



**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (CENDES)
DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO**

**LA POLÍTICA SOCIAL DURANTE LAS GESTIONES
PRESIDENCIALES DE HUGO CHÁVEZ (1999-2012)**

CARLOS APONTE BLANK

Trabajo que se presenta para optar al grado de
Doctor en Estudios del Desarrollo

**Tutora:
DRA. THAIS MAINGON**

Caracas, Diciembre de 2014.



UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
CENTRO DE ESTUDIOS DEL
DESARROLLO



VEREDICTO

Quienes suscriben, miembros del jurado designado por la Comisión Técnica del Centro de Estudios del Desarrollo y el Consejo de Estudios de Postgrado de la Universidad Central de Venezuela, para examinar la **Tesis Doctoral** presentada por: **Carlos Aponte Blank**, Cédula de identidad N° **08.576.766**, bajo el título **“LA POLÍTICA SOCIAL DURANTE LAS GESTIONES PRESIDENCIALES DE HUGO CHÁVEZ (1999-2012)”**, a fin de cumplir con el requisito legal para optar al grado académico de **Doctor en Estudios del Desarrollo**, dejan constancia de lo siguiente:

1.- Leído como fue dicho trabajo por cada uno de los miembros del jurado, se fijó el día 02 de Julio de 2015 a las 09:30 AM. Para que el autor lo defendiera en forma pública, lo que éste hizo en el salón de clase Jorge Ahumada, mediante un resumen oral de su contenido, luego de lo cual respondió satisfactoriamente a las preguntas que le fueron formuladas por el jurado, todo ello conforme con lo dispuesto en el Reglamento de Estudios de Postgrado.

2.- Finalizada la defensa del trabajo, el jurado decidió **aprobarlo**, por considerar, sin hacerse solidario con la ideas expuestas por el autor, que se ajusta a lo dispuesto y exigido en el Reglamento de Estudios de Postgrado.

3.- El jurado por unanimidad decidió otorgar la calificación de **EXCELENTE** al presente trabajo por considerarlo de excepcional calidad ya que: demuestra capacidad crítica y analítica; dominio teórico y metodológico sobre el tema; significa un aporte para los estudios del desarrollo en política social y abre nuevas perspectivas de investigación en un tema de especial relevancia para el país.

Si

all

Si

En fe de lo cual se levanta la presente ACTA, a los 02 días del mes de Julio del año 2015, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Estudios de Postgrado, actuó como Coordinadora del jurado Dra. Thais Maingon.

Prof. Luis Salamanca
C.I. N° 4.938.948
(UCV-Ciencias Políticas)
Jurado designado por el Consejo
de la Facultad

Prof. Trino Márquez
C.I. N° 03.295.160
(UCV-Faces)
Jurado designado por el Consejo
de la Facultad

Prof^a. Lissette Carolina González Alvarez
C.I. N° 11.226.427
(Universidad Católica Andrés Bello)
Jurado designado por el Consejo
de Estudios de Postgrado

Prof. Marino González
C.I. N° 5.475.397
Universidad Simón Bolívar
Jurado designado por el Consejo
de Estudios de Postgrado



Prof^a. Thais Maingon
C.I. N° 03.869.034
(UCV-CENDES)

Resumen

Este estudio analiza la política social venezolana entre 1999 y 2012, de manera integral y selectiva, revisando: sus antecedentes; las principales formulaciones para esa política; el comportamiento del gasto social; las prioridades y novedades de la política, entre las que destacan las misiones; la dimensión política de la política social; su relación con la participación comunitaria; y, sus resultados sociales y social-económicos, recurriendo a la comparación histórica nacional y al contraste con el desempeño de otros países latinoamericanos, para apoyar una valoración equilibrada acerca de los mismos.

Se caracterizan las etapas de la política social, especialmente marcadas por: el comportamiento del gasto; y, por el auge, declive y relanzamiento parcial de las misiones. En ese marco destacan las potencialidades abiertas por el ascenso del gasto social y los logros representados por la expansión de la cobertura educativa y de las pensiones de vejez. Pero, aún en estas áreas de avance, se constatan importantes fallas de calidad de la gestión, el peso de la improvisación y problemas para la sostenibilidad de los adelantos sociales.

Aunque, como producto de aquellos logros, parecía haberse iniciado en Venezuela una transición desde la condición de Estado social dual a la de universal-estratificado, ella parece haberse estancando tempranamente y muestra signos de probable reversión por su extrema dependencia con respecto a la bonanza petrolera. Más allá de algunos cambios en la esfera de la cobertura y el financiamiento, que alimentaban esa transición, en la dimensión organizativa e institucional sigue privando -en lo fundamental- el Estado social tradicional que entró en crisis desde fines de los setenta junto con la crisis del modelo de desarrollo rentista e intervencionista. Las perspectivas de un progreso sostenido en Venezuela en materia social están fuertemente condicionadas por la formación de un nuevo modelo de desarrollo efectivo y viable.

Palabras-clave: Política social, Estado social, Gasto social, Misiones sociales, Chávez.

LA POLÍTICA SOCIAL DURANTE LAS GESTIONES PRESIDENCIALES DE HUGO CHÁVEZ (1999-2012)

ÍNDICE GENERAL

	<i>Pág.</i>
INTRODUCCIÓN	1
PARTE 1. MARCO DE REFERENCIA GENERAL	4
1. MARCO METODOLÓGICO-CONCEPTUAL	5
1.1 Sobre los conceptos de política social y de Estado social	6
1.2 Algunas orientaciones metodológico-conceptuales del estudio	28
2. ANTECEDENTES: LA POLÍTICA SOCIAL ENTRE 1958 y 1998	33
2.1 La crisis del Estado social tradicional	33
2.2 La política social de los noventa (1989-1998)	57
PARTE 2. LA POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA: 1999-2012.	83
3. SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL FORMULADA	85
3.1 La política social formulada para la 1ª etapa de las gestiones sociales (1999-2003)	86
3.2 La política social formulada durante la 2ª etapa de las gestiones sociales (2003-2012)	94
4. EL ASCENSO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL	110
4.1 El Gasto Público Social entre 1999 y 2012: una visión general	114
4.2 El centralismo “indirecto” (2004-2012): Gasto social, fondos extras y misiones.	121
4.3 Breve exploración de la dimensión sub-sectorial	133
5. PRIORIDADES Y NOVEDADES DE LA GESTIÓN SOCIAL	144
5.1 Prioridades y novedades de la 1ª etapa de la gestión social (1999-2003)	145
5.2 La 2ª etapa de la política social y las misiones sociales (2003-2012)	153
5.3. Las principales características de las misiones sociales	167
5.3.1 Cobertura extensa	167
5.3.2 Abundantes disponibilidades financieras	185
5.3.3 Valoración de problemas populares relevantes	188
5.3.4 Priorización real y simbólica de los pobres y de la equidad	190
5.3.5 Intensidad político-comunicacional	196
5.3.6 Múltiples deficiencias de información, planificación y evaluación	198
5.3.7 Paralelismo institucional	201
6. LA POLÍTICA DE LA POLÍTICA SOCIAL	209
6.1 La relación entre los actores políticos y la política social: el caso de las principales leyes para el sector social (1999-2012)	209

6.2	Régimen político y política social	224
6.3	Institucionalidad estatal y política social	234
6.3.1	La función pública, entre la indiferencia y la revolución	235
6.3.2	El rentismo discrecional	237
6.3.3	La inestabilidad organizacional	240
6.3.4	Una administración bajo constante presión electoral	243
6.4	Colofón: ¿Improvizamos o inventamos?	248
7.	LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA POLÍTICA SOCIAL	250
7.1	La 1ª fase de la participación comunitaria y la política social (1999-2006)	252
7.2	La 2ª fase de la participación comunitaria y la política social (2006-2012)	264
8.	BALANCE DE SITUACIÓN Y RESULTADOS SOCIALES	276
8.1	Panorama sectorial	277
8.1.1	Educación	277
8.1.2	Seguridad social	291
8.1.3	Salud y nutrición	296
8.1.4	Vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos	304
8.2	La política social y los resultados económico-sociales	312
8.2.1	La pobreza en el centro	312
8.2.2	Pobreza, empleo y crecimiento económico	317
8.2.3	Pobreza, ayudas estatales y distribución del ingreso	326
8.2.4	La reducción de la pobreza y sus razones: Un balance	340
8.3	Epílogo: Crisis del modelo de desarrollo y volatilidad social	342
	CONCLUSIONES	346
	Referencias	354

ÍNDICE DE GRÁFICOS

<u>Nº</u>	<u>Pág.</u>
1. Venezuela. Gasto social como porcentaje promedio anual del Gasto total del Gobierno Central, para períodos seleccionados: 1900-2012.	34
2. América Latina (6 países). Índice de Desarrollo Humano (IDH): Estimación de su trayectoria en años seleccionados (1920-2000).	36
3. Venezuela. Personas en pobreza y en pobreza extrema (según línea de ingreso) como porcentaje del total de habitantes, en años seleccionados: 1981-1999.	39
4. Venezuela. Gasto público real por habitante, social y total, del Gobierno Central (GC) y del Gobierno General restringido (GGr): promedio anual por quinquenios (1969-1998, en Bs. de 1997)	40
5. Venezuela. Tasa de desempleo: Porcentaje promedio anual por quinquenios (1969-1998)	44
6. Venezuela. Población ocupada en la economía informal: Porcentaje promedio anual por quinquenios (1969-1998)	44
7. Venezuela. Tasa de alfabetismo total y tasa de asistencia escolar de los niños de 7-14 años: Porcentajes de la población total, años censales (1950-2001)	45
8. Venezuela. Tasa bruta de escolaridad: Población matriculada en los niveles educativos como porcentaje de la población total. Evolución quinquenal; años escolares (1958/59 al 1998/99)	46
9. Venezuela. Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 n.v.r.) en años seleccionados: 1940-1998.	47
10. Venezuela. Razón de mortalidad materna (por 100.000 n.v.) en años seleccionados: 1940-1999.	49
11. Venezuela. Viviendas construidas: Tasa promedio anual (por 1.000 habitantes) por quinquenios (1958-1998).	50
12. Venezuela. Gasto social del Gobierno General restringido (GGr) como porcentaje del PIB: promedio anual por quinquenios (1969-1998)	61
13. Venezuela. Gasto social como porcentaje del Gasto total del Gobierno General restringido: promedio anual por quinquenios (1969-1998)	62
14. América Latina (10 países). Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 n.v.r.) para 1970 y 1998	75
15. América Latina (10 países). Porcentaje global de disminución de la tasa de mortalidad infantil entre 1970 y 1998.	75
16. Venezuela. Déficit nutricional en menores de 15 años, según grupos de edad, para años seleccionados: 1988-1998.	77
17. Venezuela. Nº de pensionados (en miles), total y por vejez: 1982-1998.	79
18. Venezuela. Asegurados como porcentaje de la población económicamente activa: 1982-1998.	79
19. Venezuela. Gasto social real por habitante del Gobierno Central (GSGC), del Gobierno General estimado (GSGGe) y del Sector Público restringido (GSSPr). (1997-2012, en Bs. de 1997).	115
20. Venezuela. Gasto total real por habitante del GC, GGe y SPPr (2004-2012, en Bs. de 1997).	117
21. América Latina (9 países). Gasto público social real por habitante para 2008-09 (en dólares de 2005).	117
22. Venezuela. Gasto social del GC, del GGe y del SPPr y Gasto total del SPPr, como % del PIB (1997-2012)	118

23.	Venezuela. Gasto social del GC, del GGe y del SPPr como porcentaje del Gasto total del SPPr (1997-2011).	119
24.	Venezuela. Gasto total acordado a los gobiernos estatales (regionales) como porcentaje del Gasto total del SPPr (1999-2011).	120
25.	Venezuela. Gasto social extra-presupuestario como porcentaje del Gasto total y del gasto social del SPPr (2004-2011).	121
26.	Venezuela. Gasto real por habitante del GGr según sub-sectores sociales: Promedio anual por quinquenios (1969-2012, en Bs. de 1997)	133
27.	Venezuela. Gasto real por habitante del SPPr según sub-sectores sociales (2004-2012, en Bs. de 1997).	136
28.	Venezuela. Distribución porcentual del Gasto social real por habitante, por sub-sectores y según niveles de gobierno (promedio anual para 2004-2012).	139
29.	Venezuela. La brecha ente lo presupuestado y lo ejecutado: El contraste entre gasto presupuestado del GC y gasto pagado del GCrF y del SPPr (2002-2012, en Bs. de 1997 por habitante).	141
30.	Misiones sociales (2003-2012): n° de misiones creadas por año.	160
31.	Misiones sociales (2003-2012): Distribución sectorial.	161
32.	Venezuela. Satisfacción con distintos aspectos de la gestión gubernamental: Resultados de encuestas “Omnibus-Datanálisis” de distintos meses del 2004 al 2013.	189
33.	Venezuela: Crecimiento promedio anual acumulado de la matrícula educativa (1998-2012)	277
34.	Venezuela: Crecimiento promedio anual de la matrícula educativa total durante las gestiones presidenciales, para el período 1958-2012.	281
35.	Venezuela: Crecimiento promedio anual de la matrícula por nivel educativo durante las gestiones presidenciales para el período 1958-2012.	282
36.	Venezuela. Tasa bruta de escolaridad (porcentaje de matriculados en la población total) con y sin educación superior: 1958-2012.	283
37.	América Latina (9 países): Promedio de años de estudio de la población de 25 a 59 años, cerca de 1998 y de 2012.	284
38.	América Latina (8 países): Crecimiento del promedio de años de estudio de la población de 25 a 59 años, entre 1998 y 2012.	285
39.	América Latina (12 países): Puntaje promedio en pruebas de lenguaje y matemáticas para alumnos de 3er. y 4° grado en escuelas públicas y privadas (Año 1997).	286
40.	Venezuela: N° de pensionados del IVSS, total y por vejez (1990-2012).	291
41.	Venezuela: Porcentaje de población de 60 años y más pensionada por vejez (1990-2012)	292
42.	Venezuela: Porcentaje de la población asegurada por el IVSS con respecto a la población económicamente activa (1990-2012)	294
43.	América Latina (18 países): Porcentaje de trabajadores que cotiza a la seguridad social (Año 2010).	295
44.	Venezuela. Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 n.v.r.): 1990-2011.	297
45.	América Latina (12 países): Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 n.v.r.) en 1998 y 2011.	298
46.	América Latina (12 países): porcentaje global de reducción de la tasa de mortalidad infantil, entre 1998 y 2011.	298
47.	Venezuela. Tasas de mortalidad neonatal y post-neonatal (por 1.000 n.v.r.): 1970-2010.	299
48.	Venezuela. Razón de mortalidad materna (por 100.000 n.v.): 1980-2011.	300
49.	Venezuela. Déficit antropométrico nutricional en menores de 5 años (1990-2011).	301
50.	Venezuela. Viviendas terminadas (total, en miles): 1990-2012.	305
51.	Venezuela. Promedio anual de viviendas terminadas (en miles), por períodos	

presidenciales (1959-2012) y en las tres etapas de gestión de vivienda y desarrollo urbano de 1999-2012.	306
52. Venezuela. Promedio anual de viviendas terminadas (por 1.000 habitantes), por períodos presidenciales (1959-2012) y en las tres etapas de gestión de vivienda y desarrollo urbano de 1999-2012.	307
53. Venezuela: Porcentaje de hogares en pobreza y en pobreza extrema, según línea de ingreso (2os. Semestres: 1997-2013).	313
54. Venezuela: Porcentaje de hogares en pobreza y en pobreza extrema, según necesidades básicas insatisfechas (NBI), 1997-2013.	314
55. Venezuela. Tasa de desempleo: 1998-2013, 1er. y 2° semestres.	317
56. Venezuela. Tasa de desempleo: promedio anual según períodos gubernamentales (1969-2012).	318
57. América Latina (9 países). Tasa de desempleo: promedio anual en 2012.	319
58. Venezuela. Tasa de ocupación informal: 1998-2013, 1er. y 2° semestres.	319
59. Venezuela. Tasa de ocupación informal (promedio semestral) según períodos gubernamentales (1969-2012).	320
60. Venezuela: N° de ocupados (en miles) en el sector público en años seleccionados (1973-1998) y durante la serie 2003-2013.	321
61. Venezuela: Porcentaje de ocupados (en miles) en el sector público en años seleccionados (1973-1998) y durante la serie 2003-2013.	322
62. Venezuela. Índice Gini (Distribución del ingreso entre los hogares): 1998-2012.	333
63. Venezuela. Participación de las remuneraciones de empleados y obreros en la distribución factorial del ingreso no rentístico. Promedio anual (períodos 1950-2008)	338
64. Venezuela. PIB real por habitante: 1920-2012, en miles de Bs. de 1997.	342

ÍNDICE DE CUADROS

<u>N°</u>	<u>Pág.</u>
1. América Latina: Tipologías de Estado Social y según etapas de formación de los sistemas de seguridad social	23
2. América Latina (10 países). Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 n.v.r.): Años seleccionados, 1970-1998.	48
3. América Latina: Temas específicos prioritarios del debate sobre la reforma del Estado social en los años noventa.	72
4. Venezuela: Tasa de mortalidad (por 100.000 habitantes) por deficiencias en la nutrición, según grupos de edad y por años seleccionados (1988-1998).	78
5. FONDEN: Aportes del BCV y de PDVSA (2005-2012)	123
6. PDVSA: Aportes “extra-presupuestarios” al gasto público (2001-2012, en millones de Bs. de 1997).	124
7. Aportes de PDVSA al Gasto público total y al Gasto social: en términos reales por habitante (Bs. de 1997), como % del PIB y % del Gasto (2001-2012)	125
8. Aportes de PDVSA al financiamiento de distintas Misiones sociales (en millones de Bs. de 1997, 2003-2012).	127
9. Misiones (2003-2007): Gasto en millardos de Bs.	129
10. Misiones (2004-2007): Gasto total real (en Bs. de 1997), como % del PIB y como % del Gasto Social.	129
11. Misiones sociales: años de creación y campos básicos de acción.	159
12. Venezuela. Asistencia a centros de salud en los últimos 3 meses, por tipos de establecimiento (Años 2005, 2009, 2010-11).	173
13. Venezuela. Misiones educativas: Registros Administrativos (R.A.)/Matrícula	

divulgada, 2003-2013.	175
14. Venezuela. Comparación de la matrícula (según R.A.) y asistencia a misiones educativas (según ENPF): Año 2009 y acumulado para años seleccionados.	176
15. Venezuela: Ayudas económicas (transferencias en dinero) desde las misiones sociales y de otras fuentes públicas, registradas en las ENPF 2005 y 2009 y en las ESHSCN 2010-11, en porcentajes de respuesta.	181
16. Venezuela: Matrícula total y por niveles educativos (1998-2012).	278
17. Venezuela: Matrícula total y por niveles educativos y su crecimiento quinquenal (1958-2012).	280
18. América Latina: Proporción de la población que padece hambre, para los años 1990-92, 2007-09 y 2010-12.	302
19. Venezuela. Tasa de mortalidad por deficiencias de la nutrición (entre 100.000 habitantes) según grupos de edad seleccionados: 1998-2010.	303
20. América Latina (9 países). Ocupados del sector público como porcentaje de la ocupación total: cerca de 1995, 2005 y 2011.	323
21. Venezuela. PIB real por habitante (1997-2013) y sus fuentes de cálculo: PIB constante y población total.	324
22. Venezuela: PIB real por habitante y porcentajes de pobreza, empleo informal y desocupación (1997-2013).	325
23. América Latina (9 países): porcentaje de personas en pobreza y en pobreza extrema cerca de 1999, 2004, 2008 y 2012.	327
24. Venezuela: Composición del ingreso per cápita por origen, según quintiles en el 2005 (ENPF)	329
25. América Latina (9 países). Distribución del ingreso según el Índice de Gini: Años seleccionados, 1985-2012.	334
26. Situación social venezolana: Indicadores sociales seleccionados para años relevantes (1998-2013).	344

ÍNDICE DE RECUADROS

<u>Nº</u>	<u>Pág.</u>
1. El “Gran Viraje” y el neoliberalismo social.	59
2. Prestaciones sociales, Fondos de pensiones y seguros de HCM: ¿neoliberalismo y privatización en Venezuela?	69
3. Los tipos de gasto y las fuentes de información utilizadas.	112
4. Las principales misiones sociales: Breve descripción.	164
5. El contraste entre las misiones y los programas sociales de los años noventa.	204
6. La militarización de la gestión pública.	213
7. Sobre los alcances de la democracia participativa.	260
8. Escogencia de las estimaciones estadísticas sobre la vivienda e implicaciones de esa selección.	307

INTRODUCCIÓN

En este estudio se analiza la política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012). La política social tuvo una gran relevancia durante ese período, importancia que se evidenció –muy especialmente- a partir de la segunda mitad del 2003 con la formación de las misiones y con el ascenso del gasto social hasta su más alto nivel en la historia de las finanzas públicas venezolanas.

A pesar de la significación de la política social en estos años, muy pocos trabajos la han tenido como centro de reflexión, tratándose fundamentalmente -en los casos en los que se ha indagado sobre ella- de un tema abordado en artículos y ensayos breves o en capítulos o como sub-temas de textos principalmente dedicados a otros asuntos. Partiendo de esa constatación, este trabajo espera representar un aporte novedoso para la interpretación y análisis de esa política social en el período indicado.

En este estudio adoptamos un enfoque integral y selectivo sobre la “macro-política” social. La integralidad se asocia con los propósitos de caracterizar la política tanto en su formulación como en su ejecución y de relacionarla con los principales factores del entorno que condicionan su desarrollo. Por otro lado, se trata también de un enfoque selectivo porque, para viabilizar la investigación, se privilegia el abordaje de determinadas políticas particulares: educación, seguridad social, salud, vivienda y desarrollo urbano así como las políticas “social-económicas”, entre las que destaca la política social hacia la población en situación de pobreza.

Pero además, esa selectividad se debe a que no se realiza un recorrido exhaustivo por cada una de esas políticas específicas sino que se pretende reconstruir la política social mediante la jerarquización de determinados referentes estratégicos para su análisis: los antecedentes y sus aportes comparativos; el gasto social; las novedades y prioridades de la política; la relación de la política con el entorno; y, la reflexión sobre los principales resultados de esa esfera de acción pública. Ese enfoque integral-selectivo influye en la estructura de este estudio, expresada en los capítulos que la componen, aunque algunas dimensiones son tratadas -con variada atención- en diversas secciones del trabajo.

El escrito está dividido en dos partes. La primera es el marco de referencia general compuesto por los dos primeros capítulos. En el capítulo 1 se esbozan las principales orientaciones conceptuales y metodológicas de la investigación así como su delimitación temática. El capítulo 2 aborda los antecedentes de nuestro estudio que, por razones que se explican en ese punto, involucran básicamente a la política social venezolana desde 1958 hasta 1998, con una especial referencia a la que se desarrolló en los años noventa.

La segunda parte del trabajo está integrada por los capítulos 3 al 8 y versa sobre la política social venezolana entre 1999 y 2012. En el capítulo 3 se indaga sobre la dimensión programática de la política social, es decir la referida a la política formulada. Esta se explora a

través de los planes de la nación, los principales cuerpos normativos (con la Constitución en un lugar central) y algunos otros documentos relevantes llamados a orientar a esa política, así como por medio de los recursos que activa la presidencia “mediática” en su peculiar estilo de formulación de decisiones.

En el capítulo 4 se examina el gasto público social que brinda un mapa inicial sobre los rumbos prioritarios de la política social realizada. Se estudian las fluctuaciones de las acrecentadas erogaciones sociales, las características del centralismo indirecto canalizado por una variedad de fondos extra-presupuestarios y la distribución sectorial del gasto.

El capítulo 5 trata selectivamente sobre las prioridades y novedades de la gestión social, diferenciando dos períodos básicos: 1999-2003 y 2003-2012. En el marco del segundo de esos períodos se le brinda una particular atención a las misiones sociales y a su papel en el conjunto de la política social.

En el capítulo 6 se aborda la política de la política social, enfatizando en tres dimensiones: en primer lugar, se revisa el modelo de relaciones entre el gobierno y los actores políticos, modelo que se explora a través de los procesos de formación de las principales leyes sociales desde 1999; en segundo lugar, se analiza el grado en que las particularidades del régimen político pueden asociarse con algunas de las características de la política social; y, en tercer lugar, se consideran distintas expresiones fundamentales de la institucionalidad política (el rentismo discrecional, una función pública pre-burocrática, la inestabilidad organizacional y, la presión electoral permanente) y su incidencia en la política social.

El capítulo 7 está centrado en el análisis de la participación comunitaria en la política social. Se diferencian aquí también dos períodos (1999-2006 y 2006-2012) marcados por la influencia que tiene la aparición de los consejos comunales y el proyecto de formación del Poder popular alrededor de ellos y de las comunas. El estudio intenta aproximarse a las potencialidades y limitaciones que tiene este ensayo participativo en el campo de la política social

Y, el capítulo 8 aborda los resultados de la política social ejecutada entre 1999 y 2012 realizando un recorrido sectorial (educación, seguridad social, salud y nutrición, vivienda desarrollo y servicios conexos) y una exploración social-económica, en la que se analiza la influencia de la política social en la reducción de la pobreza y su vínculo con los cambios de la distribución del ingreso, marco en el que se revisa el peso de las transferencias monetarias directas realizadas desde la política social y de las misiones sociales. Se cierra este capítulo con una reflexión sobre los resultados sociales, la crisis del modelo de desarrollo y sus perspectivas.

Finalmente, en las conclusiones se revisan los cambios y continuidades que ha evidenciado el Estado social venezolano entre 1999 y 2012 e intentan identificarse los principales aportes que pueden atribuirse a esta investigación.

Es conveniente que advirtamos a los lectores, para evitar innecesarias confusiones, que nuestros comentarios sobre los diversos gráficos y cuadros de este texto se localizarán

variadamente, en ocasiones antes y a veces después de ellos, en razón de las necesidades y conveniencias de “diagramación” para la distribución de los contenidos de las páginas.

