

ildis

# Políticas Sociales para Grupos Vulnerables en Venezuela

Luis Pedro España

Diciembre de 2011



**ildis**  
Instituto  
Latinoamericano  
de Investigaciones  
Sociales

ildis

# **Políticas Sociales para Grupos Vulnerables en Venezuela**

**Luis Pedro España**

**Caracas, Diciembre de 2011**

Los análisis 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 coordinó su elaboración y lo sometió al debate público. Luis Pedro España es Sociólogo con Maestría en Ciencias Políticas. Actualmente es Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello y Coordinador del Estudio sobre la Pobreza en Venezuela.

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

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

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

Coordinador Institucional del documento  
Flavio Carucci T.  
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:  
Yuraima Isabel Becerra Rivas  
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Luis Pedro España

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida,  
siempre y cuando se mencione el nombre de su autor y la institución que  
coordinó su elaboración.

## Índice

Presentación	1
¿Qué tipo de Programas Sociales necesitamos?	1
Tipos de programas sociales	3
Focalización y Programas Sociales	6
Monitoreo y evaluación	6
¿Cómo se relaciona la política social con la “real politic”?	7
Política social y clientelismo político	7
En política social no importa solo “el qué”. También dignifica “el como”	8
Los aciertos y desaciertos de la política actual como puntos de partida de una nueva política social para los grupos vulnerables	10
Desaciertos	10
Aciertos	11
Criterios para ordenar, desde las misiones, un programa de atención a la población vulnerable	12
Políticas Sociales para los grupos vulnerables	13
La identificación de los grupos vulnerables	14
Tamaño de los grupos vulnerables	15
Descripción de los programas	15
Vulnerabilidades rezagadas	18

## **Presentación**

El documento tiene por objeto sistematizar el esquema general de lo que podría ser un conjunto de programas sociales para la atención de grupos vulnerables. Partimos de la realidad política y social de Venezuela, la cual está fuertemente influenciada en materia de políticas públicas por las Misiones Sociales y cómo éstas van a ser heredadas por la próxima política social, especialmente en su dimensión de protección. Tanto en lo bueno de ellas (protagonismo, identificación de áreas e involucramiento de los intereses populares en las decisiones del Estado), como en lo malo, es decir, su fuerte politización, sus severos problemas de ejecución y diseño, así como la ausencia de sistemas de evaluación.

El trabajo se ha organizado en cuatro apartados. En el primero se aborda el problema de la integralidad de la política social, como primer paso para el diseño de cualquier política de atención a la población vulnerable. En este mismo apartado se presenta un esquema para la organización de toda la política social de un próximo gobierno, dejando en claro cuál es el alcance (dentro de este esquema) de este plan.

En el segundo apartado se aborda el problema más severo que probablemente va a tener que afrontar una próxima administración democrática. Nos referimos al fuerte contenido político que ha tenido la política de atención a la población vulnerable en los últimos años, y la consecuencia que ello tiene por haber prefigurado una lógica clientelar y de extrema dependencia, lo que reivindica que cualquier plan social futuro debe considerar que en la política social no solo importa lo que se haga, sino bajo qué condiciones de dignidad e independencia se hace.

En el tercer apartado se define la política social para grupos vulnerables a partir de consideraciones generales de la posible utilización de la política social que se heredará (las Misiones) y cómo puede hacerse la transición hacia la propuesta aquí presentada. Finalmente, en un cuarto apartado, se esbozan los contenidos y dimensiones de la política social que se propone.

Terminamos con algunas recomendaciones sobre los prerrequisitos necesarios para llevar adelante esta propuesta en términos de orden lógico y prioridades.

## **¿Qué tipo de Programas Sociales necesitamos?**

Un plan de protección social no puede basarse en un clásico documento técnico de cálculo y diseño de política social para la población vulnerable de un país con alta volatilidad económica, como es el caso de Venezuela.

Hasta donde tenemos conocimiento, el último esfuerzo por contabilizar y diseñar una política social para grupos vulnerables, en el cual participó el gobierno venezolano, fue a finales del año 2004 cuando se culminó el proyecto “Programa de Emergencia Social para Venezuela”, donde se hicieron importantes esfuerzos por: identificar y contabilizar los grupos sociales de mayor vulnerabilidad (nacional

y regionalmente); inventariar los programas sociales ejecutados por alcaldías, gobernaciones y gobierno central e iniciativas de intervención social del sector privado y comunitario y; formular un Plan Social de Emergencia para compensar a los grupos vulnerables en caso de confrontar un nuevo shock económico, como el que había tenido lugar en 2002 y su amplificación por la crisis de inestabilidad política del bienio 2002-2003<sup>1</sup>.

La bonanza petrolera que siguió a esos años, junto a la instauración de lo que podría parecerse a una política social de protección, o más bien a un conjunto de programas sociales que es lo que en definitiva son las Misiones Sociales, terminó sustituyendo la necesidad de un plan social dirigido a la población vulnerable, por el lado social, así como por restarle importancia a un plan relativamente convencional de protección, por lo favorable de la situación económica.

Puestos al día de hoy existen al menos dos condiciones específicas que no permiten, en un plazo previsible, diseñar para Venezuela un plan de protección social como los conocidos en el pasado (los denominados programas de compensación social). La primera razón es que dentro de lo imprevisible que puede ser la economía venezolana, nadie está previendo un shock económico externo y, aún cuando hay suficientes distorsiones y desequilibrios económicos como para que algunos de sus ajustes puedan tener impactos sociales de importancia, no hay la intención política, ni la necesidad económica de cometer (como lo fue en el pasado) un nuevo error de gobernabilidad aplicando un ajuste económico de alto impacto social.

Si como parece indicar la evolución y perspectiva económica del país existe margen para introducir los correctivos fiscales, cambiarios y de precios con bastante gradualidad, así como un desmontaje progresivo y acordado de los controles en general (bajo el supuesto, de que estamos ante la posibilidad cierta de un cambio de autoridades y de política económica<sup>2</sup>), pues entonces el componente compensatorio o de emergencia social con el que se han diseñado buena parte de los programas de protección social, debería no estar presente.

Dicho esto, la política de protección social debería en primer lugar formar parte de un plan social integrado y no, como hasta ahora, de un conjunto de acciones aisladas que no conocen la multicausalidad de los problemas y necesidades a atender, del nivel de jerarquización de las variables intervinientes, y de los efectos no controlados y que no dependen de la acción pública o incluso de los efectos perversos.

