

Capítulo 2

Incidencia de la pobreza en Venezuela	79
Perfil de la pobreza en Venezuela	82
Identificación de los grupos vulnerables	84
Criterios adicionales para definir la población vulnerable	85
¿De qué tamaño son las poblaciones vulnerables y excluidas en Venezuela?	87
Historia y desarrollo institucional de la protección social en Venezuela 1989-1998	92
La política de protección social actual: del Plan Bolívar a las Misiones 1999-2004	98
Las reformas de la emergencia 2003	104
La lista de objeciones a las Misiones: 2004-2005	106
¿Adónde llegan las misiones y sus asignaciones?	114
Distribución y localización de las Misiones	117
Primeras conclusiones (antes de las propuestas)	122
Ejemplos de programas sociales. Más allá de las misiones	125
Programa de Protección y Cuido Infantil	126
Programa de inserción juvenil	130
Programa de transferencias a los hogares en pobreza extrema (con preferencia en hogares con adultos mayores)	134



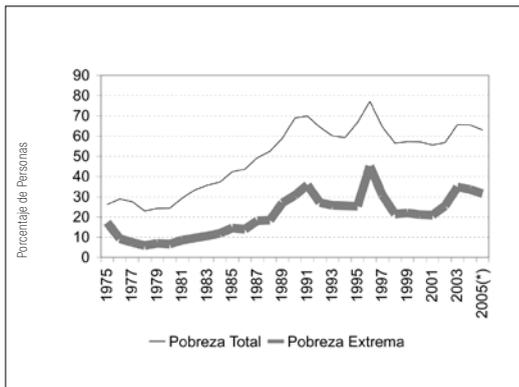
La política de inclusión social

Luis Pedro España N.

INCIDENCIA DE LA POBREZA EN VENEZUELA

La tendencia de las cifras de pobreza en Venezuela de los últimos veinticinco años muestra un país que -independientemente del cálculo y la metodología adoptada- ha incrementado sus niveles de pobreza total en más del doble y más del triple los niveles de pobreza crítica.

Entendido como el porcentaje de hogares que reportan ingresos inferiores a la canasta de consumo normativa, en Venezuela la pobreza ha aumentado de un perfil que alcanzaba a menos del 25% de los hogares en 1978 a representar, para el año 2001, más del 60%. Por su parte, los niveles de pobreza crítica, es decir, los hogares con ingresos inferiores a la canasta de consumo normativa de alimentos¹ pasaron de menos del 10% a más del 30%.



Treinta años de evolución
Porcentaje de personas en situación de pobreza 1975 / 2005

(*) Valores estimados.

Fuentes:

Matías Riutort, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB, 2002 a 2005.

CISOR. "Procesamiento Especial de la Encuesta de Hogares por Muestreo para IIES-UCAB. Primer Semestre 1999, 2000, 2001". Noviembre 2002.

CISOR. "Procesamiento Especial de la Encuesta de Hogares por Muestreo para IIES-UCAB. Primer semestre 1975 a 1997". Julio de 1998.

¹ Por convención, la canasta de consumo de normativa tiene un valor dos veces mayor a la canasta de consumo de alimentos, siempre y cuando los precios de los alimentos no hayan variado de manera distinta al promedio de los precios del resto de los bienes y servicios que componen la canasta normativa total. Este criterio también opera para el convencionalismo internacional de medición de pobreza, según el cual la línea de la pobreza es de 2 dólares por persona al día y de 1 dólar por persona al día para la pobreza extrema.

Discrepancias en las cifras de pobreza en Venezuela

"La utilización de las cifras económicas y sociales con fines políticos no es una novedad, ni es exclusivo de estos convulsionados tiempos en los que vive Venezuela. Las cifras, las de pobreza entre otras, constituyen una de las herramientas para auditar la acción gubernamental, así como el desempeño de toda la sociedad. Es por ello que cuando no se dispone de fuentes y cifras acordadas por todos, se suscitan discusiones públicas en torno a los indicadores que tratan de reflejar los aspectos mensurables de la realidad. La oposición tiene unas cifras, "sus cifras" y, por su parte, el gobierno tiene "las suyas" que, finalmente, serán las oficiales, las publicables por los organismos internacionales. Por ese camino, lo único que podemos decir es que "el país" no tiene ninguna cifra para saber cómo van las cosas.

En Venezuela nunca hemos tenido indicadores sociales oficiales, en el sentido constructivo del término. Es decir, las estadísticas gubernamentales o bien no han contado con el consenso técnico y social que permita disponer de indicadores que todos los entendidos declaran como confiables, o bien, cuando nos hemos aproximado a tenerlos, grupos de interés se encargan de desprestigiarlos.

Es fácil de entender que empresas de mercadeo y de información en general, puedan verse tentadas a desmerecer la importancia, validez y pertinencia del sistema nacional de estadísticas, cuando no desprestigiarlo directamente. Finalmente la data oficial, al ser de libre acceso para todos, se convierte en competencia para estas empresas. Hay, por lo tanto, razones económicas y políticas para preservar la reputación de las oficinas de estadística.

El prestigio estadístico no es cosa sencilla. Se necesita de rigurosidad, profesionalismo y, lo más importante, contrapeso en la conformación de los necesarios comités nacionales que pueden avalar las estadísticas. En el caso de Venezuela contamos con la rigurosidad y el profesionalismo en muchas, sino todas, de las oficinas encargadas de producir el sistema estadístico nacional. Lo que no tenemos, o a veces fallamos con mucha frecuencia, es en los consensos políticos y sociales necesarios para que las cifras nos permitan saber a todos, y en especial al propio sector público, cuándo lo estamos haciendo bien y cuándo lo estamos haciendo mal. De lo contrario, cuando carecemos de cifras que, independientemente de los métodos y tecnicismos específicos, no cuentan con el consenso plural que otorgan los comités técnicos, la sociedad anda a ciegas, no puede evaluar el rumbo, y ello es así porque finalmente el sector público conduce el barco del país sin brújula, sino confiando en su exagerada buena voluntad.

En los últimos años, durante esta administración específicamente, han sido explícitos los desacuerdos del Ejecutivo con las cifras que producen los organismos oficiales correspondientes. Los índices de precios del Banco Central de Venezuela se comparan con los precios de los bienes expendidos por MERCAL, y las estadísticas de pobreza, que publica el Instituto Nacional de Estadísticas, el propio Presidente de la República las calificó de "neoliberales".

Es una obviedad que la directiva de estos organismos está sometida a presiones políticas inmensas, las cuales pueden llegar a ser realmente ineludibles, pudiendo ello afectar severamente la credibilidad de los organismos oficiales.

Esta tendencia histórica de crecimiento de la pobreza registra picos de incremento notables. Dichos aumentos se corresponden con los ciclos recesivos que la economía venezolana ha venido registrando, al menos desde 1989, los cuales se caracterizan por fases depresivas de la economía nacional –dada la imposibilidad de sostener el crecimiento económico– acompañada por fuertes devaluaciones de la moneda producto de las recurrentes caídas de los precios del petróleo.

La evolución de la pobreza y de la exclusión en Venezuela evidencia una tendencia de aumento progresivo, caracterizada por eventos cíclicos que se corresponden a la volatilidad de los precios del petróleo y la inexistencia de políticas macroeconómicas para amortiguar su impacto en la economía venezolana.

Por todo lo anterior, una política para la inclusión social y la protección social que atienda a las particularidades venezolanas, impone el diseño de programas y acciones sociales adaptativas y flexibles, que sirvan tanto al combate de la exclusión crónica que sufren importantes sectores de la sociedad, como para disponer de un sistema de protección social que haga frente a la indeseable –pero siempre posible– ocurrencia de choques recesivos, dada la característica volátil de nuestra principal fuente de ingresos.

La discrepancia de cifras de pobreza entre el IIES-UCAB y el INE

1. La canasta utilizada por el INE es, según el Reporte Social N° 1, Año 2003, la siguiente: "La Canasta Alimentaria Normativa utilizada, es la definida en 1997 por el Comité de Estadísticas Sociales (OCEI, INN, MIN FAMILIA, FUNDACREDESA, AGROPLAN, IIES-UCV, MAC)". En 1999 esta canasta cambió, con lo cual las cifras de pobreza del INE aparecen sustantivamente más bajas que las cifras de pobreza construidas con la canasta anterior a ese año.
2. Lo que hizo bajar el valor de la canasta fue el hecho de que el INE empezó a utilizar sus propias estadísticas de precios a través de su "Programa de Precios y Consumos". Dejó de utilizar las estadísticas de precios del BCV.
3. En 1999, la pobreza no disminuyó "sustantivamente en comparación con 1998". La reducción importante en el nivel de pobreza se registró en el año 1998 en comparación con los niveles alcanzados en el trienio 1995-1997 (debido, en gran parte, a la reforma de la Ley de Trabajo de 1997-1998). Los niveles más altos de pobreza en Venezuela se registraron en los años 1995 y 1996 (producto de la crisis financiera de 1994). En 1995, primer semestre, el nivel de pobreza alcanzó a 65,2%. En 1998, segundo semestre, el porcentaje de pobreza se redujo a 50,4% (INE). En 1999, primer semestre, el nivel de pobreza fue de 50% (INE) y, para el segundo semestre, fue de 48,7% (INE). Esta leve reducción, es probable, que en parte, se deba al cambio de valoración de la canasta.
4. Las diferencias en las cifras de pobreza del IIES-UCAB y del INE se deben básicamente a aspectos metodológicos, donde el gran peso lo tiene la valoración, tanto de la canasta Normativa de Alimentos como las Canasta de Consumo Total. Esos aspectos metodológicos están referidos a dos aspectos: a. un problema de valoración de la canasta normativa de consumo y b. al sistema de imputación y reclasificación que utiliza el INE y que el IIES-UCAB no utiliza. Ello se pueden resumir como sigue:
 - IIES-UCAB continuó (a partir de 1999) valorando la canasta de alimentos de acuerdo con las estadísticas de precios del Banco Central de Venezuela.
 - IIES-UCAB no multiplica por 2 el valor de la canasta de alimentos para obtener el valor de la canasta total de consumo. El factor de ajuste dependerá de la diferencia en el comportamiento de los precios de los alimentos y del resto de los bienes y servicios que conforman el Índice de Precios al Consumidor de BCV.
 - La Encuesta de Hogares considera como "no declarado", con respecto al ingreso, a todo hogar donde al menos una persona ocupada no declara el ingreso proveniente del trabajo. Para disminuir el efecto de no-declaración, se realiza un proceso de imputación a los ingresos no declarados, lo cual mejora el promedio de ingresos familiares.

Matías Riutort
 Profesor IIES-UCAB
 (Nota solicitada para este capítulo)

Comparación entre niveles de pobreza INE - UCAB

Nivel Hogares, primer semestre de cada año (Porcentajes)

	1997	1998 (1S)	1998 (2S)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005**
Pobreza total INE	55.6	49.0	43.9	42.8	41.6	39.1	41.5	54.0	53.1	38.5
Variación absoluta		-6.6	-5.1	-1.1	-1.2	-2.5	2.4	12.5	-0.9	-14.6
Pobreza total UCAB	58.0	49.0	nd	49.9	49.5	48.2	41.5	60.2	59.6	57.9
Variación absoluta		-9.0	nd	1.0	-0.4	-1.3	-6.7	18.7	-0.7	-1.7
Pobreza extrema INE	25.5	21.0	17.1	16.6	16.7	14.2	16.6	25.1	23.5	13.3
Variación absoluta		4.5	-3.9	-0.5	0.1	-2.5	2.4	8.5	-1.6	-10.2
Pobreza extrema UCAB	25.9	20.5	nd	17.8	17.3	16.9	14.1	24.1	22.2	20.4
Variación absoluta		-5.5	nd	-2.7	-0.5	-0.4	-2.9	10.0	-1.9	-1.8

1S = Primer Semestre / 2S = Segundo Semestre.

* Los indicadores de pobreza se calculan según el ingreso total de los hogares: ingresos por trabajo más ingresos por otros conceptos diferentes al trabajo.

** Estimación. Supuestos:

Hipótesis (IIES-UCAB): el ingreso per cápita aumenta 21% desde el primer semestre 2004 al primer semestre de 2005. Este es el incremento del Índice de Remuneraciones del BCV.

Fuentes:

- Cálculos IIES - UCAB.

- INE. "Encuesta de Hogares por Muestreo" y "Estimaciones del Costo de Vida".

- CISOOR. "Procesamiento Especial de la Encuesta de Hogares por Muestreo para el IIES-UCAB, Primer Semestre 1999, 2000, 2001". Noviembre de 2002.

- CISOOR. "Procesamiento Especial de la Encuesta de Hogares por Muestreo para el IIES-UCAB, Primer Semestre 1975 a 1997". Julio de 1998.

- Ramadas, K., D. Van der Mensbrugge y Q. Wodon (2002). SimSip Popverty: Poverty and Inequality Comparisons using Group Data. Washington, D.C.:World Bank.

La volatilidad de la economía venezolana, más que justifica la necesidad de disponer de un sistema de protección para atender a la población vulnerable, población ésta que, a su vez, es víctima de la exclusión de las redes de atención social por estar fuera del alcance de la institucionalidad social del Estado; entiéndase por ella, los sistemas de educación formal, salud y seguridad social.

Pero antes de comenzar a describir las particularidades de este componente de la política social, debemos describir, brevemente, el perfil de la pobreza en Venezuela.

PERFIL DE LA POBREZA EN VENEZUELA

La pobreza en Venezuela tiene un perfil marcado por la condición de productividad en la que se encuentran los activos de los hogares en el mercado laboral, el nivel de escolaridad, el tipo de centro poblado (urbano o rural) y el lugar de residencia.

Los perfiles de pobreza muestran que la proporción de pobreza aumenta considerablemente si se trata de hogares ubicados en las zonas rurales del país y, consecuentemente, en centros poblados poco urbanizados. Mientras que en las zonas urbanas la pobreza es en promedio de 54%, en las rurales está por encima del 75%. De igual forma, los hogares pobres en la capital de la República son sólo el 36% y los de los pequeños centros poblados del interior son el 73%.

El tipo de ubicación, de los activos del hogar y el jefe, en la fuerza de trabajo establece diferencias importantes entre los patronos (sólo 37% de ellos son pobres), los empleados formales (55%) y los trabajadores por cuenta propia² (65%).

Pero la variable que más diferencia a los pobres es el grado de escolaridad. De esta forma, la pobreza entre los jefes de hogar que tienen dos años de escolaridad o menos es de 65,5%; mientras que en los que tienen una escolaridad superior a los 12 años, tal cifra se reduce a 37%. Es por ello que la principal causa de la desigualdad social en Venezuela tiene que ver con el acceso diferencial a la escuela.

Otras características sociodemográficas que explican las diferencias de ingresos de los hogares tienen que ver con la edad del jefe de hogar. De esta manera, si el jefe es muy joven, la probabilidad de ser pobre es mucho mayor que si su edad está comprendida entre 45 y 64 años. Igualmente, si el hogar está constituido por 6 ó 7 miembros, la probabilidad

² La diferencia entre trabajadores por cuenta propia y los trabajadores del sector informal, al que nos referiremos más adelante, consiste en que los primeros incluyen a los trabajadores de libre ejercicio profesional (trabajadores por cuenta propia que tienen educación superior) y la categorización del sector informal los excluye.

	1997	2001
Hogar en pobreza	60,9	57
Ubicación urbano-rural		
Área urbana	56,5	54,3
Área Rural	80,8	75,3
Tipo de centro poblado		
Área Metropolitana de Caracas	33,9	36,7
Ciudades mayores	61,9	55,1
Poblados rurales del interior	83,6	76,1
Género		
Hombre	60,9	55,4
Mujer	60,7	60,3
Edad		
24 años o menos	75,2	75,9
De 45 a 64 años	53,6	49,2
Número de miembros en el hogar		
2 y 3 miembros	44,2	38,4
6 y 7 miembros	73,3	72,2
Años de escolaridad aprobados		
2 años o menos	80,6	74,8
entre 5 y 6 años	66,6	66
12 años o más	29,3	24,6
Tipo de ocupación		
Patrón o empleador	40	37,2
Empleado	59,6	54,8
Cuenta propia	66,5	65,5

Perfil de la pobreza según características del jefe de hogar

Fuente: CISO. "Procesamiento de la Encuesta de Hogares por Muestreo", 1998 y 2001.

de ser pobre es de casi el doble a si el hogar está compuesto por 2 ó 3 miembros.

Finalmente, las diferencias por sexo de los jefes de hogar, aunque en mucho menor grado que las otras variables consideradas, indican que los hogares cuyo jefe es hombre tienen una probabilidad menor de ser pobres que la de los hogares con cabeza de familia mujer (Riutort, 1999).

Una forma de jerarquizar las características poblacionales, como explicación de la condición de pobreza de los hogares, puede hacerse por medio de la anulación de las diferencias de ingresos que son atribuibles a las diferencias en las variables sociodemográficas consideradas.

³ Riutort, Matías (1999). Crecimiento, Desigualdad y Pobreza en Venezuela. Documentos del Proyecto Pobreza N° 3. Caracas: IIES-UCAB.

