir de su experimentación en el año 2003 y de los impactos electorales favorables que éstas produjeron para el presidente en el año 2004, que la visión de revolución social encuentra un curso de gestión apropiado y se vuelve predominante en las prácticas de gobierno, aun cuando no estuviera escrito ni en la constitución ni en las leyes.

## **El pragmatismo político de las misiones, 2003-2004**

En el año 2003, después de 5 años de gobierno, el Presidente de la República Hugo Chávez adopta un nuevo esquema para operar su gestión al que bautizó como misiones. En ese momento el presidente enfrentaba la posibilidad de una derrota electoral mediante un referendo para revocar su mandato que convocaron sectores de oposición. Inicialmente se propuso como referendo consultivo en febrero del año 2003 y finalmente se llevó a cabo en agosto del 2004 con carácter de referendo revocatorio, luego de tres jornadas de recolección de firmas, una mesa de negociación y acuerdos gobierno-oposición y seis meses sin autoridades electorales designadas. Al mismo tiempo, el gobierno se encontraba frente a un escenario de fuertes restricciones fiscales y económicas, acentuado por los mismos conflictos, que le impedía contar con recursos para escapar a las debilidades de la gestión.

Con el propósito de ganar el referendo, el gobierno presentó las misiones como un dispositivo para acelerar la marcha y multiplicar la capacidad operativa de varios planes sociales que ya estaban en curso<sup>1</sup>. Prevalcían los desacuerdos en las reformas del Estado, el limitado alcance de los operativos asistenciales y las dificultades financieras, pero el gobierno logró evadir estos

---

<sup>1</sup> En las reformas institucionales: Plan Nacional de Alfabetización 2003-2005, Plan de Educación para Todos, Plan para el Desarrollo de la Educación Superior, Plan Red de Servicios de Atención Primaria y de Especialidades Ambulatorias, Programa de Cocinas Comunitarias, Programa Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Programa de Microcréditos. En la revolución cívico-militar: Plan de Educación Nacional de Redes Educativas, Plan Barrio Adentro para Caracas, Programa de Asistencia Alimentaria Popular, Programa Todas las Manos a la Siembra, Plan Avispa y Plan Hormiga para la Construcción de Viviendas.

obstáculos activando el convenio de cooperación Energético-Social entre Cuba y Venezuela, que le permitió contar con aproximadamente 20.000 profesionales cubanos, para ejecutar las primeras misiones. Así lo expresa el Presidente Chávez:

*"Ustedes deben recordar que, producto del golpe y todo el desgaste aquel, la ingobernabilidad que llegó a un grado alto, la crisis económica, nuestros propios errores, hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos, o cuidado si por debajo. Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: 'Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería'. Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello, porque ustedes saben que mucha gente no le dice a uno las cosas, sino que se la matizan. (...). Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: 'Mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza', y me dijo: 'Si algo sé yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo'. 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"<sup>2</sup>.*

Entre los años 2003 y 2004 se crearon 13 misiones impulsadas por el gobierno venezolano con el apoyo de Cuba. Esta primera generación de misiones respondía a la necesidad de lograr la adhesión de los sectores populares a través de medidas sociales reivindicativas, en momentos de dificultad política y económica para el gobierno. La finalidad de las misiones era entonces demostrar la capacidad de la revolución para reducir la exclusión social, que se hizo aceleradamente extensiva a las áreas de salud, educación, alimentación, producción y vivienda. Los ministerios y funcionarios del Estado tuvieron poco que ver con el diseño y operación de estas misiones. Fueron instaladas en los sectores populares de las principales ciudades del país y ejecutadas por efectivos de los cuerpos militares, coordinadores y personal de nacionalidad cubana (médicos, docentes y técnicos), personal de Petróleos de Venezuela (PDVSA), promotores de algunas gobernaciones y alcaldías, organizaciones y voluntarios comunitarios y jóvenes venezolanos formados en Cuba, agrupados en el Frente Francisco de Miranda.

La primera en experimentarse fue la Misión Barrio Adentro que consistió en ubicar un médico cubano, formado en salud integral comunitaria, cada 250 familias, en barrios populares. Vista la buena aceptación comunitaria de Barrio Adentro, le sucedieron las Misiones Robinson I para la alfabetización y la Misión Sucre para preparar a estudiantes sin cupo universitario. Luego se abrieron la Misión Robinson II, fundamentalmente para la prosecución de estudios básicos de los egresados de Robinson I y, la Misión Ribas, dirigida a estudiantes con educación media no cursada o incompleta. Las misiones Robinson y Ribas utilizaron métodos pedagógicos simplificados de teleclases, diseñados en Cuba. También se creó la Misión Milagros para la atención oftalmológica de pacientes venezolanos de escasos recursos en centros de salud cubanos y, la Misión Mercal, para resolver la situación de desabastecimiento alimentario que causó el llamado a paro petrolero en el 2003 y el acceso a una canasta básica de alimentos en los sectores populares.

---

<sup>2</sup> Reunión de Alto Nivel de Gobierno. Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre de 2004. Teatro de la Academia Militar de Venezuela. En: [http://www.aporrea.org/audio/2004/12/intervencion\\_del\\_presidente\\_en\\_la\\_reunion\\_de\\_alto\\_nivel\\_viernes\\_12\\_nov\\_04.pdf](http://www.aporrea.org/audio/2004/12/intervencion_del_presidente_en_la_reunion_de_alto_nivel_viernes_12_nov_04.pdf)

Luego aparecieron la Misión Vuelvan Caras, orientada hacia la capacitación productiva de trabajadores informales y desempleados y, la Misión Hábitat, con el propósito de acelerar la adjudicación de tierras a familias de sectores populares y la construcción de viviendas. Surgió también la Misión Miranda como "símbolo de la alianza cívico-militar" con el fin de captar nuevos reservistas militares para labores de defensa nacional, cooperación en el orden público y participación en el desarrollo social del país, y la Misión Identidad, que tuvo como objetivo ceder a venezolanos y extranjeros residenciados en el país para que pudieran participar en los eventos electorales.