La política de protección social que necesitamos debe superar la perspectiva unidimensional, esa según la cual frente a un problema social, se diseña una acción pública (programa social o misión), y que actuando sobre una sola

---

<sup>1</sup> El **Proyecto Programa de Emergencia Social para Venezuela, Caracas**, Mimeo, 2005, fue promovido por el Banco Mundial, con la cooperación de la Fundación Escuela de Gerencia Social del Ministerio de Planificación y Desarrollo. El documento nunca fue publicado por la institución promotora como un "policy-paper" porque no contó con la aprobación del gobierno de Venezuela. La versión no oficial se encuentra a disposición del autor por solicitud.

<sup>2</sup> Mesa de la Unidad Democrática. **Lineamientos programáticos en política económica para un Gobierno de Unidad Nacional**. Mimeo. Caracas. Noviembre 2011

dimensión del problema pretende resolverlo. Dicha visión es lo que está detrás del supuesto de que al inaugurar un ambulatorio o un módulo de Barrio Adentro, se atendió (¿resolvió?) el problema de la salud. Más aulas de la Misión Rivas y ya no hay problemas de exclusión escolar. Universidades y aldeas y los jóvenes tienen como entrar a la vida productiva. Activar el programa Niños del Barrio y ya no hay niños de la calle; Mercal y desaparece el desabastecimiento. En suma a una necesidad, un programa, un nombre, una acción pública y una propaganda. Aunque parezca una caricatura a eso tienden las Misiones, de allí que sean lo más parecido a una colcha de retazos. Esa es la política social venezolana, carente de integración con otras áreas del desarrollo y sus políticas, y ausente de un plan que efectivamente permita el desarrollo de las capacidades y calidad de vida de las familias.

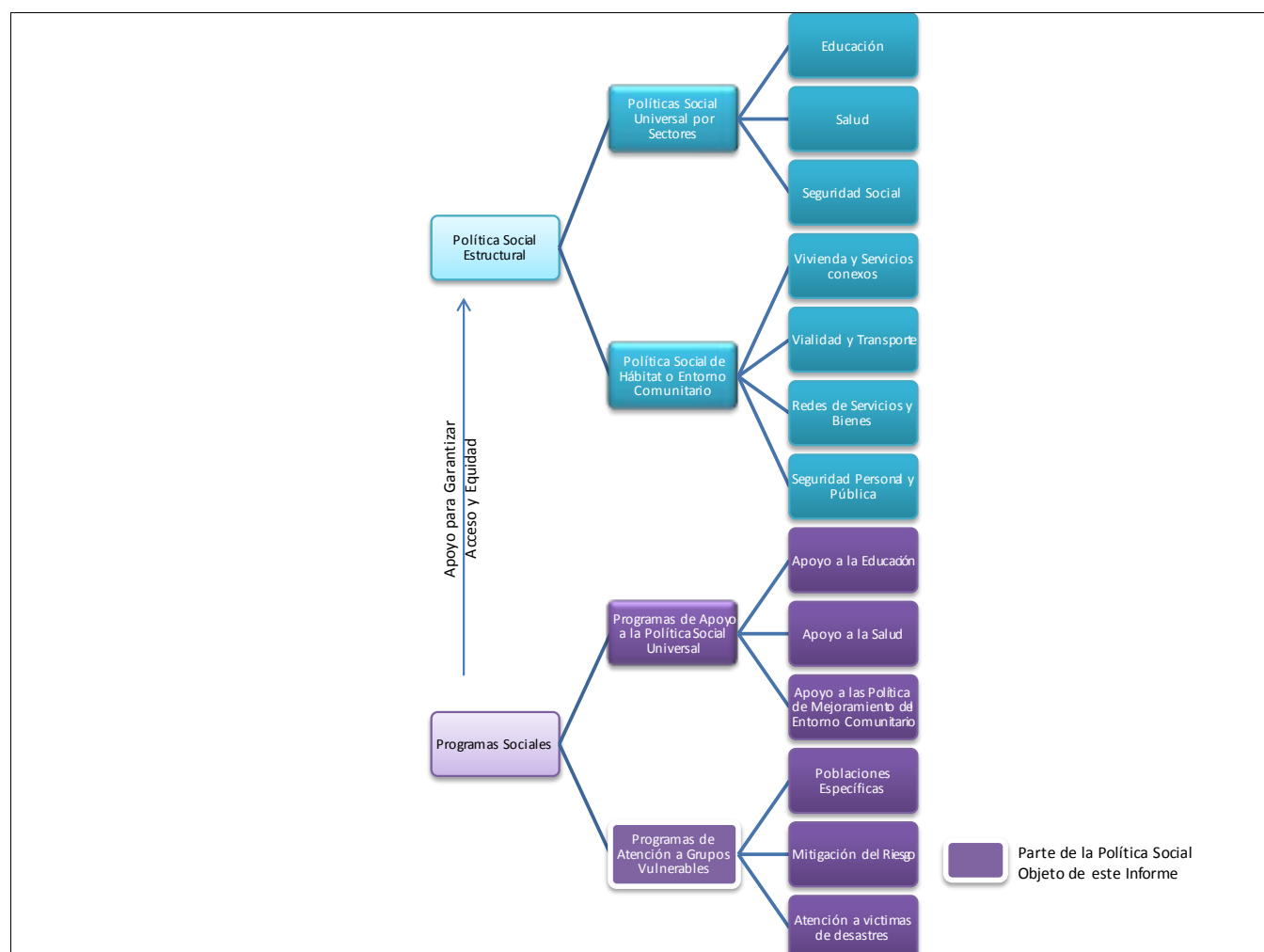
La dispersión y ausencia de un plan de desarrollo social finalmente genera fuertes ingobernabilidades dentro del sistema, las cuales se evidencian no sólo en los problemas de atención, de calidad, e imposibilidad de gestión por la ausencia de sistemas de medición y monitoreo de la política, sino también en que son las propias autoridades las que son sorprendidas cada vez que ocurre un escándalo público o una denuncia relacionada con la incompetencia de la política social. Sean por módulos cerrados, comida descompuesta, funcionarios que no cobran o becarios cesantes.

Lo trágico es que esta lógica de diseñar y gestionar (y no evaluar) los programas sociales no parece ser exclusiva del gobierno nacional. Los distintos gobiernos regionales y locales, sin importar a qué corriente política pertenecen, así como los beneficiarios, sin importar tampoco sus preferencias partidistas, se han instalado en esta "lógica procedimental misionera". Un problema social, un programa social, una asignación presupuestaria y una propaganda.