Aislando el efecto que tienen las diferencias de las características poblacionales sobre el ingreso, podríamos concluir lo siguiente (Riutort, 1999):³

- *Eliminando las diferencias de **escolaridad**, la pobreza se reduciría en 21,3%.*
- *Eliminando las diferencias entre el **sector formal e informal**, la pobreza se reduciría en 19,7%.*
- *Eliminando las diferencias por **región** en la que viven las personas, la pobreza se reduciría en 18,1%.*
- *Eliminando las diferencias por el **sector económico de actividad**, la pobreza se reduciría en 13,5% y, finalmente,*
- *Eliminando las diferencias de **género**, la pobreza se reduciría en 9,7%.*

De lo anterior se concluye que las dos palancas para la superación de la pobreza en el país se encuentran en: primero, hacer todo lo posible por reducir las diferencias educativas de la población y, en segundo lugar, privilegiar como objetivo central de toda la política económica del país, elevar la oferta y el acceso a empleos productivos.

IDENTIFICACIÓN DE LOS GRUPOS VULNERABLES

Cuando la política social está compuesta por derechos que son para todos, el acceso diferenciado por parte de la población y, lo más importante, el riesgo social que los distintos grupos sociales tienen impone que la política social de protección distinga entre dichos grupos.

Para identificar a los grupos vulnerables de Venezuela utilizaremos la definición más directa, a saber: poblaciones que por sus características fisiológicas, o por el estadio del ciclo vital en que se encuentran, son especialmente sensibles a variaciones importantes en sus niveles de vida material, ya que dichas variaciones pueden traer consecuencias irreversibles.

De acuerdo con esta definición y al tipo de efectos de largo plazo a los que están expuestos los diversos sectores de la población, se han clasificado los grupos vulnerables en dos tipos,⁴ que se enumeran a continuación:

⁴ El documento donde se explica y cuantifica a distintos niveles geográficos la distribución de la población vulnerable en Venezuela se encuentra en: España, González, Santos, Zuñiga y Lacruz (2004). Identificación de los sectores sociales de mayor vulnerabilidad del Venezuela. Proyecto "Programa de Emergencia Social para Venezuela". Mimeo. Caracas.

1. Grupos con riesgo vital: para estos grupos poblacionales, las variaciones importantes en el ingreso (incluso por cortos períodos de tiempo) pueden causar, consecuencias fisiológicas difíciles de revertir.

- *Mujeres embarazadas en situación de pobreza.*
- *Niños lactantes menores de 2 años en hogares en pobreza.*
- *Niños menores de 6 años en hogares en pobreza.*
- *Adultos mayores de 65 años en estado de necesidad.*

2. Grupos con riesgo social: para la población definida de esta manera, la disminución en el ingreso puede causar consecuencias sociales difíciles de revertir. Tales consecuencias están relacionadas principalmente con la disminución de las probabilidades de inserción productiva en el mercado de trabajo.

- *Niños (7 a 14 años) fuera de la escuela (incluye trabajadores) o bajo riesgo de abandono escolar.*
- *Jóvenes (15 a 24 años) fuera de la escuela, con dificultades para la inserción laboral productiva.*
- *Familias en pobreza extrema.*

Lógicamente, y atendiendo a lo que es la división político-administrativa del país, la desagregación de la información sobre estos grupos vulnerables por entidad federal es crucial en razón de estimar la población necesitada de atención.

CRITERIOS ADICIONALES PARA DEFINIR LA POBLACIÓN VULNERABLE

Consideramos que una política de protección social para Venezuela debe tener en cuenta no sólo el problema de la vulnerabilidad (social o biológica), sino que, adicionalmente, tiene que atender los problemas de inclusión. Ciertamente, existen áreas de intersección entre ambos conceptos; sin embargo, para un país como Venezuela, donde la desigualdad tiene por causa fundamental el acceso diferencial a los servicios sociales, enfrentar de manera integral la inequidad de acceso a estos servicios es fundamental para la generación de oportunidades en los sectores empobrecidos.

Pero adicionalmente a los objetivos de ampliar los servicios sociales como base para impulsar la equidad, es necesaria una política de protección social que esté alerta ante la indeseable situación de los choques recesivos. Estas políticas de protección deberían privilegiar a los grupos vulnerables definidos según su riesgo social o biológico, pero sin dejar de lado grupos poblacionales que fueron excluidos en el pasado y que hoy cargan con las consecuencias de no haber podido recibir una escolaridad completa, encontrarse fuera de la seguridad social

o no haber recibido los servicios de salud requeridos para su pleno desarrollo.

Proteger a estos grupos contra el riesgo de abandonar las oportunidades sociales por efecto de las crisis económicas, o por las deficiencias de las redes sociales del Estado, supone el diseño de programas que le permitan a estas familias no tener que optar por estrategias de liquidación de activos u oportunidades (servicios sociales) que, a la postre, les resultarán muy desfavorables. Prevenir la deserción escolar, la incorporación compulsiva y obligada por la crisis de la mujer al trabajo dejando a los hijos sin el debido cuidado, el descuido de la salud y de la medicina preventiva, el peligro de someter a los jóvenes al riesgo de utilizar prácticas transgresoras o delincuenciales, el propio embarazo precoz producto de la deserción escolar de las adolescentes y jóvenes, así como prevenir situaciones familiares indeseadas como el abandono de ancianos, alcoholismo, violencia familiar y contra la mujer, entre otros, son el tipo de comportamientos que deben tratar de minimizarse en momentos de crisis económicas o producto de la simple exclusión a las oportunidades.

El diseño de programas sociales que contrarresten las decisiones perjudiciales que se ven obligados a tomar los miembros de los hogares pobres con el fin de defender los niveles de ingreso familiar, justifica la identificación y calificación de los jóvenes, adolescentes, niños y mujeres como población susceptible de incorporarse en los sistemas de protección social.⁵

En general y sin tomar en cuenta las acciones transgresoras, la literatura indica que son tres los tipos de decisiones que toman los grupos sociales sometidos a restricciones de ingresos:

1. *Reducción del consumo o empeoramiento de la calidad de los bienes y servicios básicos.*
2. *Incremento de la tasa de actividad de los hogares.*
3. *Utilización de los activos del hogar (vivienda) para generar ingresos.*

Desde este punto de vista, los programas de protección quedarían definidos en razón de su impacto para interferir sobre estos comportamientos de los hogares pobres a las contracciones del ingreso. Tal agrupación de programas sería:

⁵ Con el fin de ilustrar lo anterior, podemos decir que la ocurrencia de "los terribles ajustes económicos" tiene unas consecuencias para las familias pobres que pueden ser tan severas como irreversibles. ¿Qué culpa tendrá un pobre niño recién nacido de haber nacido en un año cuando cayeron los precios del petróleo? ¿Quién protege al jovencito de 13 ó 14 años de la mala suerte que tuvo al entrar al difícil séptimo grado justo cuando el papá se quedó sin trabajo por la recesión económica? ¿Por qué la niña tiene que abandonar la escuela para cuidar a la hermanita menor porque ahora la madre tiene que trabajar para que entre algo más de plata a la casa?

- **Programas de subsidios** para impedir el empeoramiento del consumo de alimentos.

- **Programas que permitan o faciliten la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo** sin que ello suponga desatender a sus hijos menores. Para lograrlo, son básicos los programas que masifiquen redes de atención de cuidado infantil. Adicionalmente se requieren programas de apoyo a los escolares para evitar su deserción, especialmente en aquellos grupos poblacionales donde la reducción del costo de oportunidad es crucial para mantenerlos dentro de las escuelas. Programas de entrenamiento laboral para las mujeres y políticas de empleo para madres trabajadoras desempleadas y jóvenes. En esta área es donde más diverso debe ser el diseño de programas de atención a la población vulnerable.

- Por último, programas de titularidad de la propiedad o **la formalización de los activos** a fin de facilitar su uso para los fines de generación de empleo (alquiler, venta, colaterales, espacio comercial o artesanal, etc). No obstante, para el caso venezolano y, en el corto plazo, puede que los títulos supletorios y los permisos de comercialización de las alcaldías sean suficientes, sin desmerecer lo que pueda hacerse en cuanto a formalizar la propiedad de los sectores pobres.

Sin embargo, dejemos por ahora lo que sería el diseño de los programas de protección e inclusión para adentrarnos en la descripción de la evolución de la población vulnerable.

¿DE QUÉ TAMAÑO SON LAS POBLACIONES VULNERABLES Y EXCLUIDAS EN VENEZUELA?

El origen y persistencia de la desigualdad social en Venezuela está fundamentalmente centrado en el acceso diferencial a los servicios sociales. Tanto en términos de calidad como de equidad, los servicios de educación, salud y seguridad social, suelen estar distribuidos de forma similar a como la sociedad está dividida. Las oportunidades sociales que provienen de la posibilidad de contar con servicios y bienes que permitan la acumulación de capital humano, social y físico, guardan un patrón desigual que reproduce, cuando no empeora, las condiciones de pobreza de los niños, adolescentes y jóvenes que pertenecen a hogares pobres.

A lo largo del ciclo vital de los miembros que pertenecen a hogares en situación de pobreza, es posible identificar las brechas o déficit de atención social. Éstos deberán constituirse en metas de ampliación y mejoramiento de los servicios sociales por parte de una política social que decida enfrentar los problemas de desigualdad.

Identificar y localizar a estos grupos es fundamental para estimar los requisitos institucionales y financieros requeridos para alcanzar a esta población y brindarle la protección e inclusión social con las que hoy no cuentan.

A través de los sistemas de información y estadísticas nacionales es posible identificar y localizar geográficamente a los grupos que hemos definido. De todas las herramientas disponibles en Venezuela (descontando estudios específicos o puntuales que se han hecho, como las encuestas de seguimiento de las misiones, o anteriormente la denominada encuesta social –por parte del INE–, o las encuestas sobre la situación de la pobreza –hechas por la UCAB en 1998 y 2006–) son los censos nacionales y la encuesta de hogares por muestreo, los instrumentos de medición recurrente más importantes con los que contamos. El censo tiene la virtud de soportar desagregaciones territoriales a nivel parroquial o de segmento censal.⁶ De allí que, para efectos de la planificación del tipo de política de la que estamos hablando, el censo es una herramienta insustituible.

Desde las variables que aporta el Censo (2001) podríamos calcular a las poblaciones requeridas de protección e inclusión de la siguiente manera:⁷

- *Más de 50% de los nacimientos no se registran el mismo año de ocurrencia.*⁸
- *756.000 niños menores de 2 años, pertenecientes a hogares pobres, tienen necesidades de cuidado y prevención (51% del total).*⁹
- *653.000 niños entre 3 y 6 años que no asisten al preescolar (33% del total).*

⁶ El segmento censal es una unidad territorial estadística que agrupa a espacios geográficos compuestos por 200 viviendas.

⁷ A excepción de que se diga lo contrario, estos déficits de atención están calculados sobre la base de estadísticas censales del 2001, las hipótesis de pobreza estimadas por el IIES-UCAB para ese mismo año, y los registros administrativos de cobertura aportados por dependencias del sector social -Ministerio de Educación y Ministerio de Salud-.

⁸ INE (2001). *Anuario de Estadísticas Vitales*.

⁹ A la población objetivo estimada se le descuenta la cobertura actual del Programa Hogares de Cuidado Diario para la población menor de 2 años (poco menor de 60.000 niños).

- 142.000 niños entre 7 y 12 años que no asisten a la escuela básica (5% del total).
- 208.000 jóvenes entre 13 y 15 años que no asisten a la escuela básica de tercer nivel (15% del total) y 360.000 (40% de los jóvenes entre 16 y 17 años) a la educación media.
- 952.000 personas sin inserción social. Ni estudian ni trabajan (38% son jóvenes y 75% de ellos son hombres).
- Poco más de 250.000 personas que hablan alguna lengua de minorías étnicas (que declaran pertenecer a pueblos indígenas son cerca de 500.000 personas, es decir, el 2,2% de la población total).
- 1.200.000 personas analfabetas.
- 1.100.000 personas con discapacidad.
- Entre 757.000 y 910.000 familias en pobreza extrema (según el criterio de pobreza utilizado).

Identificando las poblaciones por el nivel de riesgo al que están sometidas, las que tienen riesgo biológico serían (2002):¹⁰

- Mujeres embarazadas en situación de pobreza: 448.981.
- Niños menores de 5 años en pobreza extrema: 904.940.
- Adultos mayores en estado de necesidad: 375.408.

Por otra parte, considerando el riesgo social al que están sometidas las poblaciones de niños y jóvenes para 2002 tendríamos las siguientes magnitudes:

- Niños trabajadores: 123.516 niños de 10 a 15 años.
- Niños en riesgo grave: 204.775.
- Niños en riesgo moderado: 615.017.
- Jóvenes en riesgo grave: 970.841.
- Jóvenes en riesgo moderado: 612.224.

Si comparáramos la evolución de estos riesgos entre 1988 y 2002 veríamos que las poblaciones que van aumentando su riesgo de manera importante son precisamente, aunque no exclusivamente, las poblaciones juveniles. Entre otras cosas, el envejecimiento de la población hace que la política de protección que anteriormente se concentraba en niños

¹⁰ Para las definiciones ver texto paralelo.

(como veremos en el próximo apartado), en el futuro próximo el centro de gravedad de estas políticas serán los jóvenes, probablemente sin que hayamos resuelto el problema de los niños. De hecho, el sesgo de las misiones sociales en la población juvenil (misiones Rivas, Sucre, sin descontar Vuelvan Caras) puede ser una respuesta a los cambios demográficos del país.

Entre 1988 y 2002, el aumento de los niños trabajadores, así como el incremento de la probabilidad de desertar de la escuela, son los riesgos mayores para la población de 7 a 14 años. El riesgo de deserción entre los 7 y 14 años aumentó en 8% y el número de niños trabajadores creció en 47%.

Por su parte, los aumentos de la población juvenil en situación de riesgo social experimentados durante estos años hacen que en la actualidad casi un quinto de la población de 15 a 24 años se encuentre en situación de vulnerabilidad. El riesgo grave juvenil creció 62% y el moderado más de 43% entre 1988 y 2002.

Ello da cuenta de una sociedad que no está dando oportunidades a sus jóvenes y, en consecuencia, las recesiones económicas pueden quitarles definitivamente la oportunidad de ascenso o progreso social.

Finalmente, el riesgo social simplemente reproduce y amplifica lo que es el déficit crónico de atención social, a saber: la educación preescolar, la educación básica de tercer nivel, la educación diversificada y la profesional.

Definición del nivel de riesgo social en niños y jóvenes

• Niños de 7 a 14 años en situación de riesgo social

Se clasifica a los niños de acuerdo con sus características en tres variables: asistencia escolar, años de escolaridad aprobados y situación de pobreza. Los grupos elaborados son los siguientes:

Riesgo social leve:

niños que asisten a un centro de enseñanza, pero muestran retraso escolar (menos años de escolaridad aprobados que los correspondientes a su edad) o residen en hogares en situación de pobreza.

Riesgo social moderado:

niños que asisten a un centro de enseñanza, tienen retraso escolar y son pobres.

Riesgo social grave:

niños que no asisten a un centro de enseñanza.

Sin riesgo social:

niños no pobres que asisten a centros de enseñanza y que no presentan retraso escolar.

• Jóvenes de 15 a 24 años en situación de riesgo social

Se clasifica a los jóvenes de acuerdo con sus características en dos variables: exclusión laboral y situación de pobreza. Exclusión laboral es una variable creada, que busca identificar a los jóvenes con dificultades para integrarse en el mercado de trabajo. Los criterios en los cuales se basa esta variable fueron tomados de González (2000) y son los siguientes:

Jóvenes que se declaran en otra situación.

Jóvenes hombres que se declaran en quehaceres del hogar.

Jóvenes mujeres solteras que se declaran en quehaceres del hogar.

Jóvenes desempleados por más de 6 meses.

Jóvenes ocupados en el sector informal.

Una vez identificados los jóvenes que se encuentran en situación de exclusión laboral, los niveles de riesgo se establecen al cruzar esta información con la de pobreza, de la siguiente manera:

Riesgo social moderado:

jóvenes que se encuentran en situación de exclusión laboral y residen en hogares no pobres.

Riesgo social grave:

jóvenes que se encuentran en situación de exclusión laboral y residen en hogares pobres.

Sin riesgo social:

jóvenes que no presentan exclusión laboral, es decir, los que se declaran estudiantes, los trabajadores del sector formal, los desempleados de corta duración, los que buscan trabajo por primera vez y las mujeres casadas dedicadas a quehaceres del hogar.

Atender estos grupos requiere no sólo de políticas de protección social, sino también de reformas estructurales de la política educativa, de salud y seguridad social. De lo contrario, se estaría actuando del lado de la vulnerabilidad y la exclusión, pero sin atacar su fuente generadora, es decir, las deficiencias de las redes sociales del Estado. Efectivamente, esa es precisamente una de las críticas a las misiones sociales, que desarrolla en la actualidad el Gobierno Nacional ya que, en el mejor de los casos, actúan sobre los excluidos de la red social, pero no sobre la red social misma.

Sin embargo, una política de protección social que pretenda relacionarse integralmente con la política social general, debe tomar en cuenta la reducción del déficit y enfrentar la vulnerabilidad.

Por otra parte, la prevalencia en el tiempo de estos déficits crónicos ha significado para un porcentaje muy alto de hogares pobres venezolanos –caracterizados por sus jefes de hogar–, bajos niveles de capital humano y social para participar y generar riqueza. En otras palabras, la acumulación por más de 25 años de estos déficits de atención social, ha hecho que hoy hasta un 56% de los jefes de hogar del país,¹¹ pueda tener dificultades para acceder a empleos productivos y, por esta vía, participar del crecimiento económico.

Los hogares que exhiben tales carencias de tipo estructural deben ser objeto de políticas donde la consideración de las causas y consecuencias de la pobreza de dichos hogares deben ser atendidas simultáneamente. Desde las causas, por medio de programas sociales de reentrenamiento laboral y brindando oportunidades de empleo. Desde las consecuencias, auxiliando a los grupos vulnerables y a la porción de hogares en situación de pobreza extrema.