## **El pragmatismo ideológico de las misiones, 2004-2005**

Después del referendo revocatorio, en noviembre del 2004 el Presidente llamó a todos sus partidarios en puestos de gobierno con el fin de presentarles el Plan Salto Adelante o Nuevo Mapa Estratégico para señalar los objetivos que permitirían lograr la reelección presidencial en los comicios del año 2006. En esta oportunidad, el Presidente hizo un llamado al compromiso con la revolución social y ordenó consolidar las misiones para avanzar en la conformación de una nueva estructura de igualdad social. No habiendo escenarios electorales cercanos, la función de las misiones era armar las nuevas estructuras del Estado y el orden social revolucionario. En este sentido la finalidad de las misiones entre los años 2004-2005 fue: la des-burocratización de las relaciones gobierno-pueblo, la incorporación de las fuerzas armadas en los programas públicos, la organización social, política y económica de las comunidades dentro de los valores colectivos, solidarios y humanos de la moral revolucionaria y el control del manejo y destino de los recursos provenientes del petróleo.

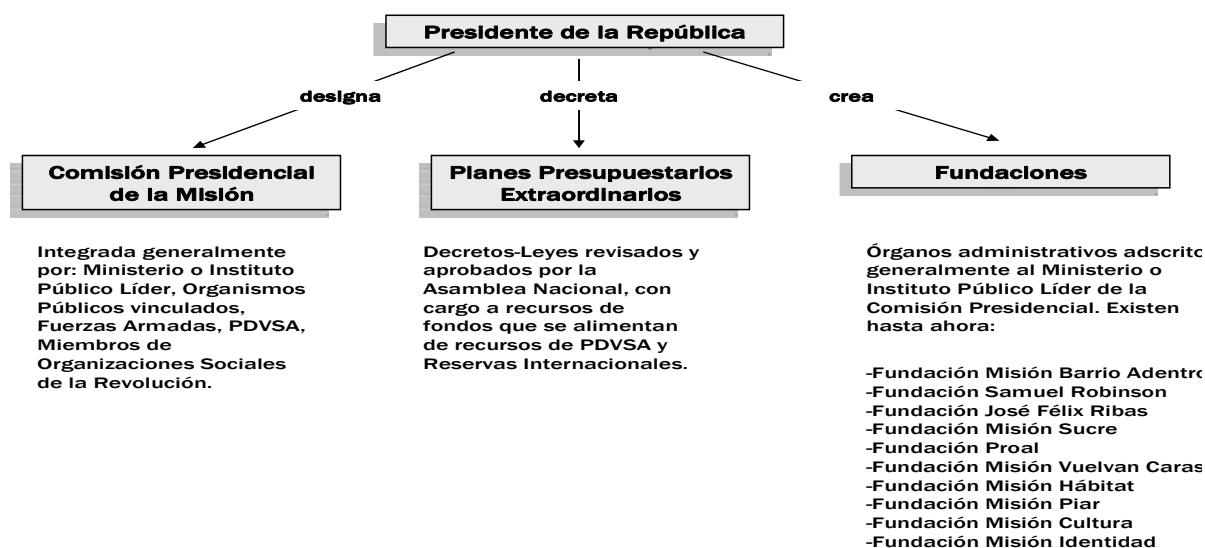
Entre los años 2004-2005, las misiones se asientan como estructuras paralelas al Estado. Su propósito era preparar el camino para la sustitución del Estado "burocrático" heredado, por el Estado "revolucionario" que esperaba constituirse. Así lo expresa el Presidente de Petróleos de Venezuela (PDVSA) 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*"<sup>3</sup>. En lo administrativo, esta estructura paralela se formalizó en Comisiones Presidenciales, Planes de Presupuesto Extraordinario y Fundaciones, encargadas de administrar los recursos suministrados por PDVSA para el pago de personal, la ejecución de obras y la compra de insumos. Dicho por el Presidente: "*(...) gracias al control que ahora sí tenemos sobre PDVSA y a la distribución equitativa de esos ingresos, tenemos recursos disponibles con planes extraordinarios...*"<sup>4</sup>. Este esquema se convirtió en el patrón de la gestión administrativa de las misiones, que hasta hoy se mantiene.

---

<sup>3</sup> Rodríguez Araque, Alí (2004): Palabras de Apertura. Seminario Nacional: Política Social ¿Un Nuevo Paradigma?. FECS, Caracas 11,12 y 13 de mayo de 2004.

<sup>4</sup> Ministerio de Comunicación e Información / 23-07-04 Gestión de Gobierno. Misión Vivienda.

