

DEPÓSITO LEGAL ZU2020000153
*Esta publicación científica en formato digital
es continuidad de la revista impresa*
ISSN 0041-8811
E-ISSN 2665-0428

Revista de la Universidad del Zulia

**Fundada en 1947
por el Dr. Jesús Enrique Lossada**



Ciencias
Sociales
y Arte

Año 13 N° 38
Septiembre - Diciembre 2022
Tercera Época
Maracaibo-Venezuela

Políticas de protección social en Venezuela: entre la ilusión y la realidad del socialismo bolivariano del siglo XXI

Raquel Sáez González *
Eglée Vargas Acosta **

RESUMEN

En el artículo se analizan las políticas sociales que caracterizan la vida cotidiana del venezolano entre el período 2003 y 2022; particularmente se estudiaron los lineamientos estatales de las misiones sociales. Metodológicamente, se realizó un estudio de carácter descriptivo-analítico y documental de las políticas del Estado venezolano en base a los planes y programas de acción social diseñados para la protección de la población, en contraste con los resultados la Encuesta Condiciones de Vida, 2021. Los hallazgos señalan que las Misiones Sociales perdieron cobertura desde el 2017; la pandemia por Coronavirus y la escasez de gasolina dieron paso a una nueva política social basada en transferencias directas y reparto de bolsas de comida. En conclusión, las misiones y grandes misiones sociales implementadas por el gobierno nacional para brindar el mayor bienestar a la población venezolana, han desaparecido ante el despilfarro, corrupción y falta de inversión, monitoreo y seguimiento de las mismas.

PALABRAS CLAVE: Poder político, política social, Venezuela, corrupción, programa social.

* Docente-Investigadora de la Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Centro de Investigaciones de Trabajo Social. Maracaibo-Venezuela. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7451-941X>. E-mail: raquel65.saez@gmail.com

** Docente. Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Escuela de Trabajo Social. Maracaibo-Venezuela. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5091-5274>. E-mail: egleevargasacosta@gmail.com

Recibido: 08/06/2022

Aceptado: 30/07/2022

Social Protection Policies in Venezuela: between the illusion and the reality of the bolivarian socialism of the XXI century

ABSTRACT

The article analyzes the social policies that characterize the daily life of Venezuelans between 2003 and 2022; particularly the state guidelines of the social missions were studied. Methodologically, a descriptive-analytical and documentary study of the Venezuelan State policies was carried out based on the social action plans and programs designed for the protection of the population, in contrast with the results of the Living Conditions Survey, 2021. The findings point out that the Social Missions lost coverage since 2017; the Coronavirus pandemic and the gasoline shortage gave way to a new social policy based on direct transfers and distribution of food bags. In conclusion, the missions and large social missions implemented by the national government to provide the greatest welfare to the Venezuelan population have disappeared in the face of waste, corruption and lack of investment, monitoring and follow-up of the same.

KEYWORDS: Political power, social policy, Venezuela, corruption, social program.

Introducción

En el presente artículo se aborda en tres secciones los aspectos básicos referidos a las políticas de protección social y sus repercusiones en la población venezolana. En la primera parte, se describe el contexto país en el que se enmarcan las políticas sociales; para ello, se examina el entorno constitucional y político en el que se implementan los programas sociales conocidos como misiones sociales, tanto la coyuntura como visión política en sus primeros años de ejecución.

En la segunda sección, se conceptualiza y caracterizan las misiones y grandes misiones sociales; se hace un recorrido de los mencionados programas socialistas a lo largo de dos períodos: las primeras misiones, de 2003 al 2009 (período del fallecido presidente Hugo Rafael Chávez); para continuar con las grandes misiones sociales, en el período que va de 2010 hasta 2020 (período del presidente Nicolás Maduro); se resalta el carácter acelerado de la creación de estas misiones y su base con orientación política.

En el tercero y último apartado, se exponen los alcances de las misiones y grandes misiones sociales en contraste con la realidad del país, particularmente, se muestra que desde el 2016, el país vive una difícil situación de emergencia nacional, caracterizada por un deficiente funcionamiento nacional de los programas de salud integral; falta de insumos y equipos médicos odontológicos; desabastecimiento de medicamentos que garanticen la salud; una hiperinflación que impide la adquisición de bienes y servicios de la canasta básica familiar, entre otros aspectos.

Por otra parte, se destaca la crisis económica del país, producto de la persistente disminución de los ingresos petroleros externos por una combinación de factores esencialmente internos (gestión de Petróleos de Venezuela. S.A.; falta de inversión, etc.), a los cuales se añadió posteriormente el impacto de las sanciones por parte de EEUU; y, una elevada inflación que sobreviene en hiperinflación desde 2017, lo que implicó la reducción del empleo, incremento de la informalidad, destrucción del poder de compra, entre otras variables. En este contexto de emergencia humanitaria compleja, el gobierno nacional declara en marzo de 2020, la alerta nacional por coronavirus.

Las medidas de cuarentena por la pandemia del COVID 19 llegan a una Venezuela devastada, donde ya se vivía una semiparalización por la recesión económica prolongada, la escasez de combustible, la crisis de los servicios públicos, la baja movilidad internacional. De partida, la reducida movilidad que ya existía contribuyó a minimizar el impacto del COVID-19. La aplicación de una medida prolongada de confinamiento según el esquema 7x7 sirvió a dos propósitos: evitar la presión por el número de contagios sobre un precario sistema de salud y encubrir la gravedad de la escasez de combustibles. Lo cierto es que, en éstas circunstancias de pandemia, las restricciones de movilidad impactaron negativamente la economía, el empleo y la educación.

Así entonces, se planteó el objetivo de analizar las políticas sociales que caracterizan la vida cotidiana del venezolano entre el período 2003 y 2022; particularmente se estudiaron los lineamientos estatales de las misiones sociales. En este sentido surgen dos inquietudes: *¿contribuyen las políticas de protección social en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población venezolana?, ¿son suficientes, oportunas y eficaces las misiones y grandes misiones sociales en Venezuela?* A partir de estas inquietudes, se realizó un estudio de carácter descriptivo-analítico y documental

acerca de las políticas del Estado Venezolano con base a los planes y programas de acción social diseñados para la protección de la población venezolana y su impacto en el venezolano de a pie en contraste con resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida¹.

1. El contexto venezolano

Con la vigente Constitución de República Bolivariana de Venezuela, aprobada en 1999, inicia en el país, la llamada *V República*, destacando entre sus principios rectores la corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad en los asuntos públicos. Surge en el país, la Democracia Participativa y Protagónica, que rompe con la noción mínima o restringida de democracia caracterizada por su carácter representativo para que, cada vez con más fuerza, los ciudadanos se involucraran en la gestión de lo público (Castro Trujillo, 2014).

Para D'Elia (2006), existen tres elementos identificados en la constitución de 1999 que caracterizan la acción social del Estado venezolano: 1) construcción de una ciudadanía de contenido social sustentada en la universalidad de los derechos sociales y el reconocimiento de los sujetos de estos derechos sin discriminación; 2) búsqueda de la equidad como objetivo supremo del ordenamiento económico y social, garante de la universalización de los derechos y la justa distribución de la riqueza; y, 3) rescate de lo público como espacio para el ejercicio de la democracia sustentado en la participación de todos en función del interés de todos.

Así entonces, a partir del año 2003, aparecen en el escenario político y social venezolano distintas iniciativas gubernamentales en forma de planes o programas de corte social, conocidas como las "Misiones Sociales". Estas representaron una nueva concepción y accionar del gobierno nacional como administrador de los servicios públicos, cuya principal finalidad fue fomentar y potenciar la participación ciudadana de tipo comunitario, a objeto de minimizar las grandes brechas sociales y comenzar a saldar la deuda social acumulada en la atención a la población venezolana, basada en la ciudadanía social, todo esto en el marco de un Estado definido como "*Social, Democrático, de Derecho y de Justicia*". Los cambios implementados en la esfera política

¹ La Encuesta Nacional de las Condiciones de Vida en Venezuela (ENCOVI), es un proyecto de la Universidad Católica Andrés Bello en conjunto con la Universidad Simón Bolívar y la Universidad Central de Venezuela, cuya finalidad consiste en disponer de información para dar cuenta de la situación social de la población venezolana y dimensionar los efectos de la crisis económica sobre el deterioro en los índices de bienestar social.

institucional concibieron la política social como la estrategia para hacer frente al problema de equidad y la necesidad de reconocimiento y aplicación de los derechos de los ciudadanos, una estrategia principalmente inclusiva mediante la instalación de las misiones sociales a mediados del año 2003 (Hurtado y Zerpa, 2016).