Igualmente, debemos destacar en esta introducción que en los capítulos 2 y 3 y 5 al 8 de este trabajo se retoma, amplía y actualiza parte de Aponte: 2007a (texto no publicado), lo que también ocurre en el capítulo 4 con Aponte: 2010, en el capítulo 5 con Aponte:2008a (texto no publicado) y en el capítulo 8 con Aponte:2012a.

Esperamos que este estudio logre sortear los principales riesgos y obstáculos interpretativos que crea la acentuada polarización política en nuestro país, marco que -con frecuencia- conduce a menospreciar cualquier producto emanado desde el gobierno o, por el contrario, a sobrevalorarlo por solidaridad automática. El esfuerzo por generar análisis equilibrados cobra una importancia aún mayor que de costumbre en la dividida Venezuela actual, que requiere de ese tipo de aproximaciones a la realidad para que pueda reflexionarse y debatirse provechosamente sobre las políticas públicas.

Finalmente, debo resaltar mi agradecimiento a mis compañeros investigadores del Área sociopolítica del CENDES (Nelly Arenas, Héctor Briceño, Luis Gómez, Magally Huggins, Consuelo Iranzo y Thais Maingon) quienes revisaron y propusieron pertinentes mejoras en versiones preliminares de este texto. Una mención muy especial debo hacer a Thais Maingon quien fue la tutora de este trabajo, tarea que asumió de manera fraterna, competente y dedicada, amparada en la capacidad y experiencia que ha desarrollado en muchos años de estudio en campos como el de la política social. Y el agradecimiento primero va hacia Héléne Sánchez, mi mujer, y Eleonora Aponte Sánchez, mi hija, agradecimiento que les dirijo, como me gusta decir, no por nada en especial sino porque su amor le da sentido a todo.

PARTE 1:

MARCO DE REFERENCIA GENERAL

Capítulo 1

MARCO CONCEPTUAL-METODOLÓGICO

Este estudio analiza las principales características y redefiniciones de la política social en Venezuela durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012), enmarcándolas en las transformaciones del Estado social venezolano en las últimas décadas y contrastándolas -en aquello que sea pertinente- con sus antecedentes nacionales así como con algunos resultados relevantes de las políticas sociales latinoamericanas recientes.

Alrededor de ese propósito general se definieron los siguientes objetivos específicos:

- Analizar las características de la política social *formulada* entre 1999 y el 2012.
- Examinar las principales características de la política social *ejecutada* entre 1999 y 2012.
- Comparar -en lo que fuese relevante- la política social venezolana del período 1999-2012 con la desarrollada en el país en décadas anteriores y, en especial, en la década de los noventa (1989-1998) así como con resultados básicos de la realizada en América Latina en los últimos lustros.
- Caracterizar las transformaciones recientes del Estado social venezolano.

Durante el desarrollo de esta investigación pudieron explorarse diversos problemas emparentados con las limitaciones para el ejercicio de una gestión social efectiva en el país y pudieron problematizarse diversas representaciones simplificadas sobre la política social que, a pesar de estar muy difundidas, resultan desacertadas. Entre esas “leyendas” pueden mencionarse, entre otros, casos como: la gran abundancia de transferencias monetarias directas hacia la población que supuestamente se habrían realizado desde las misiones sociales; la decisiva influencia que tendría el gasto social en los resultados político-electorales; o, la instauración de una política social neoliberal en Venezuela en los años noventa.

Hay algunos estudios que han abordado el análisis de la política social venezolana desde 1999¹. Pero, en general, se detecta una marcada escasez de análisis sistemáticos sobre ese tema, a pesar de su importancia pública. Este relativo vacío de investigaciones sobre la política social en ese período puede permitir que se realicen algunos aportes novedosos, en medio de las dificultades que implica trabajar en un campo poco explorado.

¹ Un texto no publicado del autor de este trabajo trata sobre la política social venezolana de 1999 al 2006-2007 (Aponte:2007a). González y Lacruz (2008; 69-104) dedican un capítulo a esa política desde 1999. Ella también es tema central de atención en España (2013 y 2010); Maingon (2009 y 2004); D’Elía y Cabezas (2008); Vera (2008); D’Elía, Lacruz y Maingon (2006), Aponte (2012a y 2008b); y, Aponte y Maingon (2010); aunque con las limitaciones de desarrollo frecuentes en artículos o informes breves. En trabajos sobre las misiones sociales, la pobreza, la igualdad, el desarrollo humano o el gasto social en Venezuela se plantean reflexiones de interés sobre aquella política social en general, destacando los aportes de D’Elía (2006); Cartaya y Gianforchetta (2012); España (2011 y 2009); así como los de Cartaya (2013 y 2007); D’Elía y Quirós (2010); Alvarado (2012; 2006; 2005; 2004); Alvarado y Machado (2005); García y Salvato (2006); Maingon (2006); Magallanes (2005); y, Aponte (2010; 2008a; 2006). Esta lista no es exhaustiva y excluye estudios sobre políticas específicas.

Por otro lado, la indagación sobre el desarrollo, asunto central para los estudios doctorales del CENDES, destina un peso creciente -en las últimas décadas- a la reflexión sobre la contribución que puede brindar la política social para la realización del desarrollo humano y de las sociedades. Este trabajo se orienta entonces, también, a brindar un aporte particular en la variada exploración que supone el pensamiento sobre el desarrollo.

En este capítulo inicial abordaremos: en primer lugar, algunos asuntos conceptuales prioritarios para esta investigación, especialmente lo relacionado con los conceptos de política social y de Estado social; y, luego, esbozaremos algunas pautas y esquemas que orientan el análisis integral y selectivo que nos hemos planteado para este estudio.

1.1.- Sobre los conceptos de política social y de Estado social.

En materia conceptual nos centraremos en la idea de política social, puesto que es el objeto prioritario de este trabajo. Para los fines de la investigación planteada se trata de perfilar una definición de ese término que resulte conceptualmente válida y que -además- suponga una delimitación que viabilice su análisis. Como se subraya más adelante, la política social sobre la que se trabaja es la del Estado, lo que contribuye a explicar la importancia de abordar complementariamente la idea de Estado Social.

Ante la diversidad de definiciones existentes sobre la política social se ha planteado que:

"En un extremo se podría definir la política social como la construcción programada de transformaciones que afectan la realidad global orientando a la sociedad hacia nuevos modelos de desarrollo. En el otro extremo estaría la consideración de la política social como el conjunto de políticas de los diversos sectores que normalmente se identifican con salud, educación, vivienda y seguridad social". (Maingon:1992; 64)²

Entre esos "extremos" hay un conjunto de gradaciones relativas a la extensión y a los límites del concepto de política social, que vale la pena que ilustremos, desde una definición muy amplia hasta una estricta (o restringida) pasando por concepciones "intermedias" sobre esa noción:

- La política social como modelo de desarrollo, proyecto de sociedad o como política de estructuración de la sociedad. En esta acepción *extensa*, la política social pierde su especificidad y pasa a confundirse con la idea general de política o de política pública. Puesto que en esta definición todo lo referido a la sociedad es designado como "social", la política social es toda política. Esta falta de especificidad expresa una escasa correspondencia de ese uso de la idea de política social, en relación con el conjunto de fenómenos particulares que ("emergiendo" desde inicios del siglo XIX, consolidándose

² En su texto clásico, "Política social", Titmuss (1981: 34-36) desarrolla un contraste genérico entre algunas definiciones extremas de política social.

desde fines de ese siglo y generalizándose como problema público durante el siglo XX) sirven como principal referente histórico de esa idea, desde hace varias décadas.

- La política social como política no económica, delimitación de alcance *intermedio* que si bien apunta a un inicio de demarcación tiene la dificultad de englobar acciones sociales en campos como el político y, más específicamente, cuando se refiere al Estado, se presta a la inclusión de acciones tradicionales (e históricamente "pre-sociales") como las de defensa, orden público o relaciones exteriores, en el campo del Poder Ejecutivo, además de poder incluir la diversidad de acciones no económicas de los Poderes Judicial y Legislativo.
- La política social asociada con la mejora de las condiciones de vida de la población. Esta es otra variante *intermedia* de definición. Pero, en muchas ocasiones esta visión sobre la política social se conceptualiza "por contraste" o "negativamente", a partir de su distinción con las condiciones de vida económicas, cultural-ideológicas y políticas. Con ello el concepto adopta un *sentido más estricto*, asociado con un tipo específico de condiciones de vida designadas como propiamente *sociales*; en este caso la extensión históricamente variable que adquiere la política social la dota de un carácter parcialmente contingente y ella se realiza en función de las posibilidades y prioridades que le asigna cada sociedad.
- La política social como el conjunto de acciones de los sectores sociales del Estado. Esta definición presenta cierta inclinación, no siempre explícita, por asociar esa política con una parte de las acciones que desarrolla el Poder Ejecutivo. Es común también que en esta *definición particularmente "restringida"* de la política social, se distingan tres funciones principales del Estado: las "básicas-tradicionales" (Defensa y Orden Público, Administración general, Relaciones Exteriores e infraestructura física general); las funciones económicas; y, las funciones sociales. Estas últimas son las que generan la política social, desde esta perspectiva.

Sin pretender que la anterior sea una lista exhaustiva de las diferentes variantes de definición sobre la política social ³ ella contiene una muestra bastante representativa de las distintas extensiones brindadas al concepto, especialmente en las investigaciones destinadas al estudio de casos concretos, también designadas como investigaciones "empíricamente orientadas".

Los usos más comunes de la idea de política social, especialmente en ese tipo de investigaciones, apuntan a alguna de las dos últimas variantes *estrictas* de definición y se conectan con la segunda por vía de una distinción, más o menos drástica, entre "lo social" y "lo económico". Un puente entre estas dimensiones permite hablar de lo "económico-social" como

³ Para aproximarse a esa multiplicidad conceptual puede consultarse, entre otros a: Andrenacci y Repetto (2006), que nos parece de especial interés; Montagut (2008); Fleury (2007); Cartaya (2007); D'Elía (2006b); Molina (2006); Sempere y otros (2005); Herrera y Castón (2003). En los años noventa, Fleury (1997), Mateo (1997), y Maingon (1992) presentaron interesantes recopilaciones acerca de la diversidad de conceptos y enfoques que se habían generado hasta esos años sobre la política social.

una noción híbrida, en cuya formación participan tanto la política económica como la política social, asunto al que nos referiremos luego con más detalle.

Enfoques teóricos y "empíricamente orientados" sobre la política social.

Pero, debemos puntualizar también que algunas concepciones de la política social tienen un vínculo con determinadas teorías y, más corrientemente, con teorizaciones o modelos de análisis de alcance intermedio o "parcial". No nos detendremos mayormente sobre esas definiciones en estas variantes más abstractas en las que se alude, por ej., a la política social como conjunto de acciones para la integración social, como conjunto de acciones redistributivas o como conjunto de acciones guiadas por el principio de justicia o de equidad.

Nos interesa subrayar, en todo caso, que la validez del uso de un concepto de política social en un universo teórico puede reposar en su pertinencia dentro de ese marco. Pero, ello no implica que sea el tipo de aproximación más apropiado a la idea de política social para estudios "empíricamente orientados". Ello se debe a que es muy común que exista una fractura entre las teorías con grados de abstracción elevados y los conceptos asociados a ellas y la fecundidad interpretativa de los fenómenos sociales concretos. Esto es bastante propio de la llamada crisis de los paradigmas en las ciencias sociales ⁴. En ese sentido, nos centraremos en análisis conceptuales "empíricamente orientados", asumiendo las limitaciones interpretativas que ello puede implicar.

Una de las definiciones *estrictas* y "empíricamente orientadas" que puede ser particularmente útil es la de T.H. Marshall quien sostenía que la política social es una expresión que:

"(...) se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos [...al.] proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (...), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda." (Marshall en Titmuss:1981; 37. *subrayado y entrecorcheado nuestro*).

Es importante apuntar que en el abordaje de Marshall se presenta un tipo de combinación entre las dos últimas definiciones de política social a las que hacíamos referencia al inicio. Ese autor relaciona esa política con el impacto en el "bienestar" y también identifica

⁴ Otro tipo de complicaciones analíticas provienen de una visión normativa sobre (el deber ser de) la política social. Es cierto que así como se plantea un concepto (modelo) para el análisis de lo que es la política social, puede proponerse también un concepto ideal sobre lo que ella debe ser. Pero, no deben confundirse esas dos visiones. Puede decirse que es deseable que la política social apoye la redistribución, que sea equitativa, que sea participativa, que sea planificada, coherente o racional; pero, no es provechoso para el análisis que se asuma que, cuando una política social no presenta esas características, ella deja de ser materia de estudio sobre dicha política o que ella no existe, porque no se cumplen esos deseables rasgos. Tampoco estos atributos son siempre una adecuada referencia para evaluar la política social, a menos que sean objeto de una apropiada revisión sobre su viabilidad, lo que puede ser materia de debates poco concluyentes.

algunos de los sectores de la política gubernamental que pueden ser entendidos como sociales. A ello se suma que, como advierte Maingon, para Marshall las acciones de política social están referidas especialmente a "(...) los aspectos no económicos de las demandas de grupos y sectores sociales" (Maingon:1992; 63. *subrayado nuestro*).

Como decíamos, en el caso de la visión más restringida de la política social, se la define mediante las acciones emprendidas por los llamados sectores sociales del Estado o del Gobierno que incluyen especialmente las acciones en educación, seguridad social, salud y vivienda y desarrollo urbano, como sus componentes más corrientes.

Pero, puede considerarse que en esa definición existe la omisión de una condición básica para caracterizar aquello que tienen en común esa serie de sectores (aparte de diferenciarse de los económicos) que es lo relacionado con su objetivo o propósito que, en principio, está referido a la mejora del bienestar o de las condiciones de vida de la población. Pero, ese vacío no parece tener que plantearse como un dilema entre esas dos variantes.

Quienes adoptan esa visión "práctica" de la política social como política del Estado (o del Gobierno) en los llamados "sectores sociales", probablemente no tendrían mayor dificultad en aceptar que la política social está destinada a la mejora de las condiciones sociales de vida de la población, noción que nos parece más adecuada que la de bienestar⁵. Seguramente ellos acotarían en este caso que se puede entender por sociales a aquellas condiciones de vida no económicas, no ideológico-culturales y no políticas a las que se designe como sociales, tipo de condiciones que pueden tener variaciones históricas y nacionales más o menos marcadas. Al realizar este contraste entre distintos tipos de condiciones de vida esta concepción se conecta con la que propone la segunda definición al distinguir entre tipos de políticas.

Esa integración entre y delimitación a partir de las tres (y, sobre todo, de las dos) últimas variantes de definición de la política social nos permitirá delinear una definición estricta de esa política, que consideramos aceptable y útil para nuestros fines, aunque quedan aún varios cabos sueltos en la fundamentación de su conceptualización que intentaremos ir abordando en las próximas páginas.

Política social y política social del Estado.

Con base en lo expuesto podemos proponer una definición de política social como la siguiente:

⁵ Estimamos que la idea de bienestar no es la más pertinente para el análisis de la situación y política social latinoamericana porque en esta región no se han implantado ni una sociedad ni un Estado de bienestar. Pero además, buena parte de la literatura trata al bienestar como un concepto que integra lo social y lo económico, dimensiones que es importante distinguir. Por ello si se dice que la política social está destinada a generar bienestar puede producirse una innecesaria confusión. Volveremos sobre esto luego y, para más detalles sobre la inconveniencia de usar la idea de bienestar en América Latina, puede verse Aponte:2012b.

La política social es el conjunto de acciones públicas (estatales, no estatales o mixtas) prioritaria y directamente destinadas a mejorar las condiciones sociales de vida de la población o de grupos significativos de la misma.⁶

Aunque esta visión “pública” sobre la política social es particularmente interesante, tanto para pensar sobre lo que es la política social como para pensar sobre lo que puede ser, sin embargo en este estudio nos centraremos en la política social del Estado. Ello se debe a dos razones, distintas a las propiamente conceptuales:

- En primer lugar, responde a la necesidad de delimitar el objeto de estudio para hacer más viable su análisis.
- En segundo lugar, la primacía asignada al estudio de la política social del Estado responde a la relevancia que tiene, en el marco social contemporáneo y en particular en el venezolano, la acción del Estado en relación con aquellos campos que se entienden como "sociales". Esa centralidad no puede hacer perder de vista la significación de las acciones no estatales en relación con los campos públicos sociales. Sin embargo, es difícil, especialmente cuando se aborda el análisis general de la política social (y aún en el de las políticas específicas que la componen), recuperar toda la complejidad de esa interacción entre lo estatal y lo público-no estatal⁷.

Con base en esta delimitación y para los fines de este estudio entenderemos por política social al conjunto de acciones estatales o fuertemente influidas por el Estado (pero mixtas) destinadas prioritaria y directamente a mejorar las condiciones sociales de vida de la población o de grupos significativos de la misma. Como las políticas del Estado expresan imperfectamente una correlación de fuerzas sociopolíticas, el análisis de la influencia de esas fuerzas puede recuperarse -en alguna medida- mediante el análisis político de la política estatal, asunto al que nos aproximaremos en el capítulo 6 de este trabajo.

Especificidad histórica de la designación de política social: la emergencia del Estado social.

Las principales complicaciones conceptuales de la idea de política social no atañen a la noción de política sino a lo que se puede entender como lo "social" en esa política, tal y como

⁶ Esta definición de política social tiene cierta conexión con la de programa social de SIEMPRO (1999; 9).

⁷ Piénsese tan sólo en la relevancia que tienen la socialización familiar, los servicios privados, el gasto privado y un conjunto de actores socio-políticos (como la Iglesia y diversas organizaciones no gubernamentales) en distintas áreas “sociales”. El sólo asunto del gasto replantea el alcance de la condición pública (si se la equipara con la gratuidad) de distintas esferas sociales. Por ej. en campos como el de la salud en Venezuela puede estimarse que cerca de dos tercios del gasto corresponde a consumo privado, en tanto que en áreas como la educativa esa proporción podría ser de alrededor de un tercio, tratándose de cualquier modo de una participación significativa. En materia de seguridad social o de vivienda el carácter normalmente contributivo del financiamiento plantea también este tipo de problematización, aparte de asociarse -en ese último caso- con la participación activa y directa de una diversidad de actores en la conformación de su hábitat. Por otro lado, la muy valiosa reflexión abierta por Esping-Andersen (1990) sobre los distintos tipos de “regímenes de bienestar” y los diferentes arreglos institucionales que ellos suponen entre mercado, familia y Estado para la atención y prevención de los riesgos sociales expresa la extraordinaria complejidad que tendría la adopción de un enfoque exhaustivo sobre los distintos componentes que intervienen en la formación de una política social.

hemos insinuado previamente. No dejaremos por ello de tratar, más adelante, acerca de la conveniencia y posibilidad de entender a la política social como una “macro-política” pública o, dicho de otro modo, como un conjunto complejo aunque delimitado de políticas públicas.

Pero, por el momento, nos dedicaremos a reflexionar sobre "lo social" de la política social y para ello es sumamente útil que empecemos por identificar el referente empírico, el objeto que ha dado pie al extendido uso de esa designación. Sartori (2002) ha destacado, con razón, que la elaboración conceptual en la esfera de las ciencias sociales, especialmente en trabajos no teóricos, debe considerar muy centralmente ese referente de una definición. Y ello puede ser aún más relevante ante un término con una carga tan intensamente polisémica como la de "lo social". Esa referenciación supone un acuerdo terminológico que asocie lo social a unas esferas de la realidad demarcadas y ello tiene implicaciones históricas puesto que las políticas públicas estatales, como mediaciones entre el Estado⁸ y la sociedad, experimentan y traducen las transformaciones históricas que sufre esa interrelación.

A ese respecto es necesario aludir al concepto de Estado social, debido a sus implicaciones para el surgimiento y difusión generalizada que ha adquirido el uso de la idea de política social, especialmente desde la 2ª postguerra mundial. Y es que el uso *prolífico* del término de política social tiene una historia bastante reciente (Sabino:1996), asunto que se olvida a menudo como ha tendido a ocurrir también con otros términos, como por ej. el de desarrollo.

La designación de política social se difundió y generalizó especialmente a partir del momento en que se estructuraron plenamente los Estados interventores en lo económico y lo social, Estados que adquirieron en el universo jurídico la designación de Estados sociales de derecho.

Hubo, sin embargo, un proceso histórico relativamente largo que condujo a la plena estructuración y proliferación de estos Estados interventores y de esos Estados sociales de Derecho, a partir de la 2ª postguerra mundial. En los países europeos "desarrollados" (teniéndose como variantes paradigmáticas a Inglaterra y a Alemania) se generó un proceso inicial de consolidación de los Estados sociales entre el último tercio del siglo XIX y la 1ª guerra mundial. Esa formación inicial de los Estados sociales tiende a asociarse con el

⁸ El Estado moderno, es decir el Estado-nación, es definido por O'Donnell (2008) como: “(...) un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio”. (p.8). Precisa ese autor que el Estado involucra 4 dimensiones. El Estado es: un *conjunto de burocracias*, con responsabilidades definidas; un *sistema legal*, que pauta su propio funcionamiento y facultades y además regula las relaciones de y con los ciudadanos (y la propia condición de ciudadanía), medio por el que co-constituye la sociedad civil; un *foco de identidad colectiva* para los habitantes de su territorio, asociado con la historia como nación o como pueblo; y, un *filtro*, que regula las relaciones con el exterior, tanto en términos de nacionalidad y ciudadanía, como en materia de comercio e intercambio (*véase Ibid.*; 8-9)

surgimiento de mecanismos de seguro social, que amparan en gran medida a los trabajadores de las empresas más desarrolladas y más sindicalizadas de las economías⁹.

Luego, en el período de entreguerras y, particularmente, a partir de la crisis mundial del 29, se consolida la condición interventora de muchos Estados en lo económico y lo social. Es en este punto histórico -la década de los veinte- en el que tiende a situarse el comienzo de la estructuración de los sistemas de seguro social en algunos países latinoamericanos (especialmente en aquellos que contaron con una industrialización comparativamente temprana), estructuración que puede asociarse con el surgimiento de los primeros "Estados sociales" en el subcontinente (Fleury:1997).

Lo cierto es que el uso del término y de la idea de política social aún no había terminado de consolidarse, pese a que en muchos Estados y naciones, además de la seguridad social, ya habían adquirido una presencia importante la educación y la salud públicas, con una fuerte intervención estatal en muchos casos. Podemos decir que ya la política social tenía una presencia importante pero que su identidad (como conjunto de acciones directa y prioritariamente destinadas a la mejora de las condiciones sociales de vida de la población) aún no había madurado¹⁰.

Así, todavía a comienzos del siglo XX, lo que después se designaría como política social, era un archipiélago de iniciativas públicas, estatales unas, no estatales otras, que tenían un carácter disperso y que estaban estimuladas por unas motivaciones muy diferenciadas. Ello dificultaba su conexión y reunión bajo una misma categoría de acción, asociación que se haría más factible con la plena maduración de los Estados interventores. Es con estos que, básicamente, se legitima la idea de política social como asunto público y cuando van

⁹ Al respecto es importante recordar la contribución que brindó la tradición alemana, desde mediados del siglo XIX, a la reflexión sobre la política social. Sotelo destaca el aporte de Von Stein, a quien califica como el primer teórico del Estado social y quien -desde 1842- planteó la obligación que tiene el Estado de realizar reformas sociales, que mejoren las condiciones de vida de los trabajadores y que legitimen -a la vez- el papel de los propietarios en la sociedad. Proponía con ello una especie de reforma "conservadora" frente a los riesgos destructivos de la revolución social (Sotelo:2010; 119-125). En esa tradición también cumplió un rol importante la "Asociación de Política Social" creada en 1872 y a la que perteneció Max Weber. Esa Asociación tenía la finalidad de "formular propuestas de leyes sobre protección del trabajo, seguros sociales, viviendas obreras o inspección laboral" (Abellán: 2009; 193), siendo que la política social es relacionada básicamente por ella con medidas de política laboral y de seguridad social. Los planteamientos de esta tradición influyeron en la formación del Estado social alemán en las dos últimas décadas del siglo XIX.

¹⁰ Esta gelatinosidad, este carácter impreciso del concepto inicial de política social puede constatarse aún en la definición que ofrece Marshall (y que antes citamos) en la que un factor como el educativo, que es uno de los que con más frecuencia se incluye actualmente entre los componentes de la política social, no estaba aún destacado como parte de dicha definición. Sin embargo, esa omisión puede ser casual ya que en su reconocida "Ciudadanía y clase social" (texto de 1950) Marshall resalta al derecho a la educación como un "genuino derecho social de ciudadanía" (Marshall:2007; 34). En contraste, en la tradición alemana de estudios sobre la política social, a la que aludimos en la nota anterior, la educación no se concibió como parte de aquella puesto que inicialmente el desarrollo educativo, en su condición pública, más que asociarse con la mejora de las condiciones sociales de vida se vinculó -sobre todo- con propósitos político-culturales de formación de la nacionalidad alemana y, también, se relacionó con la "competencia" religiosa, especialmente a partir de la vinculación personal con Dios que promovió el pietismo protestante, lo que suponía la lectura directa y dedicada de la Biblia -y por tanto una educación "básica"- por parte de los creyentes. Aún hoy en Alemania se acostumbra separar el tratamiento de la educación con respecto al resto de la política social (Sotelo:2010, 166; y Lindert:2011; 161 y ss.).

asociándose distintos campos de iniciativas que convergen en la búsqueda de mejorar las condiciones sociales de vida de la población. Esa legitimidad adquirirá una especial solidez a partir del surgimiento de los derechos sociales, en el marco de los Estados Sociales de Derecho.

Estos Estados Sociales de Derecho pueden suceder o preceder a la formación de Estados sociales “de hecho”. Un Estado social “*de hecho*” puede definirse como un subsistema estatal significativo destinado a la producción de normas, bienes y servicios dirigidos directa y prioritariamente a mejorar las condiciones sociales de vida de la población o de grupos relevantes de la misma.