### Estructura administrativa paralela de las misiones

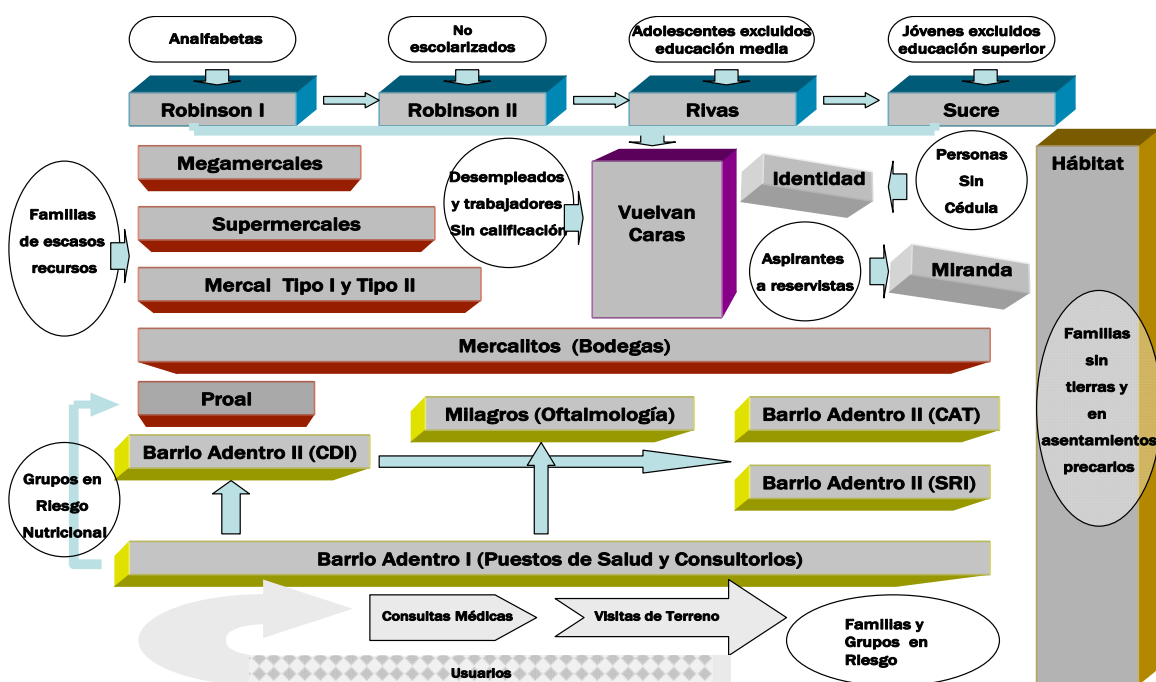


El paralelismo administrativo de las misiones se replicó en una estructura de atención separada de los sistemas públicos existentes, que llegó a visualizarse como un sistema integrado en sí mismo para atender el conjunto de necesidades de los sectores excluidos y consolidar en su interior los valores y símbolos de la revolución. A partir de esta lógica, las misiones comenzaron a expandirse en términos de atención para la población que ya estaba cubierta y, en consecuencia, también se extendieron en el tiempo, sobrepasando las condiciones previstas inicialmente para una actividad de carácter temporal y extraordinaria. Esta expansión se llevó a cabo por dos vías: por una parte, agregando a la atención inmediata la entrega de servicios y, por la otra, ampliando los niveles de atención para que la población cubierta pudiera proseguir dentro del sistema y las unidades de éste tuvieran cómo llenar los requerimientos de atención sin tener que acudir a los servicios públicos tradicionales.

De la Misión Barrio Adentro I, se pasó a las fases de Barrio Adentro II, III y IV, para disponer de servicios en diagnóstico, especialidades médicas, emergencias, cirugía y hospitalización. De la Misión Robinson I y II, se pasó a la fase de Robinson III, para el acceso a materiales de lectura. En la Misión Ribas, se abrieron las modalidades de Ribas Técnica, Ribas Social y Ribas-Reconversión Minera. En la Misión Sucre, se pasó de la nivelación de estudiantes en espera de cupos, a la apertura de nuevas carreras universitarias en centros superiores de orientación bolivariana y se abrió la modalidad de Aldeas Universitarias. De los Mercalitos o Bodegas de la Misión Mercal, se pasó a una estructura de mercados por volumen de alimentos y se crearon las modalidades de bolsas de alimentos y comidas preparadas para grupos en máximo riesgo y exclusión. De la Misión Vivienda, se pasó a la Misión Hábitat para proyectos de propiedad colectiva y humanización urbanística de los barrios populares. En la Misión Vuelvan Caras, se pasó de la capacitación laboral a la promoción de cooperativas sociales y a la instalación de fábricas-escuela para fomentar el nuevo cooperativismo, denominados núcleos de desarrollo endógeno.



## El Sistema Teórico de las Misiones



Expandir las misiones requería infraestructura, equipamiento y personal. En el 2004 se creó una partida dentro del presupuesto ordinario con el nombre de Programa Social Especial. Luego se aprobaron créditos adicionales para cubrir las deficiencias de esta partida, con cargo a los ingresos provenientes del Impuesto al Débito Bancario (IDB) y se utilizaron recursos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BANDES), principalmente en infraestructura y créditos. Seguidamente, el gobierno comenzó a utilizar intensivamente excedentes petroleros solicitados a PDVSA. El volumen de recursos ameritó crear el Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (Fondespa), administrado por la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) de PDVSA. Después, se crearon el Fondo de Desarrollo Endógeno (Fonendógeno), que recibió recursos del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (Fogade) y el Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden), creado con aportes de las reservas internacionales.

## El nuevo orden socialista y la nueva generación de misiones, 2005-2008

La revolución social continuó su marcha entre los años 2005-2008 con los Consejos Comunales, un segundo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 2007-2013 y nuevas misiones para la construcción del Socialismo del Siglo XXI. Pero no será sino después de ganar la reelección en el 2006, que el Presidente pone en práctica la intención de avanzar en la revolución social, que ya no será democrática sino socialista. Esta intención se concreta en el Proyecto Nacional Simón Bolívar o "Los 5 motores" y en la propuesta de reforma constitucional presentada en el 2007, con el propósito de: "...construir un nuevo orden con preeminencia del ser social colectivo, (para lo cual) es necesario superar los obstáculos generados por las relaciones sociales capitalistas, manifestados en la imposición de los intereses de las minorías por encima de los intereses del poder originario, la concentración de la propiedad en pocas manos, la dificultad política para democratizar el poder, una institucionalidad que propicia el establecimiento de un cuerpo burocrático amparado en una superestructura ideológica que mantiene a nuestro pueblo encadenado a la miseria, alienado y alejado de su propia realidad"<sup>5</sup>. Es justamente en esta

<sup>5</sup> Exposición de Motivo de la Propuesta de Reforma Constitucional, 2007.

propuesta donde queda claramente expresado el concepto de las misiones como un sistema de administración paralela no sometible a control institucional. En esta propuesta la administración pública queda dividida en dos categorías:

- La burocracia tradicional, que deja de estar al servicio de los ciudadanos como se dispone en la constitución de 1999 y pasa a ser instrumento de los poderes públicos cuyos órganos más importantes son el poder nacional, con mayores competencias y atribuciones, y un nuevo poder popular cuyos representantes no son elegidos por voto, integrado por organizaciones nacidas en el orden socialista: comunidades, comunas, consejos comunales, consejos obreros, consejos campesinos y consejos estudiantiles, entre otras.
- 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 funcionales"*<sup>6</sup> y las cuales no están sometidas a los controles de la constitución ni de las leyes, como si lo está la burocracia tradicional.