Los autores destacan que, las misiones en Venezuela son consideradas como instrumentos de la política social del gobierno venezolano; en contraposición a la concepción originaria de dicho término al ejecutarse las distintas misiones sociales en un marco general de economía y no teniendo como centro de su desarrollo la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población venezolana.

Pero, ¿qué se entiende por misiones sociales? Hurtado y Zerpa (2016), señalan que el 28 de agosto de 2004, en el marco de los actos conmemorativos del 1er. Aniversario de la puesta en marcha de las misiones sociales, celebradas en Caracas, el presidente de la República Hugo Rafael Chávez, estableció el 15 de agosto como el Día de las Misiones y, se refirió a las mismas como:

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

2. Las misiones y las grandes misiones en Venezuela (2003-2020)

2.1. Definición

Inicialmente las misiones surgen al margen de la institucionalidad pública convencional, con el propósito de alcanzar mayor agilidad administrativa pero conllevando a una total descoordinación, duplicación de costos y vacíos en el seguimiento y evolución que entorpecieron la efectividad de la gestión (Aponte, 2012:6); debido a su constante improvisación, carácter paternalista-prebendalista, y ausencia de registros y datos actualizados (D'Elia, Lacruz, y Maingon, 2006), además de la multiplicidad de ámbitos de acción; su carácter experimental; la poca claridad en cuanto al tiempo de duración (transitorias o permanentes); y la falta de

definición, generaron variedad de propuestas conceptuales desde círculos académicos, políticos y sociales (Maingon (2004: 65), Mujica y Rincón (2006), Lacruz (2006: 182), D'Elia, Lacruz, y Maingon (2006: 218), Eljuri (2006:97), Silva (2006: 207), respecto a las misiones sociales, sin que se diera a conocer una referencia conceptual en documento oficial alguno (Hurtado y Zerpa, 2016).

De estos primeros esfuerzos por conceptualizar este término, se puede enfatizar el carácter asistencial de la gestión social del gobierno, la responsabilidad del sector público para atender las necesidades y dificultades de la población: y, el interés del partido socialista unido de Venezuela (PSUV), para obtener fidelidad política y construir nuevos proyectos políticos desde éstos programas o medidas gubernamentales que buscan solventar las dificultades en la provisión de bienes y servicios.

Sin embargo, con el propósito de institucionalizar las misiones sociales, no es sino hasta 2007, que se hace por primera vez referencia a este tipo de gestión social del gobierno en un documento oficial, específicamente fue en la propuesta de reforma constitucional rechazada en referendo consultivo del mismo año, cuando se mencionó por primera vez: con ese propósito se definen las misiones como:

“organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales” (D'Elia y Maingon, 2009:10).

En este contexto, el resultado de la consulta constitucional no favoreció la propuesta del gobierno, por lo que se da una redefinición de las misiones sociales y se incluyen como parte de la administración pública centralizada en la Ley de la Administración Pública reformada mediante Ley Habilitante en 2008, la cual en su artículo 131 establece que: el Presidenta de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten, podrá crear misiones destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada. El instrumento jurídico de creación de la respectiva misión determinará el órgano o ente de adscripción o dependencia, formas de financiamiento, funciones

y conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas. (D'Elia y Maingon, 2009:10).

Esta redefinición y adscripción de las misiones sociales insiste en la necesidad de atender las insuficiencias y dificultades de los venezolanos, da espacio a la creación de nuevas misiones con el objetivo de prestar atención a los asuntos urgentes que enfrenta la población venezolana, concentra la responsabilidad de su administración en el gobierno central, y da rango oficial a este tipo de gestión social, sin que ello implique el uso obligatorio de las instituciones burocráticas tradicionales.

A partir de esta nueva referencia oficial, reiteradamente surgen aportes para su redefinición teórica:

- Otálvaro (2009:138), señaló que las misiones son programas de “atención a los derechos sociales fundamentales para elevar la calidad de vida en los sectores marginados”.
- Aponte (2012:5), consideró que son programas propuestos para masificar, en un plazo breve, diversas medidas de atención hacia los sectores populares y en pobreza, en materias como alimentación, educación, y salud.
- Castro (2012), concluye que las misiones sociales son, por un lado, una asignación, poder, autoridad o deber que se le otorga a alguien para realizar un cometido de diverso tipo en el ámbito social, y por el otro, se llevan a cabo en zonas de difícil acceso o inhóspitas en un contexto de desigualdad, inequidad y exclusión.
- Cabezas y D'Elia (2008), expusieron que, son un conjunto de programas de carácter social que atienden las principales carencias que apuntalan la exclusión y la desigualdad social.
- D'Elia y Maingon (2009:5), las consideran políticas “dirigidas a masificar y hacer penetrar programas educativos, alimentarios y de salud en el tejido de los sectores populares”.
- D'Elia y Quiroz (2010:1), opinan que, son un conjunto de programas sociales iniciados por el gobierno dentro de su estrategia para afrontar, en un ambiente políticamente adverso, la eminencia del referendo presidencial; y que fueron el emblema y mecanismo utilizado por la gestión del extinto presidente Chávez para desburocratizar la administración pública, y garantizar la accesibilidad y protagonismo de los sectores populares para salir de la pobreza mejorando su calidad de vida.

- PDVSA (2015:15), las define como “estrategias masivas orientadas a garantizar los derechos fundamentales a la población, con énfasis en los sectores más excluidos”.

A partir del 2013, con la llegada del presidente Maduro al poder, la nueva gestión gubernamental, enfatiza el término misiones sociales en el Plan de la Patria – Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 (MPPP, 2013); como un instrumento para lograr el segundo objetivo general del referido plan denominado “Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI”, para construir una sociedad igualitaria y justa mediante la consolidación del Sistema Nacional de Misiones y grandes Misiones Socialistas Hugo Chávez, entendidas como: el conjunto integrado de políticas y programas que materializan los derechos y garantías del Estado Social de derecho y de Justicia y sirve de plataforma de organización, articulación y gestión de la política social en los distintos niveles territoriales del país, para dar mayor eficiencia y eficacia a las políticas sociales de la revolución.

Con la gestión madurista, resalta en primer lugar, la ratificación del papel de las misiones como programas masivos, utilizados por el gobierno para atender las dificultades que genera la pobreza y la exclusión en la población venezolana desde la década del '90 y se mantiene a pesar de las promesas del gobierno de Chávez y, en segundo lugar, el nuevo rol que se le concede en el plan de desarrollo propuesto por el gobierno entrante, entendido como un modelo de gestión social que se rediseña hasta conformar conglomerados de misiones que atienden distintos aspectos del ámbito social y toman el nombre de grandes misiones, que requieren de recursos para su sostenibilidad y dan espacio para la evaluación de su impacto. En este sentido, las misiones son políticas sociales administradas por el gobierno central que buscan atender las necesidades y dificultades de la población menos favorecida en Venezuela.

No obstante, la falta de una definición clara de las misiones sociales desde sus inicios, éstas igualmente fueron puestas en práctica, y conllevaron al manejo discrecional de los recursos del Estado, improvisación y falta de mecanismos de seguimiento y evaluación, aparte de la inexistencia de registros y datos actualizados acerca de la población atendida.