### ***Tipos de Programas Sociales***

Para ordenar este caos sistémico, que dado su diseño fuertemente politizado parece gobernado por las encuestas de opinión, sujeto a los vaivenes de las demandas de los sectores más movilizados, que atiende a las necesidades de apoyo de los gobiernos, antes que las necesidades objetivas de la persistente injusticia social del país, debemos comenzar por diferenciar dos ámbitos de políticas y aclarar de qué trata la política social. (Ver esquema)

## Estructura de la Política Social para Venezuela



En términos generales, y utilizando un lenguaje coloquial, podríamos decir que la política social es aquello que permite la calidad de vida de las personas (especial pero no únicamente), de las puertas de sus casas para afuera. De la puerta de la casa para adentro, en la esfera privada, el empleo y el ingreso son las claves del nivel de vida y satisfacción de las necesidades.

Los déficit en servicios sociales de educación, salud y seguridad social, de infraestructura que permite la vida en los grandes conglomerados humanos (servicios conexos a las viviendas, medios de transportes, redes de abastecimiento, recreación y seguridad), así como la inadecuada o nula dotación de intangibles culturales y de seguridad, forman parte de lo que alguna literatura ha comenzado a denominar como "pobreza de entorno", la cual no sólo depende del resultado de las políticas públicas, sino que además condiciona en gran medida la calidad de vida de las personas y la satisfacción de necesidades esenciales que no pueden ser satisfechas desde el ingreso de los hogares.

Podemos entonces definir dos primeros pilares de la **política social estructural**. Uno que atiende las condiciones de pobreza material para su superación, es decir



la que permite la acumulación de haberes para el desarrollo de capacidades productivas y ciudadanas. Aquí estamos refiriéndonos a un primer conjunto de **políticas sociales universales por sectores**, representadas por las educativas y formativas, de salud y seguridad social (que se diferencian de otro conjunto de ámbitos de intervención que son las que determinan la pobreza de entorno de las comunidades) en las cuales la participación social y las políticas públicas van de la mano. El segundo pilar se refiere a las **políticas sociales de hábitat o entorno** (vivienda, servicios y prevención de desastres), así como las de dotación de infraestructura urbana o semiurbana (vialidad, transporte, redes de bienes y servicios, y seguridad ciudadana frente a la naturaleza), las cuales en entornos comunitarios y populares deben formar parte de la política social.

Las redes de servicios sociales universales (educación, salud y seguridad social) serían entonces el primer pilar de una política social integral, mientras que el segundo pilar estaría conformado por el hábitat, la infraestructura y los servicios de la comunidad, siendo estos últimos los que en definitiva integran un todo definido por la calidad de vida.

Definido así el cuerpo estructural y universal de la política social, ésta debe complementarse con un conjunto de programas dirigido a resolver los problemas de equidad que no permiten que todos los individuos y sus familias pueda acceder y acumular de igual forma los servicios sociales de los cuales dependerán sus capacidades presentes y futuras.

Este conjunto de programas, que normalmente se reconocen como la batería de acciones dirigidas a enfrentar los nudos de pobreza, tienen que tener estrecha relación con los dos pilares anteriormente descritos, con el fin de apoyar a estos y garantizar la superación de las desigualdades de acceso y calidad.

Los programas sociales parten entonces de las particularidades que tienen poblaciones específicas (por criterios geográficos, étnicos, de género o edad) que, de no atenderse, supondrá para estas poblaciones no acceder a la escuela, carecer de servicios de salud o vivir amenazados por el medio ambiente.

Lógicamente la variedad de situaciones particulares, producto de la heterogeneidad social que tiene el país, conlleva a que esta parte de la política social sea dinámica y variada, lo que la puede llevar a verse como desintegrada y casuística, a menos que su rectoría esté integrada a los grandes sistemas que proveen los servicios de salud, educación, seguridad y hábitat, es decir los dos pilares de la política universal.

A su vez los programas sociales deben distinguir entre los programas que pretenden garantizar acceso con el fin de aumentar la equidad (**programas sociales de apoyo**), de aquellos que efectivamente son de protección o dirigidos a la población vulnerable (**programas sociales de auxilio**).

De esta forma, una buena manera de organizar los programas sociales sería distinguiendo los que están íntimamente vinculados a las redes de provisión de servicios sociales (educación y salud) y que consisten en programas para aumentar las dotaciones de poblaciones que están en desventaja para acceder a los programas universales. Tal es el caso de los programas de apoyo a la escuela

(alimentación, transporte, útiles y becas entre otros), a la salud (subvención y dotación de medicinas o tratamientos) o a la seguridad social (transferencias a hogares con adultos mayores).

Estos programas deberían diferenciarse de aquellos que son sistemas de auxilio a personas o grupos familiares en estado de necesidad. Ellos en sí mismo ni dependen, ni necesariamente se relacionan con la red de servicios sociales. Se trata de los programas para la atención de la vulnerabilidad social y, en general, están concentrados en programas para los niños menores de 5 años, madres embarazadas, jóvenes en situación de riesgo, hogares en pobreza extrema (con todas sus variantes que veremos más adelante) y mujeres en situación de riesgo.

### ***Focalización y Programas Sociales***

Como se entenderá, toda la política de apoyo, así como la de protección o auxilio, supone la identificación de poblaciones objetivo, criterios de elegibilidad y ciertas condiciones de corresponsabilidad, cuando corresponda, asociadas a la condicionalidad de las ayudas o auxilios. En definitiva estos programas deben ser focalizados en los grupos definidos como vulnerables (para el caso de la política de auxilio), así como para los que tienen mayores restricciones de acceso a los servicios sociales universales (quienes serían objeto de las políticas de apoyo).

No identificar una parte de la política social como focalizada conduce a uno de dos errores, cuando no claras injusticias.

La primera es dejarle a la demanda, a la voluntad de las familias y sus miembros la decisión de formar parte o no de los beneficiarios. El problema con este primer error es que claramente la política no hace ningún esfuerzo por incorporar a la población que efectivamente debería ser beneficiaria, pero que por múltiples razones (todas ellas agravadas conforme se es más pobre), se autoexcluye de los beneficios.

La segunda es que sea el administrador de la política, el agente de la dependencia pública en la comunidad, quien termine convirtiéndose en el seleccionador de los beneficiarios. Todos los recursos son finitos y siempre existirá el peligro de que se deba seleccionar, como mínimo, el orden de entrada. En estos casos, si no hay criterios de selección, puede que el que seleccione sea el menos indicado o que se utilicen los criterios más injustos.

Una política social que dispone de un apartado de atención a la población vulnerable evidentemente reconoce la necesidad de focalizar, privilegiar y auspiciar la entrada de quienes tienen esa condición. Definir los criterios de elegibilidad para dimensionar el programa es un primer paso de diseño, de justicia social y, como se verá, de evaluación.