Llegados a este punto, debemos revisar cuál ha sido el desarrollo institucional del sector de protección social (o programas sociales como

¹¹ Estimaciones propias a partir del procesamiento de la Encuesta de Hogares por Muestreo del INE para 2001. Se calificaron los hogares por el jefe de hogar, según tres características: pobreza de ingreso, edad superior o igual a los 35 años y nivel de escolaridad por debajo del promedio nacional.

se le conocía en nuestro país, o misiones como se les denomina actualmente), a fin de identificar cuáles son los haberes y déficits con los que cuenta el país para enfrentar los problemas de equidad, tanto en sus causas como en sus consecuencias.

Para ello haremos un recorrido histórico, desde los programas sociales de Carlos Andrés Pérez en 1989, hasta las misiones de Hugo Chávez entre 2003 y 2006, pasando, claro está, por las distintas variantes introducidas en 1996 durante la presidencia de Rafael Caldera y el programa de La Agenda Venezuela.

HISTORIA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN VENEZUELA 1989-1998

Los sistemas de protección social en Venezuela, tal y como lo que entendemos en la actualidad, es decir diferenciados y complementarios al sistema de prestación de servicios sociales, son de fecha relativamente reciente. No fue sino a partir de 1989, con la implementación del primer programa de ajuste macroeconómico, asistido por los multilaterales, cuando en Venezuela aparece el concepto de los programas compensatorios focalizados en poblaciones vulnerables a los efectos negativos de las políticas de ajuste.

El aprendizaje fue relativamente rápido y en el marco de lo que fue el “Plan para el enfrentamiento de la pobreza” se agruparon un conjunto de programas y subprogramas para atenuar los problemas que enfrentaban los pobres.

“Mediante esos programas se transferían servicios, dinero y bienes a hogares en situación de pobreza, para tratar de reforzar sus ingresos y de detener el desmejoramiento de su calidad de vida”.¹²

La batería de programas sociales que se diseñó durante el período 1989-1993 fue la siguiente:¹³

Nutrición:

- 1. Beca Alimentaria (subsidio directo monetario).*
- 2. Beca Láctea y de Cereales (asociada a la beca alimentaria).*
- 3. Vaso de Leche Escolar.*
- 4. Merienda Escolar.*

¹² Parra y Lacruz (2003). *Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela. Caso de los Multihogares de Cuidado Diario*. Caracas: CISOR, p. 13.

¹³ Comisión Nacional para el Seguimiento de los Programas Sociales -CONASSEPS-.

5. *Comedores Escolares.*

6. *Lactovisoy al Escolar.*

Educativos:

7. *Dotación de útiles y uniformes escolares.*

8. *Ampliación de la cobertura de los preescolares.*

9. *Compensación socio-pedagógica y cultural.*

10. *Capacitación y empleo juvenil.*

11. *Subsidio al pasaje estudiantil.*

Protección Social:

12. *Hogares de Cuidado Diario.*

Salud:

13. *Atención Materno-Infantil (PAMI).*

14. *Ampliación de la Atención Materno-Infantil.*

Vivienda e Infraestructura:

15. *Vivienda rural.*

16. *Mejoramiento urbano de barrios.*

17. *Inversión Social Local.*

Empleo y Seguridad Social:

18. *Seguro de Paro Forzoso.*

19. *Apoyo a la Economía Popular.*

20. *Beca Salario.*

De esta inmensa lista de programas sociales, muchos de ellos sólo quedaron en anuncios o con muy baja ejecución, tal y como fue el caso de las beca salario, el mejoramiento urbano de barrios, y el programa denominado de compensación socio-pedagógica. Otros sólo lograron ejecutarse dos o tres años después de su diseño, como los programas de inversión social local y el programa de ampliación de preescolares.

Muchos de estos programas chocaban con acciones del sector público en sus esferas tradicionales, se competía con ellas y, en no pocas ocasiones, esas superposiciones institucionales propiciaban bajos niveles de cooperación entre las distintas instancias gubernamentales o, incluso, sabotaje abierto, tal como fue el caso de los programas de salud denominados como PAMI y los de ampliación de la atención materno-infantil.

Otro conjunto de programas se solapaba hasta coexistir tres o cuatro acciones con la misma población objetivo y el mismo ámbito a atender (caso de los programas nutricionales). No faltaron los programas que tuvieron problemas de financiamiento (seguro al paro forzoso) o retra-

sos en las asignaciones que ponían en peligro su continuidad y ocasionaban malestares y protestas (subsidio al pasaje estudiantil).

Lógicamente, no todos estos programas tuvieron problemas tan severos como para impedirles llegar a la población beneficiaria. Entre los programas que podrían calificarse de exitosos debe señalarse a la beca alimentaria, la cual se convirtió en un subsidio masivo para los sectores populares. En segundo término habría que mencionar a los hogares de cuidado diario, programa que logró crecer, gracias al plan de expansión masiva, de 10.000 niños que atendía a principios de 1989 a cerca de 200.000 para finales de 1993.

En esta primera etapa de ejecución del nuevo sistema de protección social del país se produjo un conjunto de problemas, además de los señalados, que a la postre se constituyeron en una matriz de opinión desfavorable hacia los mismos.

Así, por ejemplo, ninguno de estos programas tenía sistemas de focalización e identificación de beneficiarios que permitiera mejorar las acciones redistributivas que los justificaban. Los métodos indirectos de focalización—identificación de establecimientos de prestación de servicios ubicados en zonas urbanas populares o según la residencia de los beneficiarios a niveles territoriales tan agregados como municipios—no lograban diseccionar la heterogeneidad de las zonas populares, de forma tal que la sobrecompensación de algunos sectores o, incluso, la redistribución regresiva, fue una de las críticas permanentes.

Por otra parte, estos programas compensatorios fueron acusados de asistencialistas y paternalistas. Se les criticaba por ser propiciadores de auspiciar y promover comportamientos facilistas entre las comunidades en pobreza, lo cual reforzaba el fatalismo de los grupos pobres y mermaba sus posibilidades de salir de la pobreza.¹⁴

La ausencia de condicionantes conductuales exigidos a los grupos beneficiarios en función de promover comportamientos productivos y activos, la ausencia de exigencias de contraprestación a los beneficiarios por la transferencia recibida, el poco o ningún control sobre el uso indebido o autodestructivo de las transferencias monetarias, entre otros, formaban parte del coctel de críticas que recibió la beca alimentaria como principal programa de compensación.

Algunas de las críticas señaladas fueron incorporadas como parte de la agenda de reformas incorporada, unos años después, cuando Venezuela entra en su segundo programa de ajuste estructural con el apoyo técnico de las agencias multilaterales.

¹⁴ En estudios de opinión de los beneficiarios y no beneficiarios de los programas sociales de la Agenda Venezuela, realizados por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB entre 1997 y 1998, se obtuvo evidencia de este tipo de prejuicios frente a los programas sociales del PEP y de la Agenda Venezuela. Ver: *Encuesta de Opinión sobre los Programas Sociales de la Agenda Venezuela*. Caracas: IIES-UCAB, 1998.

En 1996 se establece en el país un segundo plan de ajuste macroeconómico denominado “La Agenda Venezuela”. El componente de compensación social quedó conformado por el diseño y ejecución de 14 programas sociales. En esta ocasión, aplicaron algunas lecciones institucionales resultantes de la ejecución de programas sociales en el período 1989-1993. Entre las enseñanzas tomadas en cuenta se pueden destacar:

- 1. Ubicar en la propia institucionalidad del Estado, y no en figuras paralelas, los organismos encargados de ejecutar los programas.*
- 2. Utilizar las redes de desarrollo local pero sin sobreestimarlas, destinar en lo posible los recursos nacionales para los programas sociales (para no depender de los recursos de las multilaterales dadas las dificultades de ejecución que el país y los condicionamientos de desembolsos impusieron en el pasado).*
- 3. Tratar de mejorar los sistemas de focalización de los programas por medio del diseño de un sistema de identificación de beneficiarios, el cual se desarrollaría sobre la marcha y sin depender de él para comenzar con la implementación de la Agenda.*

Mención especial merece el papel que jugaron los gobiernos subregionales en la ejecución de estos programas. Para 1996 ya el país contaba con una experiencia de desarrollo y fortalecimiento institucional por parte de las gobernaciones y alcaldías que se había iniciado en 1989 con la elección directa de los gobernadores y alcaldes. Ello permitió mejorar el nivel de ejecución de los programas, incluso para el caso de los programas sociales nuevos. La reducción de la curva de aprendizaje institucional, que tradicionalmente mostraban las instituciones del sector social, fue disminuida sensiblemente, al punto de que programas como PROAL, PAE o SUMED alcanzaron metas de ejecución importantes en corto tiempo.

Los 14 programas sociales de la Agenda Venezuela fueron:

- 1. Subsidio familiar:** *monetización de todos los subsidios directos entregados a partir de 1989.*
- 2. Alimentación estratégica (PROAL):** *subsidio de cinco productos de la dieta básica por medio de la red de abastecimiento popular existente.*
- 3. Alimentario escolar (PAE):** *sistema de complemento nutricional prestado por la comunidad y administrado por los maestros.*
- 4. Desayuno, merienda y comedores escolares.**

5. **Dotación de útiles y uniformes escolares.**
6. **Suministro de medicamentos (SUMED):** *subsidio a medicinas.*
7. **Alimentario Materno-Infantil (PAMI).**
8. **Dotación de material médico-quirúrgico.**
9. **Hogares y multihogares de cuidado diario.**
10. **Subsidio al pasaje estudiantil.**
11. **Capacitación y empleo joven.**
12. **Fortalecimiento social:** *programa de empleo temporal basado en el mantenimiento de infraestructura de servicios sociales y comunitarios.*
13. **Incremento de las pensiones:** *dirigido a los beneficiarios en el sistema contributivo de seguridad social.*
14. **Atención integral al anciano:** *Sistema de pensiones no contributivas.*

De estos programas, la mitad fueron heredados de la administración anterior (Carlos Andrés Pérez, 1989-1993). Esta lista de programas también padeció de muchos de los problemas de sus antecesores. Sin embargo, la acción del Estado en el área de protección social terminó concentrándose en cuatro ámbitos, a saber,

1. **La protección a la infancia.**
2. **Los subsidios masivos**
(a la espera del desarrollo de los sistemas de identificación que permitieran mejorar la focalización).
3. **Los servicios alimentarios, de útiles y transporte a los escolares, y**
4. **Los sistemas pensionales a los ancianos**
(contributivo y no contributivo).

Cabe destacar que los programas de abastecimiento y subsidios indirectos a los alimentos básicos, así como a las medicinas, constituyeron la novedad de los programas de la Agenda Venezuela frente a los del Programa de Enfrentamiento a la Pobreza del período 1989-1993. Ya para entonces mucho de los dogmas que inspiraron la política social de las reformas económicas de primera generación (años ochenta y principios de los noventa) habían sido superados. Tal y como fue el caso de programas de subsidios indirectos, lo cuales debido al riesgo de posibles regresividades tendían a ser desechados de la oferta gubernamental de programas de protección. Aun cuando nunca se evaluó el sentido progresivo o regresivo de la distribución de ingresos que supo-

nían estos subsidios indirectos a los alimentos y a las medicinas, por mencionar los más importantes, ellos también tuvieron problemas importantes de focalización, dado que el mecanismo utilizado para seleccionar y asignar los subsidios correspondía sólo a la localización geográfica —y la correspondiente tipificación socioeconómica agregada— de los establecimientos que recibían los subsidios, a saber, bodegas ubicadas en zonas populares y farmacias próximas a los ambulatorios. En cualquier caso, digamos que se tenían los mismos problemas de focalización que los subsidios directos, por lo tanto los errores de focalización debieron ser similares para los dos tipos de subsidios.

Hay que señalar que los programas de la “Agenda Venezuela”, si bien contaron con el “visto bueno” de las agencias multilaterales, nunca fue posible llegar a la celebración de contratos de préstamo para su financiamiento. La ayuda multilateral para estos programas fue, en el mejor de los casos, de asistencia técnica, con la idea de que en un tiempo breve se llegase a definir y concertar un programa de financiamiento a los programas de protección social.

La pésima experiencia del país ejecutando recursos de estas agencias, generó resistencias para acceder a un programa de ayuda financiera para el área social. Así que desde la aprobación y ejecución de la “Agenda Venezuela” hasta el final del gobierno en 1998 no se firmó ningún préstamo con las multilaterales, con la excepción del Programa de Apoyo a las Iniciativas del Sector Social (PAIS) por 20 millones de dólares a ser ejecutado en cuatro años.¹⁵

Respecto a la valoración formal de estos programas, no han sido muchas las evaluaciones de impacto. En el mejor de los casos y mientras duró la Comisión Nacional para el Seguimiento de los Programas Sociales (CONASSEPS), se llevaron a cabo las evaluaciones de gestión financiera de cada uno de los programas de compensación social.

Mención aparte merece el programa de los Hogares de Cuidado Diario, que ha sido uno de los programas sociales más estudiados en el país y el cual llegó a contar con un sistema de evaluación y seguimiento que reportaba información de ejecución física, financiera, evaluativo del servicio en razón a un patrón normativo, de impacto nutricional y, en algunas ocasiones, hasta de impacto de desarrollo infantil.¹⁶

Muchos programas no eran susceptibles de ser evaluados, bien porque se carecía de los equipos técnico-profesionales necesarios en las propias dependencias, o porque se carecía de la voluntad política y geren-

¹⁵ Información y opinión obtenida de una entrevista con la ex ministra de la Familia, Mercedes Pulido de Briceno, coordinadora del Gabinete Social (1993-1997).

¹⁶ El Programa Hogares de Cuidado Diario desarrolló por 9 años consecutivos un sistema de evaluación y seguimiento para medir el impacto de sus distintos componentes. Norma González de Piñango, *24 años de historia. Los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario: 1974-1998*, Ministerio de la Familia, Caracas, s/f.

cial para hacer tales evaluaciones. En este sentido, es bueno señalar que la mayoría de las pocas evaluaciones que se hicieron fueron por medio de instancias externas, tales como universidades, auditores independientes u oficinas consultoras y con el apoyo de las agencias multilaterales.

Precisamente la poca información respecto al impacto de los programas sociales del sistema de previsión social, tanto en los tiempos del Plan de Enfrentamiento de la Pobreza como de la Agenda Venezuela, ha hecho que el diseñador de políticas públicas, el decisor político y la opinión pública en general opinen y decidan sobre ellos con cierta ligereza y en razón de prejuicios antes que en base a evaluaciones objetivas.

De hecho, cada nueva administración que se ha enfrentado a los sistemas de protección social del país: Pérez (1989-1993); Velásquez (1993); Caldera (1994-1998) y Chávez (1999-), lo ha hecho sin criterios objetivos desde los cuales orientar y justificar sus decisiones de asignación de recursos, fortalecimiento institucional, reestructuración o eliminación. Curiosamente, y no por casualidad, el programa social más estudiado en el país (los Hogares de Cuidado Diario), ha sido el que, también, más ha logrado sobrevivir a las iniciativas reformistas de cada gerente que se encarga de la política de previsión social en Venezuela.

LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL ACTUAL: DEL PLAN BOLÍVAR A LAS MISIONES 1999-2004

El gobierno de Hugo Chávez asume funciones en 1999 decidido a atender lo que él mismo llamó la “Emergencia Social”. Tener en cuenta esa emergencia le supuso actuar sobre dos frentes: en primer lugar, activar un plan de emergencia social con el fin de atender a la población en las áreas de nutrición, salud y, como parte de estrategias de empleo rápido, el mejoramiento, reparación y remodelación de centros educativos e infraestructura urbana en los sectores populares.

Para ello se activaron “operativos” de fines de semana coordinados y adelantados por efectivos de las Fuerzas Armadas. El Plan Bolívar 2000 consistió en que cada comandante de guarnición de la Fuerza Armada debía implementar un plan de atención social según unos lineamientos bastante agregados, de forma tal que cada guarnición activaba sus operativos a su buen saber y entender.

La segunda tarea, ya de mayor aliento, consistía en la reforma del sector social. La fusión de algunos de los ministerios del área (por medio de la reforma de la Ley de Administración Pública), concentrando la totalidad

de las funciones centrales del Estado Social en los Ministerios de Educación, Cultura y Deportes, y de Salud y Desarrollo Social. Esta fue una de las primeras iniciativas de corte institucional. Por otra parte, se creó el Fondo Único Social, institución que agruparía la coordinación y financiamiento de la red de protección social del Estado.

Desde el punto de vista programático, podríamos decir que tres son los documentos principales que han tratado de orientar la acción del sector social en general y, en particular, en la política de protección social. Todos ellos referidos a tratar de orientar lo que fue la primera parte de este gobierno, es decir, hasta la aparición de las misiones en 2003.

Esos documentos son: 1. la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2. El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 (aprobado por la Asamblea Nacional en 2001) y, 3. El Plan Estratégico Social del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

La nueva Constitución de 1999 es, para la actual administración, su programa de gobierno. Específicamente para el sector social, el excesivo detalle de la misma ha permitido que no sólo allí se demarquen cuáles son los derechos y servicios sociales que deben ser garantizados por el Estado, sino que además, en no pocas ocasiones, se establecen algunas especificidades sobre cómo deben ser prestados esos servicios. Sin embargo, y como se entenderá, por muy específica que sea nuestra Constitución en este apartado, aun así no puede ser ni es un plan social de acción.