2.2. Panorama socialista de las misiones sociales

Desde el 2003, el gobierno nacional logró tomar el control general de la industria petrolera venezolana, principal fuente de ingreso del país, convirtiéndola en la primera fuente de financiamiento de las misiones que comenzaron a implementarse; constituyéndolas en el dispositivo administrativo que aceleró y multiplicó la marcha y capacidad operativa de algunos planes sociales que ya estaban activos, entre los cuales resaltaron: Plan de Alfabetización 2003-2005, Plan de Educación para todos, Plan para el desarrollo de la Educación Superior, Plan red de Servicios de Atención Primaria y Especialidades Ambulatorias, Programa de Cocinas Comunitarias, Programa nacional para la regularización de la tenencia de la tierra, Programa de Microcréditos, entre otros (Cabezas y D'Elia, 2008).

De esta manera, las misiones sociales se instituyen en programas públicos gubernamentales con el fin de asegurar la inclusión social de toda la población, la búsqueda de la universalización de los derechos de la ciudadanía, así como la participación y el protagonismo de la comunidad en los asuntos políticos y el fortalecimiento de la economía social, además de atender las necesidades y problemas de los venezolanos. Las misiones dinamizaron la economía, facilitaron el logro de objetivos estratégicos de la política nacional frente a la posibilidad de derrota electoral en el referendo presidencial y fortalecieron la relación de la población con la figura del presidente Chávez (González y Lacruz, 2007).

De allí que, las misiones sociales se definieron como programas de carácter masivo; asistencialistas y cortoplacistas; de gestión extra institucional, debido a que dependieron de nuevas estructuras administrativas alejadas de la institucionalidad tradicional en la materia; y con soporte en los recursos de la Fuerza Armada Nacional Bolivarian (FANB), profesionales de países con acuerdos de cooperación con Venezuela (principalmente médicos cubanos), y PDVSA (D'Elia y Quiroz, 2010; Castro, 2012). De esta manera se utilizaron para distribuir una importante proporción del ingreso petrolero por la vía del gasto social, masificando las políticas sociales mediante la ejecución de programas que se fueron adaptando conforme se observaron las necesidades en la sociedad venezolana.

2.3. Las primeras Misiones Sociales en Venezuela. Período 2003-2009

Uno de los primeros programas sociales implantados en Venezuela bajo la figura de misiones sociales fue Misión Robinson, la misma consistió en la alfabetización de los venezolanos que no pudieron culminar sus estudios de educación básica, por lo que originalmente se promovió la comprensión lectora de los beneficiados, impulsar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad. Debido a la gran aprobación por parte de la comunidad, nace otra iniciativa: la Misión Sucre, enfocada en la educación superior, con el fin de garantizar un cupo universitario a aquellas personas que no habían podido acceder a las universidades existentes.

Posteriormente, se instituyen otras misiones, tales como: Robinson II, Miranda y Ribas. La primera para dar continuidad a la Misión Robinson I, mientras que la segunda se crea para captar, registrar, controlar y reentrenar los cuerpos de reservistas militares del país, y la tercera para apoyar aquellas personas que no pudieron terminar sus estudios de educación media, así como permitir a los egresados de la Misión Robinson dar continuidad a sus estudios (Hurtado y Zerpa, 2016). Ese mismo año (2003), se crea la misión Cristo para el combate del hambre y la pobreza (una conjunción de todas las misiones existentes para entonces) y, se pone en práctica la Misión Barrio Adentro, una acción médica asistencial de cooperación entre Cuba y Venezuela que se convirtió en un programa estrella de salud pública nacional (MPPCI, 2007; MPPCI, 2014; MPPP, 2016).

Otras misiones surgieron en 2004, para garantizar bienestar social de la población, entre ellas destacan, la Misión Alimentación con el objetivo de “resolver la situación de desabastecimiento alimentario que causó el llamado a paro petrolero en el 2003 y el acceso en una canasta básica de alimento en los sectores populares” (D’Elia, 2008:6); la Misión Identidad para garantizar el proceso de cedulaación de toda la población; y la Misión Vuelvan Caras, con el propósito de capacitar trabajadores del área informal que conformen cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno, además de servir como complemento de otras misiones (posteriormente sustituida por la misión Che Guevara). También se creó la Misión Milagro, programa orientado a la atención a personas de escasos recursos con problemas oftalmológicos, apoyándose en la Misión Barrio Adentro y en los centros de salud construidos por esta misión. Del mismo modo fue creada la Misión Hábitat, posteriormente denominada Misión Vivienda y se transformó en

la gran Misión Vivienda Venezuela, dedicada a la construcción de hogares, acceso a tierras, unidades habitacionales y espacios de mayor calidad de vida; y, por último surgió la Misión Guaicaipuro, con el objetivo de brindar seguridad agroalimentaria, salud, educación, vivienda y agua a las comunidades indígenas del país (MPPCI, 2007; González y LaCruz, 2007; D'Elia y Maingon, 2009; MPPCI, 2014; MPPP, 2016).

En 2005 se crean la Misión Zamora, con la finalidad de reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas con potencial agrícola; y, la Misión Piar para apoyar a los trabajadores de la pequeña minería en el país (MPPCI, 2007; MPPCI, 2014; MPPP, 2016).

Durante el año 2006, el gobierno nacional continuó con las iniciativas sociales en el marco de la protección social con diferentes alcances, surgieron: la Misión Negra Hipólita con el propósito de atender a la población en pobreza extrema y situación de indigencia; la Misión Ciencia, para apoyar el desarrollo científico y tecnológico de los venezolanos; la Misión Madres del Barrio para atender a madres y amas de casa de bajos recursos; la Misión Cultura, con el propósito de consolidar la identidad nacional dentro del proceso de descentralización, democratización y masificación de la cultura de Venezuela; la Misión Árbol, para trabajar por la recuperación y mantenimiento de los bosques en todo el territorio nacional; la Misión Villanueva con el fin de garantizar la adecuada distribución espacial de la población y sustituir ranchos y casas en precarias condiciones por unidades habitacionales dignas; la Misión Revolución Energética, para alcanzar la eficiencia energética mediante el racionamiento del consumo de energía y aprovechamiento de fuentes alternativas; y, la Misión Sonrisa, para facilitar el acceso a prótesis dentales por parte de la población que la requiera (MPPCI, 2007; González y Lacruz, 2007; D'Elia y Maingon, 2009; MPPCI, 2014; MPPP, 2016).

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

En 2008, se conforman tres misiones adicionales: 1) Misión José Gregorio Hernández, para llevar atención primaria a las personas que padecen alguna discapacidad, incluyendo servicios médicos y especializados para determinar las causas de las enfermedades y el uso de estrategias para atender a los familiares de los afectados. 2) Misión 13 de abril, para fortalecer el poder popular mediante la conformación de comunas socialistas, que son resultado de la conjunción de mejor calidad de vida de las poblaciones atendidas y modificación de la estructura socio-territorial de las comunidades (hasta conformar comunas y ciudades socialistas articuladas y autosustentables). 3) Misión niños y niñas del barrio, para el rescate de los niños, niñas y adolescentes que han caído en problemas de adicción o que se encuentran en situación de riesgo; para lo cual se plantea fomentar la educación, formación de valores, cultura y recreación de los beneficiarios (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

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

En el transcurso del período 2003-2010, emergieron aproximadamente 30 misiones, todas instituidas con el propósito de solventar los problemas básicos de los venezolanos en áreas como educación, salud y alimentación. Sin embargo, su amplio radio de acción dio lugar a otros ámbitos que no se encuentran dentro del concepto inicial dado por el presidente Chávez y que fue adaptado por el marco institucional y el entorno académico, lo cual fue desvirtuando y desvinculando la acción del Estado venezolano en el contexto exclusivo de la política social, que buscó la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, con ambición para lograr la plena titularidad de los derechos económicos y sociales en pro de la integración e inclusión social.

Asimismo, es oportuno señalar que, en la medida que se vislumbraron deficiencias del gobierno en el escenario económico y político del país, se instauraron misiones como: Misión

Miranda, Misión identidad, Misión Hábitat – Misión Vivienda, Misión Zamora, Misión Ciencia, Misión Cultura, Misión Árbol, Misión revolución Energética, Misión Música, Misión 13 de abril, Misión Alma Mater, Misión Negro Primero, Misión Transporte y Misión Nevado, con la finalidad de crear y fomentar una nueva conciencia social, comprendiendo una nueva realidad complementaria e incluyente del orden cultural, psicológico, ideológico y filosófico amparada en el orden social, económico y educativo que derivó en la estructura organizacional de las denominadas misiones sociales del gobierno de Chávez (Hurtado y Zerpa, 2016).