### ***Monitoreo y evaluación***

Pero todo este sistema público de bienestar y oportunidades sociales perderá toda su integralidad e impacto, si no va acompañado de un atento sistema de monitoreo que dé cuenta de sus resultados específicos (en términos de gestión y cambio de las situaciones sociales a revertir), como los de tipo general, es decir

aquellos referidos al impacto que el desempeño económico tiene sobre las condiciones de vida de todas las familias.

El gran déficit de la política social actual es que es sencillamente inauditable. Sin saber en qué proporción, una parte de esta política sencillamente desmereció este componente y, otra parte, lo ocultó bajo la premisa de que cualquier información podría ser utilizada en contra del gobierno.

Una política social sin medición es una política de gerentes ciegos, porque lo que no se mide no se gerencia.

Solo una política social guiada por metas tangibles y vinculaciones orgánicas con las áreas que impacta, y de las que la impactan, puede independizarse de los objetivos políticos de corto plazo, los cuales están constituidos en su mayoría por la inmensa cantidad de demandas (y de todo tipo) que reciben las instituciones públicas, las cuales deben canalizarse bajo el realista principio de que los representantes electos deben no solo ser responsables, que es lo que se deriva de una política como la esbozada, sino que también deben resolver en el corto plazo, que es a lo que nos tiene acostumbrado la política social reactiva y electorera de la actual administración.

## **¿Cómo se relaciona la política social con la “*real politic*”?**

Antes de seguir adelante con la formulación de un plan de políticas sociales para grupos vulnerables, hay que considerar que uno de los rasgos más importantes de los últimos 12 años de política social en Venezuela, se relaciona con la extrema politización de la política social (las misiones para ser más exactos) y como esto forma parte ya de una marca de clase de lo que hemos llamado la “lógica procedimental misionera”.

Obviar esta situación sería caer en la ingenuidad de suponer que la política social en general, y la dirigida a la población vulnerable en particular, pueden prescindir de la necesidad del apoyo político que se deriva de considerar este apartado de la política social como de ayudas o favores que el gobernante electo intercambia por votos. Simple y llano clientelismo.

### ***Política social y el clientelismo político***

La carga clientelar que tiene la política social en América Latina es un peso con el que hay que contar. No hay forma de que no se establezca un vínculo entre la ayuda, el subsidio o la atención inmediata de alguna demanda, con algún apoyo político específico. Pareciera que nuestras democracias necesitan de ese lazo material entre el líder electo y sus electores, de allí que pretender que la política social dirigida a los grupos vulnerables se rija por los estrictos cánones de elegibilidad que otorgan derechos y no favores a sus beneficiarios, no es, al menos por ahora, una relación posible.

Lógicamente el Estado puede tratar de educar a sus ciudadanos de forma tal de normar las ayudas sociales a criterios transparentes y universales. Es decir, las

transferencias monetarias, los subsidios de todo tipo o la asignación de privilegios (preferencias de entrada, cupos a servicios educativos o de salud, asignaciones de viviendas, parcelas, insumos o bienes), deberían corresponderse con principios alejados de cualquier traza personal, vínculo político especial, recomendación o, en nuestro argot, influencias o palanca alguna.

Es por ello que ese asunto de ir entregando neveras y lavadoras por cuanto comunidad popular visita el político-gobernante, amén de la infinidad de papelitos, carpetas y oficios entregados en sus propias manos tras una larga jornada de preguntas y favores, cuando no de empujones y refriegas, hasta lograr traspasar el círculo de seguridad del presidente, gobernador o alcalde en particular; es imposible de superar si desde el propio poder del Estado no se cambia o, al menos, deja de estimularse o propiciarse esta práctica.

### ***En política social no importa sólo “el qué”. También dignifica “el cómo”***

Puede que resulte muy antipático al principio dejar de lado esa práctica clientelar de los favores personales del gobernante, para dar paso a la canalización de las demandas por vías institucionalizadas. Aunque pueda resultar impopular al comienzo, se ganará mucho en dignidad, no sólo para quien recibe la ayuda social, sino también para quien la entrega.

Seguir prácticas institucionales para las políticas de protección social y para los grupos vulnerables, al estar alejadas de la demostración de fervor o apoyo a un gobernante en especial, dignifican al que se encuentra en estado de necesidad y pobreza, estableciéndose una relación de ciudadanía entre gobernante y gobernado, antes que una de sumisión servil que es la que está detrás de los favores personales y no los derechos sociales.

Pasar de la lógica de favores mediados por la supuesta bondad o el amor del dirigente a otra de derechos, libera a quien demanda de esa actitud pedigruesa y mendigante que denigra a los pueblos.

Nadie puede negar que en la Venezuela de los últimos años la relación de dependencia entre los sectores populares y sus gobernantes (especialmente la que se tiene con el Presidente de la República) reproduce de manera grotesca un vínculo semejante al del amo y el esclavo. Lo que muchos estudios señalan como empoderamiento y protagonismo popular<sup>3</sup>, no es sino fortalecimiento de las cadenas que aferran a los pobres con lo que consideran su única opción de mejora: el gobierno, cuando no, la persona concreta del Presidente.

Desprejuiciados de las preferencias políticas del aquí y el ahora, al menos en el concepto, todos estaríamos de acuerdo en que no se trata sólo de satisfacer demandas o de superar situaciones de precariedad material, sino también de cómo se van logrando tales mejoras.

Tan importante es superar la pobreza, como la forma como a través de la cual ésta se supera. En los procedimientos está la diferencia de si la resolución de la necesidad material se logró de forma permanente, o sólo es un alivio pasajero y sin

---

<sup>3</sup> José Virtuoso *¿Qué democracia queremos los venezolanos?* **Revista SIC**. Marzo 2010

el beneficio verdaderamente revolucionario de incrementar el nivel de libertad del pueblo.

La dependencia de personas y comunidades a los favores del gobierno (por motivo de su apego o respaldo a persona o ideología específica), no es más que pasar de la pobreza a la mendicidad ideológica o caudillista, ambas igualmente despreciables e inadmisibles para con el genuino deseo de progreso y superación al que aspiramos.

¿Cómo superar la relación de mendicidad en las prácticas de protección social y atención a la población vulnerable? Obviamente elevando el grado de institucionalidad de la propia política social.

El asunto no es suprimir las ayudas monetarias o las políticas asistencialistas, denominadas aquí como de auxilio. Existen grupos de ciudadanos para los cuales la asistencia social es la única vía de obtener algo de dignidad para sí mismos y oportunidades para sus hijos.