La Constitución,¹⁷ considerada como primer documento orientador de la acción pública, establece la garantía al derecho a la maternidad y a la paternidad (Art. 76); a la protección integral de la infancia, como prioridad absoluta (Art. 78); al logro del tránsito productivo hacia la vida adulta de los jóvenes (Art. 79); el derecho a la salud como obligación del Estado como parte del derecho a la vida (Arts. 83, 84, 85 y 86); la protección a las personas en situación de discapacidad (Art. 81); el derecho a la educación gratuita y obligatoria hasta el nivel medio diversificado (Arts. 102 y 103); el derecho a la vivienda (Art. 82) y el derecho al trabajo, la remuneración adecuada y la seguridad social (Arts. 80, 87 y 86).

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, en éste se establecen algunos principios que resultan muy importantes para lo que podría ser la implementación de un sistema de protección social. Los lineamientos establecidos en dicho plan, son:¹⁸

¹⁷ — Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

¹⁸ — Ministerio de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*, Caracas, 2001

- *La universalidad: asegurar a todos en los sectores sociales que establece la Constitución.*
- *La equidad: según la premisa de “darle a cada quien según su necesidad y pedir de acuerdo a su capacidad”.*
- *La participación: dotar de poder a los ciudadanos para que logren efectivamente actuar sobre los planteamientos, seguimiento, ejecución y evaluación de la acción social del Estado.*
- *La corresponsabilidad: asumiendo que la garantía de los derechos sociales no son responsabilidad exclusiva del Estado sino también de la sociedad, comunidades e individuos.*

De lo más significativo resulta destacar que para el Plan Nacional, la equidad social implica dejar de apuntalar las acciones dirigidas a sectores excluidos para erradicar la pobreza o efectuar distinciones entre los diferentes grupos sociales. Se descarta de esta manera la selectividad de los beneficiarios de los servicios sociales básicos, dado que todos tienen derecho a su disfrute. “Políticas de ‘combate a la pobreza’ o de ‘protección de grupos vulnerables’ son abiertamente descartadas, al igual que conceptos como los de ‘focalización’”.¹⁹

Si nos atenemos a lo señalado en dicho Plan, evidentemente esta administración no pretendía, o en ella no tendría lugar, la ejecución de un plan de protección social con un cariz siquiera similar, a como este tema se había entendido en los últimos 10 años y, lo que es más, a como se aplica normalmente en los países en desarrollo.

La postura normativa de la universalidad, que podríamos reducir bajo el simplismo de “de todo, para todos”, confronta problemas con la aspiración de equidad y redistribución del ingreso que el propio gobierno dice auspiciar.

La política social es, por excelencia, la política de la redistribución progresiva del ingreso y, para lograr ese objetivo, es necesario distinguir entre los distintos sectores sociales. Tal perspectiva normativa le ha traído problemas importantes al gobierno a la hora de realizar reformas dentro del sector, tales como la de la seguridad social, la cual no ha logrado avanzar –después de siete años– entre otros, por la perspectiva universalística que inviabiliza financieramente a la reforma.²⁰

¹⁹ Parra y Lacruz, op. cit., p. 25.

²⁰ Ver Ricardo Villasmil Bond Bond (2002). La Reforma del subsistema de pensiones. En: *Seguridad Social: Aportes para el Acuerdo*. Documentos del Proyecto Pobreza, V. 3. Caracas: UCAB-ACPES-USB, pp. 57-84.

El principio redistributivo de la política social es situado por este Plan Nacional en el fortalecimiento de la economía social, la democratización de la propiedad de la tierra, la generación de empleo productivo y la reestructuración del sistema de prestaciones sociales a los trabajadores.

Por último y en cuanto al Plan Estratégico Social, también del año 2001, éste pretendía ser el documento orientador de la política de desarrollo social del gobierno. El área de desarrollo social se había convertido en un apéndice del Ministerio de Salud –luego de las reformas de la administración pública del año 1999–. En esta área fue donde se concentró la herencia de los programas sociales compensatorios o de protección social de los gobiernos anteriores. Este Plan trató de conciliar los programas de atención a la población excluida heredados de las administraciones pasadas, junto a los lineamientos esbozados por el Plan Nacional. Tarea, que como se entenderá, era imposible dadas las distancias normativas de ambos. En consecuencia, el Plan Estratégico Social se restringió a ser un listado de tareas del Viceministerio de Desarrollo Social.

Más allá de los documentos, lo cierto fue que los intentos de reforma del sector ensayados a partir de 1999 se habían convertido en un conjunto de iniciativas y reformas a medio camino que convivían con los antiguos programas sociales, algunas de sus instituciones y sus equipos técnicos. La superposición de funciones, la ausencia de rectoría, la multiplicidad de instituciones de muy variada procedencia y la inexistencia de coordinación entre ellas. Todo esto hacía que la atención a los grupos de menos recursos se mantuviera en el campo de la asistencia social por medio de operativos en localidades y barriadas urbanas organizados por diversas instituciones del Estado.

Más que planes o programas, las reformas del sector, a nivel del gobierno central, terminaron articuladas en torno a cinco instituciones que desarrollaban cierto número de programas. Ellas son:

1. **El Proyecto País del Ministerio de la Defensa:** *ejecuta el Plan Bolívar 2000 y sus operativos de atención social.*
2. **El Ministerio de Salud y Desarrollo Social:** *además de administrar la red de atención en salud y su coordinación con las gobernaciones de estado, es el Ministerio de adscripción del Servicio Nacional Autónomo de Atención al Niño y a la Familia (SENIFA), responsable del programa de los Hogares de Cuidado Diario. Así como del Fondo de Inversión Social (FONVIS), encargado de administrar los programas de préstamo del área social con el Banco Interamericano de Desarrollo.*
3. **El Fondo Único Social (FUS):** *si bien iba a ser el organismo encargado de concentrar toda el área de*

desarrollo social o las acciones de los programas sociales de protección, las dificultades normativas señaladas y el carácter de tesorería social que terminó adquiriendo –alcabala de transferencia de ingresos desde la tesorería nacional hacia las organizaciones ejecutoras de los programas–, hizo de este Fondo un organismo auxiliar del Proyecto País del Ministerio de la Defensa, de las visitas a las comunidades por el Ejecutivo Nacional o de la Fundación Pueblo Soberano, especialmente cuando cambió su organismo de adscripción de MSDS al de la Secretaría de la Presidencia. En la actualidad, el FUS es un organismo adscrito al Ministerio de Finanzas y se ocupa de tramitar desembolsos a organismos del sector público.

4. Fundación Pueblo Soberano: *fundación del sector público, adscrita a la Presidencia de la República, es el organismo encargado de tramitar las solicitudes de necesidades sociales, variadas y de todo tipo que llegan de múltiples formas personales o institucionales, al Ejecutivo Nacional. Tales demandas van desde problemas de salud, pasando por las donaciones, becas de estudio, construcción y remodelación de viviendas, entre otros.*

5. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes: *además de administrar la red de escuelas públicas en todos sus niveles y de ser el rector de las políticas educativas del país, en él se inscriben los programas sociales de apoyo a la población escolar, especialmente la atención nutricional de los escolares por medio del Programa de Alimentación Estratégico, el cual se concentró en las escuelas bolivarianas o escuelas de tiempo completo.*

A principios de 2002 el gobierno nacional se ve forzado, producto de las presiones fiscales y de balanza de pagos, debido a la caída de los precios del petróleo,²¹ a implantar su primer plan de ajuste macroeconómico. La devaluación de febrero de ese año obligaba a la implementación de un plan de protección social. El Ejecutivo, por medio del Ministro de Educación, presentó las acciones sociales que acompañaría a los ajustes económicos. Estaban constituidos por la expansión de los programas sociales que ya venían desarrollando por medio de las cinco instituciones mencionadas. Así por ejemplo, se programó un aumento de la cobertura del programa Multihogares hasta 300.000 niños.

²¹ En 2000 el precio promedio de la canasta venezolana fue de 25,91 \$/Barril, para caer a 20,21 \$/Barril en 2001.

Años	Millones de Bolívars	% del Gasto Público	% del PIB
1990	172.271,3	29,9	7,5
1991	286.635,9	35,8	9,5
1992	402.292,1	40,1	9,8
1993	440.023,6	40,0	8,1
1994	652.605,1	33,7	7,6
1995	1.037.334,7	36,9	7,7
1996	2.080.229,0	32,3	7,0
1997	4.113.750,5	38,6	9,6
1998	4.111.346,1	34,7	7,8
1999	5.607.402,7	38,5	8,9
2000	8.782.242,8	37,3	10,6
2001	10.778.508,8	38,4	11,9
2002	12.107.275,2	38,2	10,9
2003	16.224.911,7	39,0	12,3
2004	24.147.252,4	41,4	

Gasto social en Venezuela

Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo. (www.sisov.mpd.gov.ve).

Gasto público social sectorial como porcentaje del PIB de 1990 al 2003

Fuente: ONAPRE. Tomado del Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV).

Años	Gasto público en educación como % del PIB	Gasto público en salud como % del PIB	Gasto público en vivienda como % del PIB	Gasto público en seguridad social como % del PIB	Gasto público en desarrollo social y participación como % del PIB	Gasto público en cultura y comunicación social como % del PIB	Gasto público en ciencia y tecnología como % del PIB
1990	3,0	1,5	1,2	0,6	1,0	0,1	0,1
1991	3,3	1,6	2,0	0,8	1,5	0,2	0,1
1992	3,7	1,9	1,7	0,9	1,2	0,2	0,2
1993	3,4	1,4	1,1	0,7	1,2	0,2	0,1
1994	3,5	1,2	0,6	1,0	1,0	0,2	0,1
1995	3,3	1,0	0,7	1,0	1,4	0,2	0,1
1996	2,1	0,8	1,0	1,1	1,8	0,1	0,1
1997	3,5	1,4	1,4	1,5	1,4	0,2	0,2
1998	3,2	1,3	0,9	1,3	0,8	0,2	0,1
1999	3,9	1,4	0,7	1,9	0,8	0,1	0,1
2000	4,4	1,3	1,6	2,1	0,8	0,2	0,2
2001	4,7	1,5	1,0	3,4	0,9	0,2	0,2
2002	4,7	1,6	0,8	2,8	0,8	0,1	0,1
2003	4,5	1,5	1,2	3,5	1,2	0,3	0,1

Como parte de los ajustes, los ministros de los gabinetes sociales y económicos fueron cambiados y, con ello, los que se formularon como planes entre 1999 y 2001 dejaron de tener la importancia orientadora. Lo anterior, aunado a la subsiguiente y profunda crisis de gobernabilidad de 2002 y 2003, terminó por dislocar la precaria institucionalidad del Estado social que quedaba del pasado, sin que el gobierno (luego de cinco años de gestión) hubiese construido una alternativa. Por un lado, el sistema heredado fue destruido por los intentos fallidos de reformas y por las rigideces normativas que pretendieron transformarlo. Por otro lado, hasta la llegada de las misiones, no había sido posible comenzar a construir el sistema de protección social alternativo que tanto buscaba el gobierno.

En los cuadros siguientes presentamos la información referida a la ejecución presupuestaria del sector social. Ella se encuentra agregada en lo que son los grandes rubros de ejecución del gasto por clasificación funcional.

Desde el punto de vista del gasto social, entre 1999 y 2003 éste pasó de 8,9% del PIB a 12,3%. El hecho más sustantivo de este aumento lo representó el sector educativo, al pasar de 3,2% a casi 5% del PIB en 2004. Mejoras en las remuneraciones a los maestros, cancelación de deudas y ciertas inversiones en remodelaciones y ampliaciones según la transformación de los planteles en “escuelas bolivarianas”, son las responsables de este aumento en el gasto.

LAS REFORMAS DE LA EMERGENCIA 2003

Superada la inestabilidad e ingobernabilidad política de 2002 y primeros meses de 2003, el gobierno rediseñó su política social como medio para hacer frente al vacío que dejó la virtual desaparición de los programas sociales de los últimos 10 años.

Al comienzo de la gestión, los operativos de atención social que se inauguraron con el Plan Bolívar 2000, desarrollaron un perfil de protección social no institucionalizado, voluntarista y mesiánico dada la sobre-exposición y vinculación personal del Presidente con la política social, cualquiera que ella fuera. Cierta relación intimista entre el gobierno y la población beneficiaria de las ayudas sociales, continuó profundizándose con la aparición de las misiones.

Con el apoyo del gobierno de Fidel Castro, se inició un primer programa social denominado Misión Robinson, que consistía en un plan masivo de alfabetización por medio de un sistema audiovisual de alfabetización. A partir de entonces, y con un fuerte contenido político, el actual gobierno fue presentando semana a semana del políticamente complicado año 2003, a las denominadas “misiones”.

Ellas tienen por objeto atender problemas específicos del sistema de prestación de servicios sociales, especialmente en lo referido al ataque del déficit de atención social.

Propiamente han sido una mezcla de acciones dirigidas a atenuar problemas y carencias que tiene la población de los sectores populares, especialmente en el área educativa y nutricional, junto a políticas de asistencia a la población de menores recursos.

Aun cuando han sido muchas las misiones anunciadas, las principales son:²²

- *Misión Robinson I y II:*
alfabetizar a más de un millón de analfabetas y continuar estudios de primaria.
- *Misión Simoncito:*
atención integral a los niños entre 0 y 6 años.
- *Misión Ribas:*
educación media para la población que desertó del sistema educativo.
- *Misión Sucre:*
masificación de la educación superior.
- *Misión Guaicaipuro:*
dotación de tierras para comunidades indígenas.
- *Misión Barrio Adentro I, II y III:*
atención en salud a los sectores populares.
- *Misión MERCAL:*
centros de abastecimiento de alimentos.
- *Misión Vuelvan Caras:*
adiestramiento y capacitación para el trabajo y la inserción en el empleo.
- *Misión Piar:*
protección a la minería artesanal.

El hecho de que las misiones hayan nacido en un marco de confrontación política, en el cual parece obvio que el gobierno logró el triunfo electoral, entre otros factores, por las expectativas favorables que el plan de protección social de las misiones generó, hay que señalar que estas misiones o programas apuntan hacia la dirección correcta, al menos en lo que se refiere a los déficits crónicos de atención y cobertura del sector educativo y salud.

²² A la fecha de la última fuente consultada (enero 2006), este era el listado de las misiones más importantes. No obstante, una descripción de las misiones puede encontrarse en las páginas web del gobierno (www.gobiernoonlinea.com). También puede consultarse Lacruz, Tito (2006 marzo). Misiones y participación popular. En: Revista SIC. Caracas: Centro Gumilla.

Probablemente con la excepción del programa de masificación de la educación superior, el resto de los programas principales, es decir, el de alfabetización y educación de adultos, la expansión de la educación preescolar e inicial y de educación básica y media, la incorporación al empleo, la capacitación laboral y el abastecimiento y subsidio a los alimentos esenciales, están enfocados sobre los problemas que por años ha supuesto una desigual distribución de las oportunidades del país.

Sin embargo, estas acciones aún no muestran un impacto significativo en el sentido de presentar avances sociales en materias como la reducción de los índices de morbi-mortalidad, elevar los años de escolaridad, reducir la mortalidad infantil, aumentar el empleo productivo y de calidad o, finalmente, producir el desarrollo social requerido para elevar el nivel de vida de la población. Ello es así porque, aun suponiendo que esta política social termine siendo exitosa, si no se atienden las causas de los déficits de atención, es decir, si estas misiones no forman parte de un plan integral de superación de la pobreza, su efecto será coyuntural y concentrado en algunas de las consecuencias pero nunca en las causas.

El problema es que puede que las misiones no sean todo lo buenas y transformadoras que el gobierno ha prometido. Veamos por qué.

LA LISTA DE OBJECIONES A LAS MISIONES: 2004-2005

El principal problema que confronta el sistema de protección social en Venezuela consiste en que está a medio camino entre, por un lado, la superación o reforma del que estuvo vigente entre 1989 y 1998 y, por otro, la conformación de un nuevo sistema cuyos lineamientos sólo se encuentran en su fase inicial y están constituidos por los recientes anuncios de los planes-misiones.

Estos anuncios representan un avance a lo que había sido la proposición inicial –contenida en el Plan Nacional–, según la cual la discriminación entre sectores poblacionales objetos de políticas constituía una diferenciación inconveniente. La oposición a la focalización, como principio de eficiencia del gasto, de redistribución progresiva del ingreso y de especificidad en las acciones del Estado, fue sustituido por el de la universalización en la prestación de servicios sociales. Desde esa perspectiva, un sistema de protección social no tiene sentido.

Los anuncios de los planes-misiones, dado que sí distinguen entre las poblaciones objetivo y tienen algún criterio de focalización (dado que se concentran en las poblaciones “víctimas” del déficit de la política social), representa un avance en la conformación de un nuevo sistema de protección social.

Dado que existe la posibilidad de que estos programas mejoren sustantivamente conforme se perfeccione su diseño, resulta muy pertinente enunciar sus principales problemas, a fin de permitir introducir ciertas recomendaciones.

1. Mecanismos de selección: todos los planes-misiones señalados tienen un mismo mecanismo para identificar y captar a sus beneficiarios. Este es la voluntad de participar en ellos por parte del interesado. Se pretende conciliar el principio de la universalización de los servicios sociales, con la necesidad de atender los problemas de poblaciones específicas para acceder a los servicios sociales. Se supone, por ejemplo, que son los analfabetas son los que buscarían inscribirse en el Misión Robinson; o los bachilleres sin cupo en la Misión Sucre; o los desescolarizados se inscribirán en el censo de la Misión Ribas. Según lo anterior, bastaría una buena campaña publicitaria para que los potenciales interesados se informen. Ello justificaría la inmensa difusión de estos planes por medio de los medios masivos de comunicación social.