2.4. Las Grandes Misiones Sociales. Período 2010-2022

La dinámica económica sometida por los bajos precios del petróleo y efectos colaterales de la crisis financiera mundial, ocasionaron en Venezuela la caída del producto interno bruto, acrecentó la inflación y mayor escasez de productos e insumos, ocasionando fuertes ajustes en la política económica, incluyendo: incremento de la tributación interna, endeudamiento público externo e interno de largo plazo, ajuste al alza de los precios máximos del dólar y demás bienes y servicios cuyos precios estaban controlados por el gobierno desde 2003. Todo ello condicionó la naturaleza de la gestión pública del gobierno de Chávez e hizo que se abandonara la estrategia de crear misiones sociales durante 2010.

En 2011 se re-estructura la política social gubernamental y, se abandona el principio de misiones como programas sociales para atender necesidades de la población; se inicia la etapa de las grandes misiones sociales, la cual consistió en una nueva adaptación o re-interpretación de las misiones, a los fines de alcanzar más beneficiarios y mayor impacto en la población de menores recursos económicos resguardando integralmente la mayor cantidad de ámbitos. En términos oficiales, una gran misión implica una visión holística de la política, integrando instituciones y misiones, creando espacios de dirección e impulsando la participación protagónica del pueblo organizado y, la ejecución de acciones sistemáticas en el combate a las causas estructurales de la pobreza (Chávez, 2011).

Este nuevo tipo de organización para la gestión de las políticas sociales tiene la intención de conectar la nueva institucionalidad, es decir vincular y coordinar la comunicación entre las instituciones creadas para asegurar la puesta en práctica de las misiones, con los organismos de la burocracia tradicional (ministerios, viceministerios, gobernaciones) y, las demás que

conforman la administración pública y el pueblo organizado mediante los consejos comunales, y grupos políticos de poder con filiación al gobierno. El objetivo final es “la construcción de un Sistema de Prevención, Protección y Seguridad Social” (Chávez, 2011: s/n); sin claridad acerca de la responsabilidad administrativa que tendrán estas organizaciones, el nivel de coordinación con las existentes hasta el momento, la multiplicidad de responsabilidades en la atención de las necesidades de la población ni la asignación presupuestaria del gasto social en un escenario de baja renta petrolera.

Así entonces, en 2011 surgen dos grandes misiones: 1) la Gran Misión Vivienda Venezuela, con el propósito de planificar y ejecutar la entrega a las familias sin vivienda propia de una solución habitacional digna y accesible, utilizando los datos suministrados por la propia comunidad interesada en corregir el déficit habitacional; y, 2) la Gran Misión Hijas e Hijos de Venezuela, para atender a las familias o madres solteras con hijos menores de 18 años o con alguna discapacidad cuyos ingresos sean menores al salario mínimo, garantizando mayor estabilidad política, económica, felicidad y seguridad social que les permitan superar su situación (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

Debido a las elecciones presidenciales y regionales del año 2012, la prioridad fueron los objetivos políticos por encima de las metas económicas y sociales; por lo que se instituyeron mecanismos de acción política, por un lado la Gran Misión Saber y Trabajo Venezuela, cuyo propósito consistió en generar las bases de un sistema de trabajo productivo que abarque las áreas de agricultura, construcción, educación, industria, comercio y servicios, incluyendo la creación de un sistema de registro de necesidades y oferta de empleo y un nuevo modelo de formación técnica y profesional. Y, por otro lado, la Gran Misión Agro Venezuela, con la finalidad de entregar a pequeños y medianos productores los insumos necesarios para cosechar y asegurar el aumento de la producción alimentaria, llevando a cabo un registro de todos los venezolanos con posibilidades de producir alimentos y dando apoyo financiero mediante la banca pública. También se creó la Gran Misión A toda Vida Venezuela, como política nacional de seguridad integral con el objetivo de modificar los factores estructurales, situacionales e institucionales generadores de la violencia y el delito en el país, y aumentar la convivencia solidaria y el respeto del derecho a la seguridad ciudadana (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

La gestión gubernamental de Nicolás Madura a partir de 2013, nuevamente antepuso lo político sobre las metas económicas y sociales; conllevando a continuar la creación de las más recientes misiones y grandes misiones sociales.

El gobierno madurista, se inicia con la Gran Misión Eficiencia o Nada, cuya línea de acción procuró llegar a todos los rincones del territorio nacional para velar por la correcta administración pública y privada, luchar contra los índices de corrupción, la burocratización, y el maltrato a la gente. Igualmente, se instituyó la Misión Jóvenes de la Patria, para garantizar el desarrollo integral, movilización permanente e inclusión social de los jóvenes venezolanos mediante mayores prácticas formativa, recreativas, culturales y deportivas, apoyo a los proyectos socioproductivos de los jóvenes y reducción de los riesgos que afectan el desarrollo pleno de sus capacidades y potencialidades. Posteriormente, surgió la gran Misión Eléctrica Venezuela, con el objetivo de defender el sistema eléctrico nacional, promover el uso racional y eficiente de este mediante políticas de fortalecimiento, defensa y seguridad, una nueva gestión pública del sector, incentivos al uso de energías renovables, soberanía tecnológica, gestión de la demanda y uso racional y eficiente de la energía, y sustentabilidad económica y financiera del prestador de servicios.

Seguidamente se crearon las misiones Negro Primero y Transporte, la primera para brindar protección integral a la familia militar y salvaguardar a los integrantes de la FANB (incluyendo créditos para vivienda, vehículos, compra de electrodomésticos, entre otros beneficios), y la segunda para fortalecer el transporte masivo y proteger a la familia de los transportistas, incluyendo: registro nacional, cobertura territorial, servicios, financiamiento, educación, infraestructura y movilidad urbana para los integrantes del sector. A finales de ese mismo año (2013), surgen la Gran Misión barrio nuevo, barrio tricolor, para fomentar espacios de desarrollo y bienestar integral en las comunidades, además de la atención de los servicios de agua potable, aguas servidas, sistemas eléctricos, rehabilitación de viviendas (pintura externa), sustitución de techo de asbesto por techo de zinc y embellecimiento de las barriadas; y la misión Nevado, para el rescate y protección de la fauna canina y felina en situación de calle, reconocimiento los derechos animales y sensibilizando a las personas hacia los seres vivos (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

En el año 2014, se aprueba la Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro Misiones Sociales publicada mediante decreto extraordinario No. 6.154 de fecha 19/11/2014, que en su primer artículo establece como objeto: regular los mecanismos del Estado Venezolano que en conjunto y articuladamente con el Poder Popular promueven el desarrollo social integral así como la protección social de los ciudadanos y ciudadanas mediante el establecimiento de misiones, grandes misiones y micro misiones orientadas a garantizar el ejercicio universal de los derechos sociales consagrados en la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela. Así entonces y, ya con un marco legal y político se implanta en 2014 la Gran Misión Hogares de la Patria, para proteger a la población en situación de pobreza garantizando el ejercicio pleno de los derechos sociales de las mujeres, hombres, niños y jóvenes pertenecientes a hogares en situación de pobreza, pobreza extrema, y vulnerabilidad.

En razón de las profundas distorsiones evidentes en la economía nacional que incrementaron los niveles de escasez y desabastecimiento de productos básicos durante 2014-2015, e impidieron la satisfacción de las necesidades elementales de los habitantes de Venezuela, en 2016 se crea la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro cuyo propósito fue atender las necesidades de la población venezolana y reactivar el sistema productivo nacional mediante el impulso a los motores agroalimentario, de producción y distribución de fármacos, y de la industria de productos para la higiene personal y aseo del hogar, que forman parte de la agenda económica bolivariana (MPPCI, 2014; PDVSA, 2015).