Lo anterior equivale a decir que el Estado social es un subsistema estatal destinado prioritariamente al desarrollo de las políticas sociales, como –en otros campos- el Estado económico es un subsistema estatal destinado al desarrollo de políticas económicas y, por su parte, el Estado “tradicional” reúne otro conjunto de subsistemas que atienden las funciones básicas tradicionales de orden y policía, defensa, relaciones exteriores, hacienda, infraestructura pública, así como las actividades generales de representación política, legislación y administración de justicia.

Hay algunas funciones generales (como las de elaboración presupuestaria o las de planificación general) que tienden a involucrar a todos esos subsistemas; hay también otras esferas de acción en las que se produce una intersección entre algunos de ellos, como en el campo socioeconómico al que nos referiremos en breve. Pero queremos destacar desde ahora que aquellos subsistemas estatales pueden concebirse como esferas con importantes niveles de autonomía, lo que contribuye a validar que su análisis pueda realizarse atendiendo a dicha independencia relativa.

Por otro lado, esa definición estricta de Estado social implica que este no coincide necesariamente con un Estado de bienestar. Primero, porque el bienestar no necesariamente se logra, pese a la existencia del Estado social. Y segundo, porque la idea de bienestar se aplica - en su acepción más frecuente- a un Estado interventor a la vez en lo económico y lo social, en tanto que en nuestra definición el Estado social atañe a cualquier tipo de Estado en que el llamado sector social haya alcanzado un desarrollo significativo, con base en alguna convención que se acuerde para fijar ese nivel de relevancia. Por eso tampoco el Estado social en sentido estricto es igual al Estado social de derecho en el manejo asociado con García Pelayo (1994) pues este es la expresión normativo-jurídica del Estado de bienestar (*véase* para más detalles al respecto, Aponte:2012b)¹¹.

¹¹ En cuanto a la evolución del Estado social vale la pena precisar que tiende a considerarse que su primera manifestación “de hecho” de gran relieve histórico se produjo bajo el gobierno de Bismarck en Alemania a fines del s.XIX y que en Alemania se formó también el primer Estado social de Derecho (cristalizado especialmente en la Constitución de la República de Weimar de 1919) aunque igualmente ese marco normativo despuntó en la Constitución de Querétaro (México) de 1917. Por su lado, los Estados de bienestar, en sentido estricto, son unos Estados “de hecho” formados en algunos países desarrollados a partir de la 2ª guerra mundial, que tienden a suponer la combinación entre las políticas económicas keynesianas y la

Un breve paréntesis acerca de lo económico-social y la política social

La definición de política social que hemos presentado, se fundamenta –en gran medida– en la emergencia histórica de los Estados sociales y en los campos de acción que se han asociado con ellos. Pero esa definición puede no ser del todo satisfactoria, debido a las confusiones que pueden surgir en cuanto a la adscripción de determinados tipos de problemas o demandas al ámbito de “competencia” de esa política y por la carga tautológica que implica el que la política social se refiera a unas condiciones “sociales”. Más adelante nos detendremos en estas cuestiones, para intentar reducir la incertidumbre o duda conceptual, mediante la explicitación de los campos de acción sectoriales y transversales, que se asocian más frecuentemente con la política social.

Pero entre tanto, es necesario replantearse el problema que los límites entre lo económico y lo social le crean a la definición de esa política. Entre las condiciones de vida más relevantes de la población se encuentran el empleo y el ingreso que, a su vez, son generalmente determinantes en el comportamiento de la pobreza, especialmente cuando esta se define según líneas de ingreso. Esas variables (empleo, ingreso y pobreza “de ingreso”) podrían suponerse como parte de las condiciones económicas de vida, puesto que su comportamiento y cambios dependen del funcionamiento del mercado y, en especial, del mercado laboral así como de los efectos que en ellos ocasiona la política económica.

Sin embargo, con el desarrollo de los Estados interventores y de los Estados sociales, se ha formado o reforzado una dimensión social en aquellas variables, mediante una diversidad de políticas directas y prioritariamente destinadas a la mejora de esas condiciones de vida (empleo, ingreso, pobreza de ingreso) y que no pasan solamente o exclusivamente por el mercado o por la política económica. Esta dimensión social tiende a ejercer, genéricamente, una influencia menos relevante que la dimensión económica en esos factores pero no por ello deja de incidir significativamente, haciendo que aquellas puedan considerarse como unas variables económico-sociales por el efecto que tienen en ellas (también) esas políticas públicas directas en materia de empleo e ingreso.

Es importante apuntar entonces que cuando decimos que la política social se destina a la mejora de las condiciones sociales de vida, estamos incluyendo esa dimensión social de las condiciones económico-sociales como parte de aquella política, a lo que puede adjuntarse

creación un Estado social vigoroso, inspirado en propuestas como las formuladas por William Beveridge. Hubo antecedentes de entreguerras que prefiguraron algunas de las características intervencionistas –en lo económico y social– de los Estados de bienestar, entre los que destacan: el New Deal de Roosevelt (1933-1938) como respuesta a la Gran Depresión en Estados Unidos; y, el compromiso histórico obrero-patronal (simbolizado en el “Acuerdo de Saltzjöbaden” de 1938) establecido en el marco de los gobiernos de la socialdemocracia en Suecia, iniciados en 1932. También entre esos antecedentes hay que situar la incómoda compañía de los gobiernos del fascismo italiano y del nazismo alemán, aunque –a la postre– la consolidación del Estado social se vincula especialmente con la expansión de la democracia y de los derechos políticos (con respecto a esa historia *veáanse* Burgaya: 2013 y Ochando:2009, entre muchos otros textos).

buena parte de la política laboral que también se relaciona estrechamente con el comportamiento del empleo, el ingreso y, en general, del mercado de trabajo. Podemos designar como *política social-económica*¹² al conjunto de acciones estatales destinadas a esa dimensión, política que se une a la política de servicios sectoriales y a la de protección social para formar las tres modalidades básicas de política social¹³.

Por otro lado, hay casos en los que puede presentarse una política de empleo y/o de ingreso en la que no es factible distinguir claramente entre aquellas dimensiones económicas y sociales porque se plantean a la vez, con una jerarquía parecida o con medidas entremezcladas, objetivos directos de mejora de las condiciones de vida de la población y objetivos directos para la mejora de la producción y la productividad¹⁴. No hay que obsesionarse con algún tipo de “furia taxonómica” en este tipo de circunstancia y, de ser relevante para el estudio que se realiza, esa política particular puede tratarse como parte de cualquiera de las dos políticas (la social y/o la económica) advirtiendo, de ser necesario, sobre la fusión económico-social que la caracteriza¹⁵.

Es fundamental que subrayemos, aunque insistiremos sobre ello durante el desarrollo de este trabajo, que lo antes expuesto tiene implicaciones importantes cuando se analizan los

¹² Lo que hemos asociado con lo social-económico está vinculado con una parte de lo que Andrenacci y Repetto llaman “política del trabajo” (2006; 86), aunque ellos incluyen también, en ese tipo de política a la de seguridad social. Otros autores relacionan un campo parecido al económico-social con las “políticas socio-laborales” en las que incluyen a la de empleo y otras complementarias que inciden en materia laboral (Sempere Navarro y otros: 2005; y Ruiz Viñals: 2004). Partiendo de un sentido cercano al de los autores precedentes, Monereo Pérez y otros (2011; 196-197) clasifican las *políticas de empleo* en activas (fomento del empleo, que incluiría también empleo público y “economía social”; formación para el trabajo; flexibilidad laboral; reparto de empleo, que incluye horarios de trabajo y edad de jubilación; intermediación y colocación; e igualdad laboral, en especial en materia de género y de “minorías”) y, pasivas (básicamente asociadas con las transferencias monetarias por desempleo y que otras clasificaciones incluyen en la seguridad social). Por otro lado, la *política “específicamente” laboral* podría incluir más explícitamente la política de relación con la organización sindical (y con la de los empleadores), la de condiciones de trabajo y la de legislación y contratación laboral. A la política de empleo y a la laboral podría adjuntarse, en el campo social-económico, la *política de ingresos* laborales, referida a la política de salario mínimo y a otras medidas de aumento remunerativo obligatorio en determinados sectores de la economía; a ello se sumarían, en materia de ingresos, tanto las repercusiones que tengan las políticas de empleo en los mismos como las transferencias monetarias realizadas por medio de otras políticas, como las de protección social o la de seguridad social. Los efectos redistributivos de la política social tendrían que ver con esta modalidad social-económica pero también con las otras modalidades que componen a esa política, en general.

¹³ Esta propuesta se inspira aunque también redefine parcialmente la que hacen Andrenacci y Repetto cuando hablan de las siguientes 3 modalidades de política social: política del trabajo; política de servicios universales; y, política de asistencia social (2006; 84-88).

¹⁴ Podría decirse que toda política pública tiene a la mejora de las condiciones de vida de la población como su *finalidad* implícita o explícita; pero los *objetivos* prioritarios y directos de cada tipo de política (económica, social, etc...) son diferenciados de acuerdo con su función básica.

¹⁵ Ese espacio de “fusión” puede ser más o menos extenso; pero más allá de él, sin estar divorciados, Estado social y Estado económico son sectores que pueden y tienden a funcionar con un grado de autonomía importante y que responden a esferas de preocupación pública relativa pero significativamente diferenciadas. Es necesario que el Estado social no descuide su efecto ni su costo económico y también que el Estado económico no omita el efecto y costo social de sus decisiones. Pero esto no implica que sea deseable que dichos Estados se fusionen y confundan plenamente, como se plantea a veces de manera un tanto mítica. Esos componentes del Estado deben cooperar pero también tienen que asumir la pluralidad de esferas y principios de gestión que conviven complejamente en él, pluralidad en la que los criterios políticos, institucionales y jurídicos también participan frecuentemente para influir en la toma de decisiones.

resultados de las políticas públicas. Es frecuente, por ejemplo, que se responsabilice a la política social por un crecimiento o una disminución sustanciales de la pobreza, por el aumento o la desmejora marcados de los niveles de empleo, o por un incremento o un deterioro notables de los ingresos. Pero, en general, el comportamiento de esas variables en el corto-mediano plazo deriva predominantemente del funcionamiento de la economía y/o de la efectividad de la política económica, aunque la política social pueda tener incidencias de distinto grado de importancia en las mismas en distintos momentos históricos.

También cuando se analiza la influencia del neoliberalismo en la política social –tema fundamental del debate en ese campo desde los años ochenta- es importante considerar el efecto de la inclusión de la política social-económica como parte de la definición de aquella política porque tiende a ser la esfera en la que, junto con ciertos sectores de la seguridad social, aquella corriente tuvo más repercusiones (de diferente grado) en distintos países latinoamericanos.

Componentes de la política social y delimitación para los fines de este estudio

En suma, y recapitulando, la política social “de hecho” puede preceder en mucho a su conceptualización como un tipo de política pública y/o estatal específica y, además, aquella puede desarrollarse sin que se haya formado un Estado social ¹⁶. En este sentido se puede decir que se trata de una categoría con potencialidades de reconstrucción retrospectiva hacia los campos específicos que terminaron siendo absorbidos bajo la idea de política social y que tiende a referirse a las siguientes condiciones sociales de vida:

- 1) Unos campos sectorial-sociales típicos entre los que destacan: educación; salud y nutrición; seguridad social; y, vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos.
- 2) Unos sectores más recientemente asociados con el concepto y con algunos de los campos anteriores como: deportes, cultura, recreación y, más discutiblemente, el de ciencia y tecnología.
- 3) En algunos casos se ha empezado a incluir también, entre esas condiciones sociales, a la seguridad personal y al acceso a la justicia (de paz, por ej.). La incorporación de la seguridad personal se ha planteado a raíz de la expansión de la delincuencia y la violencia, en países como los latinoamericanos, en proporciones que desbordan en mucho su tradicional comportamiento como parte de la vieja política de orden público, afectando muy severa y negativamente las condiciones de vida de la población.

¹⁶ En asociación con esto Esping-Andersen plantea que: “(...) Con demasiada frecuencia se utilizan las expresiones ‘política social’, ‘Estado del bienestar’ y ‘régimen del bienestar’ como si significaran lo mismo. Pero no es así, y debemos dejar este punto muy claro si queremos progresar en el análisis. Es muy posible que haya política social sin un Estado del bienestar, aunque, obviamente, no al revés. Desde la antigüedad ha habido política social (...)”. (Esping-Andersen:2008; 10). Cambiando el término Estado de bienestar por el de Estado social podemos utilizar plenamente ese planteamiento para nuestra argumentación.

- 4) La dimensión social de las condiciones económico-sociales, que involucra en especial a la dimensión social de empleo e ingresos así como la atinente a una política específicamente laboral, que se integran en la política social-económica; también, aquella dimensión puede cubrir la llamada “economía social” (fomento de economía comunitaria, cooperativa y de micro-empresas). La política hacia la pobreza (vista desde la perspectiva de la línea de ingresos) entra en esta esfera, como explicamos antes, en tanto que visiones más expresamente multifactoriales (como la que implica la definición de pobreza según necesidades básicas insatisfechas) se asocian tanto con el empleo como con otras variables como las educativas y las relacionadas con la vivienda (incluidas en 1).

Las tres primeras áreas pueden formar parte de definiciones más o menos extensas de la política social sectorial o política social “de servicios sociales” y la cuarta esfera es la relativa a la política social-económica. En definitiva la pertinencia de incluir alguno de esos campos en un manejo estricto (pero más o menos abarcante) de la idea de política social, depende del tipo de uso concreto que resulte pertinente para determinados propósitos investigativos y que puede considerar, en el caso de distintas experiencias nacionales, criterios adicionales al de pertenencia histórico-conceptual tales como:

- La adscripción normativo-legal que, en distintos casos, asocia a un campo de actividad determinado con el sector social del Estado, agrupado bajo figuras como el Gabinete Social o la Vicepresidencia social.
- La adscripción institucional, como ocurre frecuentemente con la asociación entre ciencia y tecnología o deporte con la educación.
- Y finalmente, la adscripción por descarte, por la mayor pertinencia de asociar un campo –en última instancia- con lo social que con otras funciones estatales.

El abordaje anterior ha destacado sobre todo una visión *sectorial* de la política social. Pero, desde una perspectiva *transversal* (e *inter-sectorial*), cobra una especial relevancia la política de *protección social* destinada a grupos específicos en razón de su vulnerabilidad o discriminación por razones de: necesidades básicas insatisfechas (pobreza e indigencia); género (mujeres); culturales (indígenas); etarias y de ciclo de vida (infancia, juventud, y adultos mayores); o de discapacidad, entre otras¹⁷.

La definición relativamente "restringida" y “empíricamente orientada” sobre la política social que hemos expuesto¹⁸ pretende canalizar y viabilizar el estudio propuesto, evitando las

¹⁷ Hablamos de protección social, en un sentido estricto, para designar una modalidad de política social dirigida hacia grupos de población en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión. Otra acepción añade también a la seguridad social como parte de ese concepto, en tanto que nosotros preferimos situarla entre las políticas sectoriales. Unos usos aún más amplios de la idea de protección social (como los de algunos estudios recientes de CEPAL) casi diluyen su diferenciación con respecto a la idea de política social.

¹⁸ Esa definición es relativamente compatible con otras, como la siguiente: “(...) las políticas sociales suelen ser identificadas como aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas sociales (...). Suelen comprenderse así los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social, y la

dispersiones que pueden producirse desde conceptualizaciones más extensas o abstractas. Esta idea de política social implica una labor de reconstrucción de las características básicas de ese objeto de estudio, en la medida en que supone una jerarquización selectiva sobre las principales orientaciones generales que pueden determinarse a partir de la formulación y ejecución de políticas sectoriales y transversales.

Habiendo resumido el panorama conceptual sobre lo social en la definición de política social debemos ahora destacar que -para los fines de este estudio- nos centraremos en los campos de política contenidos en las condiciones sociales de vida típicas (identificadas antes con el 1) y en la política social-económica y hacia la pobreza (incluida en el 4). Esta delimitación responde a la necesidad de jerarquizar el análisis de los campos de acción que han sido prioritarios para la política social venezolana, lo que implica también una valoración acerca del carácter comparativamente accesorio que se le ha brindado a otras políticas. Así, aunque podamos tratar ocasionalmente sobre estas últimas, nos dedicaremos básicamente a las esferas que ha privilegiado la gestión que se analiza. Y aún en estos casos, como explicaremos luego, adoptaremos una perspectiva “integral pero selectiva” que nos permita trabajar sobre las principales características de la política en general y no sobre las particularidades de cada política específica.

Política social y enfoque de políticas públicas

En cuanto a la política social queda por tratar sobre el sentido que podemos darle a la idea de política. A este respecto pretendemos hacer un uso genérico y flexible de algunos de los aportes del enfoque de políticas públicas. No nos detendremos aquí en los debates entre las distintas corrientes que participan de esa visión ¹⁹ sino que explicitaremos algunas de las orientaciones que ella propone y que consideramos como las más provechosas para nuestra investigación.

Recordemos que definimos a la política social como un conjunto de acciones públicas con el objetivo directo y prioritario de mejorar las condiciones sociales de vida de la población o de grupos significativos de la misma. Ello puede conectarse con la definición de política pública. Las políticas públicas pueden entenderse como unos “cursos de acción” que buscan:

“(…) enfrentar problemas concretos, proceso en el que están presentes diversos actores y grupos de presión, estatales o no, y en el que predominan la incertidumbre, los problemas no estructurados, las limitaciones y asimetrías de información y, por ello, el resultado previsto inicialmente por los promotores y decisores no se encuentra en absoluto garantizado” (Mascareño:2003; 2)

asistencia social, entendida esta última como conjunto de intervenciones en las problemáticas que afectan a la población más vulnerable” (Andrenacci y Repetto: 2006; 84).

¹⁹ Al respecto pueden revisarse Subirats y otros (2010), Mascareño (2003) y Salamanca (1994), entre otros.

Esos cursos de acción (que pueden verse como conjuntos de acción con propósitos más o menos explícitos) suponen unos procesos de decisión marcados por una “racionalidad limitada” y en los que con frecuencia intervienen ideas muy imprecisas sobre los efectos que ellos pueden producir en los problemas a los que pretenden referirse (véase *Ibid.*; 9)

Las políticas públicas se representan a menudo mediante el “modelo formal” de un ciclo, cuyos componentes típicos tienden a ser: la identificación y definición del problema o demanda; el ingreso en la agenda de prioridades de los decisores; la formulación de la política; la aprobación de la política; el proceso de ejecución de la política; y, su posible evaluación. Esos componentes no se realizan a través de etapas rígidas y secuenciales sino que ellos se pueden combinar, desactivar y reactivar en el proceso de desarrollo de una política que, en ocasiones, puede truncarse, sea por razones de oposición política o por imprevistas restricciones financieras, entre otros posibles motivos. Hay componentes como, por ejemplo, la formulación o la evaluación que -en muchas ocasiones- pueden resultar precarios o prácticamente inexistentes.

Las políticas públicas pueden ser así: “(...) intencionales o deliberadas sin que realmente se ejecuten, o ser emergentes y lograr su aplicación sin mediar procesos de formulación, en cuyo caso el acto puede preceder al conocimiento o ser paralelo a él” (*Ibid.* 12). En una política pueden surgir “(...) un gran número de tendencias y comportamientos: graduales, colectivos, espontáneos o no intencionales, sin que ninguno de ellos sea deseable” (*Ibid.*; 13)

Es fundamental distinguir entre formación y formulación de políticas, como destaca Álvarez (1992; 10). Las políticas se forman y no solamente se formulan. La formación es el proceso de despliegue de la política como conjunto; la formulación es uno de los probables componentes de ese proceso. La toma de decisiones no se produce en un momento inicial que, después de la formulación, daría paso a la simple implementación de lo planificado. Lo inicialmente planificado puede ser revisado, resistido o revertido, por razones técnicas, políticas, económicas, jurídicas o por alguna combinación de éstas y el proceso de ejecución rara vez es lineal, admitiendo una gran variedad de presiones y remiendos por luchas y presiones dentro y/o fuera del Estado. Esto resalta la dimensión política de las políticas públicas, siendo estas un campo de relaciones de poder y conflictos de intereses.

“Una política es una compleja y flexible interconexión de procesos en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos o re-inventados” (*Idem.*). La agenda pública evidencia esos cambios; no se fija de manera permanente. Por ello es conveniente ver las políticas públicas como “procesos adaptativos” (véase *Ibid.*; 11).

En suma, las políticas públicas son procesos complejos, de racionalidad limitada, con niveles de incertidumbre variables, que pueden involucrar la intervención significativa de una diversidad de actores (estatales o no). El estudio de la formación de esas políticas tiende a tener un carácter “integral”, independientemente del nivel de exhaustividad que se proponga una

investigación determinada acerca de una política. Esta integralidad está asociada con el hecho de que ese análisis implica caracterizar la política en su formulación y en su ejecución (por fases de ser el caso), y relacionarla con el (macro y el meso) entorno y con los principales factores (económico-financieros; administrativos; técnico-programáticos, como la calidad de la formulación; jurídicos; y, político-institucionales) que condicionan su realización y su desarrollo potencial.

El panorama de los nexos básicos que puede tener nuestro análisis con el enfoque de políticas públicas, plantea algunos problemas entre los que merece destacarse que algunas de las orientaciones más “clásicas” de ese enfoque se conciben para la investigación de políticas particulares (ante la deserción escolar, para la prevención en salud, para disminuir la desnutrición infantil, por citar algunos ejemplos) que son mucho más delimitadas que un tipo de política como la política social. Ciertamente esto impide cumplir con ciertos extremos de algunos de los modelos que propone ese enfoque como, por ej., la identificación de problemas concretos que dan lugar a una política. Pero, a ese respecto debemos apuntar que no solamente no pretendemos que ese enfoque sea una guía única ni inflexible de análisis sino que estimamos que el mismo admite adaptaciones que son necesarias si se pretende asociar determinados modelos pensados para políticas singulares con una “macro-política” como la social, que reúne un conjunto complejo aunque también demarcado de políticas singulares.

Como conjunto complejo que congrega esa diversidad, la política social afronta también un conjunto de problemas y demandas delimitados pero variados, como los que supone el concepto de “lo social” que antes expusimos. Como se trata de una macro-política sus características tenderán a ser heterogéneas y combinadas. Ante este tipo de política el análisis sobre la agenda de prioridades requiere que se intensifique la reflexión comparativa sobre las jerarquizaciones entre las diferentes políticas particulares que compiten por ser incluidas en esa agenda y también adquiere un mayor alcance la identificación de las posibles omisiones de problemas o demandas relevantes entre esas prioridades.

La variedad de orientaciones programáticas de cada política (universalistas y/o focalizadas, asistenciales y/o participativas, centralizadas o descentralizadas, entre otras) tenderá a multiplicarse al considerar la política social, ya que esta reúne a aquel conjunto diverso. Otras muchas características también podrían ser combinadas: algunas políticas o programas específicos implicarán una redistribución progresiva del ingreso y otras una regresiva; unas contarán con procesos de formulación sistemática y otras no; podría cambiar significativamente el número y tipo de actores que participan en cada política. Igualmente, siguiendo el esquema operativo para el análisis político-administrativo de una política pública planteado por Subirats y otros (2010: 173-180), las políticas particulares que integran la política social podrían diferenciarse en el grado de: coordinación interinstitucional; concentración del poder de decisión; sensibilidad y atracción política; congruencia con y apoyo en otras políticas e instancias institucionales.

Este tipo de implicaciones analíticas de una macro-política parece resultar compatible con las propuestas básicas del enfoque de políticas públicas; pero su incrementada complejidad también contribuye a justificar la *selectividad* que puede requerir su estudio, como plantearíamos en 1.3 al tratar sobre las orientaciones metodológico-conceptuales de la investigación.

Sobre los Estados sociales en América Latina

Ya abordamos antes lo relativo a la definición del Estado social en general y, ahora, nos interesa explorar los aportes de algunas tipologías sobre los actuales Estados sociales latinoamericanos entre los que, probablemente, la contribución más importante sea la producida por Filgueira (1998, 2005, 2007 y 2008). Aunque ese autor no ha desarrollado, hasta donde sepamos, una conceptualización sistemática sobre lo que concibe como Estado social ²⁰, estimamos que su visión es compatible con la del Estado social *en sentido estricto*, que hemos considerado en este trabajo como la definición más útil para esa idea.

Filgueira propuso inicialmente (1998) la combinación de dos variables principales para construir su tipología de Estados sociales latinoamericanos: la cobertura de los principales servicios sociales (educación, salud y seguridad social) y el gasto (cantidad y, en lo posible, calidad de esos desembolsos: eficiencia, efectividad, equidad). Pero, esa tipología evidenció algunas limitaciones: por un lado, se formuló para caracterizar a esos Estados alrededor de la década de los setenta; por otro lado, evidenció las dificultades de obtener información confiable y para operacionalizar indicadores a fin de medir la calidad del gasto y de los servicios; así mismo, mostró limitaciones para acceder a datos sobre cobertura, en especial en el caso de la salud, lo que podría validar que –con la debida precaución- se recurra a indicadores de “resultados” más que a indicadores “estrictos” de cobertura de los servicios para alimentar esa tipología ²¹.

En trabajos más recientes Filgueira (2007 y 2008) sigue haciendo referencia a esa tipología con respecto a la década de los setenta aunque, sin embargo, en estos dos estudios –en particular- realiza una rica exploración asociativa entre los niveles de desarrollo humano (de acuerdo al IDH-PNUD) y distintas variables vinculadas con los diferentes regímenes de prevención de riesgos, entre cuyos componentes se cuenta a los Estados sociales. Sin embargo, es importante resaltar que no debe confundirse la clasificación de esos regímenes (resultante de la acción combinada de Estado, mercado, familia y comunidad) con la tipología propia de los Estados sociales que –como dijimos- son uno de los componentes de aquellos. En ese sentido

²⁰ A pesar de esa falta de sistematización, Filgueira presenta varias puntualizaciones interesantes –aunque dispersas– sobre su visión del Estado Social en distintos escritos y, especialmente, en Filgueira:2006; 1-8.