El rechazo de las propuestas conservadoras a las políticas sociales que califican de "dádivas o pañitos calientes", no son acompañadas de alternativas para solucionar de manera rápida y efectiva las urgencias del hambre o los peligros sociales y naturales a los que están expuestas muchas comunidades. En ocasiones, las situaciones sociales críticas sólo admiten prácticas asistencialistas porque, de lo contrario, las trazas biológicas o sociales son irreversibles, de allí la condición de vulnerabilidad.

No se trata entonces de negarse a las políticas de asistencia o auxilio social. El asunto está en hacer de ellas un derecho al que se puede acceder, sin la necesidad de adulaciones personales o ideológicas, siempre y cuando se cumpla con los requisitos para ello.

La institucionalización de la política social de protección no sólo requiere de diseños técnicos y procedimientos universales que garanticen a quien se encuentre en estado de necesidad obtener la ayuda sin tener que vender su dignidad a nadie; también necesita del compromiso de todos los líderes políticos de que nunca más se aprovecharán de las dificultades del pueblo, para sacar provecho y aventajar a los demás con tales prácticas populistas.

Se necesita un acuerdo político vinculado a normativas legales (con sanciones incluidas) que impidan el uso clientelar de los recursos públicos.

Un buen ejemplo lo constituye la sobre utilización de la figura del gobernante identificándolo con todas las acciones de la instancia que dirige. Regular la propaganda oficial y su vinculación groseramente personalista a la figura del presidente, gobernador o alcalde de turno, podría ayudar a dignificar la política social dirigida a los grupos vulnerables. Esto sería un primer pero gigantesco paso para hacer de lo social un derecho y no un favor que se debe pagar con votos.

## Los aciertos y desaciertos de la política actual como puntos de partida de una nueva política social para los grupos vulnerables

Lo que en la actualidad podría parecerse a una política social para los grupos vulnerables son el conjunto de Misiones Sociales. Hasta el año pasado existían 35 de ellas y, como se entenderá, no todas estaban dirigidas a la atención de grupos vulnerables. Ya lo hemos dicho, pero habría que reiterar que las misiones, si bien no son la totalidad de la política social, tuvieron la virtud de convertirse en la constatación del discurso comprometido con el pueblo y sus problemas. Efectivamente ese fue su principal mérito, haber conectado con los problemas de los sectores populares y por lo tanto, allí tenemos un primer listado de poblaciones a atender.

### **Desaciertos**

Haber hecho la conexión popular y dar respuestas para, por ejemplo, atender las necesidades de asistencia médica primaria de manera oportuna y accesible, distribuir bienes de primera necesidad algo más baratos que en las redes formales o informales de abastecimiento privado, así como renovar la esperanza en la educación, no tanto para los estudiantes formales, sino para los cientos de miles que habían sido expulsados de un sistema que sigue siendo excluyente y de poca calidad, fue parte de la ilusión que compraron los sectores populares.

El rosario de necesidades que pretendió ser resuelta por medio de un rosario similar de misiones, desconectadas y descoordinadas entre sí, como si cada problema requiriera de una sola y concreta acción gubernamental, terminó derivando en un esfuerzo presupuestario y gubernamental que nadie sabe su verdadero impacto, salvo el dividendo político que claramente se trata de cobrar por anticipado.

Las misiones y sus creadores nunca entendieron (o no les interesaba entender) que el desarrollo social va más allá de dotaciones puntuales y espasmódicas. Ello tiene que ver con el grado de autonomía y los niveles de independencia que los propios beneficiarios van ganando, especialmente de la mano que (no desinteresadamente) les otorga tales servicios sociales. El desarrollo social, al que debe apuntar una política social integral y liberadora, no sólo se preocupa en que las familias pobres o en estado de necesidad cubran sus deficiencias, sino de cómo las cubren. De nada sirve repartir, si con ello no se logra que el beneficiario pueda prescindir de su benefactor.

Haberle pedido a la estrategia social de las misiones la liberación del pueblo venezolano era demasiado. Pero al menos, gracias al cúmulo de recursos con el que contaron, debieron haber cumplido con las metas de cobertura que se propusieron<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Para la contabilización de la brecha entre la oferta de servicios por parte de las misiones y los anuncios o las metas pueden verse los trabajos de: Yolanda D'Elia y Luis Cabezas, **Las Misiones Sociales en Venezuela**, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales –ILDIS–, Caracas, 2008. Leonardo Vera. *Políticas sociales y productivas en un Estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007* **Revista Nueva Sociedad**. No. 215. 2008

Donde se ofrecían miles de módulos de Barrio Adentro, eran más los que se cerraban que los que inauguraban.

La distribución de alimentos terminó carcomida por la corrupción y la ineficiencia. Los operativos y las largas colas cada vez formaron menos parte del decorado de las calles de barrios y pueblos, no porque se ganaba en la consolidación de una red de abastecimiento a la disposición del público de atención diaria y con una amplia gama de productos de la cesta básica, sino porque cada vez era menos frecuente que mercales, mercalitos o sus ferias se hicieran presentes en las comunidades.

Las misiones educativas no sólo dejaron de alimentar las esperanzas de aquellos jóvenes que vieron como las ilusiones se habían terminado junto a un octavo grado inconcluso o repetido por segunda vez, para convertirlos en repitientes de la deserción tras el abandono de una Misión Rivas sin contenido, unas aldeas universitarias en las que nunca se dieron clases o una campaña de alfabetización que sólo había logrado la meta en las frases aprendidas de quienes enumeran los logros del gobierno.

Del resto de las misiones, sólo nos enteramos de ellas cuando sus empleados protestan por falta de pago, o sus beneficiarios lo hacen por falta de atención. Sin embargo, y como hemos señalado, cada una de ellas puede que esté dando cuenta de una demanda social que se articuló en forma de Misión gracias a la fuerte conexión que esta administración ciertamente logró con los sectores populares.

En relación con las dos últimas creaciones de política social, la Misión Vivienda y la Misión Agro-Venezuela, estas cada vez califican más como un nuevo caso de promesas incumplidas. No sólo porque claramente las realizaciones no se corresponden con las metas propuestas, sino porque siguen el mismo principio que las anteriores: ganar popularidad y con ello votos para el proyecto político que las hizo nacer.

### **Aciertos**

Luce más que lógico que cualquier política dirigida a los grupos vulnerables debe partir de las Misiones Sociales. Quizás no todas. Incluso, puede que las más masivas o conocidas ni siquiera formen parte conceptualmente de una política social para los grupos vulnerables, sino que deberían formar parte de la red de servicios sociales universales (caso de las misiones educativas, todas las modalidades de Barrio Adentro y las estrategias de comercialización popular pública).