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

Entre los años 2017 y 2020, se crearon otras misiones y grandes misiones de menor impacto pero de corte político, tales como la Gran Misión Justicia Socialista y, la Misión Chamba Juvenil en el año 2017; la primera surge para crear un nuevo esquema de justicia local, mediante la conformación de las Casas de Paz, lo que permitirá llevar a las comunidades fiscales, jueces y seguridad armada; y, la segunda buscó incluir a jóvenes del país al campo laboral y garantizar su

incorporación al sistema educativo venezolano. En 2019, se crearon la Gran Misión Venezuela Bella, con el propósito de impulsar la transformación urbana, rehabilitando viviendas y mejorando la infraestructura física de comunidades en las montañas, quebradas y barriadas; Gran Misión Transporte de Venezuela, con el objetivo de ofrecer bienestar, seguridad social y atención integral a los transportistas de Venezuela; y, la Gran Misión Cuadrantes de Paz, para combatir la corrupción, la delincuencia organizada, el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo; y, fortalecer los Órganos de Seguridad Ciudadana y la investigación penal. En el año 2020, se crea la Misión Guardianes de la Patria, con la finalidad de garantizar una mayor protección social a los hombres y mujeres que integran los cuerpos de seguridad ciudadana.

Para cerrar este ciclo de mecanismos políticos en los que devino la política social en Venezuela en las últimas dos décadas, se muestra un consolidado de las distintas misiones ya descritas siguiendo cuatro criterios: ámbito de acción, año de creación, designación de la misión/gran misión y, propósito.

Tabla 1. Relación de Misiones y Grandes Misiones Sociales según ámbito de acción, año de creación, designación y propósito

Ámbito de acción: Educación-Música-Cultura		
Año de Creación	Designación	Propósito
2003	Misión Robinson	Enseñar a leer y escribir a la población analfabeta del país.
2003	Misión Sucre	Es un plan de acceso a la educación superior que busca incluir a los bachilleres de la república, mediante la creación de aldeas educativas en los distintos municipios del país.
2003	Misión Robinson II	Escolarización hasta sexto grado
2003	Misión Ribas	Escolarización hasta la educación media
2006	Misión Ciencia	Promover el desarrollo científico y tecnológico de los venezolanos por medio de la conexión entre los sectores productivos de Venezuela; a tal fin se realizaron distintas convocatorias para el registro de proyectos, investigadores e investigadoras
2006	Misión Cultura	Promoción de valores nacionales y cultura venezolana
2007	Misión Música	Consolidar el Sistema Nacional de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles de Venezuela. En 2021 Venezuela logró record Guinness por la orquesta más grande del mundo

2008	Misión Cultura Corazón adentro	Impulsar en las comunidades, una visión artístico-cultural, en los sitios donde no exista. Fomentar la participación en proyectos culturales de facilitadores, creadores y cultores populares.
2009	Misión Alma Mater	Generar un nuevo tejido institucional de educación universitaria con la creación de universidades nacionales experimentales, territoriales y especializadas
Ámbito de acción: salud		
Año de Creación	Denominación	Propósito
2003	Misión Barrio Adentro	Brindar atención médica preventiva y gratuita mediante la creación de módulos, consultorios o clínicas populares en comunidades con poco acceso al sistema de salud convencional
2004	Misión Milagro	Brindar atención oftalmológica, a las personas que padecen trastornos visuales, incorporándolos a la vida social
2005	Misión Barrio Adentro II	Brindar los diversos servicios integrales de salud, a través de los Centros de Diagnóstico Integral (CDI), las Salas de Rehabilitación Integral (SRI) y los Centros de Alta Tecnología (CAT)
2005	Misión Barrio Adentro III	Atender las enfermedades crónicas, así como el financiamiento de intervenciones quirúrgicas y tratamientos médicos en servicios de salud nivel III
2006	Misión Barrio Adentro IV	Construir centros asistenciales especializados para la atención médica de nivel IV
2006	Misión Sonrisa	Otorgar prótesis dentales a la población, restituyendo la autoestima de las personas más necesitadas
2008	Misión José Gregorio Hernández	Atender personas con alguna discapacidad o enfermedad genética
2009	Misión Niño Jesús	Atención a mujeres embarazadas, neonatos, niños y niñas en sus primeros años.
Ámbito: agro y alimentación		
Año de Creación	Denominación	Propósito
2003	Misión Mercal	Garantizar el acceso a los alimentos de la cesta básica a precios competitivos
2007	Misión Alimentación	Abastecer a la población venezolana, especialmente la de escasos recursos económicos, de productos alimenticios y otros rubros de primera necesidad, a los más bajos precios posibles del mercado.

2012	Agro Alimentación	Garantizar el derecho a la seguridad alimentaria mediante asistencia técnica, dotación de insumos y financiamiento de los productores agrícolas
2016	Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro	Garantizar el acceso a la materia prima de los rubros vinculados a los sectores: Agroalimentario, Producción y Distribución de Fármacos, y la Industria de productos para la Higiene Personal y Aseo del Hogar
Ámbito: vivienda-tierras-ecología		
Año de Creación	Denominación	Propósito
2004	Misión Hábitat-Vivienda	Acceso a vivienda, tierras y espacios de calidad
2005	Misión Zamora	Reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas con potencial agrícola
2006	Misión Árbol	Incentivar el interés por los bosques, favoreciendo el equilibrio ecológico y la recuperación de espacios degradados.
2007	Misión Villanueva	Sustituir ranchos y casa en precarias condiciones y, mejorar la densidad poblacional mediante la re-distribución en los espacios terrestres.
2009	Gran Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor	Rehabilitar infraestructuras y servicios de las zonas populares del país
2011	Gran Misión Vivienda	Construcción y asignación de viviendas, particularmente a la población de escasos recursos económicos que no había podido adquirir vivienda propia
2013	Misión Nevado	Rescatar y proteger la fauna canina y felina del país
2019	Gran Misión Venezuela Bella	Impulsar la transformación urbana, rehabilitando viviendas y mejorando la infraestructura física de comunidades en las montañas, quebradas y barriadas
Ámbito: protección social		
Año de Creación	Denominación	Propósito
2003	Misión Guaicaipuro	Favorecer el desarrollo sustentable de los pueblos indígenas e impulsar el proceso de demarcación de su hábitat y sus tierras, así como garantizar el disfrute efectivo de sus derechos sociales.
2004	Misión Barrio Adentro Deportivo	Integrar a las comunidades en la participación de actividades físicas y el deporte recreativo; mejorando los niveles de salud y la calidad de vida de la población
2005	Misión Piar	Apoyo a trabajadores de la pequeña minería
2006	Misión Negra Hipólita	Atender a personas en pobreza extrema e indigencia

2006	Misión Madres del Barrio	Atender a madres y amas de casa de bajos recursos económicos
2008	Misión 13 de Abril	Fortalecer el poder popular mediante la creación de comunas socialistas
2008	Misión Niños y Niñas del Barrio	Atender las necesidades de niños, niñas y adolescentes en situación de calle
2011	Gran Misión Hijos e Hijas de Venezuela	Otorga ayudas económicas a las familias en pobreza crítica, con un ingreso familiar inferior al salario mínimo y conformadas por hijas o hijos menores de 18 años
2011	Gran Misión Amor Mayor	Pensión mensual dirigida a los adultos mayores (mujeres 55 años y hombres 60 años), que no lograron cotizar en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), a fin de que puedan cobrar las pensiones por vejez, homologadas con el salario mínimo.
2013	Misión Jóvenes de la patria "Robert Serra"	Incluir a la juventud en proyectos de emprendimiento y formativos, de manera que puedan lograr su desarrollo e independencia.
2013	Gran Misión Negro Primero	Otorgar beneficios integrales a todos los miembros de las Fuerzas Armadas
2014	Gran Misión Hogares de la Patria	Proteger integralmente a las familias más vulnerables de Venezuela, garantizándoles bienestar y estabilidad; se les otorga subsidio económico para cubrir alimentación y salud.
2020	Guardianes de la Patria	Garantizar una mayor protección social a los hombres y mujeres que integran los cuerpos de seguridad ciudadana.
Ámbito: seguridad, transporte y servicios		
Año de Creación	Denominación	Propósito
2003	Miranda	Captar, registrar y re-entrenar los cuerpos de reservistas militares
2004	Identidad	Cedulación de la población (jornadas populares)
2006	Revolución Energética	Alcanzar la eficiencia energética mediante el racionamiento del consumo de energía y aprovechamiento de fuentes alternativas
2012	A toda vida Venezuela	Transformar los factores estructurales generadores de violencia en el país
2013	Eficiencia o Nada	Velar por la correcta administración pública y privada
2013	Eléctrica Venezuela	Defender el sistema eléctrico nacional, promover el uso racional y eficiente de la energía
2013	Misión Transporte	Fortalecer el transporte público masivo
2015	Misión Nueva frontera de Paz	Reforzar y mejorar la seguridad de las zonas fronterizas con Colombia, las condiciones de la población y su capacidad productiva.