²¹ Por ej., aún en 2005 Filgueira recurre a la vacunación infantil contra la tuberculosis como indicador central sobre la cobertura en salud; sin embargo, también identifica otros indicadores de “resultado” (esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil) en asociación con los tipos de Estado social, advirtiendo que el comportamiento de los mismos tiene probabilidades de responder –en parte- a la acción de esos Estados.

muchas de las variables que incorpora Filgueira en estos nuevos análisis atañen directamente a la caracterización de aquellos regímenes y no solamente ni tanto a la de los Estados sociales, aunque –es bueno reiterarlo- existan vinculaciones importantes entre ambos.

A pesar de las dificultades mencionadas y al período de referencia (década de los setenta) acotado por Filgueira, puede estimarse que su tipología sigue siendo válida –en lo fundamental- para clasificar a los Estados sociales latinoamericanos en el presente, aunque deban realizarse actualizaciones de los indicadores y aunque además, algunos países, puedan estar en una transición, más o menos incierta, entre un tipo de Estado social y otro.

No nos hemos planteado el desarrollo de una propuesta sistemática con respecto a esa actualización. Pero, de manera preliminar, podría decirse que, mientras que Filgueira (1998 y 2005) asumía como una especie de umbral para pertenecer a los Estados universal-estratificados en los años setenta que estos tuviesen una cobertura “universal/casi-universal” de educación primaria y de la mayoría de la población en los primeros tres años de secundaria, hoy en día ese tipo de Estado social debería caracterizarse en materia educativa por un determinado porcentaje de terminación de la secundaria, trasladando el umbral que se les atribuía en los setenta para la diferenciación entre los Estados sociales duales y los excluyentes.

En salud en vez de un porcentaje de cobertura (cuya información es de difícil acceso) o de uno de vacunación (que es un dato muy parcial) como los que tendió a privilegiar Filgueira (en 1998 y 2005), puede ser mejor -con la cautela del caso- referir indicadores “de resultado” como la razón de mortalidad materna y la de mortalidad de menores de 5 años, diferenciando entre tres rangos de valor para esos indicadores de acuerdo a cada tipo de Estado social. En seguridad social podrían mantenerse criterios parecidos a los formulados por Filgueira anteriormente (cobertura alta, media y baja) por haber sido un campo con retrocesos o progresos menores en los años 80 y 90, y que consiguieron avances destacados sobre todo en los años más recientes.

Y, en cuanto al gasto social, es fundamental que se revise la calidad y comparabilidad de la información para diferenciar efectivamente esas erogaciones, midiéndolas –en lo posible- para niveles de gobierno de la más amplia cobertura (como el sector público como conjunto), priorizando el gasto real por habitante como indicador (ya que otros –como el % del PIB- pueden crear confusiones comparativas) e intentando incluir la consideración de la trayectoria del gasto en los indicadores, para ponderar más adecuadamente sus repercusiones en la conformación del Estado social ²². Problemas parecidos ocurren en cuanto al seguimiento de la

²² Por ejemplo, no es lo mismo un Estado social con un gasto intermedio desde hace pocos años que uno que lo haya realizado durante mucho tiempo: el primero podría seguir siendo un Estado social excluyente aunque con potencialidades de ir cambiando gradualmente esa condición, entre otros motivos debido a ese mayor gasto; el segundo tendría más probabilidades de haberse fortalecido como Estado social dual, aunque en ello puede influir destacadamente no sólo la cantidad sino también la calidad del gasto (su efectividad y cómo se distribuye). A ese respecto es posible que países con Estados sociales excluyentes que hayan realizado durante muchos años un gasto intermedio, pero en los que este sea particularmente inefectivo e ineficiente, tarden mucho más que otros en alcanzar indicadores de Estado social dual. Esto último apunta a la importancia de considerar adecuadamente la

calidad de los servicios, que plantean retos informativos exigentes pero que serían un muy importante complemento frente a los exclusivos datos de cobertura ²³.

Cuadro 1
América Latina: Tipologías de Estado social (Filgueira)
y según etapas de formación de los sistemas de seguridad social (Mesa-Lago).

TIPOS DE ESTADO SOCIAL (Filgueira)	PAÍSES SEGÚN ETAPAS DE FORMACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL (Mesa-Lago)
ESTADOS SOCIALES UNIVERSAL- ESTRATIFICADOS	PIONEROS (AÑOS 20s-30s)
Chile	Chile
Argentina	Argentina
Uruguay	Uruguay
Costa Rica	
	Brasil
	Cuba
ESTADOS SOCIALES DUALES	INTERMEDIOS (AÑOS 40s-50s)
	Costa Rica
Panamá	Panamá
México	México
Venezuela	Venezuela
Colombia	Colombia
Perú	Perú
Brasil	
	Ecuador
	Paraguay
	Bolivia
ESTADOS SOCIALES EXCLUYENTES	TARDÍOS (AÑOS 60s-70s)
Ecuador	
República Dominicana	República Dominicana
El Salvador	El Salvador
Paraguay	
Honduras	Honduras
Bolivia	
Guatemala	Guatemala
Nicaragua	Nicaragua
Haití	Haití

Fuentes: Filgueira: 2005; y Mesa-Lago:2005 ²⁴

calidad del gasto para entender sus repercusiones efectivas; pero esto es difícil de lograr por la poca accesibilidad y baja confiabilidad de los registros en esta materia.

²³ Mesa-Lago (2009) presenta un interesante ensayo a este respecto en el campo de seguridad social.

²⁴ Para 1998 Filgueira solamente clasificó explícitamente a 13 de los 19 países latinoamericanos en sus tres tipos de Estado social si sumamos en esa cuenta a Costa Rica, a quien ese autor consideraba como un caso especial por su mayor igualitarismo y menor estratificación frente a los otros Estados universal-estratificados. Sin embargo, hoy en día, esa nación presenta desmejoras en su nivel educativo comparado y en el Gini, así como redefiniciones en su

Ahora, considerando ese tipo de actualizaciones es que podemos decir, con base en una revisión exploratoria de distintas fuentes estadísticas, que -en general- pareciera que la tipología de Filgueira (expuesta en el Cuadro 1) para los Estados sociales sigue siendo genéricamente válida en el presente latinoamericano. Por otra parte, esa propuesta de Filgueira puede ser relacionada provechosamente ²⁵ con la “clásica” periodización de Mesa-Lago acerca de las distintas etapas (temprana, intermedia y tardía) de iniciación de unos sistemas de seguridad social básicos en los diferentes países latinoamericanos. Esta periodización (incluida también en el Cuadro 1) es uno de los puntos de referencia más importantes para identificar los posibles momentos de surgimiento de los Estados sociales en estos países ²⁶.

Como puede verse en el Cuadro 1, la mayoría de los países que entran en la categoría de Estados sociales universal-estratificados son los clasificados como pioneros por Mesa-Lago. Hay excepciones como: Cuba, por el derrotero comunista que adoptó hace más de medio siglo, lo que identifica a esta nación como un caso especial; y Brasil, que siendo pionero se encuentra en el tipo de los Estados sociales duales, lo que no puede dejar de asociarse con la especial heterogeneidad que le brinda su muy gran dimensión territorial y poblacional, rasgo en el que guarda cierto parecido con México. Por su lado, Costa Rica destaca como el único caso de un país intermedio en cuanto al momento de creación de su seguridad social, que puede ser incluido en el tipo universal-estratificado (Mesa-Lago: 2015; 15).

También se identifican otros tres casos de países intermedios (Ecuador, Paraguay y Bolivia) pero que -en estos casos- pertenecen a la categoría de Estados sociales excluyentes. Y es interesante que no se registre ningún caso de país “tardío” que haya alcanzado la categoría de Estado social dual ni mucho menos de Estado social universal-estratificado, lo que es una muestra de los obstáculos estructurales para el cambio en nuestras sociedades, a pesar de los avances que muchas de ellas han logrado.

Las asociaciones anteriores expresan otras vinculaciones “integrales” complementarias entre algunos países: los países en los que existen Estados sociales universal-estratificados (Chile, Uruguay, Argentina y Costa Rica) son la mayoría de los países pioneros en materia de seguridad social que, a su vez, son la mayoría de los países de industrialización temprana en América Latina (con la excepción de Costa Rica) y son también (a excepción de Argentina) los

IDH, que lo aproximan más a las características “corrientes” de aquel sub-grupo y que hasta podrían poner en debate su inclusión en el grupo de países socialmente más avanzados de América Latina. En Filgueira:2005, este autor completa la clasificación de otros 4 países (no incluye a Haití en sus clasificaciones, pero la misma es obvia) faltando sólo explicitar el caso de Paraguay que, aunque es presentado como un país de desarrollo humano medio (en las clasificaciones del PNUD usadas en Filgueira:2007) reúne características de Estado social excluyente. Esto último puede respaldarse, por ej., en Mesa-Lago (2005; 14-15) quien sitúa a Paraguay entre los países de baja cobertura y desarrollo de la seguridad social, destacando también su bajo nivel en otros indicadores sociales.

²⁵ Las asociaciones entre estas tipologías han sido exploradas con más detenimiento del que podremos brindarle aquí en Valencia (2010) y en Uribe (2011).

²⁶ Una de las complementaciones que requeriría esta periodización de los Estados sociales es la revisión del proceso de expansión de la educación pública que tuvo un inicio temprano en países como Argentina, Chile y Cuba, como se registra en el caso de la cobertura de la educación primaria para 1930, en Lindert (2011). Pero, en el marco de este trabajo no podemos abundar a ese respecto.

países latinoamericanos con una mejor valoración en distintos índices internacionales de calidad institucional.

Son estos también los países en los que se detecta una mayor posibilidad de encaminarse en un futuro próximo hacia un tipo de Estado de bienestar o, al menos, hacia un Estado social de bienestar (*véase*, acerca de esta diferenciación, Aponte:2012b). Pero, en todo caso, no tendría sentido referirse a ellos como Estados de bienestar “inmaduros” o “incompletos” puesto que hay alternativas conceptuales más precisas, como las que ofrece Filgueira para caracterizar a los Estados sociales de estos países. Tampoco tendría mucho sentido hablar de Estados de bienestar “emergentes” cuando su conformación como tales es un asunto de probabilidades y no de tendencias inexorables.

Frente a cierto optimismo analítico, que pareciera percibir el inminente arribo a la plena condición del desarrollo por parte de algunos países latinoamericanos, no pueden obviarse las frecuentes crisis económico-sociales que ha sufrido Argentina y que han tendido a repercutir significativamente en Uruguay, ejemplificando la vulnerabilidad que ha caracterizado tradicionalmente a las economías latinoamericanas. Por su parte, Costa Rica ha sufrido una regresión en la distribución del ingreso en los últimos lustros que parece haber contribuido a reducir el ritmo de avance de sus logros socio-económicos. Y Chile, país al que mucho se ha asociado con la continuidad de un modelo neoliberal en materia económica, ha combinado esa característica con la formación de un Estado social vigoroso, especialmente en las dos últimas décadas, lo que no impide que tenga numerosos problemas para la gradual implantación de un nuevo universalismo social, que se ha vinculado recientemente en América Latina con la interesante propuesta del “universalismo básico” (Molina:2006).

Varios países latinoamericanos mostraron a inicios de este siglo (y, en un caso como el chileno desde hace ya un cuarto de siglo) un rumbo prometedor que -sin embargo- ha estado muy asociado con las oportunidades de exportación brindadas por la globalización durante la coyuntura de auge de algunas gigantescas economías emergentes (como China e India), lo que ocasiona niveles de vulnerabilidad diferenciados de acuerdo a la diversificación que han alcanzado esas exportaciones. Pero, más allá del optimismo o del pesimismo, el asunto está en que no parece existir ningún motivo en la actualidad para hablar de Estados de bienestar o de Estados sociales de bienestar latinoamericanos, hasta que estos se concreten.

Por otro lado, es muy importante considerar que las trayectorias económicas de esos países es muy variada y esto apunta a un criterio relevante: un tipo de Estado social no está asociado necesariamente con un mismo modelo económico. Por eso tiende a complejizarse la construcción de tipologías de Estado “integral”, que pueden construirse con base en la variada combinación de sus dimensiones económica y social.

Lo anterior puede ejemplificarse con las muy diferentes orientaciones que ha mostrado la gestión económica entre los países que pertenecen a la categoría de Estado social universal-estratificado; ello sirve para imaginar la variedad de tipos de Estado “integral” que podrían ser

relacionados con cada uno de los distintos casos. Argentina ha tenido en las últimas décadas una fluctuación marcada en sus políticas económicas, desde variantes neoliberales ortodoxas hasta modalidades de populismo económico bastante típico. Ello contrasta con Chile que ha mantenido la continuidad de una política económica asociada con el neoliberalismo. Y esto se diferencia (como muestra estupendamente Mesa-Lago: 2002) de la apertura más gradualista que instrumentó Costa Rica. Esas diferenciadas trayectorias y modelos económicos se combinan con un mismo tipo de Estado social (universal-estratificado).

No es fácil establecer tipologías en materia de Estados sociales y -aún menos- en materia de Estados integrales, tratándose de un proceso de elaboración conceptual que debe vencer muchas simplificaciones como las que ha generado un sobredimensionamiento del neoliberalismo y sus supuestos efectos en los países latinoamericanos y en sus Estados sociales así como las que también puede producir la sobre-extensión de ideas como la del Estado de bienestar.

Sonia Fleury sostenía -hace ya unos años- (1997; 133 y 177) que no era posible hablar de una teoría sólida sobre el Estado en América Latina. Esa opinión parece conservar su vigencia, a pesar de las importantes propuestas conceptuales y tipológicas que se han avanzado desde entonces.

Sobre el caso venezolano tendremos oportunidad de detenernos en el curso de este trabajo. Pero queremos destacar, a ese respecto, que hay otro aporte que puede extraerse a partir de la tipología de Filgueira y que apunta a la evolución histórica de los Estados sociales. Así como los Estados sociales pueden clasificarse como tres tipos que coexisten entre los distintos países en la actualidad, puede visualizarse que los tipos más avanzados evolucionaron (con una velocidad diferenciada) hasta su estado presente desde los modelos más precarios. Es decir que, en algún momento, así como los Estados sociales excluyentes fueron precedidos por acciones sociales dispersas y de limitada significación, los Estados sociales duales surgieron de una evolución de los Estados excluyentes y los Estados sociales universal-estratificados resultaron de un fortalecimiento y ampliación de los Estados sociales duales.

Frente a la anterior representación podría sostenerse que hay condiciones estructurales, en especial el grado de heterogeneidad social, que pueden favorecer o no la conformación de determinados tipos de Estado social. De hecho, la marcada disparidad en las características del Estado social entre regiones comparativamente ricas y pobres así como entre zonas urbanas y rurales, es propia de los Estados duales, aunque también pueda marcar a los excluyentes²⁷. A ello se suma que muchos países con estos tipos de Estado social tienen una tradicional heterogeneidad de su mercado laboral, marcado por niveles de informalidad persistentemente elevados, aunque el desarrollo de una seguridad social no contributiva puede reducir el efecto de esa diferencia en el Estado social. Pero, debemos subrayar que esos rasgos no son

²⁷ Con respecto a esas disparidades es muy interesante el aporte de Mesa-Lago (2009; 20-23).

incompatibles con el hecho de que, en determinadas fases de la evolución de esos Estados, ellos cobren características parecidas a las que corresponden (en cuanto a cobertura de determinados servicios y al nivel de gasto) a uno de esos tipos.

No se trata, en todo caso de propiciar un modelo de etapas rígidas e inexorables; sin embargo, es probable que, con diversa velocidad según los casos nacionales, esos cambios ilustren “casi lógicamente” las fases que han atravesado los Estados sociales más avanzados. Tampoco ese modelo implica que no puedan existir casos de involución hacia Estados sociales más precarios.

Pero además, esa perspectiva evolutiva es importante para nuestros fines en la medida en que durante el desarrollo de este estudio llegamos a preguntarnos si el Estado social venezolano habría entrado, durante la última década, en una transición de su condición de Estado social dual hacia la de Estado universal-estratificado, transición que podría ser inestable y vulnerable y que, además, no implica necesariamente la superación sustancial de la crisis del Estado social que se inició en el país a fines de los años setenta-comienzos de los años ochenta.

Otros asuntos conceptuales

Finalmente, es conveniente aclarar que hay otros variados asuntos conceptuales, de diverso grado de abstracción, que se irán tratando en diversos pasajes del trabajo de acuerdo a su circunstancial pertinencia argumentativa. Serán casos como los de: la definición de focalización y de su relación con las políticas universales; los distintos tipos de clasificación en materia de gasto social; o, el concepto de autoritarismo electoral, que se tratará cuando se aborde la relación de la política social con ese tipo de régimen político, por sólo mencionar algunos ejemplos.

Aunque habrá entonces una variedad de asuntos conceptuales cuyo tratamiento se hará cuando el desarrollo argumentativo lo demande queremos hacer dos salvedades aquí porque se trata de términos inusuales, que pueden resultar particularmente equívocos y que aparecerán en varios puntos del trabajo. Se trata del calificativo de la administración pública como “*pre-burocrática*” y de la idea de “*partidarización*”.

El calificativo de “pre-burocrático” lo usamos para calificar una administración discrecional, escasamente apegada a normas y limitadamente profesionalizada. También lo usamos para referirnos a un personal del Estado o un funcionariado cuyo proceso de conformación carece, en gran medida, de requisitos meritocráticos tanto para su reclutamiento como para su ascenso y desarrollo profesional. Sin embargo, hay casos en los que, por referencias de la bibliografía se pueden generar equívocos al hablar de una burocracia (refiriéndose sea a una administración, sea a un funcionariado/personal del Estado) que nosotros calificamos en ocasiones de “pre-burocrática”. Digamos entonces que cuando se presente ese caso indeseable y aparentemente extraño de una burocracia “pre-burocrática”, ello

se debe a que el primer término es una designación “neutra” muy común para hablar de la administración o del funcionariado/personal del Estado /servicio civil, en tanto que cuando se habla de lo “pre-burocrático” es para contrastar con el concepto weberiano de burocracia como administración profesional, apegada a normas y evaluada por méritos.

Por otro lado, cuando hablamos de partidarización queremos diferenciar ese término con respecto al de partidización y también, en menor grado, con respecto al de parcialización. La partidarización implica una acción destinada a convertir en partidarios de determinada causa política a ciertos sectores institucionales o de la población, sin que ello implique necesariamente que se los convierta en instancias o en militancias de partido, en sentido estricto. La partidización puede entenderse entonces como un sub-tipo de partidarización, siendo esta una noción más englobante y más flexible.

Por otra parte, la partidarización puede concebirse como un término más preciso –para el campo político- que el de parcialización; apunta también a que los partidarios tienden a una identificación política más perdurable que la de los parciales, cuya asociación política puede tener una connotación más coyuntural, transitoria y cambiante. La partidarización podría entenderse entonces como una forma relativamente *perdurable* de parcialización *política*.

1.2.- Algunas orientaciones metodológico-conceptuales del estudio

¿Cómo proceder a un análisis pertinente y viable de una política social nacional?. Ese puede considerarse como nuestro problema metodológico-conceptual central, puesto que tratándose de una investigación bibliográfico-documental se reducen significativamente otros dilemas metodológicos propios de muchas investigaciones cuantitativas y cualitativas. Anticipamos a ese respecto que concebimos el análisis planteado como integral y selectivo, y estimamos que si explicamos en qué consiste ese modelo de estudio de la política podemos brindar una respuesta, esperamos que satisfactoria, a la interrogante expuesta.

La integralidad implica, como dijimos antes, que el análisis caracterice la política en su formulación y en su ejecución (por fases de ser el caso), y que la relacione con el (macro y el meso) entorno y con los principales factores (económico-financieros; administrativos; técnico-programáticos, como la calidad de la formulación; jurídicos; y, político-institucionales) que condicionan su realización y su desarrollo potencial. Igualmente el análisis integral implica que se consideren, de manera más o menos explícita, las posibilidades y limitaciones de la política social, sin tener que remitir con ello a algún tipo de evaluación formal ²⁸. Vale la pena detenerse brevemente en esas dimensiones y, al hacerlo iremos fundamentando algunos de los criterios de selección que viabilizarán el análisis.

²⁸ Algunas metodologías de evaluación presuponen que se cuente con información que permita explorar los impactos de una política y realizar un seguimiento sistemático de sus distintas realizaciones. En cambio un análisis intentará hacer su trabajo investigativo con la información de la que se pueda disponer, según grados de calidad y confiabilidad informativa que, de ser muy reducidos, deberán ser advertidos.

La caracterización de la política social supone que se revise la política formulada, es decir las orientaciones para esa política que se plantean en las normas de mayor relevancia (como la Constitución y las leyes sociales fundamentales), en los planes nacionales y en los principales documentos político-programáticos generados por los actores sociopolíticos con incidencia real en la toma de decisiones estatales. Es importante identificar, mediante esa revisión, si esas formulaciones son efectivas, suficientes, viables y si tienen correspondencia con las acciones prioritarias que se ejecutan. Para ello es importante contrastar la política formulada con la situación social que busca afrontar, detectar las principales omisiones que puedan tener esas formulaciones para orientar las políticas y compararlas con las generadas en períodos precedentes, es decir con respecto a los antecedentes programáticos de mayor importancia, para identificar posibles cambios y continuidades en ese campo.

Por su parte, cuando se relacionan y contrastan la política formulada y la ejecutada se puede explorar el grado de racionalidad y previsión atribuibles a la política, partiendo del entendido de que siempre se opera con una racionalidad y un grado de planificación limitados. El supuesto básico a ese respecto es que lo planificado no es garantía de éxito, pero que es más probable obtener resultados positivos con una planificación adecuada que sin planificación o con una planificación endeble. Por supuesto que esto también dependerá de que los decisores intenten guiar una parte significativa de sus decisiones con base en planificaciones, porque de no ser así aquellas serán un simple –y a veces interesante- ejercicio reflexivo con escasas repercusiones.

Igualmente, la política formulada puede brindar indicios importantes sobre las novedades que pretende ofrecer determinada política aunque estas pueden ser resaltadas en el discurso sin tener esa relevancia en la realidad; pero, a veces también ocurre lo contrario, es decir que hay novedades (que no son siempre ni necesariamente positivas) que destacan en la política “realmente existente” antes que hacerlo en las formulaciones.

La política social ejecutada es, naturalmente, el centro del análisis sobre la política social. Tratándose de una macro-política cobra una especial importancia el tipo de modelo de análisis que se adoptará. En nuestro caso hemos prefigurado antes nuestra inclinación hacia un modelo integral y selectivo que busca hacer más factible el análisis de una política (especialmente para el caso de una investigación individual) y privilegia algunos asuntos estratégicos para tratar de representar adecuadamente las principales características de ese objeto²⁹. Entre estos componentes prioritarios de un esquema o guión de análisis integral-selectivo de la política social destacan:

²⁹ Hemos descartado, en nuestro caso, el *modelo integral-exhaustivo* que supone que se realice un compendio de estudios sobre las distintas políticas sectoriales y transversales que pueden agruparse en la política social, exigente recorrido que plantea diversos problemas para el desarrollo coherente y compatible de los variados criterios interpretativos sobre las distintas políticas particulares que puedan examinarse.

- 1) El análisis de los antecedentes: esto incluye la situación social y el Estado social heredados y la valoración de las políticas sociales precedentes que brindan un referente fundamental para entender las orientaciones reales de la política así como las redefiniciones que puedan marcarla. Es fundamental estudiar la evolución de la situación social y del Estado social, a medida que se desarrolla la política social, lo que brinda orientaciones útiles sobre la pertinencia de esa intervención. Esta dimensión de análisis debe incluirse en la reflexión transversal sobre las relaciones de la política con su entorno (punto 4)
- 2) El estudio del gasto social es otro recurso relevante para crear un mapa de referencia sobre algunas de las principales características y prioridades de la política social ejecutada. Los aumentos o reducciones del gasto social pueden ser un indicio preliminar de la mayor o menor importancia que tenga el gasto y la política social en una gestión, aunque ello debe ponerse siempre en relación con la evolución del gasto público como conjunto, considerando las posibilidades que ofrecen los ingresos efectivamente disponibles; y, luego hay otros variados aportes que brinda el estudio del gasto social para obtener un panorama inicial sobre la política social, ya que permite conocer: la distribución de ese gasto entre distintos niveles de gobierno (central, estatal, municipal) y entre mecanismos presupuestarios y extra-presupuestarios; su reparto entre distintos sectores sociales y los cambios que lo caracterizan así como las erogaciones que se destinan hacia algunas novedades o hacia prioridades intersectoriales o transversales; la relación entre el gasto presupuestado y el gasto ejecutado, como una de las vías de exploración sobre el grado de planificación de las intervenciones estatales; entre otras exploraciones de interés. No se trata de que el estudio del gasto sustituya al de la política, lo que sería totalmente inapropiado, pero tampoco debe subestimarse su gran utilidad para construir un mapa preliminar acerca de algunas características básicas de una macro-política como la social.
- 3) El análisis de las novedades y prioridades –explícitas o no- de la política social, las cuales pueden irse identificando a través de la revisión de la diversidad de investigaciones y documentos de interés así como mediante el seguimiento continuo de las realizaciones de la gestión estatal en ese campo. Frecuentemente la identificación y análisis de estas novedades y prioridades nos permitirá caracterizar las principales redefiniciones de esa política con respecto al pasado y en el marco de su propia trayectoria, lo que contribuirá -de ser el caso- a diferenciar las etapas de ejecución de la política, de acuerdo a los cambios relevantes que presente en su realización. Las novedades pueden expresarse en nuevos programas (por ej. el FUS, el Plan Bolívar-2000, las Misiones) pero también pueden traducirse en cambios importantes de ciertos indicadores relevantes (por ej. aumentos o disminuciones de gasto, de cobertura o de calidad, en general, en determinado sector o en casos más particulares). Las novedades no son necesariamente innovaciones, si le damos a este último término la connotación positiva que tiende a acompañarle.