Más que en las Misiones de tipo masivo, el punto de partida de una propuesta para los grupos vulnerables consiste en el reagrupamiento, síntesis, ampliación o eliminación de las misiones que van dirigidas a grupos específicos, las cuales, como se verá, no son muchas dado que las misiones sociales, si bien es lo que más se acerca a una política de protección, están bastante lejos de ser una política para atender a los grupos sociales vulnerables.

Adicionalmente, no hay manera de formarse un juicio de cada una de ellas, de evaluar sus coberturas reales y mucho menos su impacto. No hay información.

Resulta imposible saber cuánta población se atendió o incluso los verdaderos componentes de cada misión. Los recursos asignados suelen caer en el desorden de un presupuesto nacional que se ejecuta en más de un 50% por medio de créditos adicionales y, como se entenderá, ninguna de estas misiones dispone de ninguna evaluación confiable, no se reportan datos de ejecución (ni física, ni financiera) que estén alejadas de esa máquina de propaganda política que ha asumido para sí el sistema de información social, de forma tal que es muy probable que la decisión sobre qué hacer con las Misiones será cuando efectivamente ocurra un cambio de administración y los entrantes se enteren de lo que haya dejado la administración saliente<sup>5</sup>.

Antes de ese momento podría tenerse el siguiente mapa de ruta para comenzar a hilvanar, desde lo que se ha hecho en estos últimos años, con la política de protección.

### ***Criterios para ordenar, desde las misiones, un programa de atención a la población vulnerable***

- **Programas de Transferencias**. Obviamente, y como veremos más adelante, una de las piezas fundamentales de un programa social de atención a la población vulnerable lo constituyen los programas de transferencias monetarias. Varias misiones sociales tienen este componente vinculado a una condición de vulnerabilidad que tendría el beneficiario. Aunque con denominaciones muy generales y ambiguas como Madres del Barrio o Niños del Barrio, que suponen asignaciones monetarias, así como las Casas de la Alimentación y Prevención de la Desnutrición, constituyen parte de misiones sociales para atenuar las consecuencias de la pobreza extrema. Buena parte, sino todos, de los beneficiarios de todas las misiones que tengan como uno de sus componentes transferencias monetarias, deberán mantenerse conforme se diseña un Sistema Nacional de Transferencias que se corresponda con unos criterios de elegibilidad justos y conformes a principios de necesidad y corresponsabilidad del beneficiario y sus familias.
- **Programas de Protección a Poblaciones Específicas**. Misiones como Guaicaipuro, Piar o Negra Hipólita, son claros ejemplos de programas que podrían ser reformulados y mejorados en su diseño para efectivamente atender a grupos tradicionalmente vulnerables en el país como lo son la población fronteriza y en zonas dispersas, las etnias indígenas y la población en situación de calle.
- **Programa de Atención a Víctimas**. Aunque ninguna de las misiones está específicamente diseñada para la atención de víctimas de desastres naturales, la vulnerabilidad frente a la naturaleza no

---

<sup>5</sup> Si la transición de mando que tuvo lugar en las gobernaciones de Miranda, Carabobo y Táchira tras el triunfo electoral de la oposición en esas regiones en 2008, puede considerarse como un prelude de lo que puede ser el cambio de administración a nivel del gobierno central, es de tomar en cuenta que las posibilidades de continuidad administrativa descansan más en los funcionarios no politizados que laboran en las propias misiones, que en la documentación o sistemas disponibles. En todos esos casos el pandillaje y el sabotaje de equipos e instalaciones fue el primer obstáculo que debieron afrontar las autoridades entrantes.



sólo es mayor entre los más pobres, sino que además éstos tardan más en recuperarse cuando son víctimas de estos desastres.

Aún cuando la atención de estas situaciones se relaciona más con el desarrollo de sistemas de prevención, no hay dudas que mientras estos se consolidan hay que tener programas para hacerle frente a estas contingencias.

- **Programas de Prevención de Riesgo Social.** Este sería el criterio fundamental para el diseño de una política dirigida a los grupos vulnerables. Por medio de transferencias monetarias o la atención a grupos específicos, criterios ya señalados, se puede auxiliar a las poblaciones cuya vulnerabilidad es más una realidad (pobreza extrema, exclusión, déficit de atención médica, mal nutrición, etc.) que un riesgo. De hecho, podría decirse que si se hubiesen podido mitigar las condiciones de riesgo que condujeron a la vulnerabilidad de los grupos señalados, los programas de auxilio social serían mínimos.

Por lo anterior, un programa de atención a grupos vulnerables debería considerar a la población en riesgo con el fin de mitigar los efectos sociales negativos que de ellos se derivan.

Bajo este renglón se agruparían misiones o programas dirigidos a jóvenes en situación de riesgo (jóvenes de 15 a 25 años que ni estudian, ni trabajan); adultos mayores en condición de pobreza (privilegiando los que son jefes de hogar de los que no lo son); adolescentes embarazadas en situación de pobreza; mujeres solas jefes de hogar en condición de pobreza.

Los programas de capacitación juvenil (Misión Che Guevara, antes Vuelvan Caras) o las Misiones educativas dirigidas a los jóvenes excluidos del sistema educativo, podrían reformularse para formar parte de los programas de prevención de riesgo.