Resulta evidente que es necesario promover la entrada al programa, para algunos grupos, mientras que para otros, será necesario restringirla. Así, por ejemplo, y ciertamente como señalan los propios diseñadores del Plan Ribas, la población objetivo estaría representada por 5 millones de venezolanos que no completaron su educación secundaria. Dadas las evidentes restricciones presupuestarias e institucionales que suponen tratar de escolarizar a poco menos de la mitad de la población económicamente activa del país, o multiplicar por 10 lo que hoy es la matrícula de escolarizados en educación media, resulta imperativo la incorporación de criterios de selección de beneficiarios.

Tratar de concentrarse en la población juvenil –15 a 25 años– que se encuentra fuera del trabajo y del estudio, priorizando entre ellos a los que está en situación de pobreza, parece ser una recomendación obvia para este programa en específico.

La introducción de criterios de elegibilidad de beneficiarios es una recomendación válida para todos los planes-misiones, así como el diseño de mecanismos que permitan operacionalizar dichos criterios.

En ese sentido, el país sigue sin contar con un sistema de identificación de beneficiarios que permita la focalización de los recursos financieros y los esfuerzos institucionales en aquellas poblaciones que requieren atención prioritaria.

2. Integralidad de la política social: todas las misiones pretenden ser una respuesta a lo que aquí hemos especificado como el déficit de atención social. Así las cosas, es fundamental que los planes dirigidos a reducir estos déficits de atención se coordinen con reformas en el sistema educativo y de salud, a fin de que estos sistemas actúen sobre sus deficiencias, las cuales finalmente son las que alimentan la población

objetivo de estos planes-misiones. De lo contrario, tendríamos la extraña situación en la cual, por un lado, se recogen los expulsados por el sistema educativo y, por otro, nada se hace para impedir que el sistema los siga expulsando.

La coordinación de la política social en general, con el sistema de protección social en particular, es fundamental. No solamente desde el punto de vista de la complementariedad de los objetivos que persiguen, sino de los apoyos institucionales.

Lógicamente para que pueda haber coordinación entre las instituciones encargadas de llevar adelante las políticas, son fundamentales instancias de rectoría. La política social y el sistema de protección social, carecen de un organismo encargado de vigilar por la coherencia de las políticas en el área. Desde la desaparición del Ministerio de la Familia, ninguna otra instancia ha logrado desempeñar la función rectora de la política social. El Gabinete Social, como instancia coordinadora de esta política, no parece cumplir con ese objetivo. Por su parte, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (que heredó parte de las funciones dejadas por el Ministerio de la Familia) tampoco ha podido realizar esa tarea. Por último, el Ministerio de Planificación y Desarrollo se mantiene en sus funciones de programación y ejecución presupuestaria del gobierno, así como de otras tareas vinculadas al campo de las decisiones económicas.

El último ministerio del área social, el Ministerio de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, constituye un nuevo ente del Estado el cual, junto al también nuevo ministerio de Economía Social, sigue enredando la maraña de organismos e instituciones que atienden “pedazos o retazos” una política social que sigue inconexa y parcelada.

La falta de rectoría institucional y programática, hace que la política social luzca acéfala y, en consecuencia, desprovista de una visión de conjunto que trate de ordenar la multiplicidad de iniciativas que van surgiendo de las distintas instancias del gobierno central. Esta situación de anarquía del sector se agrava a nivel de las gobernaciones y alcaldías. La ausencia de rectoría no sólo alcanza al gobierno central, ello es especialmente cierto a nivel de los gobiernos regionales y locales. Podríamos decir, sin temor a equivocarnos, que la coordinación de políticas sociales con los gobiernos subnacionales es prácticamente inexistente.

3. Estructura institucional: el principal problema que tienen todos estos planes se refiere a su diseño institucional. El esbozo de la nueva política de protección social que ellos implican, no deja en claro cuál será la estructura institucional que soportará la realización de las acciones que requiere el cumplimiento de los objetivos propuestos para cada una de estas misiones. Desde lo que es posible saber, dada la escasa documentación existente, se puede señalar lo siguiente:

a. Excesivo centralismo: todas y cada una de las misiones son asignadas a un grupo de instituciones del gobierno central que tienen severas restricciones para la ejecución directa de los programas. La actual administración tiene importantes diferencias con la estrategia de descentralización del Estado y, recurrentemente, ha preferido la propuesta de desconcentración del Estado, es decir, crear dependencias del gobierno central a nivel de las entidades federales. Buena parte de los problemas de ejecución que tiene la política social en la actualidad tiene que ver con las restricciones que impone no contar con los gobiernos locales como brazos ejecutores de las políticas del nivel central.

Es probable que esta dificultad se solventa dado que la mayoría de las gobernaciones en la actualidad pertenecen al partido de gobierno, lo cual facilita la cooperación y coherencia (cuando no subordinación y obediencia) entre los distintos niveles de gobierno. Aunque, claro está, no debería ser una condición para que exista la cooperación entre niveles de gobierno la tendencia política a la que pertenecen, de ser así, de colocar como condición el requisito del partido único, estaríamos en presencia del fin del pluralismo y la democracia en Venezuela.

b. Poca práctica y especificidad de las entidades responsables: las instituciones responsables de llevar adelante estas misiones no sólo en ocasiones son muchas, y en consecuencia con imprecisiones en cuanto a la responsabilidad de cada una de ellas en la ejecución, sino que además aquellas que son señaladas como encargadas de su diseño y ejecución suelen ser instituciones cuyo objeto dista mucho de la nueva función conferida. Así el papel asignado al Ministerio de Energía y Minas y a la industria petrolera nacional para llevar adelante los planes de educación media, resulta, por decir lo menos, llamativo. A fin de no caer en ilegalidades, el papel del Ministerio de Educación consiste únicamente en convalidar programas y estrategias diseñados por burocracias cuya especificidad dista mucho de ser la necesaria para ocuparse del objetivo.

Lo mismo ocurre con el hecho de la intervención permanente de la Fuerza Armada en la ejecución de los programas sociales. La lista de objeciones que muestra la inconveniencia de continuar utilizando al cuerpo armado para la realización de estas funciones podría ser muy larga. Baste con señalar las relacionadas con la transparencia operacional, la experiencia requerida y la necesidad de que las instituciones que tienen esa responsabilidad social y legalmente asignada la desempeñen cabalmente y puedan ser efectivamente controladas por la sociedad civil y los órganos de contraloría del Estado.

Probablemente la razón por la cual se le asignan responsabilidades de ejecución de estos programas a instituciones que no cuentan con la experiencia necesaria o nivel organizacional compatible con la misión, se deba a que se confía en la capacidad operacional de las organizacio-

nes en cuestión a diferencia de aquellas que estarían llamadas a realizar dichas funciones. Aun cuando eso fuese cierto, es decir, que algunas instituciones del Estado cuenten con una capacidad de ejecución excepcional (como el caso de las FAN o PDVSA), liberar de responsabilidad a las que deben encargarse de esas funciones impide su desarrollo institucional y aumento en la capacidad de ejecución.

En esta materia debe aprenderse la lección que dejó la aplicación de programas sociales por medio de estructuras paralelas en la primera etapa de ejecución del PEP. No sólo esas estructuras paralelas no pudieron con los niveles y metas de ejecución propuestos sino que, además, se impidió la acumulación y fortalecimiento institucional de las instancias que efectivamente debían responsabilizarse por la política social del Estado.

c. Necesidad de apertura: como consecuencia del excesivo centralismo con el que se pretende y dirige la política social en general y el sistema de protección social en particular, no existe ninguna apertura de la política a instancias distintas a las dependientes del gobierno central. La participación del sector comunitario o privado en la ejecución de las políticas está prácticamente vedado. La política social en Venezuela se ha remonopolizado en la esfera gubernamental, perdiéndose lo poco o mucho que se había avanzado en términos de la corresponsabilidad entre el sector público y privado.

La monopolización de los servicios sociales por parte del Estado impide el desarrollo y mejora de su calidad, ya que entraba la competencia entre distintas instancias y, adicionalmente, hace del sector un ámbito cerrado y poco transparente para la vigilancia o contraloría social.

Ante esta crítica, el gobierno riposta con el discurso sobre la contraloría social o, mucho más reciente, con la creación de los consejos comunales de planificación, instancias nuevas que directamente ejecutarán una parte del presupuesto público. Sobre esto último es poco lo que puede decirse sobre la contraloría social dado lo novedoso de la figura. Lo que podemos afirmar es que ella aun cuando puede ser muy importante, no ha significado el destape o descubrimiento de alguna irregularidad o incumplimiento por parte del Ejecutivo a cuenta de la comunidad organizada. Será que todo funciona muy bien, o la contraloría social es sólo un discurso para ocultar la inexistencia de la contraloría del poder ciudadano o moral.

Reducir la posibilidad de experimentación en materia social, significa cerrarse a la diversidad de formas sobre cómo pueden atenderse y prestarse servicios sociales en Venezuela de manera más eficiente. La monopolización del Estado en materia social inhibe, cuando no impide, que diversas organizaciones ensayen formas de ejecutar programas sociales que, de ser exitosos, podrían ser replicados por otras

instancias del sector público o privado para elevar la escala de actuación. Lo que Karl Popper²³ denominó la “ingeniería social fragmentaria” como camino gradualista del cambio social, podría ser entendido aquí como una posibilidad que se le cierra a la evolución y mejora de la política social, dada la poca apertura del sector. No sólo no se estimula la creatividad organizacional y programática sino que, además de haberla, se subestima o desecha por no provenir de la esfera gubernamental y central.

d. Ausencia de transparencia, controles, sistemas de evaluación y seguimiento: es cierto que el diseño y ejecución de la política social en Venezuela nunca ha sido suficientemente transparente. Tampoco hemos logrado que las distintas funciones de la política (rectoría, financiamiento, ejecución y seguimiento) sean desempeñadas por instancias autónomas lo que a la postre permite el establecimiento de regulaciones y mecanismos de control. Sin embargo, en la actualidad la discrecionalidad de los decisores gubernamentales responsables de la política social es enorme y sin que se rinda cuenta a ninguna instancia ni gubernamental ni de la sociedad civil.

Se cierran o abren programas sociales, se asignan recursos, se cambian los planes de ejecución, sin mayores consensos que los que provienen del propio gobierno central. Como consecuencia, las decisiones de la política social y la de los sistemas de protección social ocurren con independencia de los beneficiarios o los contribuyentes.

De más está decir que los programas sociales carecen de sistemas de evaluación y seguimiento. Ello hace que las decisiones que se toman en el sector son sobre la base de juicios provenientes de la experiencia de los decisores, o como suele ser en este tipo de casos, de las demandas provenientes de los grupos sociales y políticos con mayor capacidad de presión.

En la política social venezolana, puede que tanto por omisión como por intención, la opacidad de la gestión ha impedido saber de qué tamaño han sido los avances e impactos de los programas sociales. Si ello fue cierto en el pasado, en el presente es mucho más.

e. Politización del sector: aun cuando la incorporación de criterios político-partidistas para las decisiones de políticas públicas no es nuevo, ni consustancial a esta administración, sin embargo, muchas organizaciones sociales de desarrollo se quejan de la excesiva politización del sector en los últimos años,²⁴ lo que se traduce en el incremento de la discrecionalidad de las decisiones.

²³ Ver, Popper, Karl R. (1973). *Miseria del historicismo*. Madrid: Alianza/Taurus.

²⁴ Lacruz y Parra, op. cit.

La politización del sector, la existencia de instrumentos de control para conocer las preferencias partidistas y la acciones por ellas conducentes (como haber firmado para la celebración de referéndum revocatorio presidencial), generan un sistema de vigilancia que desdice mucho del principio de universalidad de la política social.

Como hemos dicho, el clientelismo ha sido una práctica común en las democracias latinoamericanas. Esta relación pretende la retribución en forma de apoyo político por los favores sociales recibidos. No obstante, las prácticas segregacionistas que suponen la verificación de lealtad previa inscripción en alguna misión o de ser admitido como beneficiario de algún programa social o, en todo caso, la más mínima sensación de temor que inhiba al ciudadano del ejercicio libre de su preferencia política por temor a ser excluido de los beneficios del Estado, de operar en forma explícita como práctica de control político, no sólo es indebido y contrario a cualquier parámetro de asignación de beneficios sociales, sino que debe considerarse como un *apartheid político* intolerable.

4. Indefinición de áreas de intervención: si bien, como hemos dicho, el conjunto de las misiones podrían aproximarse a lo que podría ser un nuevo sistema de protección social del país, sin embargo, ello se aleja mucho de lo que sería la tradicional definición de los programas que se inscriben en esta área. Los mismos no son concebidos como parte de un plan de acción para enfrentar la recesión y, en consecuencia, proteger a los sectores más vulnerables. Por lo tanto, las misiones no constituyen, ni pretenden ser un sistema de protección social.

A pesar de lo anterior, y dado que estos programas intentan atender a poblaciones específicas, algunas calificarían como población vulnerable (como por ejemplo los beneficiarios del Plan Simoncito), con lo cual, y con el debido acompañamiento y fortalecimiento en su diseño y procedimientos, podrían formar parte de un nuevo sistema de protección social, aunque con criterios más amplios, los cuales como hemos dicho deben hacer suyos los déficits de atención social (exclusión a los servicios sociales). De ser el caso, habría algunas omisiones o áreas no cubiertas como por ejemplo: las familias en pobreza extrema,²⁵ la introducción de transferencias condicionales de efectivo, los seguros al desempleo, la protección a la población materno-infantil, entre otros, que deberían ser incorporados.

5. Recesión económica y sistema de protección social: Precisamente porque las misiones no pretenden ser un sistema de protección social, ellos tampoco incorporan ningún tipo de relación orgánica con la di-

²⁵ Un programa denominado "Misión Cristo" se ha anunciado para atender a esta población, pero su vaguedad impide considerarlo como tal.

námica económica de manera explícita. Componentes como su función protectora frente a la recesión o el carácter anticíclico de los mismos, están ausentes en las pautas de diseño o ejecución de los mismos. En este sentido, y como ya lo hemos dicho, la actual autoridad gubernamental no parece ganada a disponer de una batería de programas sociales para expandirse en momentos recesivos. De hecho, Venezuela es probablemente el único país del continente que ha soportado dos ajustes económicos seguidos (febrero y diciembre de 2003) sin un sistema de protección social que atenuara los efectos negativos de las extremas contracciones económicas de los últimos dos años.

Obviamente, la mejor protección contra las consecuencias sociales negativas de los ajustes económicos es no tener que implementar programas de ajuste. Todo lo que se haga en términos de garantizar la responsabilidad de la autoridad gubernamental en el sentido de mantener una política fiscal sana y una política macroeconómica que cuide de no transgredir los equilibrios básicos de la economía, son medidas preventivas a las indeseables consecuencias de los ajustes y, por lo tanto, en tener que activar sistemas de protección social contra recesiones severas. Pero como el riesgo existe, como la tentación populista no ha desaparecido de Venezuela, puede que estemos pendiente en cualquier momento de una inesperada crisis fiscal. Dado el riesgo, tener diseñado un seguro contra los *shocks* recesivos, y puesto a punto para activarlo de ser necesario, es más que recomendable.

6. Restricciones financieras: como consecuencia de la poca transparencia de la gestión social del Estado, la información disponible sobre el gasto ejecutado por las distintas dependencias responsables de la realización de los programas sociales es bastante escasa. Por otra parte, la distancia que guarda entre el gasto ejecutado y el presupuestado suele ser amplia y, en consecuencia, trabajar con el presupuesto de gastos puede llevar a equívocos.

Desde el punto de vista financiero, tradicionalmente los principales problemas del sistema de protección social no se encuentran en las restricciones presupuestarias, sino en las dificultades institucionales para ejecutar el gasto asignado. Por ello, y en el contexto de la región, el gasto en protección social en Venezuela al ubicarse 1,2% y 1,8% del PIB, entre 1990 y 1998, se encontraba en el promedio del gasto realizado por otros países latinoamericanos.²⁶

Los cambios introducidos por la presente administración entre 1999 y 2002, hicieron que el gasto en protección social, por parte del gobierno central, cayera abruptamente a menos del 0,8% del PIB. Si bien el gas-

²⁶ — Dulitsky, Gragnaloti y Lindert, 2001.

to social estructural aumentó –el gasto en educación en Venezuela es superior al 5% del PIB–, en alguna medida la reducción del gasto en protección social se redireccionó a lo que el gobierno denomina la política social universal.

Con el inicio de las misiones a partir de 2003, la asignación del gasto social tuvo un cambio importante. Al caos inicial de asignación de presupuesto a las misiones, conforme ellas iban apareciendo, le siguió la creación del Fondo Social de PDVSA. Este fondo, extra-presupuestario que se asigna según la discreción de la empresa petrolera, permite una importante agilidad financiera producto de que evade las restricciones presupuestarias creadas por el propio Estado por medio, entre otros, del situado constitucional y las leyes programas. Por otra parte, la ejecución es directa y sin pasar por “los tortuosos caminos” del sector público, como por ejemplo, la aprobación de créditos adicionales en la Asamblea Nacional, los tramites de tesorería, las órdenes de pago de los propios ministerios, etc.