- 4) Los análisis anteriores deben involucrar, en todo lo que sea relevante, el estudio de las relaciones de la política social con el entorno: entorno social y socio-económico (que se expresa en la situación social); entorno económico-financiero (que también repercute en la situación social y en la capacidad de gasto público); y, entorno político-institucional que condiciona la capacidad organizacional y gerencial del Estado social, que es el impulsor central de la política social, entorno en el que también cobra importancia la relación (grado de compatibilidad y articulación) de la política social con otras políticas del Estado. Ahora, en tanto que el examen de la relación con el entorno social y socio-económico atraviesa casi todos los planos de la investigación, y que el entorno económico-financiero se hace también presente de manera recurrente, aunque tenga un especial relieve en el estudio del gasto, el análisis de la dimensión político-institucional puede diluirse si no es objeto de una reflexión específica. Por eso el análisis de esta dimensión cobra una significación especial, no sólo porque permite examinar la viabilidad político-institucional de la política sino porque, además, es vital para caracterizar al Estado social como una organización con determinadas capacidades y limitaciones que condicionan fuertemente las características de la política social en asuntos tan relevantes como su legitimidad, su eficiencia o su efectividad, por citar solamente tres de los varios criterios evaluativos que se explorarán más adelante. Por ello esta dimensión merece ser objeto de una atención explícita y particularmente destacada en contraste con el perfil menos llamativo que se brindará a las otras dimensiones de relación de la política social con su entorno.
- 5) El análisis de los principales resultados de la política social puede resultar un aporte fundamental si se efectúa una escogencia pertinente de los indicadores estratégicos para construir una aproximación selectiva pero apropiada a los logros y carencias básicos de esa política. Para que el análisis resulte adecuado es importante establecer, en lo posible, una comparación con la trayectoria nacional previa de los registros sobre esos indicadores así como con respecto a algunos referentes internacionales, básicamente latinoamericanos, que permitan ponderar –fundamentalmente– el significado de los avances, estancamientos o retrocesos que puedan detectarse. Hay que recordar que en materia de política social no siempre la mejora de los indicadores, en términos absolutos, es la información más relevante. En muchos casos el ritmo de mejora (determinada tasa de disminución o aumento) de los indicadores puede ser más pertinente. Por su parte, la sola información cuantitativa puede ser poco satisfactoria frente a las complementaciones que puede aportar la información cualitativa sobre las políticas sociales aunque, sin embargo, esta última tiende a ser escasa, de difícil acceso y limitada regularidad. Luego, cuando se analizan los “resultados” es primordial diferenciar aquello que puede atribuirse propiamente a un efecto de la política social y lo que puede ser generado más bien (o también) por otras políticas o por otros factores del entorno. Estudiar los principales resultados más que las características

detalladas de cada política particular, constituye un recurso fundamental para desarrollar un buen análisis selectivo.

La *selectividad* puede asociarse con la priorización de determinadas políticas sociales para la investigación, como la que planteamos antes en la delimitación de nuestro estudio; pero ella reposa, sobre todo, en el hecho de que la reconstrucción de la política se realice mediante escogencias analíticas estratégicas y no mediante el recorrido exhaustivo acerca de cada política en particular. Para ello el aporte panorámico del estudio del gasto, el análisis de las novedades y prioridades -explícitas o no- de la política y el examen de sus principales resultados, tienen una gran utilidad como recursos sintéticos para la investigación.

La comparación es otra herramienta valiosa para la caracterización de una política pública y en este sentido resulta útil contrastar la política social de las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012) con la política venezolana precedente, especialmente la desarrollada en los años noventa, durante las segundas presidencias de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera. Así mismo, la exploración de novedades y la identificación de etapas en el desarrollo de la política suponen la comparación, que también está implícita en los análisis del gasto y que cumple igualmente un papel destacado en la ponderación de los resultados de la política mediante el contraste con los registros pasados y con los latinoamericanos.

El esquema de análisis de la política social que hemos expuesto (y que supone la revisión de su formulación y luego, a través de los 5 puntos destacados, el estudio de la política social ejecutada) se corresponde –en gran medida- con los temas que se abordarán en los distintos capítulos de este trabajo, que hemos comentado en la introducción. Al realizar el balance sobre esas exploraciones se irán revisando y detectando las principales limitaciones y avances o posibilidades que registra la política social. Igualmente el conjunto de aproximaciones planteadas permitirá rastrear las continuidades y los cambios que pueda haber vivido el Estado social venezolano

Los anteriores serían, entonces, los rasgos básicos del modelo de aproximación a una política social nacional que guiará nuestro análisis *integral y selectivo* sobre esa política en Venezuela entre 1999 y el 2012.

Capítulo 2

ANTECEDENTES : LA POLÍTICA SOCIAL ENTRE 1958 Y 1998.

2. 1. La crisis del Estado social tradicional.

La revisión de los antecedentes es conveniente y útil para apreciar comparativamente los cambios y continuidades que tienen las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012), con respecto a las que le precedieron, en materia de política social. En el marco de las caracterizaciones sobre la historia de la política social venezolana del siglo XX, probablemente las divergencias más acentuadas se plantean por las diferenciadas visiones acerca del período de 1989 a 1998. Sin embargo, con matices menores, casi todos los análisis ¹ tienden a coincidir en que en esos años noventa se abrió una nueva etapa en la política social que se distinguió de algunos de los principales atributos y tendencias que predominaron en ella, en especial entre 1958 y 1988. Considerando lo anterior en estos antecedentes exploraremos genéricamente los rasgos fundamentales de la política social entre 1958 y 1998, deteniéndonos un poco más en la década (1989-1998) que precede al período central de nuestro estudio.

La formación del Estado social dual y de orientación universalista en Venezuela

Con el establecimiento del régimen democrático representativo en 1958 se desplegaron plenamente algunas características propias del Estado social *dual* y de propósito universalista, cuya conformación hasta 1988 será identificada en este trabajo con el Estado social tradicional. Hay que acotar que a fines de los años treinta se formó el Estado social venezolano, en tanto que Estado social *limitado* o excluyente cuya vigencia duró hasta 1957. Esa fase podría ser contemplada también como un período inicial (1936-1957) del Estado social tradicional ². Al comienzo de esa etapa, además de incrementarse el gasto público hacia lo social (Gráfico 1), se constituyó un núcleo institucional básico para la política social venezolana mediante la creación del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (1936); del Ministerio del Trabajo (1938); y del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (1944) junto con la transformación del Ministerio de Instrucción Pública (de precaria existencia desde 1881) en Ministerio de Educación (1937). En esos años se promulgó también una variada legislación entre la que destacó la Constitución de 1947 que prefiguró, en el campo normativo, al Estado Social de Derecho "universalista" de

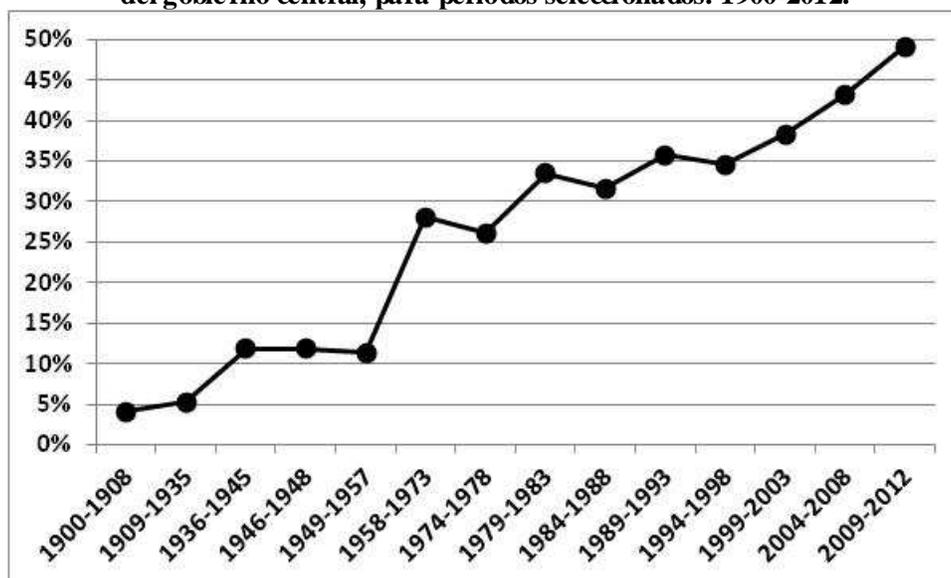
¹ Véanse, entre otros, González y Lacruz:2008; Vera:2008; Alvarado:2004; Maingon:2004; D'Elía:2003; España:1999; Gómez:1997; Sabino: 1999 y1994; Mateo:1996; Márquez: 1996 y 1992; y, Cartaya y D'Elía:1991.

² Con respecto a los conceptos de Estado social limitado y Estado social dual, véase el capítulo 1.

1961, aunque aquel avance fue eliminado transitoriamente en la Constitución de 1953, producida bajo la dictadura de Pérez Jiménez ³.

Pero, a partir de 1958 se abrió una nueva etapa caracterizada por un gasto social sustancialmente mayor (Gráfico 1) y por una orientación universalista-formal, más clara y estable, expresada en la Constitución de 1961, lo que hace del período que se inicia en aquel año el antecedente general más pertinente para nuestro estudio. Por ello con nuestras referencias al Estado social tradicional aludiremos básicamente al Estado social *dual* en Venezuela entre 1958 y 1988 y tendremos oportunidad de revisar en qué medida este perduró o sufrió cambios significativos en los años noventa.

Gráfico 1:
Venezuela. Gasto social como porcentaje promedio anual del gasto total del gobierno central, para períodos seleccionados: 1900-2012.



Fuentes: Para 1900-1973, Durán y Pulido Mora en Komblith y Maingon:1985; para 1974-2012, ONAPRE-OCEPRE, cálculos propios.

La Constitución de 1961 fundamentó las orientaciones universalistas al instituir, en el plano normativo, un Estado democrático y social de derecho que supone la atribución de un conjunto de derechos sociales básicos a todos los habitantes de una nación o a la totalidad de los integrantes de ciertos grupos significativos de esa población como, por ej., los niños y adolescentes; los trabajadores asalariados o las mujeres. Esto impulsó el proceso de reconocimiento y legitimación de la ciudadanía social que -en una primera acepción- es una idea asociada con el acceso a y disfrute de esos derechos sociales universales (capítulo 1).

³ Véanse al respecto Brewer-Carías:1975, 155-175 y 365-368; y, también, Komblith y Maingon:1985; Márquez 1996; y, Gómez y Delgado: 2001.

Los cambios en los gastos del gobierno central fueron una clara evidencia de las redefiniciones que acompañaron a la conformación del Estado social de inclinación universalista en Venezuela. Como muestra el Gráfico 1, del lugar muy accesorio que ocupaba la acción social en el Estado venezolano a comienzos del siglo XX (cuando representaba un promedio anual de 5% del total del gasto del gobierno central), se pasó a la formación del Estado social entre 1936 y 1957, lapso en que el gasto social se situó en un 11-12% del total del gasto del gobierno central. La significación de la dimensión social del Estado se acrecentó notablemente con la influencia, desde 1958-59, del ideario universalista. A partir de ese momento el gasto social fluctuó desde un promedio anual de 25-30% del gasto total del gobierno central de los años sesenta y setenta, pasando por el 30-36% de los años ochenta y noventa, hasta alcanzar casi el 50% hacia fines de la primera década del siglo XXI⁴.

El Estado social y el modelo de desarrollo

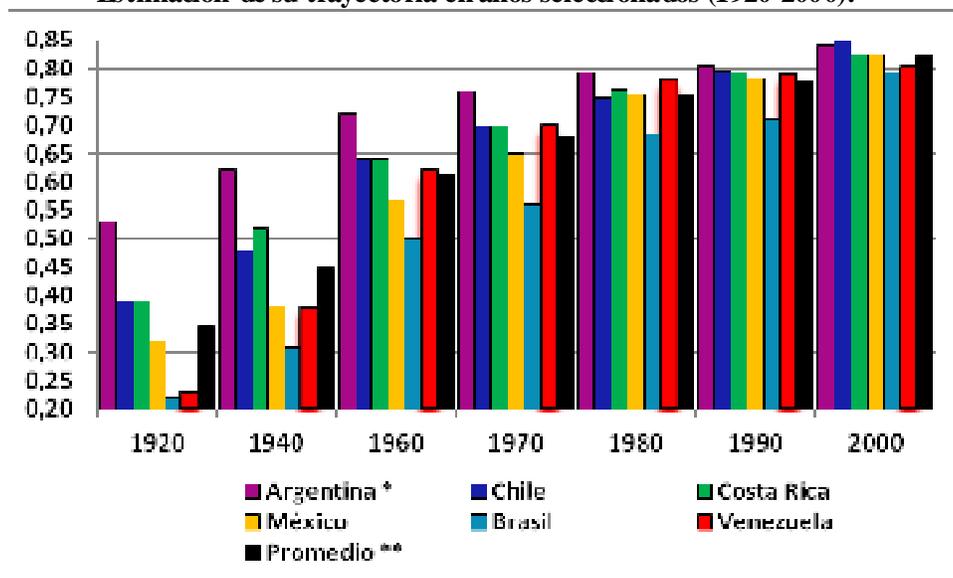
La consolidación del Estado social tradicional en Venezuela, en su fase de orientación “universalista”, se produjo en el marco de un modelo de desarrollo intervencionista que caracterizó a la evolución económica y social del país, especialmente desde 1958. El Estado social, durante la fase de expansión de ese modelo de desarrollo (1958-1978), alcanzó importantes logros en materias que le son propias, como la educación y la salud, y contribuyó a reforzar las expectativas de una gradual pero persistente mejora socioeconómica para la población, expectativas que se venían alimentando de manera casi ininterrumpida desde fines de los años treinta del siglo XX. Recordemos a ese respecto que:

- Venezuela ha sido considerado como el país latinoamericano, y uno de los países del mundo, de mayor crecimiento económico (del PIB real por habitante), entre los años veinte hasta los años setenta del Siglo XX (Bértola y Ocampo:2013; Thorp:1998; Baptista:1984).
- También existen estimaciones que identifican a Venezuela como el país latinoamericano con mayores avances en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), entre los años veinte y los años setenta del siglo XX (véase Gráfico 2). Venezuela pasa de un IDH creciente pero inferior al del promedio latinoamericano desde 1920 a 1940, a un índice que supera -desde 1950/60- al de ese promedio y que se sitúa -para 1980- en el tercer lugar entre todos los países

⁴ Si se consideran los Gastos del Gobierno General (GG: suma de las erogaciones del Gobierno Central y de los gobiernos sub-nacionales) puede estimarse que el Gasto Social pasó del 30-40% del total de las erogaciones del GG en los años sesenta y setenta, al 40-50% en los años ochenta y noventa y que superó el 50% a comienzos del siglo XXI (véase Aponte:2006). Más adelante revisaremos con más detalle lo relativo al gasto social.

latinoamericanos ⁵. Como el IDH es un instrumento de medición comparativo que integra indicadores económicos y sociales, es posible imaginar las optimistas expectativas que pudo haber creado entre la población la mejora socioeconómica persistente que implica la evolución de ese índice. Se experimentó así un prolongado proceso de movilidad social inter-generacional que acompañó al muy veloz proceso de urbanización venezolano.

Gráfico 2:
América Latina (6 países). Índice de Desarrollo Humano (IDH):
Estimación de su trayectoria en años seleccionados (1920-2000).⁶



Fuentes: Para 1920-1970: Yáñez (1999); para 1980-2000, PNUD (VA -2009-).

- Como expresión de ese gradual proceso de evolución económica y social puede estimarse que para 1978, de acuerdo a la metodología de la línea de ingreso, cerca de un 20% de los hogares venezolanos se encontraba en condiciones de pobreza y menos de 6 % estaba en

⁵ Según el PNUD (2009) Venezuela se localizaba para 1980 en el tercer lugar en la clasificación del IDH entre los países de América Latina, después de Argentina y Uruguay (nación no contemplada en el Gráfico 2). Es importante señalar que Yáñez (1999) realizó un ejercicio exploratorio sobre la evolución de ese Índice durante el siglo XX en 14 países latinoamericanos, reprocesando los datos aportados por Thorp (1998), ejercicio que nutre los datos del Gráfico 2 entre 1920 y 1970. De los 7 países que, de acuerdo con sus cálculos, alcanzaban un valor superior al 0,75 en su IDH para 1995 (Chile, Argentina, Costa Rica, Cuba, Venezuela, México y Colombia) Venezuela se situaba en el 7º y último lugar en 1920-1940. Pero, ya para 1950 superaba a México y a Colombia y, en 1970 había igualado a Chile y Costa Rica en el 2º lugar y había superado a Cuba. Luego, aunque hay algunas discordancias entre Yáñez y el PNUD en cuanto los registros para 1980, ambas fuentes coinciden en que Venezuela, Argentina y -muy probablemente- Cuba son, desde 1980 hasta 1995 (último año considerado por Yáñez) o hasta el 2000 (en el caso del PNUD), entre aquellas 7 naciones, las que tienen los menores niveles de avance en el IDH.

⁶ En este trabajo utilizamos los cálculos del IDH hasta el 2007 (publicado por el PNUD en 2009), y no uno más reciente, porque en el 2010 se hicieron unos cambios metodológicos en ese índice que se acompañaron con unos nuevos registros que, en el caso venezolano, subestimaron los logros educativos del país, lo que hace inconveniente su uso en un análisis sobre Venezuela. Hay que puntualizar también que el PNUD ha ido corrigiendo progresivamente esa subestimación, como lo evidencian los últimos Informes de Desarrollo Humano.

pobreza extrema ⁷. Sin dejar de ser una situación grave para una muy importante porción de los venezolanos, ella significaba un contraste drástico con respecto a las miserables condiciones económico-sociales en las que vivía la abrumadora mayoría de la población del país en los años veinte y treinta.

Los logros que alcanzó el Estado social dual de inspiración "universalista", específicamente en los años sesenta y setenta, se basaron en dos precondiciones o premisas favorables (una, económico-social y, otra, fiscal) asociadas con el crecimiento económico venezolano. Esas dos premisas eran:

- Por un lado, la tendencia -previamente aludida- a la mejora gradual de los ingresos reales de la población, en un marco de crecimiento económico -con una inflación limitada-, crecimiento que se tradujo, en este caso, en una baja tasa de desempleo. Ello se manifestó en una reducción tendencial de la pobreza "de ingresos", variable que expresa -imperfecta pero directamente- el comportamiento del ingreso real y del empleo, alcanzándose en su mejor momento los valores que antes expusimos para el año 1978.
- Por otro lado, la posibilidad de disponer de crecientes recursos fiscales destinados al gasto social, tendencia que se amparó en el crecimiento económico y que se sostuvo -particularmente- mediante el alimento rentista petrolero que ha tenido el modelo de desarrollo venezolano desde los años veinte del siglo XX. A ello se sumó -especialmente en los años setenta- un acrecentado uso de las accesibles fuentes de financiamiento internacional, lo que ocasionó un importante endeudamiento externo en esa década.

⁷ Esta estimación para 1978 parte de los datos de CEPAL para 1981 (22% de hogares venezolanos en pobreza y 7% en pobreza extrema) y de la muy probable inferioridad de esos porcentajes para 1977-78, años de máximo PIB por habitante y gasto social real por habitante, hasta ese entonces, en toda la historia del país. También nos basamos para esa estimación en los cálculos asociados con el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) de la UCAB que, para 1978, registró un 23% de los hogares venezolanos en condiciones de pobreza y 5,3% en pobreza extrema, muy por debajo del 33% y del 10% que esa fuente estimó para 1982 (véanse Riutort/Orlando y Riutort/Balza en Maingon:2004a;31). Es oportuno que indiquemos que en este trabajo utilizaremos principalmente los datos de pobreza proporcionados por el INE-OCEI y por CEPAL. Ambos organismos se fundamentan en la Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM) venezolana, aunque tienen algunas diferenciaciones metodológicas para sus cálculos. Hay dos razones por las que conviene acudir a los datos de CEPAL; por un lado, permiten -en medio de las limitaciones del caso- realizar comparaciones internacionales con base en un procesamiento común de las EHM de los distintos países latinoamericanos. Pero además, el INE solamente utiliza con regularidad, en los últimos años, una serie continua de datos sobre pobreza de ingreso desde 1997, en tanto que la CEPAL ha manejado una serie desde 1981, lo que permite contar con una panorámica de más de 3 décadas acerca de ese registro; hay que precisar que esta serie completa -que es la que en definitiva usaremos más- está referida a porcentaje de personas y no de hogares. Otra de las fuentes relevantes en las estadísticas sobre pobreza fue la antes mencionada del IIES-UCAB, que tuvo una especial importancia a inicios de los noventa, cuando el INE no generaba regularmente una estimación institucional propia sobre pobreza; sin embargo, no referiremos mayormente esta fuente para evitar equívocos con los datos de CEPAL e INE-OCEI y porque sus registros procesan básicamente los salarios en tanto que los de las otras dos fuentes induyen, además, otros ingresos para el cálculo de la pobreza.

Con respecto a esto último es oportuno señalar que el Estado social de orientación universalista tiene una fuerte inclinación a requerir de crecientes recursos fiscales, especialmente en ausencia de una reforma administrativa significativa que mejore su eficiencia y reduzca los posibles gastos innecesarios. Esa sed de recursos responde a que ese Estado social:

- Debe atender a una población en crecimiento, en casos como el venezolano.
- Debe intentar ampliar y completar la extensión de los derechos sociales universales "básicos" a todos los habitantes que no han accedido a su disfrute,
- Y tiende, por obra de una vocación "expansionista" que acompaña al universalismo formal tradicional, a intensificar su intervención en las áreas en las que ya participa o a involucrarse en nuevas áreas de acción, puesto que los alcances de los derechos sociales son difusos y, potencialmente, ilimitados (Aponte:2000a)⁸.

Es importante insistir en que el Estado social contribuyó, entre 1958 y 1978, a reforzar la movilidad social y la mejora socio-económica inter-generacional que se inició en los años treinta. En ello jugaron un papel muy destacado la expansión de la educación, como uno de los principales medios para ese ascenso social, y un mayor acceso a los servicios de salud, como uno de los recursos básicos para disminuir los riesgos que pueden afectar las condiciones de vida de las personas y familias. En la medida en que el Estado ampliaba su responsabilidad por el acceso a los servicios básicos de educación y salud, los grupos familiares podían destinar una mayor proporción de sus ingresos para otros propósitos.

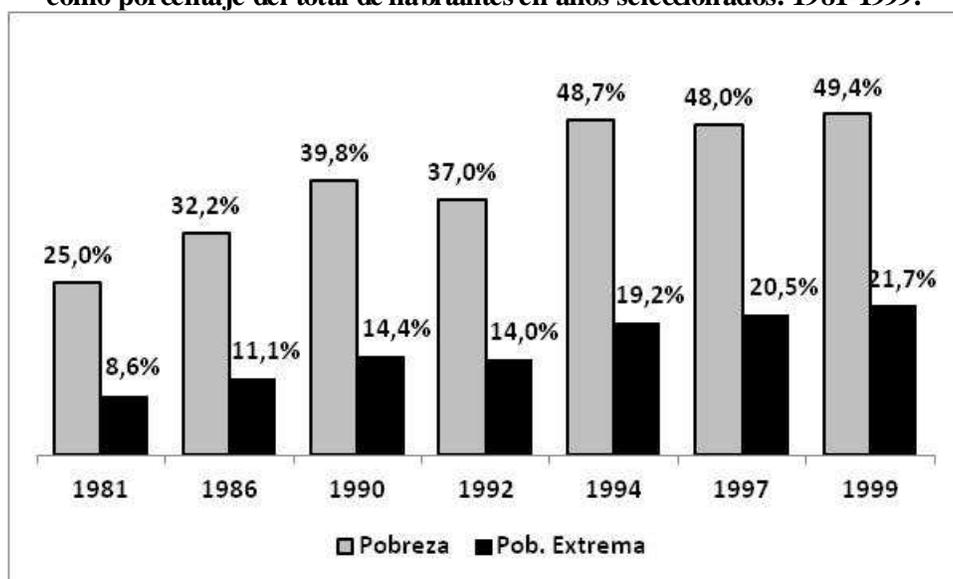
La crisis y las premisas del Estado social tradicional

Pero, tanto la premisa de gradual y sostenida mejora económico-social de la población como la premisa de expansión fiscal, a las que antes nos referimos, entraron en una crisis abierta entre fines de los años setenta y comienzos de los años ochenta. Al igual que ocurrió en

⁸ A ese respecto es conveniente precisar que, aunque los derechos se anuncien como universales, frecuentemente plantean restricciones no sólo prácticas, que son inevitables, sino también -en muchas ocasiones- programáticas. Por ejemplo, el derecho a la salud puede excluir, en determinado momento y lugar, la atención odontológica, los tratamientos psiquiátricos o algunos de los tratamientos nutricionales que, en otra circunstancia o espacio, pueden ser asumidos como parte del derecho. El derecho a la educación puede centrarse en la educación primaria o básica, que llega luego a extenderse a la secundaria; pero también puede cubrir los estudios universitarios, el cuidado maternal y educación inicial y, por qué no, los estudios de postgrado, sin descartar los distintos tipos de estudio no convencionales que puedan plantearse. Acotemos que la relación entre el derecho y la gratuidad no tiene que ser similar en todos los casos y campos (pueden haber fórmulas de contribución del beneficiario en el financiamiento de estudios superiores por ej.). En cuanto al derecho a la seguridad social, este puede centrarse en las pensiones pero también cubrir el desempleo (escasamente atendido en América Latina) y toda una gama de otros servicios (de salud, de adquisición de viviendas, etc.). Además, como se mencionó en el capítulo 1, los derechos sociales han tendido a incorporar nuevas categorías como el deporte o la recreación y, más recientemente, la seguridad personal.

muchos otros países latinoamericanos, el modelo de crecimiento económico "hacia adentro" (que suponía una muy amplia y variada intervención económica del Estado), que ya registraba en Venezuela síntomas de desaceleración a fines de los sesenta-comienzos de los setenta, síntomas que fueron diluidos transitoriamente por la bonanza petrolera de 1974-77, mostró desde 1979-1983 una acentuada pérdida de capacidad dinamizadora de la economía⁹. La crisis económica se impuso desde entonces y siguió vigente –con altibajos pero con persistencia- al menos hasta el 2003¹⁰, contribuyendo decisivamente a revertir –durante ese cuarto de siglo- la añeja tendencia a la reducción de la población en situación de pobreza "de ingresos".