2017	Gran Misión Justicia Socialista	Crear un nuevo esquema de justicia local, mediante la conformación de las Casas de Paz, lo que permitirá llevar a las comunidades fiscales, jueces y seguridad armada
2019	Gran Misión Transporte de Venezuela	Ofrecer bienestar, seguridad social y atención integral a los transportistas de Venezuela.
2019	Gran Misión Cuadrantes de Paz	Combatir contra la corrupción, la delincuencia organizada, el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo; y, fortalecer los Órganos de Seguridad Ciudadana y la investigación penal.
Ámbito: trabajo y capacitación laboral		
Año de Creación	Denominación	Propósito
2004	Misión Vuelvan Caras	Formación y creación de cooperativas y núcleos endógenos
2007	Misión Che Guevara	Diseñar y ejecutar acciones en materia de formación, capacitación y organización laboral sustentable
2012	Misión Saber y Trabajo Venezuela	Incorporar a los jóvenes al trabajo laboral
2017	Misión Chamba Juvenil	Incluir a jóvenes del país al campo laboral. También se busca garantizar que todos los jóvenes estén incorporados al sistema educativo.

Fuente: elaboración propia (2022)

En este breve recuento, ha de resaltarse el carácter acelerado del nacimiento de las misiones y su principal orientación a la movilización política. En su momento, esta situación generó problemas dada la desorganización interna, conllevando a la ausencia de estrategias de evaluación y de control tanto de los recursos financieros como de la marcha de los programas. En palabras de González y La Cruz (2007), las actividades y funciones realizadas por las Misiones se superponían con la labor de otras organizaciones del sector público que ejecutaban tareas similares en la misma área, debido entre otros factores al carácter presidencialista de las Misiones y, altamente centralizado lo que reprodujo algunos defectos de programas sociales anteriores. No obstante, las limitaciones y tropiezos en el diseño e implementación de las Misiones, éstas resolvieron de manera esporádica algunos problemas puntuales; aunque surgieron otros, tales como: falta de pago del personal, de las becas, problemas de infraestructura y de cobertura, situaciones de corrupción, tensiones con la institucionalidad “formal”, entre otras.

3. Logros y alcances de las misiones y grandes misiones sociales venezolanas en tiempos del socialismo bolivariano del siglo XXI

Ahora bien, para dar respuesta al objetivo de esta indagatoria, como fue analizar las políticas sociales que caracterizan la vida cotidiana del venezolano entre el período 2003 y 2022, seguidamente se presentan algunos resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI)² durante el año 2021, en las que se describe la situación actual del país en el marco de las misiones y grandes misiones sociales; antes bien, es necesario aclarar que en los últimos dos años (2020-2022), la política social en Venezuela cambio, de los programas sociales o las “misiones” a *los bonos y las bolsas de comida (CLAPS)*. La pandemia y la crisis de combustible redirigió toda la asistencia social del Estado a transferencias directas a los hogares.

No obstante, cifras recientes de ENCOVI (2021), revelan que desde el año 2004 el Estado inició una política social basada en la prestación de servicios a poblaciones que presentaban ciertos déficits de atención social en áreas de salud, educación, alimentación e infraestructura; cada una de esas acciones se concebía como un programa social independiente y enfocado en la reducción de lo que se consideraba un déficit de atención social.

A esa acción específica (re-escolarización, aumento de coberturas de atención primaria o distribución de alimentos en zonas pobres, p.e.) se le daba una denominación, un presupuesto y un procedimiento, adicional a los servicios sociales tradicionales, las que se dieron en el marco a las llamadas Misiones Sociales. Adicionalmente, desde el 2015 las Misiones Sociales comienzan a perder cobertura; y, es que los problemas económicos (desabastecimiento e hiperinflación) junto a la pérdida de capacidad operativa del Estado, hizo que éstas se fueran abandonando, para dar paso a una política basada en transferencias directas y reparto de bolsas de comida (CLAPs). La pandemia y la crisis de gasolina reforzaron esta nueva política social.

En la tabla 2 puede observarse que, al día de hoy, la cobertura de los beneficiarios en las principales misiones estatales es apenas ínfima.

² La Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida, es una radiografía social a escala nacional que busca dar seguimiento oportuno a las condiciones de vida de la población, bajo una situación de recesión económica y aguda conflictividad política e institucional y poder orientar las estrategias adecuadas en materia de políticas, programas y proyectos sociales del país.

Así entonces, en los últimos años, las Misiones Sociales quedaron limitadas a las bolsas de comida y los bonos permanentes. Estos últimos son diferentes a los que se reciben a través del Sistema Patria (Carnet de la Patria); sólo un 13.5% de los hogares declara que no recibe ningún programa social a través de alguno de sus miembros

El deterioro de las misiones y grandes misiones sociales, puede evidenciarse por ejemplo, con respecto a los alcances de las misiones de alimentación (Mercal, Alimentación, Agro alimentación, Abastecimiento Soberano y Seguro), las mismas dejan mucho que desear, ya que desde el 2014 se acrecentó la población con problemas de alimentación; la gravedad de la situación alimentaria y nutricional se intensificó en el territorio nacional desde el 2020, aumentando los casos de desnutrición aguda, retrasos en el crecimiento de niños, alto costo de alimentos, migración por hambre y más de 9 millones de venezolanos con inseguridad alimentaria, tal como lo recoge Provea (2020), en su informe anual. Venezuela, por primera vez en su historia, se ubicó entre los 41 países del mundo que requerían asistencia alimentaria externa, siendo el único en América del Sur y, junto con Haití los únicos en América Latina y el Caribe. La diferencia entre Venezuela y los otros países es que la causa no fueron los conflictos y condiciones climáticas, sino la crisis económica de los últimos años (Provea, 2019).

Tabla 2. Cobertura de Beneficiarios según Área y Misiones Sociales

Área	Denominación	% Beneficiarios
Salud	Barrio Adentro	1.8
	Sonrisa	0.4
	Milagro	0.1
	J.G. Hernández	2.5
Educación	Robinson	0.1
	Ribas	0.1
	Sucre	0.1
Laboral	Chamba Juvenil	0.4
Protección Social	Amor Mayor	5.0
	Hogares de la Patria (transferencias)	16.2
Otro		3.6
Ninguna		75.2

Fuente: ENCOVI (2021)

Similar situación se observa en relación a la salud en Venezuela. Y es que a pesar de las distintas misiones sociales existentes desde el 2003 (barrio adentro I, II, III, IV, milagro, sonrisa, JGH, Niños Jesús, entre otras), la Organización Panamericana de la Salud (2018), manifestó sus reservas, mediante un informe público acerca de las condiciones sanitarias de país; en dicho informe advierte de una situación sociopolítica y económica que ha afectado negativamente los indicadores sociales y de salud. Particularmente muestra preocupación por los brotes de difteria, sarampión, malaria e infecciones por VIH; el aumento de la mortalidad materna y en menores de 1 año, y la dificultad para acceder a los medicamentos y la atención adecuada de las personas con enfermedades crónicas potencialmente mortales. A la emergencia humanitaria compleja que experimenta el país desde el 2016, se le sumó la emergencia por el COVID-19, afectando principalmente a los grupos más vulnerables de la población.