Puede que las cifras que se tienen (hasta 2004) no muestran el verdadero año de expansión del gasto asociado a las misiones. El Fondo Social de PDVSA, de donde parece provenir el gasto para las misiones, al asignársele en 2005 la suma de 3,5 miles de millones de dólares y más de 6 mil millones para 2006, podría significar que el nivel de gasto social en protección se triplica (en relación al PIB) versus lo que se gasta en Latinoamérica en este rubro. Un nivel de cerca del 3% ó 4% del PIB en las misiones es ciertamente poco más de dos veces, en términos proporcionales, de lo que la Agenda Venezuela y sus 14 programas sociales gastaron el año que más ejecución presupuestaria se logró, es decir, 1,84% del PIB en 1996.

Pero con lo que se estima que ha sido la expansión de este gasto, cabe preguntarse ¿adónde va a parar ese gasto?

¿ADÓNDE LLEGAN LAS MISIONES Y SUS ASIGNACIONES?

¿Cuál es la eficacia de ese gasto? ¿Cuál es el saldo distributivo de ellas? ¿Cuál ha sido su impacto para la generación de capacidades o incrementar el capital humano y social de las familias beneficiarias? ¿Es sostenible? Todas estas preguntas puede que al presente queden en el aire. Al día de hoy no se conocen con certidumbre elementos básicos para cualquier evaluación (siquiera de gestión): cómo se distribuye el gasto por programas, la cobertura real de éstos, los costos unitarios, su desglose, entre otros. Es por ello que tratar de responder a esa pregunta requerirá de la realización de unas evaluaciones de impacto que puede que nunca logren hacerse.

Años	Porcentaje
1990	0,98
1991	1,45
1992	1,16
1993	1,22
1994	1,04
1995	1,41
1996	1,84
1997	1,35
1998	0,77
1999	0,83
2000	0,78
2001	0,87
2002	0,82
2003	1,04
2004	1,17

Participación de gastos en desarrollo y participación social en el PIB

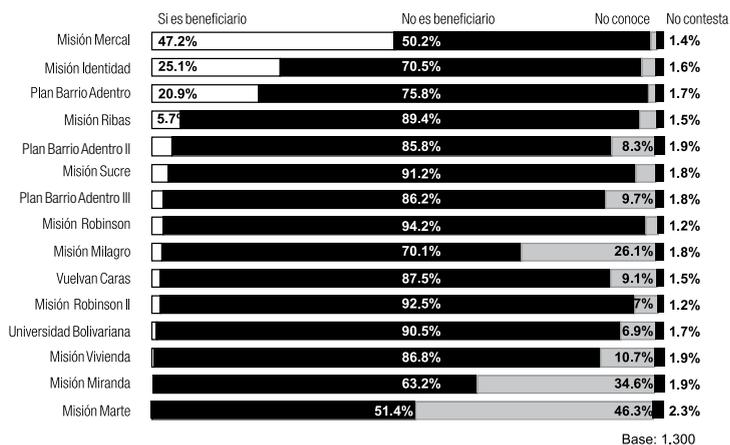
Fuente: Ministerio de Planificación, www.sisov.gov.ve

Nivel de Penetración de las Misiones

2005

Fuente: Datanálisis. Encuesta Nacional Ómnibus; 1.300 hogares; error muestral 2,71%; Estudio de campo realizado del 16 al 28 de octubre de 2005.

¿Es usted beneficiario de alguna de las Misiones o Programas que le mencionaré a continuación?



Desde el punto de vista del gobierno, éste tampoco parece muy interesado en evaluar el impacto de su política de protección. A lo más, está preocupado por saber la cobertura de ellas y, probablemente, el nivel de satisfacción de la población con las misiones, a fin de introducir mejoras en el caso de que ello haga falta.²⁷

A través de las encuestas de opinión es posible inferir la cobertura de las misiones. Según Datanálisis, para noviembre de 2005, la cobertura de las misiones era la que se muestra en el siguiente gráfico.

Las misiones, descontando las tres primeras y de ellas especialmente Barrio Adentro y Mercal, no son todo lo masivas que podría pensarse desde lo que es el discurso oficial y, por otro lado, desde lo que son las expectativas generadas en la población. Si sumamos, suponiendo que las misiones educativas son excluyentes unas de otras, es decir que pertenecer a una impide estar inscrito en otra, lo que suena razonable dado que ellas responden a niveles educativos distintos, alcanzarían a menos del 8% de la población total.²⁸

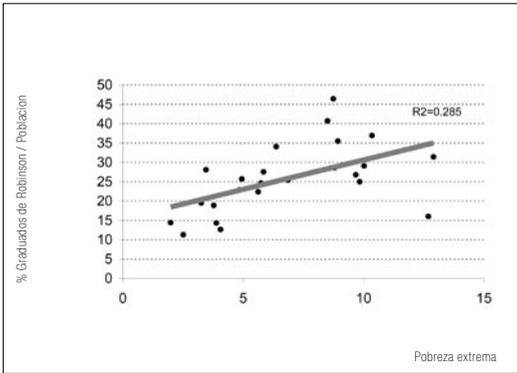
Pero aun así, tanto desde el punto de vista del gasto social implicado, como de la extensión de la cobertura de las expectativas creadas en la potencial población objetivo y, lo más importante, la relevancia política que tienen en el discurso oficial, lo cual las convierte más en un evento político que en uno episodio circunscrito únicamente a la política social, se trata de la acción social más extendida que tiene el gobierno.

Las misiones son para esta administración, junto a la expansión reciente de la economía social (cooperativas, centros de desarrollo endógenos, créditos a microempresas, así como otras novedosas formas de organización laboral), la mayor transferencia de recursos petroleros a los sectores populares,²⁹ aunque, y como veremos de inmediato, sin que ello sea igual a afirmar que las misiones sociales se hayan focalizado en los sectores más pobres.

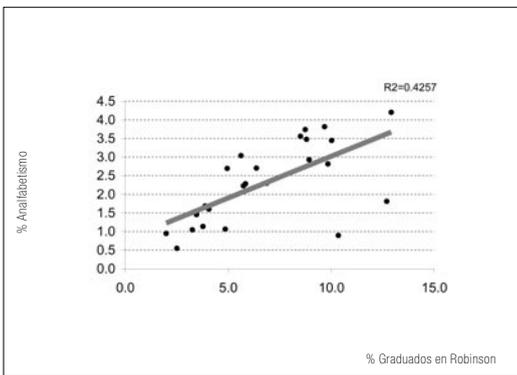
²⁷ El INE, en su página web (www.ine.gov.ve) viene anunciando la realización de un conjunto de encuestas complementarias, en el marco de la Encuesta de Hogares por Muestreo, con el fin de conocer lo que efectivamente está llegando a la población.

²⁸ Qué es mucho o qué es poco en política social depende de cuál es la población objetivo establecida para los programas. Las misiones no dicen nada respecto a la población que pretende cubrir. La respuesta a esta interrogante, si se da en función del principio universalista sobre el cual descansan los principios rectores de la política social del gobierno, puede quedar satisfecha según la vaguedad de: "tantos como quieran estar inscritos". Aún así 8% de la población total supone 2 millones personas en las misiones educativas, aproximadamente dos tercios de toda la matrícula en básica. Si analizamos misiones como Barrio Adentro o Mercal, ciertamente se está considerando a varios millones de personas. Sin embargo, y como se verá más adelante, puede que dichas cifras estén sobreestimadas.

²⁹ Algunas encuestadoras privadas señalan que el impacto distributivo de las misiones sobre el ingreso familiar ha supuesto que, en conjunto, (es decir, considerando los ingresos provenientes de la actividad laboral y las misiones, y sin distinguir entre ellas) inciden en un aumento superior al 50% en los ingresos familiares de la "clase social E". (Pulso Nacional, DATOS, 2005).
Otras contabilizaciones, realizadas por el IIES a partir de la Encuesta de Hogares por Muestreo señalan que los ingresos provenientes por vías distintas al trabajo para el primer semestre de 2004 comparado con el primer semestre de 2003, aumentaron de 10% a 12% del ingreso de las familias (Riutort, tabulados especiales de la EHM).



Graduados de la Mision Robinson



Analfabetismo y graduados en la Mision Robinson

DISTRIBUCIÓN Y LOCALIZACIÓN DE LAS MISIONES

A partir de la información que se tiene sobre la cobertura de las misiones por entidad federal y las características de dichas entidades por sus variables demográficas, sociales, económicas y políticas, es posible tratar de identificar cuál ha sido el criterio para la asignación de los recursos de cada misión y determinar entonces cuál es el principio que está privando para definir el destino del gasto social implicado en las misiones.

La misión que mejor focaliza en atención a los niveles de pobreza de la población es la Misión Robinson. Es decir, en las entidades donde hay mayor porcentaje de pobreza extrema allí también hay más proporción de graduados de esta misión.

La correlación mejora cuando comparamos los egresados con el porcentaje de analfabetismo de la entidad federal. Ello nos indica que, efectivamente, hubo cierta direccionalidad de los beneficiarios en atención a la población objetivo, es decir, en los analfabetas.

La focalización de la misión Robinson con las entidades de mayor analfabetismo es bastante lógica dado que este programa o misión tienen por objetivo enseñar a leer y escribir a los adultos; no obstante, hay estados como Portuguesa, Trujillo y Cojedes donde la proporción de graduados de alfabetos no guarda relación con la relativa poca cantidad de analfabetos. En general, se alfabetizó a más personas que las que supuestamente eran analfabetos. Digamos que allí no habría demasiado problema si tenemos en cuenta que las deficiencias de la escuela básica hacen que una parte de los escolarizados siga con problemas severos de lecto-escritura, pero ¿se habrá erradicado el analfabetismo ciertamente? No tenemos cómo responder a esa pregunta, pero la baja (aunque alta comparada con el resto de los programas) correlación entre egresados y analfabetos por entidad, puede sugerir problemas importantes de focalización o selección de los beneficiarios.

La distribución por entidad federal de las misiones educativas y de inclusión laboral (Vuelvan Caras) se presentan en el cuadro anexo. Como decíamos, desde las estimaciones realizadas por medio de encuestas (ver supra) puede que sobreestimen la cobertura de población. En cualquier caso, hay efectos como la rotación (entrada y salida como beneficiarios) e incluso lo que la gente pueda entender por “formar parte de una misión” que explique las importantes diferencias que se observan entre las coberturas que muestran todas las encuestas que tratan de medir penetración de las misiones y la población que registran las dependencias administrativas.

En cualquier caso, las misiones suponen una incorporación de personas, que en algún momento fueron excluidos del sistema educativo, a este nuevo sistema educativo cuyos impactos están por demostrarse.

Asuntos relacionados con la calidad, las deserciones, la informalidad de sus procesos, el verdadero saldo que recibe el participante en cuanto a nuevas destrezas y habilidades, todo ello está por demostrarse. Por ahora, y es lo que realmente sabemos, es que se tiene una matrícula que supone el acceso a un parasistema escolar, que va asociado, en algunos casos, a ayudas socioeconómicas, pero cuyo retorno para el participante no hay forma de determinarlo en la actualidad y desde la información a la que se tiene acceso.

Con relación al programa Vuelvan Caracas (de inclusión laboral), no parece guardar relación con los perfiles de desempleo de las entidades del país. En el gráfico de dispersión adjunto se aprecia cómo una entidad con alto desempleo como Monagas tiene una cobertura muy baja del programa, mientras que estados como Trujillo y Apure, con relativo bajo desempleo, tienen uno de los mejores números de incorporación de beneficiarios.

**Datos de cobertura
de las Misiones Educativas
y Programas de Capacitación
(Vuelvan Caras)
2005**

Fuente: Escuela de Gerencia Social.
http://www.gerenciasocial.org.ve/bases_datos/gerenciasocial/Index.htm

	Población Total 2005	Beneficiarios Vuelvan Caras 2005	Graduados Robinson I	Graduados Robinson II	Matrícula Misión Ribas	Becados de Ribas	Sucre Asignados 2004
Amazonas	134.594	2.122	13.929	15.197	3.930	2.059	598
Anzoátegui	1.428.269	8.712	55.429	40.819	44.228	12.639	4.978
Apure	452.369	17.420	58.388	62.503	12.180	267	1.385
Aragua	1.617.333	24.575	52.657	49.220	43.573	8.595	6.847
Barinas	724.331	10.293	61.618	46.357	28.534	8.606	2.404
Bolívar	1.475.527	6.173	51.014	36.268	35.996	4.452	3.682
Carabobo	2.155.610	23.018	81.375	77.255	42.744	9.428	7.826
Cojedes	288.168	6.566	28.361	31.074	9.357	3.077	1.307
Delta Amacuro	145.586	4.125	18.474	19.607	3.752	918	528
Dtto. Capital	2.073.768	5.965	52.027	49.696	49.462	16.903	11.211
Falcón	869.269	12.227	50.790	47.417	18.905	5.073	4.250
Guárico	716.896	20.224	63.070	39.533	21.375	6.080	3.165
Lara	1.736.983	11.996	110.675	111.569	44.415	11.360	6.780
Mérida	811.655	7.803	45.659	51.014	18.313	3.579	3.867
Miranda	2.765.442	8.186	54.939	73.881	61.275	20.302	7.906
Monagas	819.197	13.968	47.033	57.226	34.752	10.008	3.365
Nueva Esparta	422.668	3.344	17.156	10.227	7.535	2.233	1.302
Portuguesa	839.881	9.345	84.146	71.212	24.885	4.617	2.305
Sucre	889.141	14.738	77.712	79.227	26.179	6.837	2.949
Táchira	1.134.710	4.639	77.822	54.857	24.929	6.970	6.289
Trujillo	685.442	23.468	66.332	57.242	23.513	4.314	2.664
Vargas	328.293	1.233	15.940	19.223	9.611	3.351	1.771
Yaracuy	573.726	13.844	51.216	46.881	13.432	3.455	1.919
Zulia	3.486.850	10.736	172.495	203.025	73.533	8.230	7.283
Totales	26.575.708	264.720	1.408.257	1.350.530	676.408	163.353	96.581
Porcentaje del Total	100,00	1,00	5,30	5,08	2,55	0,61	0,36

Ciertamente esta falta de criterios de asignación le restan efectividad e impacto a esta política de incorporación a la actividad productiva. Todo lo anterior sin contar los problemas que estos programas de economía social tienen con relación a su sostenibilidad una vez que las ayudas gubernamentales cesan y, para subsistir, deberán competir bajo las reglas del mercado.

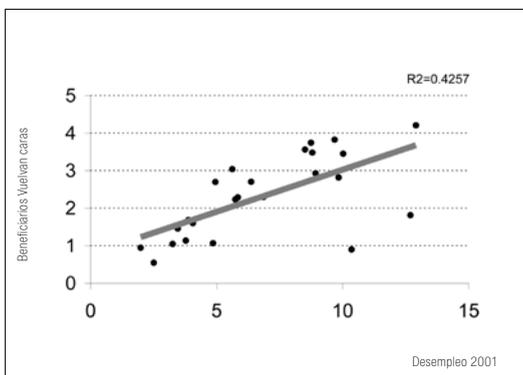
Por último, y como colofón de crítica a lo que probablemente sea la misión peor asignada, ésta es la que guarda mayor relación con la tendencia política de las entidades; es decir, aquellas entidades donde mayor proporción de votos por el NO hubo, a su vez atiende a más beneficiarios. Aunque la asociación no es tan fuerte ($R^2=.32438$ y $r=.5695$), resulta ser la que tiene más relación con un criterio de asignación de tipo político.

En cuanto a la distribución de las misiones educativas, parece seguirse un criterio de prestación de servicio de tipo demográfico, cuando no operativo (del cual nos ocuparemos más adelante); es decir, que se activa allí donde se tiene capacidad operativa, bien sea desde el partido o desde el Estado.

En las correlaciones que presentamos a continuación, no hay vínculos entre la matrícula de cada una de las misiones educativas y los niveles de pobreza o pobreza extrema de las entidades federales. Tampoco hay una correlación política clara con el perfil político de la entidad (medido por el porcentaje de votos NO obtenidos en el Referéndum Revocatorio Presidencial de 2004). Sólo la variable poblacional (lo cual resulta lógico) es la que mejor correlaciona con la distribución de las matrículas de las misiones Ribas, Robinson y Sucre.

En cuanto a las misiones de salud y abastecimiento, su realidad de cobertura es mucho mayor, aunque probablemente también el acceso a los servicios es mucho más esporádico. Mercal y Barrio Adentro no suponen necesariamente un servicio social constante. El primero opera como fuentes de abastecimiento a donde, por la naturaleza y monto de los subsidios, los consumidores se vuelcan cuando encuentran ciertos productos de primera necesidad y con un subsidio importante. Por su parte, Barrio Adentro es un sistema de atención primaria en salud que atiende emergencias y primeras cuidados antes de remitir a centros más sofisticados, si el paciente así lo requiere.

Para el caso de Mercal y Barrio Adentro, la correlación de su penetración con los tamaños poblacionales de las entidades sí es fuerte. Estos dos programas son de naturaleza masiva y, por ello, puede que el criterio universal de atención social se aprecie con más claridad en los coeficientes de correlación. Sin embargo, también es posible (diríamos muy posible) que la estrecha relación entre los tamaños poblacionales de las entidades y la personas atendidas por Mercal y Barrio Adentro se deba a la forma como estiman a la población cubierta por estos programas. Finalmente, de lo que se trata es de un conteo de establecimientos y a éstos les imputan unas tasas de cobertura de beneficiarios que dependen del tamaño de población de las locaciones. Si bien ello debe estar operado como factor explicativo de la intensa relación que muestra el coeficiente, también es cierto que evidentemente hay más centros de atención y abastecimiento en aquellas entidades donde hay más población.