Gráfico 3:
Venezuela. Personas en pobreza y pobreza extrema (según línea de ingresos)
como porcentaje del total de habitantes en años seleccionados: 1981-1999.



Fuente: CEPAL: 2014a y VAa y b.

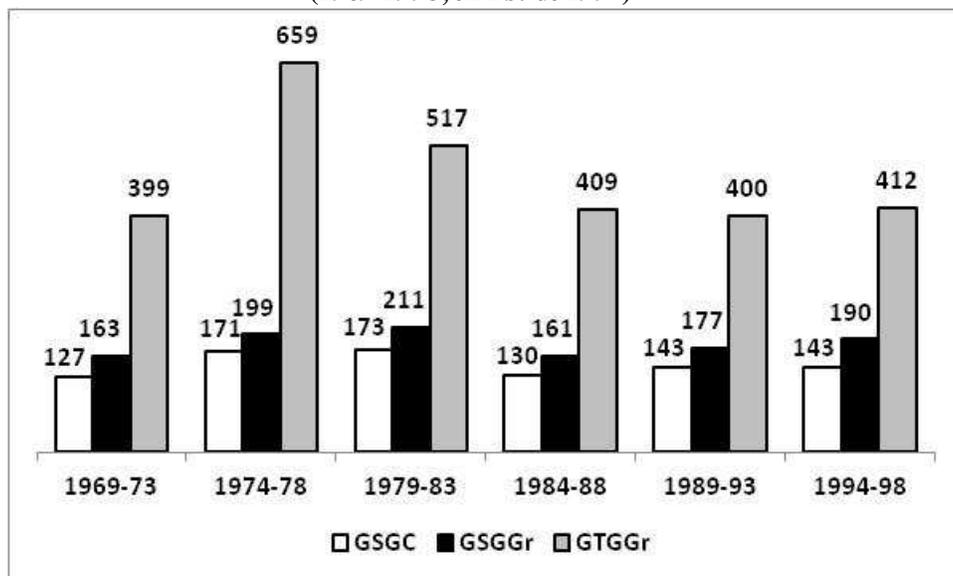
La CEPAL estimó que, para 1981, 25% de la población venezolana estaba en situación de pobreza (según línea de ingreso) en tanto que 8,6% se encontraba en pobreza extrema, lo que evidenciaba una desmejora de ese indicador al contrastarlo con las estimaciones para 1978

⁹ A comienzos de la década de los ochenta, la generalidad de los países latinoamericanos pasó por una severa crisis económica y social. Para muchos de ellos se trató de una crisis del modelo de desarrollo intervencionista tradicional, modelo que combinó el "crecimiento hacia adentro" en lo económico con la estructuración de un Estado social de propósito "universalista". El modelo venezolano había operado, especialmente desde 1958-59, con unas características hiper-intervencionistas, amparadas y estimuladas por la renta petrolera, características que se exacerbaban entre 1974 y 1978, bajo el influjo del primer boom de los precios petroleros (1973-74). Esa intensificación del modelo rentista-intervencionista logró posponer pero no detener su crisis (véanse al respecto, entre otros, Baptista: 1997 y Urbaneja: 2013)

¹⁰ Ya tendremos oportunidad de revisar el período 1999 en adelante con más detalle. Sin embargo, es oportuno adelantar que el PIB real por habitante (en Bs. de 1997) para el 2005 era inferior al de 1998, y era similar a su valor para 1963 (Cálculos basados en BCV:2014; Baptista: 2011; e INE-OCEI), es decir que no se había logrado un crecimiento económico real por habitante entre 1963 y el 2005. Esto puede considerarse como una clara expresión sintética de la perdurabilidad de la crisis a la que aludimos en el texto.

(véase la nota 7). Para 1990 esos porcentajes ascendieron sustancialmente hasta 39,8% y 14,4% -respectivamente- y, entre 1994 y 1999, se situaron en un 48-49% y en un 19-22% con lo que el porcentaje de personas en pobreza duplica al de 1981 y el de pobreza extrema ha crecido en una proporción aún mayor (Gráfico 3).

Gráfico 4:
Venezuela. Gasto público real por habitante, social (GS) y total (GT), del Gobierno Central (GC) y del Gobierno general restringido (GGr): promedio anual por quinquenios (1969-1998, en Bs. de 1997) ¹¹



Fuentes: ONAPRE-OCEPRE:2014. Cálculos propios con base en INE:2014; Baptista:2011 y BCV: 2014.

La crisis del modelo de crecimiento económico intervencionista se potenció por la reducción del ingreso y del gasto público real por habitante, que se hizo especialmente evidente con la acentuada crisis fiscal planteada desde 1983-84 (Gráfico 4), al disolverse los ingresos extraordinarios de la bonanza fiscal-petrolera de 1974-81 ¹² y al obstaculizarse -en 1982/83- el acceso a recursos mediante el endeudamiento externo.

Como puede verse en el Gráfico 4, el gasto público total real por habitante del Gobierno General restringido que alcanzó –en Bs. de 1997- un promedio anual máximo de Bs. 659 durante el primer período presidencial de Pérez (1974-78), bajó a Bs. 517 durante el período de Herrera Campins (1979-83) y se situó en Bs. 409 durante el gobierno de Lusinchi (1984-88),

¹¹ El Gasto del Gobierno General *restringido* equivale al Gasto del Gobierno Central más el de las Gobernaciones. Se le llama restringido porque no incluye el gasto municipal. Más detalles en el capítulo 4.

¹² El precio del barril del petróleo era de US\$ 2,52 en 1972, US\$ 3,71 en 1973, US\$ 10,53 en 1974 y US\$ 12,54 en 1976. Aunque se estancó en 1977-78, volvió a subir desde US\$ 17,69 en 1979 hasta US\$ 29,71 en 1981, iniciando luego un fluctuante descenso hasta 1986, año en el que su valor bajó bruscamente hasta US\$ 12,82. Desde entonces mantuvo variaciones hasta 1998 con un máximo de US\$ 20,33 en 1990 y un mínimo de US\$ 10,57 en 1998. El volumen de producción petrolera tendió a declinar desde 1970, llegando al mínimo nivel (desde entonces) en 1985. Más detalles en Baptista (2011).

monto cercano al de la primera gestión presidencial de Caldera (1969-74), cuando ese gasto promedió Bs. 399.

Las implicaciones de esa crisis fiscal se agravaron al coincidir con el deterioro de las condiciones económico-sociales de la población, lo que generó una acrecentada presión para que fueran atendidas parte de sus necesidades ante la disminuida capacidad de muchos de los grupos familiares para satisfacerlas, a lo que se aunó que la merma fiscal incentivó la pugna distributiva entre grupos inter y extra-estatales por captar una parte de esos disminuidos recursos públicos.

La expansión de la pobreza entre 1979 y 1988 expresó entonces los efectos sociales de la crisis del modelo económico tradicional (rentista-intervencionista) y también evidenció los costos sociales de los "heterodoxos" ajustes fiscales de 1983 y del período de Lusinchi, ajustes "atípicos" porque tendieron a reavivar el intervencionismo económico del Estado, a diferencia de lo que ocurrió en muchos otros países latinoamericanos ¹³.

Pero la semejanza que antes mencionamos, entre el promedio anual del gasto público real por habitante del quinquenio 1969-73 (Caldera I) y el de 1984-88 (Lusinchi), no implica que otras condiciones fiscales o de funcionamiento del Estado resultaran parecidas, lo que contribuye a comprender la crisis estatal que se había conformado, y a que para los años ochenta se habían agregado diversas complicaciones para la gestión pública. Al respecto vale la pena destacar que:

- El tamaño del Estado se había expandido drásticamente, tanto en número de instituciones como en personal, lo que tendió a comprometer y a rigidizar el gasto público. Para Octubre

¹³ Los ajustes fiscales resultaban con frecuencia casi inevitables al cesar, para casi todos los países latinoamericanos, desde 1982 y en los años inmediatamente posteriores, el flujo de recursos internacionales que servían para reciclar los pagos de la deuda. Uno de los pocos casos en los que se intentó evitar el ajuste fue en la experiencia del Perú de Alan García, quien declaró la moratoria unilateral del pago de la deuda, experiencia que terminó produciendo costos sociales mucho mayores que los que quería evitar. Aparte de Venezuela en países como Argentina y Uruguay se ensayaron, en los años ochenta, otros ajustes "heterodoxos", de variable resultado. En todo caso tanto con respecto al ajuste como con la apertura económica se crearía el mito de los "costos evitables" (véase Jiménez:1996) que suponía que se podían eludir los costos que también tenía la continuación del modelo de desarrollo tradicional o los de muchas de las alternativas heterodoxas que se plantearon para superar su crisis. Sencillamente, para la mayoría de los países no parecía haber alternativas sin algún nivel de costos económico-sociales, al menos en el corto-mediano plazo. En el caso venezolano, se combinaron los costos derivados de la crisis del modelo de desarrollo tradicional con los costos que produjo un ajuste fiscal (véase Franco:1998) heterodoxo e intervencionista. Con base en este y dada la baja del precio petrolero, se agotaron las reservas internacionales y se amplió el déficit fiscal, después de haber intentando postergar la busca de equilibrios macro-económicos básicos, en espera de una recuperación del mercado petrolero internacional que sólo ocurrió a fines de 1989, cuando ya un Estado en posición de debilidad había negociado con el FMI un paquete de medidas económicas liberalizadoras de la economía, medidas con sus propios y agregados costos sociales, que se sumarían a los precedentes.

de 1983 se contabilizaban cerca de 1.100.000 empleados y obreros públicos, registro que duplicaba las cifras de Octubre de 1973, de casi 550.000 trabajadores públicos¹⁴.

- No sólo se habían acrecentado los compromisos (y potencialmente los gastos) en personal activo, sino que también el Estado tenía que destinar una porción todavía limitada pero –en todo caso- creciente de sus erogaciones para el pago de trabajadores en situación de retiro (jubilaciones y pensiones), lo que representaba una cuota cada vez mayor de sus disminuidos recursos¹⁵.
- Otro motivo de rigidización del gasto público, al comparar los años 1969-73 (del pre-boom petrolero) y los de 1984-88 (del post-boom petrolero) es que los pagos por concepto de servicio de la deuda habían aumentado sustancialmente para este último período (García y Salvato: 2006; 247-249), reduciendo la posibilidad de uso de los recursos financieros estatales para otros fines.
- El crecimiento del empleo público y de los organismos del Estado que se produjo –sobre todo- entre 1974 y 1983 resultó grave no tanto por el tamaño que ellos alcanzaron, que era muy inferior al que han tenido la mayoría de los Estados de países desarrollados (Malavé y Piñango:2003 y Cova y Hannot:1984), sino debido a los mecanismos "sub-planificados" y "pre-burocráticos" que marcaron a esa desordenada expansión en Venezuela. Este tipo de

¹⁴ De acuerdo con los registros de la OCEI:1997, el empleo público se duplica durante la década de los setenta, pasando de 530.000 trabajadores públicos, para 1970-1971, a 1.020.000 para 1980. En 1983 el empleo público alcanza a 1.100.trabajadores, cifra parecida a la que seguirá registrando en 1988 (1.140.000 trabajadores públicos). El grueso de ese crecimiento se produce entre 1976 y 1980 puesto que para 1975 el empleo público incluía a 630.000 trabajadores. Entre 1970 y 1975 los trabajadores públicos representaban un 16-17% de la fuerza de trabajo y una proporción de 5 trabajadores públicos por cada 100 habitantes. En 1976 los 905.000 trabajadores públicos pasan a representar un 19% de la fuerza de trabajo y 6,1 trabajadores públicos por cada 100 habitantes, proporción que tenderá a moverse alrededor de un 20-20,5% de la fuerza de trabajo entre 1977-1983 y que representa 6,7 trabajadores públicos por cada 100 habitantes durante 1979-1983. El porcentaje de trabajadores públicos baja a un 17,5% de la fuerza de trabajo para 1986-88, años en los que el promedio de trabajadores públicos por habitante desciende, para situarse en una proporción de 6 trabajadores públicos por cada 100 pobladores. En medio de un fluctuante comportamiento, el empleo público cubrió entre 1.200.000 y 1.350.000 trabajadores públicos entre 1989 y 1996, crecimiento modesto pero que es otro factor que desmiente la mitología sobre la tendencia hacia la formación de un Estado "mínimo". Por lo antes expuesto si bien el gasto público real por habitante retornó desde 1983-84 a niveles parecidos a los que tenía para 1969-1973, el mismo representa menos de la mitad de los recursos fiscales por cada empleado público, puesto que el número de estos se ha duplicado. Este dato contribuye a explicar la tendencia al deterioro de las condiciones remunerativas de esos trabajadores y este deterioro explica parte de los persistentes conflictos que confrontaron ciertos gremios (como los educadores, los trabajadores de la salud y, más ocasionalmente, al conjunto de los empleados públicos) con los gobiernos, sobre todo en los años ochenta y noventa. El intento de defensa de los ingresos reales de los trabajadores públicos, participó de una pugna distributiva por los recursos fiscales, que igualmente ayuda a explicar el debilitamiento que van sufriendo las funciones de mantenimiento de las infraestructuras y equipos así como las fallas en la adquisición de insumos por parte del sector público, aunque esto también responde a la incrementada ineficiencia e irracionalidad de la administración pública, en un marco de mema de las disponibilidades fiscales.

¹⁵ Aunque sólo sea una pequeña muestra sobre este asunto e incluya a personal perteneciente al sector privado, los pensionados del Seguro Social, que eran unos 114.000 para 1982, pasan a ser 223.000 en 1989. Más adelante se expondrán algunas otras precisiones a ese respecto.

crecimiento aluvional fomentó la ineficiencia que ya evidenciaba previamente el Estado venezolano y se convirtió en un marco particularmente propicio para la multiplicación de la corrupción. La propia velocidad de la expansión y la escasa prioridad asignada a su control, redujo la posibilidad de fortalecer los mecanismos de información, seguimiento y evaluación sobre la gestión pública, mecanismos que ya eran precarios para 1970-1973¹⁶.

Antes de revisar la repercusión que tuvieron el deterioro fiscal y los cambios en la institucionalidad estatal, en el caso particular del Estado social, es muy importante que analicemos -previa y brevemente- algunos de los principales efectos que ocasionaron la crisis del modelo de desarrollo y de ese mismo Estado en las condiciones sociales de vida de la población, en especial entre 1979 y 1988, puesto que estas son una expresión fundamental de los resultados de las políticas públicas en medio de esas severas dificultades en los ochenta.

*Los efectos sociales de la crisis entre fines de los setenta y fines de los ochenta*¹⁷

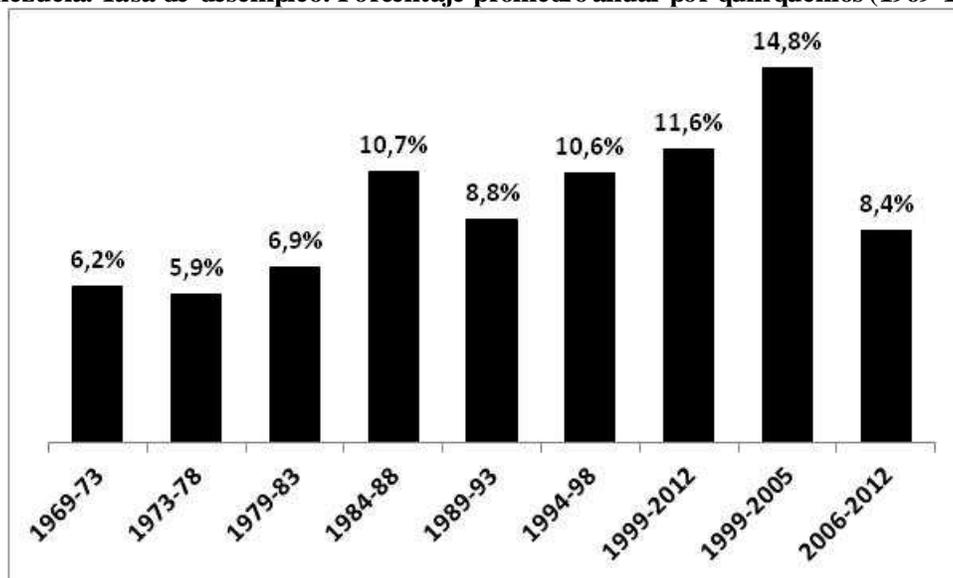
Recordemos que una de las principales y más graves expresiones de la crisis del modelo de desarrollo intervencionista tradicional fue el incremento de la población en situación de pobreza que (de acuerdo a su cálculo por línea de ingreso, según CEPAL) de un estimado cercano al 20% del total de habitantes para 1978, pasó a 25% para 1981, a 32% para 1986 y alcanzó el 40% en 1990 (Gráfico 3). Hubo indicadores relevantes de empleo, asociados con el de la pobreza de ingresos, que corroboran el deterioro de las condiciones económico-sociales de vida, entre los que pueden resaltarse:

- La tasa de desempleo que, desde un promedio anual de 6% en los quinquenios de 1969-73 y 1974-78, subió a un 7% en 1979-1983 y llegó a casi 11% para 1984-88 (Gráfico 5).
- Y, el porcentaje de la población ocupada en la economía informal que desde un promedio anual de 46% en 1969-74, bajó hasta un 35% en 1974-78, pasó a 36% en 1979-83 y alcanzó 40% en 1984-88 (Gráfico 6)

¹⁶ La creación de Comisiones para la Reforma Administrativa desde los años sesenta puede considerarse como un símbolo de la preocupación ante las ineficiencias que ya para entonces aquejaban al Estado venezolano. La Comisión de Administración Pública del primer gobierno de Caldera, encabezada por el Dr. Allan Brewer-Carías, tuvo uno de sus principales resultados con la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa en 1970. Pero, esta Ley se cumplió muy parcialmente. Contribuyó a estabilizar al personal del Estado, ya que grupos de interés obstaculizaron la aplicación de los incentivos a la productividad o al buen desempeño, persistiendo -en la práctica- los sistemas discrecionales/"pre-burocráticos" de selección, formación y desarrollo de personal.

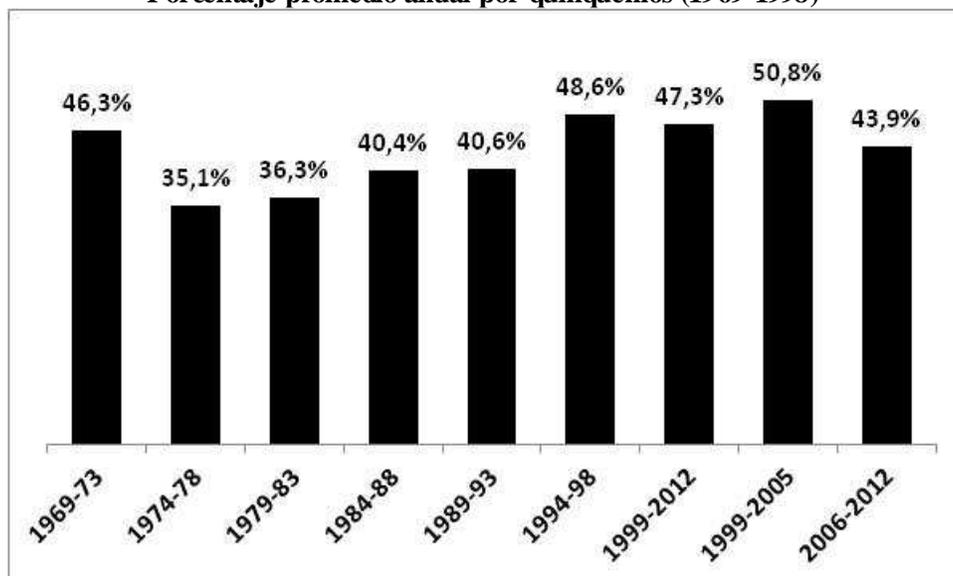
¹⁷ Intentaremos usar los registros de 1978 (como "año-base" de las comparaciones) y de 1988 (como año que cierra el predominio de políticas públicas intervencionistas tradicionales) con respecto a los indicadores escogidos para este punto. Pero, en ocasiones se referirán años distintos, aunque cercanos a aquellos, por las características de algunos registros (por ej. los censales como el 1990) o por presentarse fluctuaciones bruscas y probablemente atípicas o poco representativas para el año de referencia (caso de la mortalidad materna en 1998).

Gráfico 5
Venezuela. Tasa de desempleo: Porcentaje promedio anual por quinquenios (1969-1998)



Fuente: OCEI: 1997 e INE-OCEI: VAa.

Gráfico 6
Venezuela. Población ocupada en la economía informal: Porcentaje promedio anual por quinquenios (1969-1998)



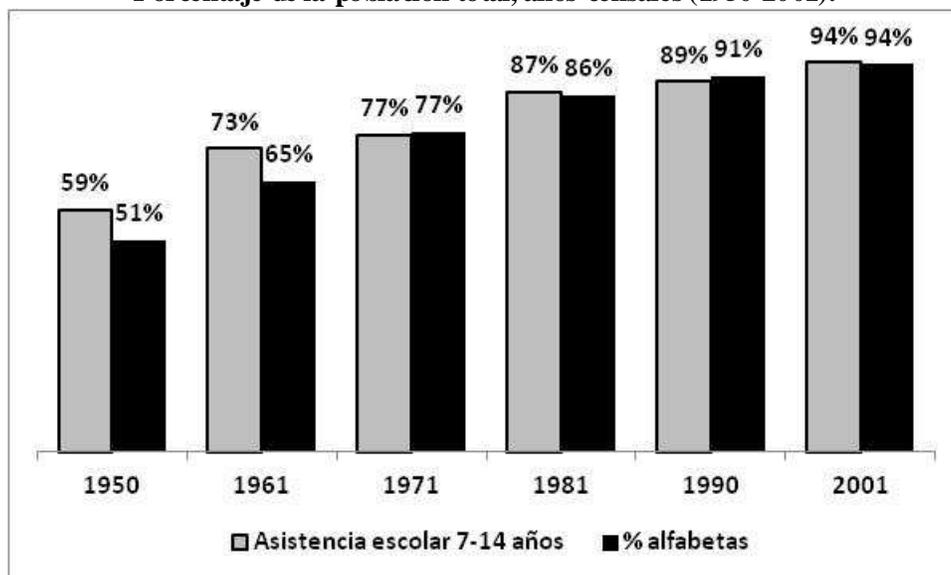
Fuente: OCEI:1997 e INE-OCEI: VAa.

Pero, el comportamiento de esas variables económico-sociales (incluyendo a la pobreza “de ingresos”) deriva -en gran medida- del funcionamiento de la economía y de la política asociada con ella, en tanto que la política social cumple un papel relativamente complementario a ese respecto. Sin embargo, al abordar las variables más “estrictamente” sociales (que identificamos en el capítulo 1) podemos constatar también otros efectos negativos de la crisis.

En este sector “propriadamente” social el deterioro no implica siempre ni necesariamente un empeoramiento de los indicadores en términos absolutos, sino que puede traducirse en desmejoras relativas, en relación con su evolución histórica (lo que implica por ej. una reducción del ritmo de avance de los registros de un indicador) y/o al comparar su trayectoria con la de otros países.

Es importante adelantar que la crisis no se registró solamente en campos como la vivienda y la seguridad social, en los que se siguieron evidenciando unas muy graves limitaciones tradicionales para traducir en la realidad los deseos de universalización de los derechos sociales, sino también en los dos grandes sectores simbólicos para el ideario universalista en la Venezuela de aquellas décadas: la educación y la salud. Revisaremos a continuación el comportamiento de algunos indicadores básicos sobre estos sectores sociales, especialmente durante los años ochenta.

Gráfico 7
Venezuela. Tasa de alfabetismo total y tasa de asistencia escolar de los niños de 7-14 años:
Porcentaje de la población total, años censales (1950-2001).

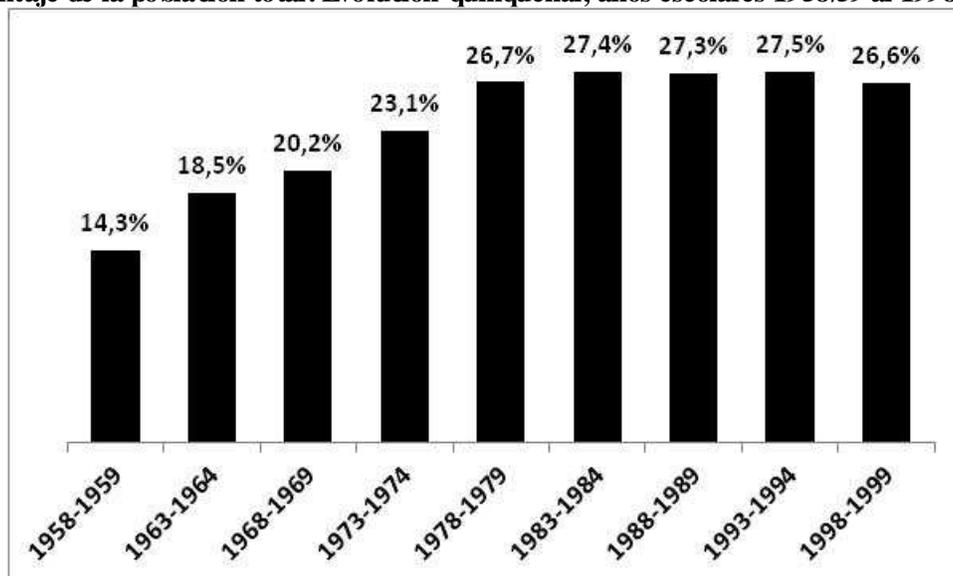


Fuentes: para 1950-1990, OCEI:1993; para 2001, INE:2003.