La propuesta de reforma cambia el concepto público de la administración del Estado, colocando sus instituciones bajo el mando de los órganos del poder revolucionario y, no al revés, a los órganos de gobierno bajo el control de las instituciones y las leyes; y eleva las misiones a una categoría especial de administración en la que pueden experimentarse tanto nuevos sistemas de programas o servicios como de normas, leyes y pautas de organización territorial, social y económica, a voluntad del Poder Ejecutivo. Entre los años 2006-2008, aparece una nueva generación de misiones. Las de atención a personas en situación de calle (Misión Negra Hipólita), hogares en situación de pobreza extrema con jefatura femenina (Misión Madres del Barrio) y personas en situación de discapacidad (Misión José Gregorio Hernández). Y las dirigidas hacia la conformación de nuevas ciudades socialistas (Misión Villanueva), los Complejos Universitarios Socialistas (Misión Alma Mater), la capacitación ideológica productiva de trabajadores (Misión Che Guevara) sustituyendo a la Misión Vuelvan Caras, y la creación de las comunas socialistas (Misión 13 de Abril).

### Cronología de las Misiones

2002		2003	2004		2005	2006	2007	2008
Abr-02	Nov-02	Ago-03		Ago-04		Dic-06	Ago-07	
Intento Golpe de Estado	Solicitud Referendo Consultivo	Solicitud Referendo Revocatorio		Referendo Revocatorio		Elecciones Presidenciales	Propuesta Reforma Constitucional	
Dic-02	Feb-02	Nov-03		Nov-04		Ene-06	Dic-07	
Paro Nacional y Petrolero	Firmazo	Reafirmazo		Plan Nuevo Mapa Estratégico		Plan Hacia el Socialismo	Referendo Reforma Constitucional	
		Abr-03		Ago-04		Ene-06	Mar-07	Mar-08
		Misión Barrio Adentro I		Misión Vivienda-Hábitat		Misión Negra Hipólita	Misión Villanueva	Misión José Gregorio Hernández
		Jul-03	Ene-04	Oct-04	Ene-05	Feb-06	May-07	Abr-08
		Misión Robinson I	Misión Milagro	Misión Guacaipuro	Misión Zamora	Misión Ciencia	Misión Alma Mater	Misión 13 de abril
		Misión Sucre	Misión Mercal	Misión Piar	Misión Barrio Adentro II	Mar-06	Ago-07	
		Oct-03	Feb-04		Jul-05	Misión Madres del Barrio	Misión Che Guevara	
		Misión Robinson II	Misión Identidad		Misión Cultura	Oct-06		
		Misión Miranda	Mar-04		Ago-05	Misión Barrio Adentro IV		
		Nov-03	Misión Vuelvan Caras		Misión Barrio Adentro III	Nov-06		
		Misión Ribas			Oct-05	Misión Revolución Energética		
					Misión Robinson III			
					Misión Rivas Técnica y Social			

<sup>6</sup> Artículo 141 de la propuesta de Reforma Constitucional de 2007.

## Estado actual de las misiones: coberturas y desempeños<sup>7</sup>

### Alcance real y caída de las coberturas

Barrio Adentro I y Mercal fueron las que lograron el mayor alcance territorial y poblacional de todas las misiones, por introducirse dentro de las dos esferas de más alto déficit institucional en las estructuras de bienestar social del país y por su gran penetración en las zonas donde viven los sectores de menores recursos. El gobierno afirma que, de acuerdo con el personal de salud colocado y el volumen de ventas de alimentos en estas zonas, ambas misiones cubren entre un 60% y 70% de la población venezolana. En la Misión Barrio Adentro I, todavía hoy el gobierno estima una cobertura de 17 millones de personas y en la misión Mercal se calcula en 15 millones. Las encuestas de Datanálisis indican, por el contrario, que en su punto más alto de expansión, la Misión Barrio Adentro I pudo haber llegado al 30% de la población (7.2 millones) en el año 2004 y la Misión Mercal al 53% (12 millones) a finales del año 2006.

Las misiones Robinson I y II, destacaron por la innovación del sistema de educación inicial para la población adulta no escolarizada en un tiempo de ejecución más rápido que el alcanzado históricamente por los planes tradicionales. Pero éste era un esfuerzo relativamente sencillo delante de una estructura institucional educativa que desde hace varias décadas viene mostrando coberturas superiores al 80% en los niveles de educación básica. Las más difíciles de ejecutar fueron Ribas y Sucre, al querer levantar con ellas una estructura de educación media y superior paralela a la existente que supone triplicar el esfuerzo de inversión en infraestructura y profesionalización hecha en el país por años. Según voceros del gobierno, alrededor de 2.7 millones de personas han sido beneficiarias del sistema de misiones educativas. Las encuestas de Datanálisis confirman esta cifra, encontrando una cobertura de estas misiones cercana al 10% de la población. Las cifras del gobierno indican que más del 80% de estos beneficiarios han sido personas adultas. El promedio de edad fue de 54 años en la Misión Robinson I, 43 años en la Misión Robinson II y 31 años en Ribas<sup>8</sup>. Pero al mismo tiempo, las mismas cifras muestran que aproximadamente 2.6 millones de personas han ido saliendo del sistema. El 86% de los retirados son jóvenes, siendo mayor la pérdida de beneficiarios en la Misión Ribas.