Vuelvan Caras: % beneficiarios y desempleo

Misión Sucre	R2	r
vs pobreza	0,06752	0,25985
vs población	0,10466	-0,32351
vs votos NO	0,00551	0,16160
Misión Ribas	R2	r
vs pobreza	0,04187	-0,20463
vs población	0,06202	-0,24905
vs votos NO	0,00086	-0,02928
Misión Robinson	R2	r
vs pobreza	0,28530	0,53414
vs población (*)	0,43116	-0,65663
vs votos NO	0,43212	-0,13165

Matriz de correlación de las Misiones Educativas

Fuentes:
INE. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001, para los datos de empleo y población.
INE. Mapa de la Pobreza en Venezuela, para los indicadores de pobreza por entidad federal.
Cálculos propios a partir de los datos de cobertura de las misiones.

Vuelvan Caras	R2	r
vs desempleo	0,00217	-0,04662
vs pobreza	0,01229	-0,11087
vs población	0,03336	0,18266
vs votos NO (*)	0,32438	0,56954
Mercal	R2	r
vs pobreza	0,00268	0,05172
vs población (*)	0,90362	0,95059
vs votos NO	0,19311	0,43945
Barrio Adentro	R2	r
vs pobreza (*)	0,15923	-0,39903
vs población (*)	0,91328	0,95565
vs votos NO	0,02727	0,16514

Matriz de correlación de las Misiones Vuelvan Caras, Mercal y Barrio Adentro

Fuentes: INE. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001, para los datos de empleo y población.
INE. Mapa de la Pobreza en Venezuela, para los indicadores de pobreza por entidad federal.
Cálculos propios a partir de los datos de cobertura de las misiones.

En todo caso, el criterio que prevalece para la localización del servicios de las misiones no es económico (pobreza), tampoco es político (votos NO), sino que parece aproximarse al simple hecho de pretender incluir a todos.

No hay que descartar un principio de asignación de recursos por medio de la misión un tanto más evidente y sencilla. Es decir, se abren establecimientos, se inscribe a gente en las misiones educativas, donde hay facilidades u ventajas organizativas. Es decir, se cubre a la población allí donde se puede, en la localidad, entidad, municipio, parroquia o cuadra en la que se tiene la capacidad operativa para hacerlo. Para comprobar esta hipótesis construimos una matriz con los datos de la población beneficiaria de las misiones por entidad federal y las relaciones entre ellas mismas. El asunto es saber si allí donde hay Misión Robinson (que fue la primera) se impulsan todas las demás. Cierta lógica de aprovechar el esfuerzo de penetración.

El resultado de comparar la ubicación por entidad federal de las misiones, da una importante relación positiva con todas. Efectivamente, hay una lógica de masificación de las misiones que no atiende a parámetros socioeconómicos (salvo Robinson por la condición de la población a atender), al menos no con claridad a patrones políticos (o no se tiene mucha evidencia empírica para afirmar eso), sí responde a un criterio demográfico y de concentración poblacional (lo que se corresponde a la intención universal y masificadora) y, por último, se trata de aprovechar el esfuerzo organizacional de todas éstas a fin de hacer sinergia entre ellas. Donde entra una, entran las demás.

Parece ser que la idea es captar e inscribir beneficiarios. Puede que no importe el criterio. Bastará que el particular así lo desee. Como se entenderá, una política social con semejantes directrices no sólo tiene poca posibilidad de sostenibilidad financiera sino, lo que es peor, tendrá poco impacto, al menos social.

PRIMERAS CONCLUSIONES (ANTES DE LAS PROPUESTAS)

En el sentido estricto de lo que se entiende por un sistema de protección social, lo primero que hay que decir, es que Venezuela no cuenta con programas sociales que se aproximen a semejante definición. Es por ello que en el país está planteado un debate sobre cuál debe ser su sistema de protección social.

Sea por ausencia de “voz” de los grupos beneficiarios, o por ineficiencias de los sistemas anteriores al año 1998, lo cierto es que la actual administración desmanteló buena parte de los programas sociales que conformaban la red de protección social. Con la sola excepción del programa de los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario, los cuales han sido defendidos por la población, comunidades organizadas y las pro-

	r^2	r	Matriz de correlación entre la cobertura de las Misiones Fuente: Cálculos propios.
Sucre/Ribas (*)	0,69988	0,83659	
Sucre/Poblacion (*)	0,72894	0,82376	
Ribas/Poblacion (*)	0,92217	0,96030	
Vuelvan Caras/Robinson (*)	0,51612	0,71841	
Robinson/Mercal (*)	0,42022	0,64825	
Mercal/Barrio Adentro (Establecimientos) (*)	0,71916	0,84803	

pías agencias ejecutoras de los gobiernos descentralizados, el resto de los programas parecen no haber tenido dolientes tras su eliminación.

Carecemos de un sistema de protección social siendo que Venezuela es el país de Latinoamérica con mayor grado de volatilidad económica. En los últimos 15 años, el país ha transitado por cuatro ajustes económicos y sus respectivos efectos empobrecedores. Al punto de que es el país donde, en términos relativos, más se ha incrementado la pobreza de ingresos. A pesar de ello, a la fecha, el Estado carece de un auténtico sistema de protección para la población más vulnerable y que tenga por objetivo atenuar los efectos negativos de cada una de las devaluaciones que caracterizan dichos ajustes.

El desmantelamiento de los programas de protección social que estuvieron vigentes entre 1989 y 1998, en buena parte se debió al cambio de enfoque de la política social. La actual administración consideró inconveniente adelantar programas de protección de tipo focalizado. Ello hizo que el país asumiese las recesiones de 2002 y 2003 con debilidades para confeccionar y ejecutar un plan de gasto social focalizado y anticíclico.

En pleno proceso recesivo, el gasto público destinado a protección social en 2002 se redujo a un tercio de lo que era en 1998. No ha sido sino hasta 2004 y más claramente en 2005 cuando el gasto se reanima producto de la introducción de las misiones, las cuales, a su vez, podrían estar llamadas a conformar un nuevo sistema de protección e inclusión social.

Efectivamente, y a pesar de las limitaciones institucionales y de calidad que muestran, con los debidos ajustes, es posible que alguno de esos programas, especialmente en el área educativa, pueda formar parte de la nueva política de protección social.

Sin embargo, en las actuales circunstancias y dada la precariedad en la cual se encuentra el sector social del país, resulta imperativo orientar, con proposiciones concretas, lo que podría ser el nuevo sistema de protección social. Ello es necesario con el fin de documentar la discusión sobre este tópico, el cual ha estado impregnado de

principios normativos e ideológicos que en poco han ayudado a superar las carencias y restricciones desde las cuales los grupos en situación de pobreza enfrentan los sucesivos impactos desfavorables de ingresos.

Por último, hay que definir cuál será el destino de los programas sociales remanentes de las últimas reformas, el papel de las instituciones ajenas al sector (FAN, PDVSA y Ministerio de Energía), la institucionalización y sinceración de las metas de las misiones, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, la ejecución descentralizada de los programas, el diseño de sistemas de información y evaluación de las políticas, la apertura del sector de protección social a la sociedad y la creación de instancias de rectoría, amén de la moralmente necesaria despolitización de la materia social. Todas ellas son, entre otras, las áreas urgentes de reforma que requerirá el sector en el futuro inmediato.

EJEMPLOS DE PROGRAMAS SOCIALES. MÁS ALLÁ DE LAS MISIONES

No queremos terminar este capítulo sin hacer algunas proposiciones de programas más allá de afirmar, como efectivamente lo creemos, que las misiones deben ser revisadas para mejorar el alcance y la resolución efectiva de los problemas que muchas de ellas señalan.

Supongamos por un momento que las distintas misiones logran superar, sino todas, al menos buena parte de las objeciones anteriormente hechas. Si además de ello se supera el problema de integración con las estructuras sectoriales de la política social, colocadas todas ellas en un plan integral, hecho eso, entonces, las misiones encuadran con la estructura de política social aquí propuesta, dado que, finalmente pueden orientarse a atender a la población excluida de los sistemas de prestación de servicios sociales, tal y como aquí ha sido dicho.

Las misiones son insuficientes como política social para enfrentar la desigualdad, porque no se integran en un plan coherente y, además, de las objeciones señaladas, el conjunto de las misiones presenta algunas omisiones importantes, tales como la atención a los menores de seis años y a la población de la tercera edad o adultos mayores.

Complementar a las misiones y “enmendarles la plana” podría suponer plantear muchos y nuevos programas sociales. Más aún si, como hemos visto, desde el aspecto institucional se impone una manera de formular la agenda social “de abajo hacia arriba”, utilizando para ello la estructura legal y constitucional de los Consejos Locales, Estatales y Federal de planificación y gobierno.

Sin embargo, y frente a la eventualidad de una emergencia social originada por un ajuste fiscal sorpresivo (bastante improbable dados los escenarios petroleros muy favorables), quizás no habría tiempo para activar todas las instancias de consulta o, aun más, esperar a que dichas estructuras maduren.

En razón de lo anterior, se impone disponer de un conjunto (siquiera mínimo) de programas sociales, diseñados a nivel central, pero ejecutados a nivel local (bajo esquemas de descentralización, desconcentración, con ejecución pública, privada o comunitaria), utilizando la figura del Fondo Federal de Desarrollo Social (FFDS) como instrumento financiero, de ejecución y control del Plan de emergencia.³⁰

De esta manera, los programas que a continuación presentaremos operarían como “programas de oferta” del FFDS a los cuales puede acceder cualquier institución pública, privada o comunitaria para su ejecución. A los recursos de la oferta podrían tener acceso las propias misiones que correspondan con la población objetivo; sin embargo, el

³⁰ Tal y como fue explicado en el capítulo introductorio del apartado social del presente libro.

FFDS no sólo financiaría para aumentar la población objetivo desde programas que ya existen en las regiones (sean del gobierno central, como los programas-misiones, o los que adelantan gobernaciones, alcaldías u organizaciones privadas o comunitarias), sino para incentivar la atención a estos grupos en los casos de que la cobertura sea muy baja o inexistente.

Un programa completo de protección social tendría que abarcar seis tipos de poblaciones específicas en riesgo, mencionados en el primer apartado; no obstante, nosotros profundizaremos en tres de esas poblaciones, dado que una eventual reforma de las misiones podrían servir de base institucional para terminar de armar el complejo rompecabezas del Sistema de Protección Social en Venezuela.

A continuación pasamos a describir tres programas de atención social, que nos parecen que deberían complementar a los programas-misiones debidamente reformadas. Estos tres son:

- *Programa de protección y cuidado infantil para menores de seis años.*
- *Programa de inserción juvenil (sin asistencia a escuela o trabajo).*
- *Programa de transferencias a los hogares en pobreza extrema.*

PROGRAMA DE PROTECCIÓN Y CUIDO INFANTIL

DESCRIPCIÓN, RELEVANCIA E IMPACTO

El único programa social que ha logrado resistir tres cambios de gobierno, desde que se instaló el primer sistema de protección social en 1989, han sido los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario (HCD y MH).

Este programa tiene una gran receptividad por parte de las comunidades dado que resuelve tres tipos de problemas. Por un lado, los riesgos de salud y nutrición de los niños menores de 6 años. Adicionalmente, y para los niños en edad preescolar, la incorporación del componente pedagógico, permite suplir las deficiencias de cobertura en el nivel de educación preescolar. Por último, un sistema de establecimientos de cuidado infantil permite la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, realidad ésta que hoy alcanza a casi 60% de las mujeres venezolanas.

El programa consiste en la prestación de servicios de cuidado infantil, alimentación, salud y educación para niños menores de seis años, y contempla dos tipos de establecimientos, a saber:

Los HCD, que operan en una casa de la comunidad, la cual, previamente dotada, acondicionada y entrenado el personal que se ocupará del

cuido de los niños –la “madre cuidadora”– atiende de lunes a viernes a un máximo de ocho niños de la comunidad. Bajo esta modalidad una señora de la zona se convierte en “cuidadora” de los hijos pequeños de sus vecinas.

Por su parte, los MH, son centros de cuidado infantil más estructurados ya que corresponden a establecimientos propiamente acondicionados para albergar a 30 niños bajo el cuidado de tres madres cuidadoras y una coordinadora o promotora comunitaria.

El programa de los multihogares y hogares de cuidado diario fue el que mayor crecimiento relativo tuvo entre 1989 y 1998; pasó de 10.000 niños en 1989 a 320.000 niños diez años después. En la actualidad, a pesar de que el programa ha sido visto con desconfianza por la actual administración y, en consecuencia, objeto de algunas reformas inapropiadas, todavía mantiene una cobertura de 220.000 niños.

Suponiendo una población objetivo máxima de poco menos de 2.000.000 de niños³¹ y desarrollando plenamente los componentes de salud y educación, sólo con este programa podríamos estar garantizando una protección integral a todos los niños del país bajo riesgo.

POLÍTICAS ACTUALES Y PROPUESTAS EXISTENTES. RESULTADOS

En la actualidad, la política del país a favor de los niños menores de seis años se inscribe únicamente en la herencia recibida de los HCD y MH. El denominado programa Simoncito, aun cuando explícitamente no se declare, no es más que la integración, o mejor, sumatoria de dos modalidades de atención: los preescolares y las distintas modalidades de los HCD.

A nuestro juicio, el programa HCD recibió un conjunto de reformas desde el punto de vista organizacional, es decir, en atención a la revisión de las agencias prestadoras de servicios, así como el intento de transferir el programa al personal que lo ejecuta, las madres cuidadoras, que no ha hecho sino informatizarlo y destruir más de 100.000 puestos en el programa. El gobierno ha anunciado en algunas oportunidades el relanzamiento del programa; una señal fue la asignación presupuestaria de 2003, la cual alcanzó 155 mil millones de bolívares, representando un aumento superior al 50% en comparación con la asignación de 2002.

Sin embargo, el programa no ha logrado recuperarse del deterioro sufrido por la caída real de la estructura de costos: mientras que en 1998 el programa recibió 1.500 millones de bolívares reales de 1989, en 1999

³¹ Según hipótesis de pobreza del INE. En adelante, y a excepción de que se diga lo contrario, utilizaremos las cifras de pobreza oficiales para determinar las poblaciones objetivo de estos programas.

esa cifra cayó a 917 millones, manteniéndose el costo por niño en los años recientes debido a la reducción de la matrícula. De esta forma, el programa ha sido soportado financieramente y, especialmente, desde el punto de vista organizacional, por las fundaciones del sector público adscritas a las gobernaciones de estado y municipales que se han encargado de defender el programa de las pretensiones reformistas del Estado central.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA EN EL CORTO Y LARGO PLAZO

El conjunto de reformas que habría que implementar para que el programa logre incrementar su matrícula a 100.000 niños anuales (cifra de crecimiento máxima alcanzada en un año) serían las siguientes:

Desde el punto de vista organizacional:

- *Rediseñar los sistemas y procedimientos de identificación de beneficiarios del programa.*
- *Resolver la condición laboral del personal, especialmente de las madres cuidadoras.*
- *Revisar las normas del convenio de ejecución entre el gobierno central y los ejecutores directos (fundaciones del sector público y del sector privado) a favor de la transparencia de la relación.*
- *Establecer convenios con el Ministerio de Salud para la atención primaria de los niños beneficiarios del programa.*
- *Aprovechar las instancias privadas de prestación de servicios sociales para complementar los servicios que reciben los niños atendidos por el programa.*
- *Establecer convenios con el Ministerio de Educación para la formalización de sistemas no convencionales de educación preescolar en los centros de cuidado.*
- *Revisar los sistemas de seguimiento, evaluación e impacto del programa.*

Desde el punto de vista financiero:

- *Obtener apoyo de organismos multilaterales para el financiamiento de la inversión inicial de apertura de los centros de atención infantil (dotación física).*
- *Garantizar los recursos públicos para el funcionamiento corriente de los centros de cuidado infantil y su expansión progresiva.*

- *Diseñar sistemas de mercadeo social que permitan la obtención de fondos privados que contribuyan al financiamiento del programa.*
- *Formalizar la modalidad de atención de los centros de cuidado infantil (Multihogares).*
- *Normar, en atención a la Ley Orgánica del Trabajo, el sistema de protección social para las trabajadoras del programa.*
- *En el corto plazo, la expansión de la matrícula del programa podría comenzar a expandirse utilizando la capacidad instalada del programa. Por las informaciones que se obtuvieron por medio de entrevistas a personal del SENIFA (organismo responsable del programa) los problemas administrativos y la tardanza en los desembolsos del gobierno central serían los asuntos a atender en lo inmediato.*

OPCIONES EXISTENTES

El sistema de protección a los menores de seis años está concentrado básicamente en el sistema a nivel preescolar y la red de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario. El reforzamiento de estas dos modalidades de atención constituyen las únicas opciones existentes. La experiencia indica que hasta ahora han sido los HCD los que disponen de la agilidad institucional y de organización social suficiente para crecer en cobertura a los niveles requeridos. Las rigideces institucionales del sistema de preescolares impide la expansión de la matrícula. De hecho, el crecimiento de la matrícula escolar ha ocurrido en el sector privado antes que en el sector público, lo cual da cuenta de las restricciones señaladas.

VENTAJAS Y RIESGOS DE LAS OPCIONES

El principal riesgo de apuntalar la expansión de la atención integral (educación, salud y nutrición) por medio de la red de Multihogares tiene que ver con el grado de formalización que debe ser incorporado para proteger a los prestadores del servicio, garantizar la continuidad del programa y “blindarlo” frente a los caprichos de los funcionarios de turno, sin que ello suponga aumentar su rigidez y, en consecuencia, su capacidad de crecer y amoldarse a las particularidades de las comunidades y sus potencialidades locales.