La educación tuvo, desde los años sesenta, una clara primacía presupuestaria en el gasto social venezolano, lo que lo distinguió de muchos otros países latinoamericanos en los que predominaban otros sectores y, especialmente, el de la seguridad social. Como puede verse en el Gráfico 7, en Venezuela se registraron avances muy importantes en la tasa de alfabetismo, que pasó de 65% en 1961 a 86% en 1981, y en la tasa de asistencia escolar de la población de 7-14 años que ascendió de 73% a 87% entre esos mismos años. Pero, entre 1981 y 1990 el

alfabetismo avanzó poco, de 86% a 91% y la tasa de asistencia escolar de 7-14 años apenas aumentó de 87 a 89%, lo que mostró una marcada disminución del ritmo de avance de esos indicadores con respecto a su evolución previa.

Gráfico 8
Venezuela. Tasa bruta de escolaridad: población matriculada en los niveles educativos como porcentaje de la población total. Evolución quinquenal; años escolares 1958/59 al 1998/99. ¹⁸



Fuentes: Matrícula preescolar, primaria y secundaria: para 1958-1989, ME-CNE (1993) y, para 1993-99, ME:VA. Matrícula de educación superior: para 1958-59: ME-CNE (1993) y, para 1963-1999, MPPEU:2014. Población total para años seleccionados: INE:2005a. Cálculos propios.-

Aunque en cifras absolutas la matrícula escolar creció, en términos relativos tendió a evidenciarse una fuerte desaceleración (cuando se calcula por ej. el porcentaje quinquenal de crecimiento de la matrícula ¹⁹) o un estancamiento, como el que se expresa en el porcentaje de la población venezolana que está matriculada en algún nivel de escolaridad. A este respecto, la tasa bruta de escolaridad (Gráfico 8) ascendió, fluctuante pero sostenidamente, desde 14% en 1958-59 hasta 27% en 1978-79, es decir que casi se duplicó en ese lapso. Pero, en los siguientes quinquenios (hasta 1998) esa tasa se mantuvo, con altibajos menores, en alrededor del mismo porcentaje de 1978-79. Como expresión de esta desaceleración del ritmo de expansión, se acumuló un importante déficit de cobertura -muy especialmente- en preescolar (y en atención a los niños de menos de 6 años) y en educación media. Ello se tradujo en una

¹⁸ La población matriculada incluye todos los niveles de educación formal, es decir preescolar, primaria, secundaria y educación superior. Se excluyen las modalidades educativas como educación de adultos, especial y extra-escolar así como las alternativas no convencionales, como los Hogares de Cuidado Diario.

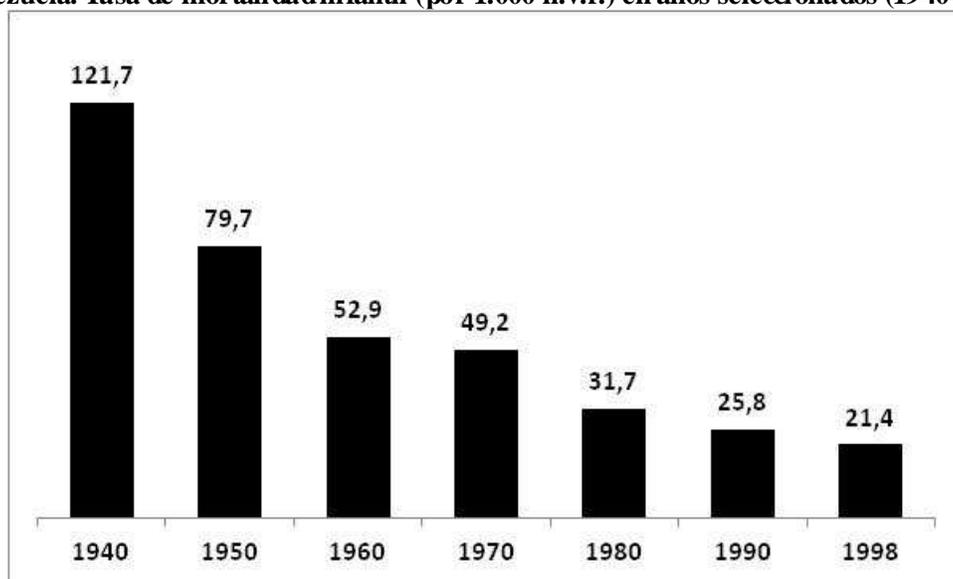
¹⁹ El porcentaje de crecimiento de la matrícula estudiantil en cifras absolutas es de más de 57% entre 1959 y 1964. Luego, el crecimiento es de 29% (1964-68), 36% (1968-73) y 37% (1974-78). Pero el ritmo de crecimiento disminuirá a 19% en 1979-1983 y a 14% en 1984-88, para reducirse aún más en los años 90 (véase 8.1.1)

persistente exclusión educativa, que siempre afecta primordialmente a los sectores en pobreza y que contribuye a la reproducción inter-generacional de la pobreza y la inequidad.

También se acentuaron las fallas en la calidad educativa, varias de las cuales estuvieron relacionadas con la velocidad de la masificación escolar –especialmente entre los años sesenta y setenta-, las dificultades que ella planteó para un reclutamiento selectivo de los docentes, que son pieza central para esa calidad, y también con la instrumentación de polémicas decisiones como la adopción de la media jornada escolar, desde el primer gobierno de Pérez ²⁰.

Ese tipo de problema fue creando, especialmente a partir de los años setenta, una segmentación entre un circuito público de precaria calidad (crecientemente destinado a sectores medios-bajos o en pobreza) y un circuito privado de calidad comparativamente mayor (destinado a sectores de medianos y altos recursos), separación que se fue agravando con el paso del tiempo en medio del deterioro de la educación pública, produciendo una reforzada inequidad en el campo educativo, que limita las oportunidades de progreso formativo y laboral futuro de los alumnos que en ella estudian.

Gráfico 9
Venezuela. Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 n.v.r.) en años seleccionados (1940-1998)



Fuente: MPPS (2009).

²⁰ Hay un interesante e inconcluso debate en escala internacional sobre los efectos de la jornada escolar completa, especialmente para la educación primaria; pero en la región latinoamericana -sin que haya un consenso total- se la tiende a valorar como un apoyo importante para el logro de una mayor calidad y equidad educativa, aunque gran parte de los países funciona con la media jornada escolar (Tenti y otros:2010).

Por otro lado, en materia de *salud*, Venezuela había destacado como uno de los países latinoamericanos con mayores avances entre los años cuarenta y los años setenta. Como puede apreciarse en el Gráfico 9 las tasas de mortalidad infantil (TMI) pasaron de 121,7 (por 1000 n.v.r.) en 1940 a 49,2 en 1970. Eso representó un porcentaje promedio anual de reducción (PPAR) de la mortalidad infantil de 3,5% entre 1940 y 1950, 3,4% entre 1950 y 1960, y de apenas 0,7% entre 1960 y 1970. A pesar de este último declive en el ritmo de mejora, para 1970 Venezuela tenía la 4ª menor tasa de mortalidad Infantil (y también en menores de 5 años) en América Latina, de acuerdo con el Grupo inter-agencial de Naciones Unidas (Cuadro 2). Y luego, entre 1970 y 1980 se alcanzó un porcentaje medio anual de reducción de la mortalidad infantil de 3,6%, ritmo de mejora similar al de los años 1940-60 y que permitió que Venezuela siguiera situada en el 4º lugar latinoamericano en cuanto a este registro tan fundamental.

Cuadro 2:
América Latina (10 países). Tasas de mortalidad infantil (por 1.000 n.v.r.):
Años seleccionados, 1970-1998.

	Cuba	Panamá	Uruguay	Venezuela (CEPAL)	Venezuela (MPPS)	Argentina	Costa Rica	Chile	Colombia	México	Brasil
1970	37	47	48	48	49	60	61	68	70	77	101
1980	17	34	36	32	32	37	20	28	44	55	75
1990	11	25	20	25	26	24	14	16	29	36	52
1998	7	22	16	20	21	19	12	10	23	24	33

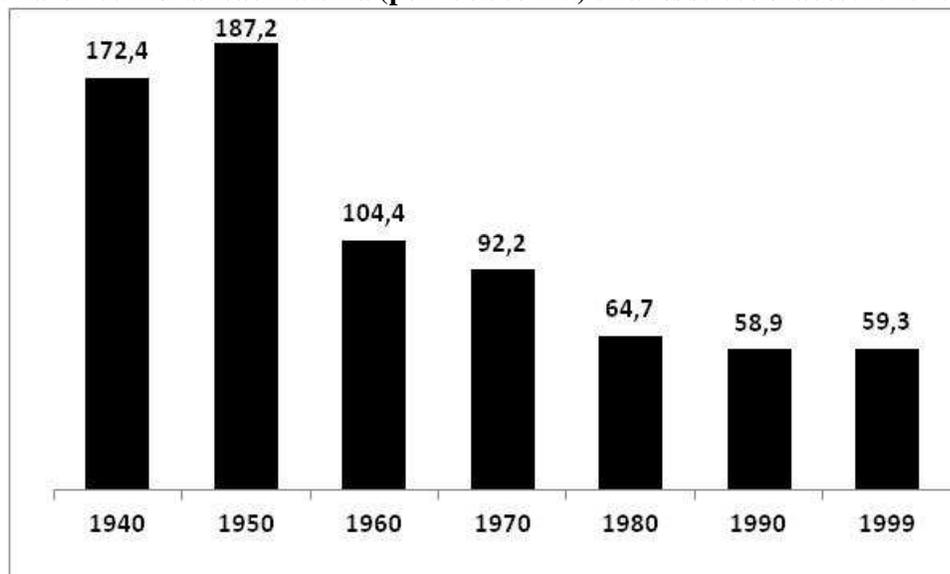
Fuentes: IGME/Grupo inter-agencial de estimación de mortalidad en niños de ONU en CEPAL:2014a. Para Venezuela se incluyen también los registros del MPPS:2009.

Sin embargo, como también puede apreciarse en el Cuadro 2, y como posible evidencia del deterioro comparativo de la gestión en salud, para 1990 el país bajó al 6º puesto entre las TMI en América Latina, lugar que seguiría ocupando en las siguientes décadas y hasta el 2012. A ese respecto, puede precisarse que en el Cuadro mencionado, se pueden diferenciar -entre 1970 y 1980- tres grupos, entre los países latinoamericanos seleccionados: uno, de alto decrecimiento de la tasa de mortalidad infantil, integrado por Costa Rica, Chile y Cuba; uno de decrecimiento intermedio, en el que están Argentina, Colombia y Venezuela; y el de menor decrecimiento que incluye a México, Panamá, Brasil y Uruguay. Pero, en la década siguiente (1980-1990), entre otras reclasificaciones para los países considerados, Venezuela se situó en el grupo de menor decrecimiento de la TMI, lo que también ocurrió entre 1990 y 1998 (*véanse* más adelante los Gráficos 14 y 15).

Las señales que brinda un indicador tan relevante como la TMI sobre los problemas de la salud se refuerzan con aún más nitidez al considerar la evolución de la razón de mortalidad materna (RMM). Aunque la confiabilidad de los datos se presta, en este caso, a polémicas aún

mayores que las de los datos sobre las tasas de mortalidad infantil ²¹, las cifras disponibles muestran que, después de una reducción importante de la RMM entre 1950 y 1980 (período en el que disminuye en un 65%) su valor tendió a estancarse, en medio de fluctuaciones menores desde 1979 en adelante, en alrededor de 60 muertes maternas por 100.000 n.v. (Gráfico 10).

Gráfico 10
Venezuela. Razón de mortalidad materna (por 100.000 n.v.) en años seleccionados: 1940-1999.



Fuente: MPPS (2009).

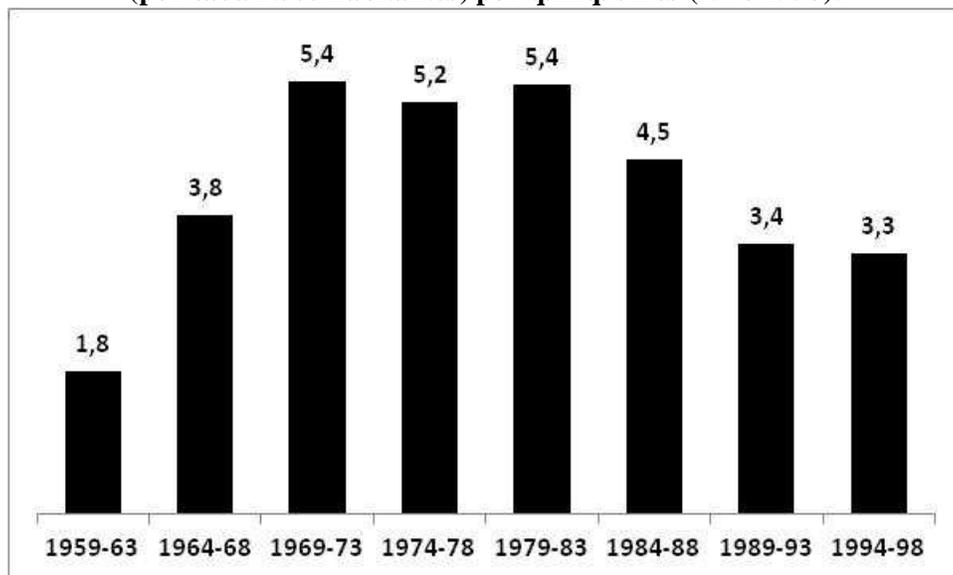
Los valores de la mortalidad infantil y la mortalidad materna son mucho menores entre los sectores de altos recursos y significativamente más elevadas entre los sectores de mayor pobreza, sobre todo los que se concentran en zonas rurales y de frontera o que pertenecen a poblaciones indígenas. Ello ejemplifica el perfil inequitativo del Estado social universalista tradicional en el área de salud. También en este sector, como en el de educación, se fue consolidando -sobre todo desde los años ochenta- la segmentación entre un circuito público de calidad precaria (destinado predominantemente a sectores medios-bajos y en pobreza) y un circuito privado de calidad superior (destinado a sectores medios y de altos recursos y que incluyó crecientemente a trabajadores amparados por seguros colectivos, entre los que fueron destacando los pertenecientes al sector público). Igualmente, se reforzó el desproporcionado

²¹ El Grupo inter-agencial de la ONU maneja un valor ajustado de la mortalidad materna que, por ej. para Venezuela alcanza en años recientes a 92 muertes maternas (por 100.000 n.v.) frente a un registro oficial nacional que gira en alrededor de 60-70 muertes. Pero, contrastes parecidos entre esas fuentes también se presentan en muchos otros países latinoamericanos. Si preferimos ceñirnos a las estimaciones oficiales nacionales sobre mortalidad materna no es entonces por esas diferencias, sino porque en fuentes internacionales -como la citada- la estimación sobre Venezuela es asemejada con la de otras naciones en las que -por fundamentadas razones- se pueden suponer limitaciones de salud, general y materna, muy superiores.

predominio del sistema y programas curativo-hospitalarios, frente a los preventivos, rasgo que se fue acentuando en la gestión venezolana en salud desde los años cincuenta en adelante.

Es importante apuntar que el crecimiento de la pobreza durante los años ochenta generó preocupación por sus potenciales repercusiones en el campo de la *nutrición*. En medio de las severas limitaciones de cantidad y calidad de los registros informativos en esta materia, algunas estimaciones como la del déficit nutricional entre los menores de 15 años (según peso/talla) apuntan a cierto grado de estancamiento en los valores de ese indicador que afectó a 17,1% de la población de ese rango de edad para 1983, porcentaje similar al que mostró en 1988. También, los registros relativos a la tasa de mortalidad por deficiencias de la nutrición, aunque evidencian un leve incremento, en lo fundamental mantuvieron valores parecidos a comienzos de la década (1982 ó 1984) y para 1987 ó 1988. Nuevamente hay que recordar que ese panorama representa un contraste con la gradual pero sostenida disminución de la desnutrición que se estima que se produjo en el país durante varias décadas, hasta los años setenta.

Gráfico 11
Venezuela. Viviendas construidas: Tasa promedio anual
(por cada 1.000 habitantes) por quinquenios (1958-1998).



Fuente: Cámara Venezolana de la Construcción en Urdaneta y Grisanti (2011).

Por otro lado, la construcción de *viviendas* ocupó un lugar relativamente accesorio en la política y en el gasto social entre 1958 y 1968. Luego, ella adquirió relevancia entre 1969 y 1983, pero decreció en 1984-88 con respecto a los quinquenios previos, como lo muestra el Gráfico 11. El vertiginoso proceso de urbanización venezolano (sobre todo entre los años cuarenta y setenta) implicó, al igual que en muchos otros países latinoamericanos, que se

crearan extensas zonas de hábitats precarios en las ciudades en las que los sectores populares fueron los constructores de sus propias viviendas. Si bien el Estado respondió con esfuerzos de desarrollo urbano de esos barrios, el ritmo de respuesta se rezagó sustancialmente con respecto al ritmo de ocupación informal de territorios que generaron parte del persistente déficit habitacional que tendió a acrecentarse a partir de los años ochenta.

En cuanto a la *seguridad social*, esta había alcanzado un desarrollo bastante precario en Venezuela para los años ochenta, lo que resaltaba al compararlo con países en los que la seguridad social se inició tempranamente como Argentina, Chile, Uruguay y Brasil o con el caso de Costa Rica, en el que ella se inició en una fase “intermedia” pero se desarrolló con especial intensidad y prioridad. En Venezuela, el porcentaje de los asegurados en la población económicamente activa (PEA) se movía en las proximidades de un 33-34% para 1982-1988 (Gráfico 18) y la población pensionada era reducida, aunque mostró algún crecimiento entre 1980 y 1988, siendo que entre esos años el número total de pensionados pasó de unos 114 a 211 mil y los pensionados por vejez crecieron de 60 a 108 mil (Gráfico 17).

En suma, durante la década de los ochenta (y en especial entre 1979 y 1988) el deterioro económico-social significativo que se expresó en el crecimiento de la pobreza, se acompañó por una reducción del ritmo de mejora de los indicadores de salud y de educación, algunos de los cuales, como la razón de mortalidad materna, la tasa bruta de escolaridad y los valores de algunos indicadores nutricionales se estancaron en esos años. Otros indicadores, como el de la construcción de viviendas, tienden a disminuir –en 1984/88- con respecto al nivel que alcanzaron antes (en ese caso entre 1969 y 1983) en tanto que la seguridad social cubría aún a un sector muy reducido de la población. Hay que insistir en que problemas como los mencionados incidieron de manera dramáticamente disímil en sectores de la población de altos y de escasos recursos económico-sociales, lo que pone de relieve el crónico problema de la marcada desigualdad que ha afectado al país.

El Estado social tradicional en crisis y sus manifestaciones

Pero ya que habíamos adelantado que el Estado social tradicional entró en crisis desde fines de los setenta y puesto que la situación y la mayoría de los resultados sociales antes expuestos dan alguna evidencia de ello, nos falta precisar de manera más detenida en qué consiste ese trance estatal. En cuanto a las manifestaciones de la crisis del Estado social vale la pena resaltar, en primer lugar, que en Venezuela se empezó a formar en los años ochenta una

gradual “*crisis de las expectativas de inclusión*”²² y a ello contribuyó que se debilitaran tanto los resultados de la función de apoyo a la promoción de la movilidad social (mediante la educación, entre otros campos) como la capacidad de contener los riesgos de empobrecimiento (mediante la atención en salud, entre otros servicios) que cumplió anteriormente ese Estado social. También, en estrecha asociación con lo anterior, empezó a forjarse difusamente -en los años ochenta- una mayor demanda de equidad al adquirir creciente visibilidad el carácter formal e incompleto del tipo de universalismo que fomentó el Estado social tradicional²³. Sin embargo, hasta que se produjo el “Caracazo” en Febrero de 1989, puede estimarse que esta dimensión de la crisis estaba invisibilizada o contenida.

En segundo lugar, se evidenció una acrecentada *insuficiencia de los recursos financieros* para lo social. La crisis fiscal que afectó al Estado venezolano, especialmente desde 1983 en adelante, se expresó de una manera distinta en el sector social ya que se trata de un sector comparativamente protegido dentro del gasto estatal, sobre lo que insistió Puente (2001, 2004). Para 1984-88 el gasto social promedio anual por habitante del Gobierno general restringido -en miles de Bs. de 1997- tuvo un valor de Bs. 161 que fue casi idéntico al del período 1969-1974, cuando registró Bs.163 (Gráfico 4).

Sin embargo, esa similitud es solamente global. Hay insuficiencias financieras derivadas de un acrecentado peso del gasto en personal dentro de las erogaciones sociales (García y Salvato: 2006, 251), aumento que no estuvo asociado con mejoras de la productividad de esos recursos humanos²⁴. Pero, más allá de ese hecho, puede destacarse que en un caso como el de la educación se produjo un aumento de la matrícula estudiantil entre 1973 y 1983-84 por lo que aunque el gasto mantuviera su valor por habitante se trataba de un

²² Esa crisis eclosionó plenamente en los años noventa Reygadas y Filgueira (2011) hablan de “crisis de incorporación” en su análisis sobre varios países latinoamericanos; pero, nos parece conveniente precisar que, en lo que respecta al caso venezolano, se trata especialmente de una crisis asociada con el gradual contraste de las *expectativas* de incorporación creciente, que se habían formado entre los años treinta y los años setenta, con respecto al deterioro de las condiciones de vida en los años ochenta y noventa.

²³ Da Fonseca y Alencar (2013) exploran la relación entre movilidad social y demanda de igualdad y redistribución, resaltando el peso que en ella tienen las percepciones, categoría vinculable con las expectativas.

²⁴ Por ejemplo, a partir de la segunda mitad de los setenta y en los ochenta, en el campo educativo se amplió el personal pero también hubo menos racionalidad en su distribución funcional: por ejemplo, tendió a crecer el número de obreros y empleados por docente y a decrecer el número de alumnos por docente. Algo parecido ocurrió con la salud en la que creció más el personal de obreros y empleados administrativos que el de profesionales de la salud y de enfermeras y este último tendió a ser muy insuficiente. Los coeficientes entre esos tipos de funciones laborales contrastan con los de patrones internacionales y con los de muchas de las instituciones privadas de salud y educación, lo que apunta a una relación organizacional de escasa productividad. En general, el personal de carácter administrativo representaba una proporción excesiva (cerca de 20%) del empleo total. Además, como se comentó antes, la masificación de servicios como los educativos, requirió de un precipitado incremento del personal profesional, premura que contribuyó a que se reclutara un personal con carencias formativas y vocacionales (véase con respecto a este tipo de señalamientos, BM:1993)

gasto menor por alumno; además, hay un crecimiento proporcionalmente mayor de los estudiantes de educación media y sobre todo de educación superior que implican un costo más elevado que el de los de primaria o pre-escolar, por lo que si el gasto global en educación es similar en dos momentos pero hay un aumento de aquel tipo de estudiantado, es probable que la calidad educativa resulte afectada por una menor inversión por estudiante en esos niveles ²⁵.

Esas insuficiencias presupuestarias también están asociadas con una acrecentada ineficiencia del sector público y social y una creciente corrupción (resaltada por los analistas de esa época) que contribuyeron a una mayor ineffectividad del gasto estatal. Aunque hablamos a este respecto antes, cuando abordamos la crisis del Estado en general, es necesario incluir también esta problemática, en tercer término, entre las expresiones destacadas de la crisis del Estado social. Hay una crisis de adaptación a las nuevas condiciones económico-sociales en las que le corresponde actuar al Estado así como a la nueva magnitud de un sector social más fragmentado y disperso. La desordenada y rápida expansión del Estado contribuyó a distanciar la toma de decisiones de un Estado centralista como el venezolano con respecto al funcionamiento de los servicios, complicando el establecimiento de prioridades y el cumplimiento efectivo de las “órdenes” ejecutivas. Estas se veían enfrentadas a una inmensa variedad de instancias y organismos que se habían creado en el sector social, muchos de ellos desde los años setenta, y esto implica un aumento de los conflictos y dilemas distributivos que son más difíciles de resolver que cuando existían menos organismos demandantes (como por ej. en 1969-73) o más recursos financieros (como en 1974-83).

En cuarto lugar, se resquebrajó la gratuidad de algunos servicios sociales del Estado, lo que tendió a agravarse en los años noventa. Probablemente en los años ochenta este problema se hizo especialmente notable en el sector salud en el que los pacientes y sus familiares o allegados tuvieron que hacerse cargo de diversos costos (medicinas, exámenes y distintos gastos asociados con hospitalizaciones u operaciones, entre otros) que antes tendían a ser cubiertos por el servicio público. Las repercusiones del debilitamiento de la gratuidad (o para ser más precisos, de la reducción del porcentaje de gasto total que es cubierto por el sector público en ciertos sectores como el de salud) se agravaron en medio del empobrecimiento de

²⁵ También influyen en las insuficiencias presupuestarias una variedad de gastos que no deberían existir como, por ej., los producidos por el “reposerismo” en el sector educativo o por la sustracción de equipos e insumos que se convirtió en una noticia rutinaria en el sector salud, fenómenos que se expandieron severamente desde los años setenta. Igualmente hay gastos que tienden a subir y a generar costos crecientes en ciertos sectores, como ocurre - por ej. - con la necesidad de actualización tecnológica en salud.

los sectores populares y medios que disminuyó su ya limitada capacidad de atender a gastos imprevistos o a emergencias de cierta significación.