Las que tuvieron muy bajas coberturas, a pesar de los enormes déficits en los sectores donde fueron dirigidas, fueron las misiones Vuelvan Caras y Vivienda-Hábitat. Cada una de estas misiones reporta en las encuestas de Datanálisis porcentajes de cobertura iguales o inferiores al 3% de la población. La misión Vuelvan Caras fue prácticamente desmantelada después de varios fracasos en los planes de formación laboral, la conformación de cooperativas y la constitución de Núcleos de Desarrollo Endógeno (NUDE's) en el año 2005. En el año 2006, se procedió a trasladar más del 50% de las 300 mil personas formadas en esta misión –la mayoría mujeres–, para trabajar en las actividades de la Misión Madres del Barrio y, en el 2007, la misión Vuelvan Caras fue definitivamente sustituida por la Misión Che Guevara. La misión Hábitat disminuyó sensiblemente en sus niveles de ejecución, después de no lograr mayores avances en los planes de rehabilitación de barrios, sustitución de viviendas precarias por viviendas dignas y la construcción de 250 mil unidades habitacionales anuales. Tales misiones requerían de planes de inversión sostenidos y su articulación con los sectores económicos nacionales y locales.

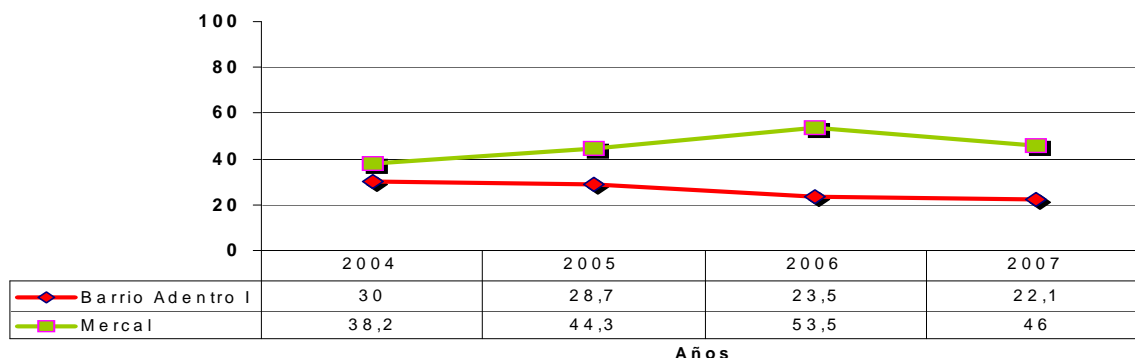
A mediados del año 2005, el rendimiento de las misiones de mayor alcance comenzó a bajar de manera considerable afectando rápidamente los niveles de cobertura reportados por los beneficiarios. Según las mediciones de Datanálisis, la tendencia de beneficiarios de la Misión

<sup>7</sup> Durante los últimos años, existen fuertes dificultades para tener acceso a información estadística de carácter oficial sobre las misiones. En la mayoría de los casos, la información publicada se consigue en las páginas web que tienen varios años de desactualización. En documentos oficiales como la Memoria y Cuenta de los organismos públicos, se publican cifras que no se corresponden con los pronunciamientos de los voceros oficiales. En este capítulo nos hemos basado en datos ofrecidos por el gobierno en medios de comunicación social y agencias informativas gubernamentales, en estudios llevados a cabo por centros académicos y de investigación, en opiniones y denuncias aparecidas en prensa nacional y en las encuestas ómnibus de Datanálisis.

<sup>8</sup> Banco Central de Venezuela (BCV): Encuesta de Presupuesto y Gasto Familiar, 2005.

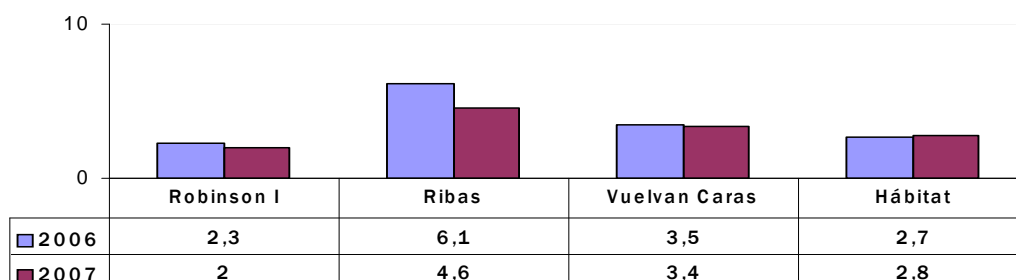
Barrio Adentro I decreció entre los años 2004-2007 a una cobertura de 22%. La Misión Mercal también se redujo a un 46% y, se ha encontrado que en el 2008 bajó a un 43%. Entre las educativas, la Misión Ribas es donde más se observa una disminución del número de beneficiarios, llegando a perder entre los años 2006-2007 un total aproximado de 360 mil estudiantes.

### Cobertura Misiones Barrio Adentro I y Mercal



Fuente: Basado en Encuesta Nacional Ómnibus, Datanálisis (Varios años).

### Cobertura Misiones Robinson I, Ribas, Vuelvan Caras y Hábitat



## Declive del sistema de atención paralelo

Después de 5 años de haberse puesto en práctica, el sistema de atención paralelo que se pensó podía nacer de las misiones, muestra hoy día un gran debilitamiento que explica la caída de las coberturas. En todos estos años la disponibilidad de recursos financieros nunca logró equipararse al ritmo de los planes de expansión decretados por el Presidente, creando una constante situación de incumplimiento de metas y de expectativas no satisfechas en las comunidades. Además del bajo rendimiento y los rezagos financieros, el sistema enfrenta severas dificultades de carácter institucional que han ido aumentando con el tiempo. La persistencia de estas dificultades es lo que hace pensar que no es una crisis del sistema, sino que se trata del declive de las estructuras paralelas que se soportan sobre el mecanismo de las misiones. Como muestra, presentamos a continuación las principales dificultades por las que atraviesan las tres misiones más emblemáticas: Barrio Adentro, Mercal y las Misiones educativas.

## Misión Barrio Adentro

En el 2003 se instalaron 8.500 puestos de médicos cubanos en locales comunitarios temporales. Al expandir la misión, se esperaba construir 6.500 establecimientos de salud para que los médicos prestaran un servicio más adecuado, pero hasta el 2006 solamente se había construido el 40%, y el 30% de éstos todavía no se encontraba equipado. Cifras del 2007, indican que no hubo cambios significativos en esta situación y que alrededor del 30% de los puestos de salud a nivel nacional cerraron ese año. Además, estudios y denuncias señalan que un número elevado de establecimientos construidos se encuentran sin uso, a causa de la inseguridad, mala ubicación, poco espacio y deficiencias físicas, así como la persistencia de problemas de suministro de insumos médicos y de higiene.