FACTIBILIDAD POLÍTICA

Alta. Dado el posicionamiento del programa a lo largo de los años y su aceptación por parte de las comunidades y de los propios gobiernos locales, producto de la ejecución descentralizada del mismo.

SUSTENTABILIDAD FISCAL

En cifras gruesas, la atención de la población objeto del programa para el año 1998 representaba un costo para la Nación de \$40 por niño al mes. Suponiendo que se alcanzara la totalidad de la población objetivo de un máximo de 2.000.000 niños, el costo por año del programa sería de 800 millones de dólares. Ello sin contar los costos de dotación inicial, así como el incremento del costo de la matrícula producto de la incorporación de nuevos y mejores servicios.

INSTITUCIONES RESPONSABLES

- *Gobierno Central: SENIFA. Financiamiento y rectoría del programa.*
- *Gobernaciones y alcaldías: fundaciones del sector público ejecutores directos. Aportes financieros de los gobiernos locales.*
- *ONGs: ejecutores directos.*
- *Sector privado: aportes privados a los ejecutores.*

CRONOGRAMA

Suponiendo una tasa de crecimiento del programa de 100 mil niños al año, podría alcanzarse el 50% de la meta en ocho años.

RESULTADO ESPERADO

Una red de protección y atención integral a la infancia que en un plazo no mayor de ocho años garantice una cobertura de 100% para los niños cuyos hogares se encuentran en situación de pobreza extrema y, al menos, el 50% de niños en hogares en situación de pobreza total.

PROGRAMA DE INSERCIÓN JUVENIL

DESCRIPCIÓN, RELEVANCIA E IMPACTO

Se necesita un programa de protección social que tenga por población objetivo a unos 380.000 jóvenes entre 15 y 25 años de edad que se encuentran (2001) sin trabajo y sin asistir a la escuela. Habría una población en riesgo de caer en esa situación (más de 1,4 millones); sin embargo, deberán ser otros programas de apoyo al sistema escolar, así como la propia reforma de la educación básica y media, los llamados a impedir que estas magnitudes aumenten.

Esta población no solamente confronta problemas para su inserción productiva, con lo cual sus oportunidades de salir de la pobreza o de no empobrecerse disminuyen sino que, adicionalmente, está sometida a otros riesgos, como por ejemplo la violencia y la delincuencia. Según

las estadísticas delictivas, en más de 2/3 de los 9.000 asesinatos que ocurren en el país (que ha cuadruplicado esa cifra en cinco años) se encuentra involucrado un joven de 15 a 25 años.

Para estos jóvenes, el sistema educativo formal, es decir, su reinserción en la escuela no es una alternativa, por ello cada vez que se han ensayado programas de capacitación juvenil, las valoraciones de la población suelen ser altas.³²

La oferta de un programa de escolarización especial y capacitación laboral (tipo parasistema, intensivo y a completarse en menor tiempo) sería una oportunidad de inserción social que en este momento más de la mitad de los jóvenes venezolanos no tiene.

POLÍTICAS ACTUALES Y PROPUESTAS EXISTENTES. RESULTADOS

La educación y capacitación de desescolarizados no ha sido un tema de atención de la política de protección social. El sector privado se ha encargado de cubrir esa demanda de servicio, con todos los problemas de exclusión que ello representa, dados sus costos. Por otra parte, no disponemos de ninguna experiencia exitosa que mostrar salvo, y para algunos años, lo que fueron algunos programas del Instituto Nacional de Capacitación Educativa (INCE) entrenando mano de obra calificada para el sector industrial.

Fuera de lo que pueda mostrar el INCE y las ventajas asociadas a su infraestructura diseminada por todo el país, no disponemos de experticia a que apelar para atender este problema. Sin embargo, para que el INCE se reforme en atención a estos objetivos se requerirá de apoyos institucionales externos, tales como la creación de un Fondo para la Inserción Juvenil que diseñe los estímulos suficientes para que estas instituciones se reformen con relativa rapidez.

Las experiencias de capacitación laboral por parte de las ONGs, programas gubernamentales de aprendices, becas-trabajo, entre otros, debieron afrontar en el pasado el peso de la recesión, con lo cual las bajas oportunidades de empleo reducían la efectividad de los programas de entrenamiento laboral de corto plazo.

Por último, partiendo del supuesto de que la Misión Ribas puede que no impacte laboralmente en el corto plazo a la población beneficiaria, dado que se trata de un programa de continuación de estudios medios en condiciones adecuadas a los desertores y no un programa de capacitación laboral, de lo que se trata es de apoyar y reestructurar institu-

³² Ese fue el caso del Programa de Capacitación Juvenil de la "Agenda Venezuela" (UCAB-IES, *Encuesta de Opinión sobre los programas sociales de la Agenda Venezuela, 1997-1998*), como en la actualidad ha sido el recibimiento del anuncio del Plan Ribas, si lo evaluamos por la importante cantidad de población juvenil que fue a los centros de inscripción.

ciones de capacitación laboral (como el INCE) para el desarrollo de programas de capacitación y, conjuntamente, culminación de la educación básica y media.

La reforma de la educación media para hacer de ella una verdadera educación diversificada que le permita disponer de un oficio a sus egresados, además de contar con los estudios suficientes para continuar estudios superiores, es indispensable para hacer atractiva la culminación de la educación media con miras a la remuneración futura en el mercado laboral.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA EN EL CORTO Y LARGO PLAZO

Desde el punto de vista organizacional:

- *Evaluar y estructurar institucionalmente al INCE para adelantar un programa de educación “parasistema” dirigido a desertores de la educación básica y media.*
- *Crear una instancia institucional responsable del programa a nivel del gobierno central, que sirva de apoyo al INCE (ejecutor directo), que se ocupe de la captación y selección de beneficiarios, así como de la administración del programa, becas, programas de inserción laboral, bolsas de trabajo, entre otros, así como el monitoreo y evaluación del programa.*
- *Abrir la posibilidad de que las ONGs o gobiernos locales postulen programas de capacitación y entrenamiento laboral para la población juvenil, a fin de diversificar la oferta formativa y las modalidades de capacitación.*

Desde el punto de vista financiero:

- *Garantizar los recursos para la incorporación de 380.000 jóvenes a un plan de culminación de estudios básicos y medios por medio de la creación de un fondo para la inserción juvenil, donde el principal convenio de ejecución sean programas del INCE, pero que permita la participación de otros ejecutores.*
- *Diseñar sistemas de mercadeo social que permitan la obtención de fondos privados que contribuyan al financiamiento del programa.*

Desde el punto de vista legal y reglamentario:

- *Reformar las disposiciones que impiden al INCE realizar la función de atención a los desertores.*

- *Constituir el Fondo de Inserción Juvenil como una Fundación del Sector Público o Servicio Autónomo, dependiendo del tipo de adscripción que corresponda.*

VENTAJAS Y RIESGOS DE LAS OPCIONES

- *Las desventajas de operar con instituciones que tienen tradición en el campo social, tienen que ver con sus rigideces institucionales; sin embargo, hacer depender al ejecutor (INCE) para un programa específico de una organización ágil y de apoyo, puede contribuir a la reforma. De todas formas, para minimizar este riesgo, permitir la entrada de otros ejecutores es fundamental para generar competencia y aprender institucionalmente en esta área tan relativamente novedosa.*
- *Una ventaja importante de contar con el INCE como ejecutor del programa se refiere a las relaciones de este organismo con el sector privado, el cual debe ser un aliado importante en este tipo de programas por todo lo que tiene que ver con entrenamiento laboral y empleo.*

FACTIBILIDAD POLÍTICA

Alta, siempre y cuando la dirigencia política comprenda cuáles son los problemas crónicos del sector social en Venezuela.

INSTITUCIONES RESPONSABLES

- *Gobierno Central: Fondo de Inserción Juvenil. Financiamiento y rectoría del programa.*
- *Ejecutores: INCE, gobiernos locales y ONGs.*
- *Sector privado: Aportes privados a los ejecutores.*

CRONOGRAMA

El cumplimiento de la meta (380.000 jóvenes) debería completarse en un plazo no mayor de cinco años.

RESULTADO ESPERADO

Reducir a cero la cantidad de jóvenes en situación de pobreza y desertores del sistema escolar, carentes de oportunidades para incrementar su capital humano e inserción productiva.

**PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS A LOS HOGARES EN POBREZA EXTREMA
(CON PREFERENCIA EN HOGARES CON ADULTOS MAYORES)**

DESCRIPCIÓN, RELEVANCIA E IMPACTO

En Venezuela más de 800.000 hogares tienen dificultades para satisfacer sus necesidades de alimentación. El sexto país productor de petróleo refleja uno de los niveles de aumento de la subnutrición de Latinoamérica más importante,³³ por lo tanto, resulta imperativo implementar algún sistema de subsidio directo a la adquisición de alimentos, adicionalmente a programas de abastecimiento como son los mercados populares y ferias de consumo que ejecutan los gobiernos locales.

El objetivo es implementar un sistema de subsidio directo por medio de un sistema de identificación de beneficiarios que permita focalizar dicho subsidio en los primeros dos o tres deciles de la distribución de ingresos del país, y no como en el pasado donde podrían encontrarse beneficiarios hasta en el séptimo decil de la distribución. Teniendo en cuenta para la selección de beneficiarios y su jerarquización las familias en pobreza extrema donde algunos de sus miembros pertenezca al grupo de los adultos mayores.

Adicionalmente, deberán incorporarse los avances que este tipo de programas han tenido en otros países de la región, tales como su condicionamiento al cumplimiento de ciertas contraprestaciones por parte de las familias beneficiarias y criterios específicos de elegibilidad que, revisados periódicamente, permitan la entrada y salida de los beneficiarios. Así como aprovechar los desarrollos de tecnologías y organizacionales de empresas que administran “los tickets de consumo” que impiden el financiamiento del consumo indebido.

Este tipo de programas de protección, muy comunes en distintos países de la región, supondría garantizar una transferencia al menos de una comida para cada miembro de hogar en situación de pobreza extrema, determinado como tal por un sistema de identificación de beneficiarios.

POLÍTICAS ACTUALES Y PROPUESTAS EXISTENTES. RESULTADOS

En la actualidad no existe ningún programa de subsidio directo. El último programa fue el Subsidio Familiar, el cual fijó una cantidad de dinero mensual por niño escolarizado menor de 12 años en escuela pública. La monetarización del subsidio de cereales y arroz, en 1996, que

³³ Según el Informe del PNUD sobre las metas del milenio de 2003, (Informe sobre Desarrollo Humano 2003, *Los objetivos de desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*) Venezuela es calificada como un país de alta prioridad -el único de Suramérica- dados los retrocesos experimentados entre otros en los niveles de subnutrición. De 11% de la población en 1990 a 21% en 2001.

transformó el sistema implantado en 1989, permitió a la actual administración desactivarlo, aprovechando la desvalorización del mismo por el efecto de la inflación.

Tanto la Beca Alimentaria como el Subsidio Familiar no evolucionaron por más de 10 años. Permanecieron inalterados, con lo cual se perdió la oportunidad de contar con un mecanismo de protección social que se adaptara a los cambios de la situación socioeconómica y que efectivamente permitiera compensar los efectos perversos de las recesiones de los últimos años. De hecho, las inmensas recesiones de 2002 y 2003, fueron soportadas por la población sin contar con ningún mecanismo de compensación.

Ciertamente estos programas de subsidio directo, por no adaptarse a las críticas que tradicionalmente reciben, terminaron cayendo en cierto desprestigio en la opinión pública –construida básicamente por los no beneficiarios del subsidio–. Existe la necesidad de incorporar reglas de entrada y salida al programa, su condicionamiento a ciertos comportamientos familiares constatables y la contraprestación por la transferencia recibida.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA EN EL CORTO Y LARGO PLAZO

Reinstalar un programa de subsidio directo en Venezuela supone actuar sobre los siguientes componentes:

Organizacionales:

- *Poner en marcha un sistema de identificación de beneficiarios a ser implementado por medio de censos de población por municipios, priorizando su aplicación progresiva en concordancia con los mapas de pobreza que se tienen en el país y otros sistemas de información.*³⁴
- *Diseñar estrategias de aplicación y administración de los subsidios que varíen según el tamaño de los centros poblados, de acuerdo con estrategias que diferencien entre cupones, asignaciones bancarias y distribución de alimentos, esto último especialmente para la población en zonas rurales dispersas.*
- *Crear una instancia técnica encargada de administrar los recursos del programa de transferencias, así como de la verificación de los criterios de selección y mantenimiento en el programa.*

³⁴ Los sistemas de identificación de beneficiarios que se utilizan en planes de subsidios directos como los desarrollados en Chile, México o Colombia, consideran características de las viviendas y sus servicios, así como activos del hogar y características educativas, como variables que discriminan eficientemente lo que deben ser las familias beneficiarias.

- *Ejecutar el programa con empresas del sector privado especializadas en la emisión de cupones de consumo, el sistema bancario y las alcaldías, estas últimas para el caso de la distribución de alimentos.*
- *Establecer una red de organizaciones comunitarias encargadas de monitorear localmente el programa y sus sistemas de asignación y permanencia.*

Financieras:

- *El monto de la transferencia sería igual a \$1 por miembro de hogar seleccionado por día y la población beneficiaria en ningún caso superaría el 30% de los hogares el país.*
- *Dado que el esfuerzo financiero de este tipo de programas es muy importante, se sugiere que se financie, en parte, con los recursos provenientes de los aumentos progresivos de la gasolina de vehículos particulares, garantizando también que dicho aumento subsidie el transporte público, haciendo énfasis en el sistema de redistribución de ingresos que tal medida supone.*

VENTAJAS Y RIESGOS DE LAS OPCIONES

Tendrá que enfrentarse a las resistencias que este tipo de programas genera en la población. Sin embargo, ello estaría más que justificado, en especial si se diseñan bien los componentes de condicionalidad, contraprestación y los criterios de elegibilidad como mecanismos de entrada y salida del programa.

FACTIBILIDAD POLÍTICA

Media. Supone un complejo mecanismo de información social que explique y trate de encontrar la solidaridad social en la opinión pública para legitimar las transferencias de impuestos del combustible al subsidio del consumo de las familias en pobreza extrema.

SUSTENTABILIDAD FISCAL

Según las ejecuciones presupuestarias exhibidas por los sistemas de protección social del pasado, este tipo de programas impone una carga importante para el gasto social –durante la ejecución de la Agenda Venezuela el Subsidio Familiar representaba más del 50% del gasto destinado a protección social–.

En razón de lo anterior la sustentabilidad fiscal depende de que pueda financiarse con un impuesto al combustible que no afecte al transporte público; en otras palabras, que dicho impuesto alcance también para

subsidiar el transporte de personas y carga. Contabilizaciones iniciales podrían situar el costo de la transferencia en 1.400 millones de dólares al año. Semejante gasto sólo puede sostenerse generando nuevos ingresos, como el propuesto.

INSTITUCIONES RESPONSABLES

- *Gobierno Central: Ministerio de Energía y Minas. Institución creada para administrar el programa y aplicar sus criterios técnicos.*
- *Ejecutores: Empresas del sector privado, sistema bancario y municipios.*
- *Contraloría social: organizaciones comunitarias.*

CRONOGRAMA

El plazo para la aplicación del sistema no debería ser superior a un año.

RESULTADO ESPERADO

Instalación de un sistema de subsidio directo para hogares en situación de pobreza extrema legitimado socialmente que garantice, al menos, el costo de un plato de comida por persona en pobreza extrema al día, según criterios de elegibilidad y reglas de mantenimiento en el programa que combinen condicionantes y contraprestaciones que justifiquen la transferencia.

Referencias bibliográficas

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.
- Duilitzky, D., Michele Gragnoloti, y Kathy Lindert (2001 August).
Social Protection Expenditure Review. Draft. World Bank.
- España, Luis P. (2006).
Las cifras de la pobreza en Venezuela. De las medias verdades a la utilidad verdadera. *Revista SIC*, marzo. Caracas: Centro Gumilla.
- España, González, Santos, Zuñiga y Lacruz (2004).
Identificación de los sectores sociales de mayor vulnerabilidad en Venezuela. Proyecto Programa de Emergencia Social para Venezuela. Mimeo. Caracas.
- INE (2001).
Anuario de Estadísticas Vitales.
- Lacruz, Tito (2006).
Misiones y participación popular. *Revista SIC*, marzo. Caracas: Centro Gumilla.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001).
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007. Caracas.
- Parra y Lacruz (2003).
Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela. Caso de los Multihogares de Cuidado Diario. Caracas: CISOR, p. 13.
- Piñango, Norma González de.
24 años de historia. Los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario: 1974-1998. Caracas: Ministerio de la Familia, s/f.
- PNUD (2003).
Informe sobre Desarrollo Humano 2003. *Los objetivos de desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*.
- Popper, Karl R. (1973).
Miseria del historicismo. Madrid: Alianza/Taurus.
- Riutort, Matías (1999).
Crecimiento, Desigualdad y Pobreza en Venezuela. Documentos del Proyecto Pobreza N° 3. Caracas: IIES-UCAB.
- UCAB (1998).
Encuesta de Opinión sobre los Programas Sociales de la Agenda Venezuela. Caracas: IIES-UCAB.
- UCAB-IIES (1997-1998).
Encuesta de Opinión sobre los Programas Sociales de la Agenda Venezuela.
- Villasmil Bond, Ricardo (2202).
La Reforma del subsistema de pensiones. En: *Seguridad Social: Aportes para el Acuerdo*. Documentos del Proyecto Pobreza N° 3. Caracas: UCAB-ACPES-USB, pp. 57-84.