## **Políticas Sociales para los grupos vulnerables**

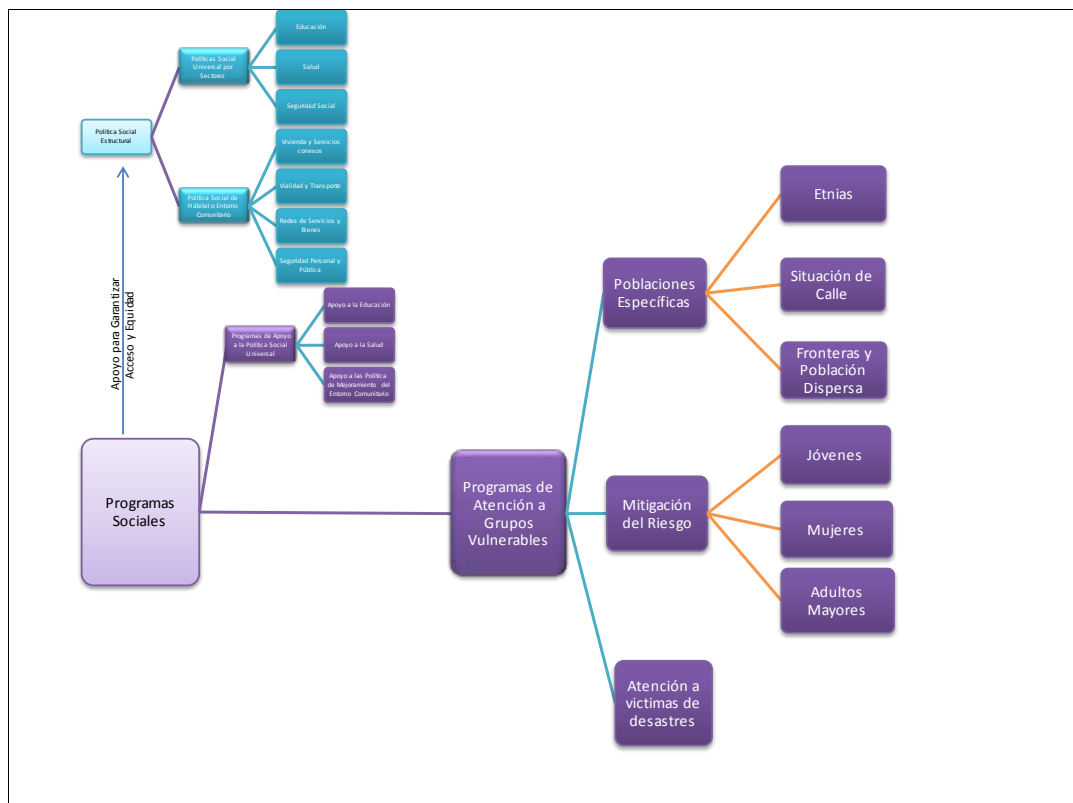
La transición demográfica por la que está pasando Venezuela supone, como para otros países de la región, un proceso de envejecimiento, el cual nos está convirtiendo de un país de niños a un país de jóvenes y, en el futuro cercano, con una proporción de adultos mayores cada vez más importante.<sup>6</sup> Esto hace que nuestras demandas sociales estén cambiando de problemas materno-infantiles a problemas juveniles y de la tercera edad, así como la definición de los grupos vulnerables.

Como decíamos al principio de este trabajo, la política de atención a la población vulnerable requiere estar íntimamente integrada con las distintas políticas y programas que conforman la política social. Por ello, y con el fin de ayudar al lector a la mejor comprensión de esta propuesta, presentamos el siguiente esquema.

---

<sup>6</sup> Anitza Freitez. El Reto Demográfico. La Transición Demográfica en Venezuela. ACPES-UCAB. Caracas. 2010.

## Esquema de la Política Social para Grupos Vulnerables y Ubicación en el Marco de la Política Social del País



### **La identificación de los grupos vulnerables**

Los grupos vulnerables específicos, como población en situación de calle, grupos étnicos y la que habita en zonas de frontera de baja densidad poblacional o zonas dispersas, así como la población víctima de desastres naturales, están definidas por sus propias características de vulnerabilidad; sin embargo, para la población juvenil, adulta mayor y mujeres cabeza de hogar, su condición de riesgo y subsiguiente vulnerabilidad debe ser definida.

En razón de lo anterior, en los grupos vulnerables debe precisarse que se considerarán como integrantes de los mismos, a jóvenes, madres jefes de hogar y adultos mayores en condiciones de riesgo. En el caso de los jóvenes, ellos estarían en condición de riesgo o bien porque están en situación de pobreza, o bien porque puede que esté comprometida su transición a la vida adulta, dado que ni estudian, ni trabajan.

Por su parte, el riesgo para los adultos mayores viene dado por su condición de jefes de hogares en situación de pobreza.

Del lado de las jóvenes también debe considerarse al embarazo precoz como una condición de riesgo, tanto para la madre como para el niño. Cualquiera sea su condición socioeconómica, la preñez prematura la incorpora del lado de los grupos sociales sometidos a riesgo.

Ya entrando en los tradicionales grupos vulnerables tenemos a los hogares en pobreza extrema, según el tamaño del centro poblado, ya que a menor grado de

urbanización la severidad de la pobreza es mayor y, dentro de ellos, privilegiar a los hogares pobres con madres solas jefes de hogar, o jóvenes menores de 25 años, o adultos mayores de 60 años.

Considerado los grupos vulnerables, pasemos a dimensionarlos.

### ***Tamaño de los grupos vulnerables***

Los grupos en riesgo y en consecuencia objeto de programas sociales de auxilio o proyección social a la vulnerabilidad, serían<sup>7</sup>:

- **Hogares pobres** de centros poblados medianos y semi-rurales y hogares pobres extremos de las grandes ciudades: 1.838.770 hogares (32.65%). Por tratarse de un número tan elevado, casi un tercio de los hogares, esta cifra habría que jerarquizarla según uno o varios de los siguientes criterios que, como se entenderá, no son mutuamente excluyentes: Hogares en pobreza extrema con niños o adolescentes menores de 15 años: 423.986; hogares en pobreza extrema con adultos mayores: 145.014; hogares en pobreza extrema con madres adolescentes: 17.054 y; hogares en pobreza extrema cuyos jefes de hogar tienen menos de 25 años: 42.598
- **Jóvenes en situación de riesgo** (ni estudian, ni trabajan): 1.268.112. De esta población el 68,1% está en condición de pobreza.
- **Madres sin pareja** (independientemente de si son o no jefes de hogar) en condición de pobreza: 551.352, de ellas, 116.217 están en pobreza extrema.
- **Madres adolescentes**: 79.710 madres menores de 19 años, de las cuales el 79,1% están en condición de pobreza.
- **Adultos mayores en condición de pobreza**: 695.313

### ***Descripción de los programas***

Haciendo abstracción de los grupos vulnerables específicos, así como de los programas de atención a la población víctima de desastres naturales, dado que las características de estos programas no serán desarrollados para darle espacio a los programas masivos de mitigación de los riesgos de la población vulnerable, nos concentraremos en la descripción de los programas sociales para las poblaciones en condición de pobreza según sus niveles de vulnerabilidad (dados los grupos etarios y de género que los componen). Para ello presentamos cinco grupos de población objetivo de programas sociales jerarquizados según las prioridades de atención (ver cuadro), de forma tal de diseñar un solo programa de transferencias directas que será acompañado por componentes educativos, de salud y de responsabilidad ciudadana, según las características y nivel de vulnerabilidad de cada grupo.

---

<sup>7</sup> Los presentes cálculos se realizaron a partir de la información que aportó la **2da Encuesta sobre la Pobreza en Venezuela de la ACPES-UCAB en 2008**, proyectada al 2011 según las tasas de crecimiento poblacional del Instituto Nacional de Estadísticas.