En Barrio Adentro II, se propuso la rehabilitación de centros de salud existentes para convertirlos en clínicas de atención especializada, pero solamente se inauguraron 7 en Caracas. Para llenar este vacío, se decidió traer de Cuba equipos de diagnóstico, cirugía y rehabilitación a fin de dar soporte a los puestos de salud y cubrir emergencias. La meta era construir 600 Centros de Diagnóstico Integral (CDI), 600 Salas de Rehabilitación (SRI) y 30 Centros de Alta Tecnología (CAT) pero al 2007 todavía falta por cumplir el 50%. En Barrio Adentro III, se anunció la rehabilitación y modernización de 33 hospitales públicos y hasta el 2006 solamente se ejecutaron obras en 5 de ellos. Nuevamente, en el 2007, se anunció la construcción de 15 hospitales nuevos, habiendo construido ya 2 centros cardiológicos en Caracas y Zulia, pero se desconoce el estado de dicha oferta.

La Defensoría del Pueblo en el 2004 señalaba que los médicos cubanos debían ser formados por especialistas venezolanos en terapéutica y que era necesario aumentar el personal médico venezolano en los puestos de salud. Sin embargo, después de 5 años, éstos representan menos del 2% en el total de personal y, hasta el presente, la práctica médica de los cubanos no ha sido certificada por autoridades académicas nacionales ni es objeto de regulación por parte del ente rector del sistema de salud. En el 2005, se anunció el reclutamiento de 20.000 jóvenes venezolanos para cursar 3 años de medicina integral comunitaria bajo la tutoría de los cubanos. De cumplir con los requisitos académicos y comunitarios, éstos serían incorporados como fecha más cercana en el 2010. Además, la falta de espacios y equipos para la formación de los jóvenes, hace presumir que el número de graduados no cumplirá la meta de 1 médico por cada 250 familias. Para solventar este problema, Venezuela y Cuba acordaron en el 2007 instalar una Escuela Cubana de Medicina en el país.

Asimismo, las cifras oficiales indican una reducción del personal médico cubano en 20%, pasando de aproximadamente 15.000 médicos en el 2005 a 12.000 en el 2007. Esto ha sido corroborado por entrevistas hechas a las comunidades en estudios y medios de comunicación, quienes afirman que ha disminuido considerablemente la presencia de los médicos en los puestos de salud y que ya no se cumplen los horarios de consulta, las actividades de prevención ni las visitas domiciliarias. Incluso, reportes de las comunidades indican que en Caracas y Vargas, la reducción del personal cubano podría estar alrededor del 60%. Se desconocen las causas de la retirada parcial de estos médicos, ello puede deberse al vencimiento del período de servicio, estipulado hasta un máximo de 3 años, para lo cual no existe capacidad nacional ni internacional de reemplazo, y también a su traslado a la fase de Barrio Adentro II.

Con la expansión de la Misión Barrio Adentro I, el gobierno ofreció un sistema de atención primaria en salud las 24 horas del día que lograría disminuir el uso de los hospitales públicos en un 80%. En realidad, la atención abarca 4 horas de consulta y cubre básicamente una atención de medicina simplificada que no tiene las condiciones para constituirse en una red completa de atención primaria. Ocurre lo mismo con los centros de Barrio Adentro II, los cuales tienen como

función en Cuba la de servir de red complementaria para el diagnóstico (laboratorio, exámenes de todo tipo) y no como una red de especialidades médicas. Datos del año 2007 muestran que las comunidades con puestos de salud de Barrio Adentro, siguen usando con bastante frecuencia los hospitales públicos para chequeos preventivos y consultas a especialistas. Asimismo, el personal de los centros de Barrio Adentro I y II, han manifestado no contar con espacio, insumos ni recursos humanos suficientes para cumplir con la labor que les fue encomendada<sup>9</sup>.

### **Misión Mercal**

El número de establecimientos para la venta de alimentos a bajo precio de la red Mercal, aumentó entre los años 2004-2005 de manera exponencial, pasando de 1.600 a 15.700. Pero el 96% de estos establecimientos pertenecen a particulares, el 90% de éstos son bodegas y el 6% funcionan como franquicias. En el año 2005, comenzaron a verse fallas importantes en las capacidades de almacenaje, la cadena de distribución y la fuga de alimentos. En el 2003 se había programado construir 300 centros de acopio para la distribución de alimentos y hasta el 2007, solamente se había construido el 38%. En el año 2005, comenzaron a presentarse dificultades de diferente naturaleza. Los problemas más reportados ese año eran: la escasez de pollo, carne, huevos y leche, la pérdida de productos por robos, un inadecuado sistema de enfriamiento para mantener los alimentos y deficientes sistemas de administración.

La Misión generaba cerca de 8.000 empleos directos y existen alrededor de 30.000 mujeres voluntarias de las comunidades encargadas de hacer y suministrar 150 comidas diarias para la población en riesgo nutricional, situación de calle y desempleo, a través del programa Casas de Alimentación. Los estudios acerca de la Misión indican una alta precarización de estos empleos. Para el gobierno estas actividades no generan compromisos laborales y, por tanto, no requieren pago de salarios ni beneficios sociales, aun cuando se exige cumplimiento de horario y metas de producción. Durante el 2007, los trabajadores de Mercal organizados sindicalmente denunciaron incumplimientos en las convenciones colectivas por parte de los organismos encargados. Asimismo, el gobierno paga a las mujeres voluntarias de las Casas de Alimentación un bono o ayuda de 160 bolívares fuertes mensuales que representa apenas el 20% del salario mínimo fijado en el 2008.