Igualmente, la situación educativa es parecida a lo expuesto en salud y alimentación. No obstante, las distintas misiones (Robinson I y II, Sucre, Ribas, Alma Mater, entre otras), diseñadas durante veinte años de ejercicio gubernamental, los reportes de ENCOVI (2021) y PROVEA (2020), señalan que en Venezuela se agravaron los problemas estructurales: disminución de la matrícula escolar y del número de docentes; deterioro de la infraestructura física de planteles e instituciones educativas; bajos salarios y remuneraciones para el personal docente, administrativo y obrero en las distintas etapas del sistema educativo; aumento de la inseguridad en los recintos, y falta de evaluación de la calidad de la educación.

Los logros educativos tan repetidamente anunciados en los últimos años de gobierno han desaparecido en la medida en que se dejó de disponer de los gigantescos recursos presupuestarios aportados por PDVSA. En 2020, más allá de la insuficiencia de recursos, la aparición de la pandemia por COVID 19, agudizó la crisis educativa que se arrastraba desde el 2006. Ya no solo en cuanto al descenso progresivo de la atención escolar, ahora se suma el ensanchamiento de la brecha entre los que tienen, o no, acceso a la educación no presencial por no contar con señal, equipos o docentes preparados en educación *en línea*. Sin mencionar las altas tasas de renuncias de maestros y profesores por recibir miserables sueldos que no sobrepasan los 4 dólares mensuales en el mejor de los casos (PRODAVINCI, 2021).

En el ámbito universitario también se mantiene una situación de precariedad: la deserción estudiantil durante 2020 y 2021 es alarmante, oscila entre el 40% y 60%. Los profesores universitarios perciben salarios de pobreza extrema (hoy entre 4 y 11 dólares al mes, según su escalafón o dedicación) y no cuentan con seguridad social. Asimismo, se mantiene la asfixia presupuestaria que imposibilita el ejercicio de la docencia, la investigación y la extensión; la intervención en las decisiones de los consejos universitarios y la usurpación de sus funciones por parte de autoridades del poder público (Gamboa, 2022). Las universidades no tienen recursos ni para adquirir un bombillo; y, pese a los picos de aumento de matrícula por las misiones sociales y las distintas universidades de reciente creación, la educación venezolana no ha contribuido a desarrollar mecanismos de ascenso social.

En relación a los indicadores de trabajo, también se encontró que pese a los distintos mecanismos político-sociales en el ámbito laboral (vuelvan caras, chamba juvenil, entre otros), los resultados de la ENCOVI (2021), refieren que la actividad laboral en Venezuela sigue deteriorándose como consecuencia de la continuidad en la caída de la actividad económica por sexto año consecutivo. Hasta el 2017, en el rubro del ingreso del hogar se incorporaba a más miembros del hogar en la actividad económica: jóvenes que abandonaban prematuramente la escuela, mujeres que pasaban de la inactividad al desempeño de trabajos precarios y, personas de 3era edad reinsertados; sin embargo, a partir de 2018 la proporción de población económicamente inactiva (PEI) comienza a crecer por la reducción de la demanda de empleo y la destrucción de oportunidades económicas, alcanzando un 50% de la población económicamente activa obligados a la inactividad, de éstos un 15% son mujeres con hijos que no pueden buscar trabajo por tener que cuidarlos y, 36% están desalentados (personas que desistieron de buscar trabajo).

Por último, respecto a la misión hogares de la patria, gran misión amor mayor, misión niños y niñas de la patria entre otras estrategias diseñadas para alcanzar la mayor protección social, se encontró que, éstas quedaron limitadas a las bolsas de comida y bonos económicos. Según ENCOVI (2021), sólo un 13.5% de los hogares declara que no recibe ningún programa social a través de alguno de sus miembros. La frecuencia de entrega de las cajas CLAPs es muy variable; producto de los problemas de movilidad principalmente y, en segundo lugar, las

dificultades fiscales y de sanciones para realizar compras por parte del sector público, este programa de distribución de alimentos ha reducido la periodicidad de las entregas, encontrándose que un 40% expresa recibir las mensualmente pero un 60% señaló una frecuencia trimestral o anualmente.

Por otra parte, mención especial merece el denominado Carnet de la Patria, básicamente constituido en un registro de beneficiarios. Varias veces se ha anunciado distintos beneficios, pero por ahora el más importante son los bonos eventuales, cuya regularidad y monto no está vinculada a ninguna normativa. En el marco de la pandemia mundial y de la crisis de gasolina, el gobierno ha convertido, al carnet de la Patria en un instrumento o registro de beneficiarios no sólo de los bonos, sino que también para el subsidio de la gasolina y más recientemente para la distribución de vacunas para el COVID-19.

En resumen las misiones sociales han concentrado sus beneficiarios en los aspectos asistenciales, bien sea por medio de transferencias directas (las menos), como a través de subsidios indirectos (abastecimiento público) que es en definitiva el gran programa de protección social masivo que tiene el gobierno de Venezuela, distando mucho de los planteamientos de originarios de una verdadera transformación social guiada por la política social como la estrategia para hacer frente al problema de equidad y la necesidad de reconocimiento y aplicación de los derechos de los ciudadanos.

Conclusión

En relación a las preguntas generadoras planteadas al inicio del trabajo: ¿contribuyen las políticas de protección social en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población venezolana?, lamentablemente la falta de control y la impunidad reinante, han conllevado al más grande despilfarro y malversación de fondos conocida en la historia de Venezuela; al punto que las misiones y grandes misiones implementadas en otrora por el gobierno nacional con la finalidad de brindar el mayor bienestar a la población venezolana, tienden a desaparecer ante la falta de inversión, monitoreo y seguimiento, siendo que actualmente se limitan a la distribución de bonos económicos como paliativos de la situación hiperinflacionaria que se vive en país desde

2017; de manera que, se considera que estas políticas de protección social, no han contribuido en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población venezolana.

Y, en cuanto a ¿son suficientes, oportunas y eficaces las misiones y grandes misiones sociales en Venezuela?, se puede aseverar que, hasta la fecha, la mayoría de las misiones gubernamentales no muestran efectos positivos, resultando insuficientes y poco eficaces; lo que imposibilita mejorar las condiciones de vida de la población venezolana. En este sentido, la salud pública venezolana muestra desmejoras sustanciales tal como lo señala OPS en sus informes (indicadores de salud), aunado al deterioro tanto institucional como descapitalización del talento humano ante la huida migratoria más grande de América Latina en los últimos años; en el ámbito educativo, la Misión Robinsón no logró alfabetizar a toda población venezolana tal como fue su propósito, y desde 2007 se aludía a un millón de venezolanos analfabetas en el país; igualmente, la situación de inseguridad alimentaria en Venezuela es indetenible, conllevando a miles de venezolanos a un elevado estado de vulnerabilidad alimentaria; sólo por aludir a las más importantes misiones implementadas en el país en las últimas dos décadas. Adicionalmente y, como corolario de este análisis reflexivo es pertinente mencionar que la falta de inversión y mantenimiento del sistema eléctrico llevo al colapso energético en marzo de 2019, cuando durante cinco días el territorio venezolano quedo a oscuras debido a la falta de electricidad.

Finalmente, es pertinente señalar que pese a los distintos esfuerzos gubernamentales mediante las misiones y grandes misiones sociales, en las instancias oficiales para mejorar la situación de protección social de los sectores populares más desfavorecidos en cuanto a salud, educación, alimentación, seguridad, entre otros, la desorganización, deficiencias y corruptela administrativa ha impedido que se generen los cambios impulsados con la aprobación de la constitución en 1999, lo que conlleva a que la deuda social se agigante cada día más.

Referencias

Aponte Blank, Carlos (2012). La situación social de Venezuela: balance y desafíos. Caracas: ILdiS. Disponible en: <https://fddocuments.ec/document/la-situacion-social-en-venezuela-balance-y-desafios.html?page=1> [Consultado en enero, 12/2022]

Asamblea Nacional de Venezuela (2014). Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro Misiones. Gaceta Oficial No. 6154 extraordinario 19 de noviembre de 2014.