## Jerarquización de la Vulnerabilidad de los Hogares por Tipo y Grado de Urbanización

Tipo de Hogar	Madre Adolescente	Madre sin Pareja	Jovenes no Insertos	Adultos Mayores	Jefe de Hogar Menor de 25 años	Con Niños
Hogar Pobre (Extremo o No Extremo) de Zona Rural o Semi - Urbana	Prioridad 1	Prioridad 2	Prioridad 3	Prioridad 4	Prioridad 4	Prioridad 4
Hogar Pobre Extremo de Zona Urbana						
Hogar No Pobre de cualquier Zona		N/A		N/A	N/A	N/A

- **Programas de transferencias acumulativas:** Cada uno de estos hogares gozaría de una subvención condicionada mensual, según las características del hogar y su vulnerabilidad. Cada una de las condiciones es acumulativa, de forma tal que el hogar más vulnerable (madre adolescente sola, con joven -posiblemente un hermano- que ni estudia, ni trabaja y padre o abuelo mayor de 60 años) recibiría hasta tres subvenciones para igual número de condicionamientos.
  
- **Componentes por tipo de vulnerabilidad y condicionamientos**
  - a) Atención a la madre adolescente: componente de salud materno-infantil y capacitación laboral
  - b) Atención a la madre soltera: componente de capacitación laboral
  - c) Atención a los Jóvenes en Riesgo: componente reinscripción escolar o de capacitación laboral
  - d) Atención a los Adultos mayores en Estado de Necesidad: componente de salud a la tercera edad
  - e) Atención al Joven Jefe de Hogar: componente de capacitación laboral
  - f) Atención a los Hogares pobres extremos con niños: condicionamientos de asistencia escolar
  
- **Sobre los condicionamientos de los programas dirigidos a los grupos vulnerables**

Los programas de transferencias directas a grupos vulnerables suelen prever sistemas de condicionamientos para la recepción de estas ayudas. La idea es tratar de que estas transferencias sirvan como estímulo para el desarrollo de conductas productivas o favorables para sus beneficiarios. La "obligatoriedad" de la asistencia escolar, el control de niños sanos, la inscripción, asistencia y culminación de cursos de capacitación laboral, suelen ser el tipo de programas asociados a las transferencias.

La idea de condicionalidad supone que las poblaciones vulnerables podrían hacer uso de estos beneficios en actividades o en gastos no esenciales o autodestructivos (consumo de alcohol, tabaquismo o al extremo drogas). Aún cuando en Venezuela no disponemos de estudios al respecto, dado que en el país propiamente nunca se han adelantado programas sociales de transferencias asociados a condicionamientos como los que sí tienen lugar en otros países del continente, partimos de la hipótesis de que tales presunciones de uso nocivo de las transferencias directas responden más a prejuicios que a constataciones.

Adicionalmente existe el problema de que tales condicionamientos requerirían de una corroboración de la cual probablemente las instituciones y redes de servicios sociales no están en disposición de, en primer lugar, garantizar que el servicio se preste a quienes se les está condicionando la ayuda y, en segundo, lugar que efectivamente existan los mecanismo para chequear que el beneficiario está cumpliendo con la condicionalidad.

En razón de lo anterior nos inclinamos a pasar del criterio del condicionamiento al del acompañamiento, es decir, cada transferencia sería acompañada de un programa de salud, educación o capacitación, en el cual se inscribe el beneficiario garantizándole un cupo, matrícula o servicio especializado para el tipo de población vulnerable que se está ayudando monetariamente, sin que efectivamente se condicione la ayuda, dadas las complicaciones señaladas y la presunción razonable de que efectivamente los beneficiarios utilizaran adecuadamente la ayuda.

- **Identificación de los grupos vulnerables.**

Las Misiones Sociales normalmente parten de registros o listas de personas que voluntariamente se inscriben solicitando formar parte de la ayuda o beneficio social que éstas supongan. Bajo este sistema existe la posibilidad de que entren en las Misiones poblaciones que no necesariamente se ajustan al perfil prediseñado. Como hemos dicho, dada la profunda carga política de las Misiones probablemente las autoridades actuales o están muy interesadas en corregir tales “desviaciones”.

El ejercicio de identificación de poblaciones objetivas, más que una actividad dirigida a excluir beneficiarios, se trata de identificar aquellos que efectivamente la necesita, pero que por estar excluido de los sistemas de información o por la propia razón de formar parte de la pobreza más extrema se autoexcluyen del beneficio.

Hay abundante experiencia de cómo desarrollar sistemas de identificación y localización de poblaciones en estado de necesidad que se ajusten a los criterios de cada programa. Para el caso específico de Venezuela y en la posibilidad de que estos programas se lleven adelante en 2012, la oportunidad del censo de 2011 (previa su validación) resulta una herramienta de identificación que estaría a la mano de los ejecutores de estos programas.

### ***Vulnerabilidades rezagadas***

Si bien el grueso de la población actual está constituida por las nuevas demandas que se generan a partir de la transición demográfica que experimenta el país (lo cual ha hecho que pasemos de problemas materno-infantiles a problemas juveniles) es cierto que aún existen poblaciones vulnerables que se ajustan más al perfil de la Venezuela de los años 60 y 70 del siglo pasado.

Nos referimos a los niños menores de 6 años pertenecientes a hogares en situación de pobreza y a las madres embarazadas de este tipo de hogares. En efecto, dadas las desigualdades en la velocidad de la transición demográfica, en las entidades más rezagadas (estados llaneros, Amazonas, Amacuro y algunas regiones del estado Zulia y sur de los estados orientales) encontraremos bolsones de vulnerabilidad constituida por niños bajo riesgo nutricional, de salud en general y excluidos del sistema escolar (pre-escolar y primaria). Sobre este último aspecto es importante señalar que en Venezuela aún contamos con un 40% de niños menores de 6 años que no asisten al pre-escolar y que la población de niños menores de 12 años no escolarizados, aunque es baja (menos del 3% a nivel nacional) en ciertas regiones muy deprimidas pueden alcanzar cifras realmente escandalosas.

Según lo anterior se necesitarían programas de atención a población vulnerable centrada en los niños y en las mujeres embarazadas. Por fortuna el país tiene alguna experiencia al respecto y, por lo tanto podrían reactivarse los programas sociales que en su oportunidad se ejecutaban de manera masiva (como los centros de cuidado infantil o los programas nutricionales vinculados a los ambulatorios y centros de salud), en aquellos municipios donde la población vulnerable este constituida por niños y embarazadas.

Estas identificaciones y activaciones de programas específicos deberían estar a cargo de los gobiernos locales y regionales de las zonas del país que presentan tales rezagos sociales.