Las metas de abastecimiento de Mercal también crecieron exponencialmente, de 3.200 toneladas de alimentos para abastecer a 8 millones de personas en el 2004, se pasó al doble de la cantidad con 6.928 toneladas para abastecer a 15.000.000 en el 2005 y a una meta de aproximadamente 10.000 toneladas para llegar a 20 millones de personas en el año 2007. Sin embargo, entre los años 2005- 2006 el gobierno admitió una caída de 53% mensual en las ventas, debido a que los recursos recibidos no alcanzaban para cubrir las toneladas de alimentos necesarias, además de continuar pagando el subsidio a los precios y cubrir los gastos de las Casas de Alimentación.

En el 2007, cerca de un 20% de las bodegas abandonaron la red Mercal a causa del desabastecimiento y el escaso margen de ganancia. De igual manera, se produjo una desviación de los productos hacia canales de distribución privados. Debido a esta situación, el Ministerio del área ordenó la reducción del horario de trabajo de los establecimientos de la red y decidió darle prioridad a las ventas de gran volumen en puestos itinerantes como los mercados a cielo abierto y mercados móviles<sup>10</sup>. A principios del 2008, el gobierno estimaba una pérdida de 41.5% de beneficiarios. Con 13 mil puntos de venta aún funcionando, en el año 2007 las encuestas de opinión indicaban que Mercal no era el principal lugar de compra de los sectores de menores

<sup>9</sup> Observatorio Comunitario por el Derecho a la Salud, Informe sobre el Derecho a la Salud en Venezuela 2007.

<sup>10</sup> Patruyo Thanali, 2008: El estado actual de las misiones sociales: balance sobre su proceso de implementación e institucionalización. ILDIS.

recursos, quienes continuaban utilizando en un 65% la red de abastos y supermercados privados<sup>11</sup>.

Con la expansión de la red de Mercal se proponía crear un sistema de seguridad alimentaria aumentando la capacidad de control del Estado sobre la producción, el almacenamiento y la comercialización de alimentos a nivel nacional, pero en la práctica las importaciones de alimentos se elevaron a niveles jamás antes vistos, siendo éste uno de los indicadores internacionales que más expresa la vulnerabilidad alimentaria de un país. En declaraciones de funcionarios públicos se ha estimado que el 70% de los alimentos vendidos en Mercal son importados. De igual manera, en el 2004 se esperaba atender a 1.3 millones de personas a través de los programas especiales de protección nutricional, pero hasta el 2007 la población atendida se ha mantenido alrededor de las 600 mil personas (46%).

### Misiones Educativas

Hasta el 2005, la Misión Robinson I instaló 136 mil ambientes para actividades de alfabetización en casas y centros educativos, con la asesoría de 74 técnicos cubanos y el trabajo de 50.000 efectivos militares. Los materiales educativos fueron adquiridos en Cuba: "...1.900.000 cartillas, 200 mil manuales del facilitador, 80 mil televisores e igual número de VHS, un millón de videos y de bibliotecas familiares y un aproximado de 300 mil lentes correctivos..."<sup>12</sup>. La Misión terminó prácticamente su labor cuando el Presidente declaró erradicado el analfabetismo en el país, con la graduación de aproximadamente 1.5 millones de personas alfabetizadas ese año. Un total aproximado de 600 mil personas de esta misión, prosiguió estudios de educación primaria en la Misión Robinson II y se calcula que se hayan graduado en el 2007 unas 300 mil personas (50%).

En la Misión Ribas, se instalaron 34 mil ambientes. De los 600 mil matriculados a nivel nacional en el 2004, esta misión graduó a unos 160 mil nuevos bachilleres en el 2006 (27%) y, de 500 mil matriculados en el 2006, se graduaron 250 mil en el 2007 (50%). En esta misión han participado unos 30 mil facilitadores y 6 mil asesores. Estudios y denuncias han sugerido una posible migración de estudiantes de la Misión Ribas a la Misión Vuelvan Caras, por el monto de las becas (de 160 BsF. en Ribas a 185 BsF. en Vuelvan Caras) y porque en esta última las becas se otorgan a todos los participantes, mientras que en Ribas el porcentaje de becados es de 27%. Datos del BCV revelan que el 36% de los que participaron en la Misión Vuelvan Caras son estudiantes. También el gobierno ha confirmado actos de corrupción relacionados con estas becas. El Ministro de educación superior decía en el 2007: "...de 100 mil supuestas becas que había en Misión Sucre, (...) encontramos 79 mil verdaderas y casi 20 mil irregulares, de las cuales más de 10 mil no habían sido cobradas por tres meses o más"<sup>13</sup>.

La idea del gobierno es que los estudiantes de Ribas continúen dentro de sistema y trabajen dentro de los planes de la revolución: "El titular de la cartera de Energía y Petróleo, explicó que esta misión apenas está empezando y no debe ser una misión finita, que culmine con una graduación, porque aún tienen mucho camino que recorrer y un gran futuro que construir, incorporándose activamente a la Misión Sucre, en el seno de las comunidades, en la organización popular y estudiantil"<sup>14</sup>. En el 2006, de los 400 mil bachilleres de la Misión Ribas apenas se inscribieron en la Misión Sucre un número de 25 mil (6%), ante lo cual el gobierno abrió la Misión Ribas Técnica con la idea de ofrecer una alternativa más corta a los que no quisieron proseguir estudios universitarios.

<sup>11</sup> Datanálisis 2007. Perspectivas 2007-2008. Venamcham.