Cabezas, Luis y D'Elia, Yolanda (2008). La política social en Venezuela. Caracas: ILDIS. Disponible en: [http:// library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05574.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05574.pdf) [Consultado en enero, 15/2022]

Castro Trujillo, Jhonny A. (2012). Nuevos Paradigmas de Participación Ciudadana en América Latina: Un análisis desde las Misiones Sociales y el Estado Comunal en Venezuela. Instituto de Altos Estudios Nacionales Escuela de Gobierno y Administración Pública (EGAP) Maestría en Gestión Pública. Tesis de grado.

Chávez, Hugo (2004). Acto del desfile de las misiones bolivarianas. Caracas: Disponible en: [http://www.uru.org/videosbolibananos/discursos/Acto Desfile Misiones Bolivarianas 28a go2004.pdf](http://www.uru.org/videosbolibananos/discursos/Acto%20Desfile%20Misiones%20Bolivarianas%202004.pdf) [Consultado en enero 18/2022]

Chávez, Hugo (2011). Gran Misión Hijos de Venezuela. Caracas: CEIMS. Disponible en: http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=625:gran-mision-hijos-de-venezuela&catid=23:misionesbolivarianas

D'Elia, Yolanda; Lacruz, Tito; Maingon, Thais (2006). "Los modelos de política social en Venezuela: universalidad vs asistencialismo". En Maingon, Thais (coord.): balance y perspectivas de la política social en Venezuela. Caracas: ILdiS, Cendes-UCV, UNFPA, pp. 185-228.

D'Elia, Yolanda (2006). Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis. Caracas: ILdiS. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/50458.pdf> [Consultado en enero, 19/2022]

D'Elia, Yolanda y Luis Francisco Cabezas (2008). Las Misiones Sociales en Venezuela. Caracas: ILdiS. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05576.pdf> [Consultado en febrero, 1/2022]

D'Elia, Yolanda y Maingon, Thais (2009). La política social en el modelo Estado/gobierno venezolano. Caracas: ILdiS. Disponible en: http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=145

D'Elia, Yolanda y Quiroz, Cristyn (2010). Las misiones sociales: ¿una alternativa para superar la pobreza? Caracas: ILDIS. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08806.pdf> [Consultado en enero, 29/2022]

Eljuri, Elías (2006). "impacto social de las misiones barrio Adentro y Mercal". En Giordani, Jorge; Baptista Asdrúbal; Eljuri, Elías; Silva, Nadeska; Rivas, José; y Sáinz, Pedro: Inclusión social y distribución del ingreso. Caracas: BCV, pp. 95-170.

ENCOVI (2021). Informe de Presentación 2021. Disponible en: [https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/6153ad6fb92e4428cada4fb7 Presentacion%20ENCOVI%202021%20V1.pdf](https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/6153ad6fb92e4428cada4fb7%20Presentacion%20ENCOVI%202021%20V1.pdf) [Consultado abril. 15/2022]

ENCOVI (2020) Informe de Presentación 2019-2020. Disponible en: <https://www.proyectoencovi.com/encovi-2019>. [Consultado en marzo, 27/2022]

González, Lissette y Lacruz, Tito (2007). Política social en Venezuela. Disponible en: http://biblioteca2.ucab.edu.ve/ies/bases/ies/texto/GONZALES_Y_LACRUZ_2007.PDF [Consultado en enero, 28/2022]

Hurtado Briceño, Alberto José; Zerpa de Hurtado, Sadcidi (2016). Misiones Sociales en Venezuela: Concepto y Contextualización. Sapienza Organizacional, vol. 3, núm. 6, 2016, Julio-Diciembre, pp. 37-64 Universidad de los Andes-Venezuela

Lacruz, Tito (2006). "Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada". En Maingon, Thais (coord.): balance y perspectivas de la política social en Venezuela. Caracas: ILDIS, Cendes-UCV, UNFPA, pp. 111-184.

Maingon, Thais (2004). Política social en Venezuela: 1999-2003. En Cuadernos del Cendes, vol. 21, núm. 55, abril. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid. [Consultado en marzo, 8/2022]

Mujica, Norbis y Rincón, Sorayda (2006). Caracterización de la política social y la política económica del actual gobierno venezolano: 1999-2004. En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol.12, núm. 1, abril. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SI315-64112006000100003. [Consultado en febrero, 22/2022]

MPPP (2007). Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Disponible en: <http://www.mppp.gob.ve/wpcontent/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf> [Consultado en marzo, 12/2022]

MPPP (2014). Líneas generales del Plan de desarrollo Económico y Social de La nación 2013-2019. Disponible en: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Programa-Patria-2013-2019.pdf> [Consultado en marzo, 26/2022]

MPPP (2016). Base de datos sobre programas sociales – BDPROS. Caracas: Fundación Escuela de gerencia Social. Ministerio del Poder Popular de Planificación. Disponible en: http://www.gerenciasocial.gob.ve/wwwroot/bases_datos/bdpros/paginas/rmision_barrio_adentro_i.html. [Consultado en mayo 3/2022]

PDVSA (2015). Misiones sociales. Caracas: Petróleos de Venezuela S.A. disponible en: <http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu princ.tpl.html&newsid temas=40> [Consultado en febrero, 25/2022]

PRODAVINCI (2021). La promesa rota: el colapso de la seguridad social en Venezuela. Caracas, 23 de febrero de 2021. En: <https://humvenezuela.com/la-promesa-rota-el-colapso-de-la-seguridad-social-en-venezuela-via-prodavinci/> [Consultado en marzo, 19/2022]

PRODAVINCI (2018). 10 datos sobre la situación de salud en Venezuela según la OPS. Caracas, junio 2018. Disponible en: <https://prodavinci.com/10-datos-sobre-la-situacion-de-salud-en-venezuela-segun-la-ops/>. [Consultado marzo, 18/2022]

PRODAVINC (2021). La educación en la Venezuela del socialismo del siglo XXI: de la igualdad de oportunidades al igualitarismo retórico. Disponible en: <https://prodavinci.com/la-educacion-en-la-venezuela-del-socialismo-del-siglo-xxi-de-la-igualdad-de-oportunidades-al-igualitarismo-retorico-b/> [Consultado en mayo, 22/2022]

PRODAVINCI (2018). Misión Alimentación. Disponible en: <https://prodavinci.com/mision-alimentacion-beneficio-social-o-herramienta-de-control-politico/>. [Consultado en mayo, 18/2022].

PROVEA (2021). Informe Anual 2020. Se intensificó la desnutrición y la inseguridad alimentaria en Venezuela. Disponible en: <https://provea.org/actualidad/derechos-sociales/alimentacion/informe-anual-2020-se-intensifico-la-desnutricion-y-la-inseguridad-alimentaria-en-venezuela-2/> [Consultado en mayo, 30/2022]

PROVEA (2020). Informe Anual 2019. Derecho a la alimentación: Venezuela el país con mayor índice de subalimentación de Suramérica con 9,3 millones con inseguridad alimentaria. Disponible en: <https://provea.org/actualidad/informe-anual-2019-derecho-a-la-alimentacion-venezuela-el-pais-con-mayor-indice-de-subalimentacion-de-suramerica-con-93-millones-con-inseguridad-alimentaria/> [Consultado en abril, 10/2022]

OTÁLVARO, Andrés (2009). Una nueva estrategia de política social en América Latina como alternativa al neoliberalismo: el caso de las misiones bolivarianas en Venezuela. En Análisis Político, núm. 66, mayo-agosto, pp. 123-144. Disponible en: <http://168.176.5.108/index.php/anpol/article/view/45915/47478>. [Consultado en febrero, 20/2022]

SILVA, Nadeska (2006). "Organizaciones y redes sociales en las políticas de inclusión social". En Giordani, Jorge; Baptista Asdrúbal; Eljuri, Elías; Silva, Nadeska; Rivas, José; y Sáinz, Pedro: Inclusión social y distribución del ingreso. Caracas: BCV, pp. 171-303.