<sup>12</sup> En: [http://www.minci.gob.ve/pagina/1/3590/formando\\_ciudadanos\\_libres.pnt/](http://www.minci.gob.ve/pagina/1/3590/formando_ciudadanos_libres.pnt/)

<sup>13</sup> En: <http://www.aporrea.org/educacion/n60397.html>

<sup>14</sup> En: <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=20&t=44992>

En la Misión Sucre se creó la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) con sedes en Caracas, Zulia y Bolívar, y se abrieron programas educativos en 11 universidades experimentales y 28 colegios universitarios. Pero, los programas tardaron 2 años en regularizarse por dificultades para cubrir la plantilla de profesores, cambios de orientación en la misión y el diseño de los programas. Las inscripciones superaron la capacidad instalada de aulas en los centros educativos disponibles, de 6 mil requeridas solamente se contó con 1.400 hasta el 2007. En el 2004, se crearon unos 1.000 ambientes provisionales en las Aldeas Universitarias con la idea de municipalizar la misión en los 334 municipios del país y posteriormente sustituirlos por establecimientos, pero hasta ahora se han asignado recursos para construir 37 aldeas. En el 2008, el Presidente anunció la edificación de 28 universidades nuevas y la remodelación de 29 institutos y centros universitarios dentro de la nueva Misión Alma Mater.

En el 2003, se inscribieron en la Misión Sucre cerca de 400 mil estudiantes que comenzaron estudios en el Programa de Iniciación Universitaria (PIU) mientras se esperaba por la apertura de las carreras. Unos 196 mil (49%) terminaron este programa en el 2005, fecha en la cual se eliminó. De estos estudiantes promovidos, 53 mil se inscribieron en 86 carreras de formación ofrecidas en los centros universitarios (27%) y para el año 2008, se habían graduado alrededor de 5 mil estudiantes (9,4%). En esta Misión participan unos 2.300 preparadores y 21.000 profesores de las universidades involucradas.

La calidad ha sido uno de los problemas más críticos de todas las misiones educativas, lo que es reforzado por la ausencia de mecanismos de supervisión y evaluación. Las dificultades que más se han reportado son: la baja calidad académica y pedagógica de los facilitadores y asesores, así como el ausentismo y la alta rotación de éstos, atribuido a la irregularidad en los pagos. También se ha mencionado el incumplimiento de los períodos académicos, la inasistencia de los estudiantes, la falta de material didáctico y de apoyo, y las malas condiciones de equipos e instalaciones.

## **¿Son las misiones una opción alternativa de política social?**

Lo novedoso de las misiones sociales es que a través de ellas se combinaron diferentes estrategias de accesibilidad para hacer llegar a los sectores más empobrecidos de la sociedad venezolana un conjunto de servicios y programas que cubren necesidades urgentes y fundamentales de una manera extensiva. A pesar de que las coberturas reales no son tan altas como afirma el gobierno y que éstas han venido cayendo sostenidamente por el declive institucional del sistema paralelo, las estrategias que mejoren el acceso y las oportunidades de atención son necesarias y es por ello que todavía las misiones tienen aceptación entre los sectores beneficiarios. Pero la justificación social de las misiones, tiene una impronta política e ideológica de la cual no pueden eximirse. Dicha impronta es la que no permite que las estrategias trazadas puedan llegar a institucionalizarse en políticas públicas y sistemas de protección social y también hace extremadamente vulnerable los servicios y programas instalados.

Las misiones pasaron de constituirse en un dispositivo para enfrentar adversidades políticas y económicas a un mecanismo de control institucional, político y social para avanzar en los propósitos de la revolución. Este cambio marcó un salto cuantitativo y cualitativo de las misiones, pasando de estrategias de atención inmediata por medios no presupuestarios o extra-presupuestarios, a estrategias para la instalación y entrega de servicios dentro de un sistema de atención paralelo. Los propósitos de la revolución le dan a las misiones un carácter fundamentalmente ideológico que por esencia encuentra obstáculos en una actividad de naturaleza pública y un sistema de democracia abierta. Dentro del sistema paralelo, es posible



evitar el diálogo y los conflictos con sectores que difieren del mandato ideológico y son posibles transacciones con los usuarios en las cuales la entrega de beneficios depende de la adhesión al mandato y no de un derecho que pertenece por ley a las personas.

Por otro lado, un sistema paralelo tan extenso en su oferta, el cual solamente es posible con las especiales ventajas que da la renta petrolera al Estado venezolano, fue desplazando y reemplazando las medidas o políticas sociales de carácter institucional. En vez de políticas públicas de empleo, el sistema crea un mercado interno para dar trabajo a los ideológicamente formados; en vez de políticas sanitarias, se abre una oferta de servicios médicos para atender las necesidades de salud más urgentes; en vez de políticas educativas, se crean plazas para los practicantes de los valores revolucionarios. Es así como, mientras el sistema crece hacia adentro y se hace más vertical, los sistemas públicos existentes decaen por la ausencia de políticas y de recursos financieros y, se endosa a las organizaciones de base, en sustitución de los funcionarios públicos, el control de la gestión de estos servicios. Lo ideológico es lo que explica porqué era necesario crear un sistema paralelo, habiendo ganado una enorme posibilidad de avanzar en materia de derechos sociales con la constitución de 1999.

Sin embargo, la impronta política e ideológica de las misiones genera amplias vulnerabilidades al sistema y pone en peligro su continuidad. En la medida que los servicios y programas no se institucionalicen, es decir, no se conviertan en sistemas bajo control institucional del Estado, perderán legitimidad social y se debilitarán en su estructura y desempeño. Si la red de servicios no funciona de acuerdo con un modelo de gestión pública a cargo de personal que siga pautas de trabajo sobre las cuales tenga responsabilidad la autoridad local y nacional, los usuarios de estos servicios no podrán reclamar deberes ni obligaciones con la prestación, así como tampoco los que lo prestan se verán obligados a cumplirlos. Asimismo, si este sistema se mantiene separado de los que ya cuentan con infraestructura, personal y métodos probados, las posibilidades de debilitamiento por no poder cubrir los requerimientos de sus propias necesidades, serán mayores.

Para hablar entonces de las misiones como una posible alternativa de política social, es necesario trabajar sobre las estrategias de accesibilidad para fortalecer el avance de las políticas sociales dentro de los principios y obligaciones que dicta la constitución, y abandonar definitivamente el componente político-ideológico. Pero el rumbo que el gobierno tomó a partir del año 2006, es precisamente profundizar sobre este componente, posiblemente debido a que se percibe el declive del sistema y la pérdida de su legitimidad.