Pero además, en quinto lugar, *se debilitó la calidad* de muchos de los servicios sociales como producto de la combinación de: la masificación repentina de los servicios que limitó la posibilidad de una selección y formación adecuada de los recursos humanos para actividades como las docentes; la desmejora de la supervisión y evaluación de la gestión como producto del crecimiento desordenado de los organismos; y el aumento de la ineficiencia y de las restricciones de recursos financieros a los que nos referimos antes, pero que también tienden a repercutir en un descenso de la calidad. Como planteamos previamente, ello tendió a ir formando desde los años setenta una creciente diferenciación entre circuitos de calidades distintas en los campos de salud y educación, contradiciendo los supuestos igualitarios mínimos que subyacen en el universalismo formal.

En fin, la crisis del Estado social tradicional es una crisis singular aunque también se asocia con una crisis del modelo de desarrollo. Pero, si varias de las características de este modelo cambiaran de manera adecuada y viable, las deficiencias del Estado social no dejarían de persistir por ello: la superación de estas requiere de medidas particulares, más allá de las mejoras contextuales que la favorezcan. Igualmente, la crisis del Estado social se vincula con la crisis fiscal (que, como vimos, tiene rasgos específicos por el carácter comparativamente protegido del sector social en materia de gasto público) pero tampoco se reduce a ella: si así fuese una fase de bonanza petrolera resolvería los problemas del Estado social.

La crisis del Estado social se manifiesta como una crisis de ineficiencia, de inequidad y de ineffectividad, en la que se reduce el ritmo de las mejoras sociales, disminuye la calidad de los servicios públicos y se debilitan valores importantes como la gratuidad. Esa crisis no se expresa sólo de manera inmediata sino también de manera acumulativa, a través del deterioro gradual y tendencialmente creciente de las instituciones y de los servicios.

Pero, no puede decirse que se trate, a pesar de lo precedente, de una abierta crisis de legitimidad. El Estado social seguía siendo una idea muy popular y, a pesar de las marcadas deficiencias de su funcionamiento, las gestiones sociales tienden a estar entre los aspectos mejor valorados de los distintos gobiernos ²⁶. Es probable, sin embargo, que se haya producido una *pérdida de intensidad* en el grado de respaldo o simpatía hacia las gestiones públicas en esos campos y, en ese sentido, que ocurriera una reducción del nivel de apoyo que el Estado

²⁶ Es oportuno acotar, a ese respecto, que la limitada propensión crítica de la población puede ser uno de los factores que contribuye al deterioro de los servicios públicos.

social contribuía a proporcionar a los gobiernos. No obstante, eso no la convierte en una crisis *sustancial* de popularidad y legitimidad del Estado social en sí mismo. La crisis de las expectativas de inclusión que empezó a formarse en los años ochenta, a la que antes nos referimos, parecía situarse en una esfera de atribución de responsabilidades genérica y difusa, relacionada con la desmejora de las condiciones de vida de la población, en la que no resulta cuestionado clara y *prioritariamente* el Estado social.

A partir del recorrido previo nos corresponde identificar ahora las principales características propias que ha alcanzado el Estado social tradicional en medio de su crisis. Algunas de esas características se conectan directamente con las manifestaciones antes aludidas. Pero, otras las trascienden tratándose de características que, como el centralismo por ej., habiendo podido funcionar de manera relativamente adecuada durante una etapa histórica en el país, muestra crecientes limitaciones para adaptarse efectivamente al nuevo marco de condiciones económico-sociales y a las nuevas dimensiones del Estado social.

Características del Estado social tradicional en el marco de su crisis

A inicios de los años ochenta se pusieron entonces al descubierto algunos rasgos tendenciales que caracterizan al Estado social tradicional en crisis, rasgos que no eran tan notables antes del declive del modelo de desarrollo tradicional y del gradual crecimiento de la pobreza. Las principales características de ese Estado social son:

- El *universalismo incompleto* e inequitativo, falsamente igualitario: presenta grandes déficits en el acceso a derechos sociales básicos de la población y está escasamente preparado para atender adecuadamente a los sectores (en pobreza y excluidos) que más lo requerían. Hay que recordar que se trata de un *Estado social dual*, lo que se relaciona directamente con este carácter formal y *muy* incompleto del universalismo y con la heterogeneidad de los logros/resultados sociales para distintos sectores de la población²⁷.
- El *intervencionismo "integral"*: generalmente el Estado monopoliza la producción de políticas sociales públicas, desde el diseño de políticas y programas hasta la provisión de bienes y servicios sociales, aunque acepta limitarse a la regulación de aquellos bienes y servicios privados, de carácter social, que no genera directamente.

²⁷ El universalismo *muy* incompleto es un rasgo destacado del Estado social dual. Y también lo es la heterogeneidad de los logros al comparar entre distintos estratos económico-sociales, entre la población rural y la urbana y entre los trabajadores formales e informales. Recordemos que el Estado social dual se caracteriza por alcanzar un grado de universalización limitado en por lo menos dos de los tres sectores "fundamentales" del Estado social (educación, salud y/o seguridad social) y por tender a un gasto social comparativamente intermedio o bajo. Para más precisiones véase el capítulo 1.

- El centralismo: el gobierno central es el interventor "integral" básico en la producción/ejecución de las políticas sociales y este rasgo se mantuvo en medio del crecimiento de la población y de la diversificación de sus necesidades y expectativas.
- El "asistencialismo"²⁸: la cultura de la intervención estatal otorga un insuficiente valor a la participación de la población en la solución de los problemas sociales, sobredimensionando la responsabilidad y posibilidades de aquella intervención.
- La inefectividad creciente: los rasgos anteriores, aunados a un acentuado y desordenado crecimiento institucional y del personal, así como a una complejización de las problemáticas sociales que debe atender (empezando por el simple crecimiento de la población) se combinan en el agravamiento de la ineficiencia e ineffectividad de la gestión estatal, problema por el que atraviesan muchos de los Estados latinoamericanos "pre-burocráticos" como el venezolano. Se trata de un Estado que, junto a sus ineficiencias e insuficiencias, muestra un marcado contraste entre sus postulados y sus realizaciones: maneja unos "principios organizacionales" heterogéneos, que combinan el clientelismo (personalista, político-grupal o partidista), el "corporativismo" y el "universalismo", en una variante excluyente (Fleury:1997). Con ello tiende a evidenciar una fractura entre un discurso igualitario y unas prácticas limitadas y sesgadas hacia grupos particulares de presión o de interés (Gordon:1995).

La crisis del modelo de desarrollo que había combinado un crecimiento económico intervencionista "hacia adentro", un Estado social de orientación universalista tradicional y una democracia de partidos centralizada, significaba un reto para las políticas estatales en el que ocupaban un lugar destacado los desafíos para la transformación del Estado social. En los años noventa se ensayó una reforma parcial de ese Estado y en el próximo sub-capítulo revisaremos los principales rasgos de ese proyecto de cambio en el sector social venezolano.

²⁸ Asociamos el asistencialismo básicamente con la propensión anti-participativa, paternalista, de ciertas políticas públicas. Hay otras nociones del asistencialismo muy imprecisas que combinan diversamente bajo esa idea: la negación de derechos (derechos "invertidos" dice Fleury), implicación difícilmente aplicable de manera genérica en un Estado social de derecho; el caritativismo "negativo", que hay que distinguir de la legítima caridad; además de otros ingredientes como la estigmatización social, el clientelismo y/o la exclusión cultural. También se lo asocia con el uso de modelos de intervención pre-determinados y verticales, aunque una parte importante de la asistencia regular en muchos de los servicios del Estado requiere del ejercicio de tales "modelos" para ser efectiva. No toda asistencia unilateral es asistencialista, ni toda intervención estatal requiere de la participación de los usuarios o beneficiarios: suponer esto último es caer en el "participacionismo", defecto inverso al del asistencialismo, pero defecto también, al fin y al cabo.

2.2. La política social de los noventa (1989-1998)

Frente a la crisis del modelo de desarrollo y del Estado social tradicional que abordamos en 2.1 se planteó, a partir de 1989, la formulación y desarrollo de nuevas políticas públicas en Venezuela. La política social venezolana de los noventa, entendida como la que se desarrolla entre 1989 y 1998, ha sido objeto de un conjunto de caracterizaciones. Entre ellas, más allá de los interesados calificativos oficiales que la adjetivaban como "nueva política" o como política para el "desarrollo social", esa política social ha sido frecuentemente identificada como política "compensatoria" o "focalizada-compensatoria" (D'Elía:2003); como política "estructuralmente ajustada" (Lacabana y Maingon:1997) y, finalmente, como política "neoliberal" (Alvarado:2003 y 2004; Lacruz y González:2008; Vieira: 1997; entre otros)²⁹. De manera menos común, en análisis provenientes de visiones neoliberales, la política social venezolana de los noventa ha sido calificada como "estatista y de subsidio directo" (Sabino:1994)³⁰.

Por nuestra parte, compartimos un enfoque "combinado" sobre la política social de los noventa (que de manera más o menos explícita ha sido planteado en análisis como los de España: 1999; Cartaya: 1996; Márquez: 1996 y 1992; y Gómez:1997, entre otros) enfoque para el que esa política es parcialmente novedosa, en la medida en que asume un conjunto de orientaciones que modifican algunas de las tendencias del Estado social tradicional, Estado que -al igual que el de otros países latinoamericanos- entró en crisis a fines de los años setenta/comienzos de los ochenta. Entre esas nuevas orientaciones de la acción del Estado destacan, en Venezuela:

- La adopción de criterios focalizadores (centrados en la atención a la población en pobreza y que se expresarán principalmente en el marco de los llamados "nuevos programas sociales") como una de las prioridades de la política social.
- La tendencia a la descentralización político-administrativa de algunos de los sectores y programas sociales.
- La experimentación, limitada pero significativa, con distintas modalidades de participación de organizaciones no estatales y comunitarias en la política social. Estas pueden asociarse, a su vez, con diversos experimentos de desestatización ejecutiva, entre los que resultan "emblemáticos", por ej., los Programas de: Hogares y Multihogares de Cuidado Diario; el Convenio Ministerio de Educación-Asociación Venezolana de Educación Católica (ME-

²⁹ El calificativo de neoliberal fue usado frecuentemente por el gobierno de Caldera como crítica hacia la política social del gobierno de Pérez y, luego, por el gobierno de Hugo Chávez para deslindarse de la política social del gobierno de Caldera.

³⁰ Complementariamente, también se le ha asignado una condición asistencialista, residual o accesorio (con respecto a la política económica), entre otros rasgos que -en general- son considerados como características del conjunto de la trayectoria de la política social venezolana, desde y antes de 1958. Pero, en estos casos complementarios, no se trata de rasgos específicos o propios de la política social de los noventa.

AVEC); la habilitación físico-social de barrios -CONAVI-; y, algunas experiencias descentralizadas en salud.

Esas nuevas orientaciones no implican desde la visión de ese enfoque "combinado" que el Estado social tradicional haya sido objeto de una transformación radical. Se trata de incrustaciones parciales en un *Estado social en el que siguieron predominando las características tradicionales*. Se trata, además, de unas orientaciones que se desarrollaron de un modo conflictivo durante los mismos años noventa. En especial en el bienio 1994-95, se produjo una revisión de algunas de ellas, que provocó una parálisis temporal y parcial en su aplicación. Sin embargo, para 1996-98, se restablecieron plenamente los rumbos planteados para la reforma del Estado social y ello permite atribuirle una continuidad genérica a esas nuevas orientaciones -de una parte de la política social- en el conjunto del período considerado (1989-98).

Criterios para la caracterización de la política social de los noventa

Pero: ¿Qué criterios genéricos pueden usarse para evaluar y caracterizar panorámicamente el rumbo de la política social en los noventa?; ¿Cómo responder, de manera global, a quienes opinan que la misma ha sido compensatoria o neoliberal?. Hay dos criterios básicos para ordenar una respuesta: el de la política social *formulada* y el de la política social *ejecutada*.

Entre esos dos planos pueden existir diferencias más o menos profundas pero, por lo menos en uno de ellos, deberían existir evidencias que fundamenten alguna de esas caracterizaciones. A nuestro juicio, hablar de política social compensatoria o neoliberal en el plano de la política formulada es particularmente dificultoso; pero hacerlo en el plano de las ejecutorias, que puede considerarse como el plano decisivo para evaluar esa política, no es mucho más fácil. El primero de esos criterios, puede rastrearse -muy especialmente- en los principales planes nacionales; en tanto que el segundo encuentra una referencia fundamental, aunque incompleta y preliminar, en el análisis del gasto social.

Aunque la capa de argumentos acumulados pueda hacerlo parecer poco creíble, cualquier lectura directa y atenta de los planes nacionales de los noventa evidencia que el discurso oficial gubernamental pregonaba, en materia social, una política para el desarrollo social y centrada en el desarrollo humano (con fuerte énfasis en la educación), política que le atribuía un efecto relevante a las mejoras en el empleo y en el ingreso como precondiciones fundamentales para el logro de dicho desarrollo. Como complemento, ese discurso establecía una valoración más o menos prioritaria de las políticas sociales específicas de enfrentamiento a la pobreza.

Con independencia del "economicismo" o del desmesurado entusiasmo por los resultados esperados de las reformas económicas, en el plano particular de la política social

formulada tiene que adoptarse un sesgo selectivo extremo para asociar esta dimensión de esos planes con el neoliberalismo "minimalista" o con un discurso puramente "compensatorio" (véase Recuadro 1). Ni el uno ni el otro privan ni en la política social formulada en el Gran Viraje (Plan de la Nación 1990) ni, mucho menos, en el Plan de la Nación de 1995 del gobierno de Caldera, gestión ésta que se inició bajo insistentes proclamas de espíritu anti-neoliberal.

**Recuadro 1:
El Gran Viraje y el neoliberalismo social**

Las redefiniciones de la política económica durante la segunda gestión presidencial de Carlos Andrés Pérez (especialmente entre 1989 y 1991) han sido caracterizadas como propias del neoliberalismo. Un uso común de la idea del neoliberalismo en lo económico lo asocia fundamentalmente con dos tendencias combinadas: Reducción significativa del papel económico del Estado; y, fomento del mercado y de la competitividad económica.

Estas dos orientaciones podrían no ser necesariamente vinculables con el neoliberalismo (sobre todo en países en los que puede tratarse de una reacción ante un acentuado estatismo previo) y hay –además– algunos datos que perturban la comodidad del relacionamiento de esa concepción con la gestión del Presidente Pérez. Por un lado, muchos de los miembros relevantes del gabinete económico no se identificaban como adeptos a esa corriente de pensamiento: en medio del eclecticismo característico de buena parte del pensamiento social y económico de las últimas décadas, Miguel Rodríguez (jefe inicial del gabinete económico) manifestaba su cercanía –y se siguió asociando luego– con el neo-keynesianismo, en tanto que Moisés Naim, otro miembro muy relevante de aquel gabinete, se ha caracterizado por sostener un pensamiento conceptualmente plural.

De hecho, superada la coyuntura fiscal crítica de los comienzos de 1989, en medio de la mejora de los precios petroleros desde la 2ª mitad de ese año, en el Plan de la Nación (1989-94) que se presentó en Enero de 1990 y que se dio a conocer como el Gran Viraje (CORDIPLAN:1990) se incluyó un muy activo y voluminoso Plan de inversiones por parte del Estado para 1990-1994, lo que no es muy compatible con las visiones ortodoxas sobre lo que supone el “minimalismo” neoliberal. Ahora, obviando “detalles” como estos, puede decirse que la idea de un neoliberalismo *económico* durante el período de Pérez, por la vía del fomento del mercado y de la reducción del Estado productor, tiene un asidero y tiene algún sentido, aunque sea debatible en un plano de definición estricto.

Pero, más allá de esa dimensión económica, uno de los prejuicios comunes y más persistentes es el que atribuye a la política social concebida (aparte de la realizada) durante el gobierno de Pérez una condición neoliberal que –según distintos autores como Laurell (1994) y Repetto (1999)– implica dos tendencias básicas: la privatización de los servicios sociales y la reducción del Estado en lo social y, consecuentemente, la tendencia a la disminución del gasto social. Esa política *social* neoliberal no tiene evidencias claras en la gestión realizada como intentaremos mostrar en este sub-capítulo (2.2); pero tampoco existen tales evidencias en las intenciones expresadas en la política social formulada, en la que resalta la significación del Gran Viraje.

Una lectura presurosa y parcial de ese Plan de la nación puede sobredimensionar algunas de las ideas más novedosas y en las que, en parte por ello, pone más énfasis ese Plan. Especialmente el nuevo compromiso social se centra en el enfrentamiento a la pobreza y, por tanto, en defender la idea de la focalización de *una parte* de las acciones de la política social del Estado. Sin embargo, tiene que hacerse una lectura muy sesgada para desconocer el papel que el Plan dedica a la generación de empleos de calidad y al fortalecimiento de la seguridad social. Pero, además tiene que omitirse la relevancia que

brinda al fortalecimiento de la educación y de la salud públicas en las que no se plantean ni privatización (en sentido estricto) ni focalización de sus acciones centrales.

Así en el capítulo del Gran Viraje destinado a la estrategia del compromiso social (pp.12-23) junto con lo referido al enfrentamiento de la pobreza crítica, se destaca también lo relativo a: el fortalecimiento del empleo, el ingreso y la seguridad social; la eficiencia y equidad en los servicios sociales; y, la reforma institucional en el sector social. Si bien en el punto sobre el seguro social se plantea la participación privada en una nueva seguridad social, las modalidades que adquiriría quedan abiertas a definiciones futuras.

Y luego, en el capítulo dedicado a la capitalización de los recursos humanos (pp.95-117), se trazan unos lineamientos de acción, especialmente en cuanto al fortalecimiento de la educación y la salud, de carácter universal e integral. Apenas se asoma la importancia de revisar las prioridades de inversión hacia lo preventivo, en el caso de salud, y hacia preescolar y educación básica y media gratuitas, por el carácter inefectivo e inequitativo de la elevada proporción de gasto destinado a salud curativa y a educación superior. Pero, en ello no se plantean medidas de privatización (ni generalizada ni parcial) ni en el caso de la educación superior ni en el campo de salud.

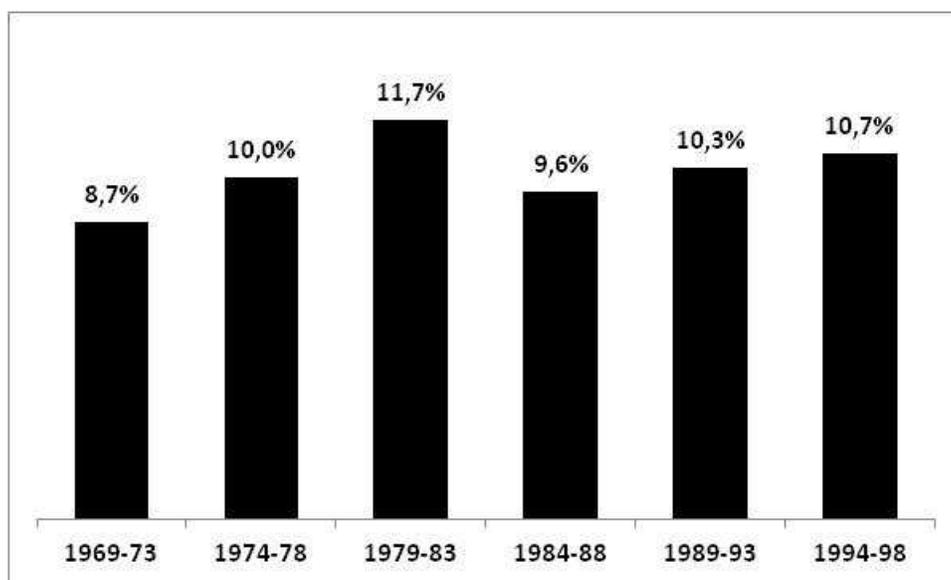
Finalmente, el Plan de Inversión Social (pp.130-135) evidencia la relevancia asignada al sector social en el amplio marco de las inversiones públicas previstas para 1990-93.

Con respecto al plano de la política social *ejecutada*, en una primera aproximación, resulta muy útil revisar la evolución del gasto social. Al respecto hay algunos argumentos que vale la pena destacar:

- El primero de ellos es que el gasto social de los años noventa pudo ser significativamente mayor. En escala latinoamericana, entre los años setenta y los noventa, Venezuela suele ser clasificada como una nación de gasto social "intermedio" y de gasto público también "intermedio". Esos tipos de gasto podían ser entonces superiores y ello puede considerarse como una aspiración razonable, para no decir justa, que lo es también a nuestro parecer. Pero, esa condición intermedia no podía considerarse como un rasgo nuevo -propio de los noventa- en la política y en el gasto social venezolano. De acuerdo con la información disponible, Venezuela habría tenido un gasto social "intermedio" o hasta inferior a ese nivel desde los sesenta y hasta fines de los ochenta, y sólo habría alcanzado transitoriamente (en ciertos tipos de medición del gasto) un nivel intermedio-alto en el marco latinoamericano para 1976-1982, en razón del acrecentado gasto público total generado por el boom petrolero (Aponte: 2006 y CEPAL: VAa).
- Por otro lado, puede verse en el Gráfico 4, que expusimos en el sub-capítulo anterior (2.1), que el promedio anual del gasto social real por habitante del gobierno general restringido (GSGGr) –en miles de Bs. de 1997- de los Gobiernos de Pérez 2 (1989-93) y de Caldera 2 (1994-98) (es decir, en los años noventa) superó al de los gobiernos de Caldera 1 (1969-1973) y de Lusinchi (1984-88), ninguno de los cuales podría ser calificado razonablemente como neoliberal, aunque ciertamente aquella es una erogación per cápita inferior a la

alcanzada durante los gobiernos de Pérez 1 (1974-78) y de Herrera Campins (1979-83)³¹. Pero es demasiado importante destacar que ese decrecimiento ocurrió a raíz de un descenso considerable del ingreso petrolero y *en el marco de un deterioro aún mayor del gasto público total* real por habitante que se registra desde 1983 hasta 1998. Hay por ello muy buenas razones para estimar que la disminución del gasto social real por habitante, con respecto a sus niveles especialmente elevados de los años 1976-1982, fue uno de los efectos perdurables de la crisis fiscal venezolana iniciada en 1982-83, más que el resultado de un deliberado propósito de reducción de ese tipo de gasto.

Gráfico 12:
Venezuela. Gasto social del Gobierno General restringido como porcentaje del PIB:
promedio anual por quinquenios (1969-1998)



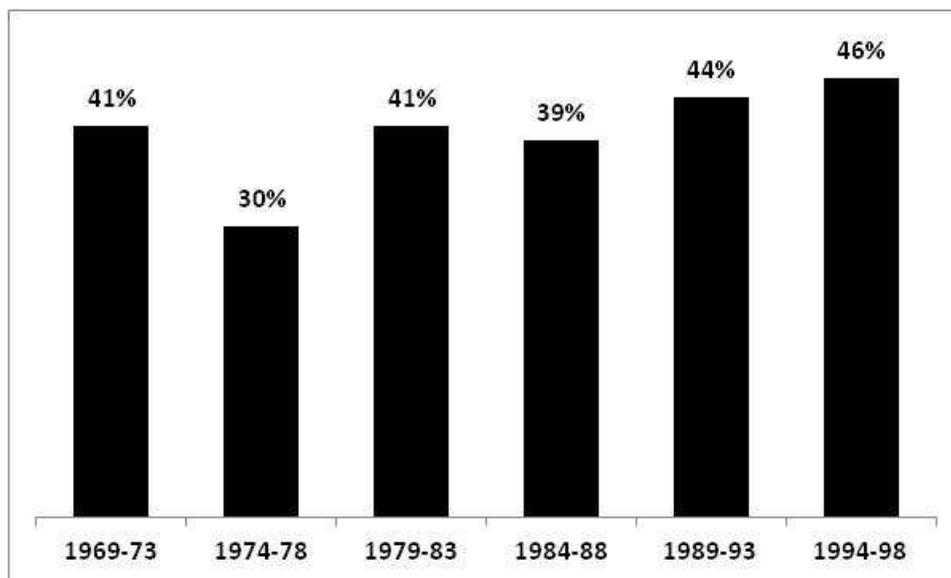
Fuentes: ONAPRE-OCEPRE y BCV:VA. Cálculos propios.

- Algo parecido a lo anterior ocurre cuando se considera el promedio anual del gasto social del gobierno general restringido (GSGGr) como % del PIB, aunque en este caso el nivel alcanzado en los años noventa solamente es superado por el registrado en el período de Herrera Campins por lo que, a excepción de este caso, se trata del nivel más alto de esa medición en toda la historia de las finanzas públicas venezolanas hasta ese momento. No se trata de que esto resulte un logro extraordinario, puesto que algo semejante se produjo en muchos países latinoamericanos durante esos años. Pero lo que sí ocurre es que ello pone en cuestión la idea de una reducción “histórica” y deliberada del gasto social que sería uno de los avales de la muy discutible idea de que se instauró una gestión social neoliberal

³¹ El Gasto Social del Gobierno General restringido en el período de Pérez 2 (1989-93) y en el de Caldera 2 (1994-98) alcanzó –en miles de Bs. de 1997 por habitante– a Bs. 177 y 190, respectivamente, en tanto que fue de Bs. 161 y 163 en los períodos de Caldera 1 (1969-73) y de Lusinchi (1984-88). (Gráfico 4).

durante los noventa. Como puede verse en el Gráfico 12, el GSGGr equivale a 10,3% y 10,7% del PIB durante los gobiernos de Pérez 2 (1989-1993) y Caldera 2 (1994-98) pero, a excepción del de Herrera Campins (11,7%), supera el porcentaje de las gestiones de Caldera 1 (8,7%), Pérez 1 (10%) y Lusinchi (9,6%).

Gráfico 13
Venezuela. Gasto social como porcentaje del Gasto total del Gobierno General restringido:
promedio anual por quinquenios (1969-1998).



Fuente: ONAPRE-OCEPRE.

- Y, cuando se atiende al peso del gasto social en el gasto total del gobierno general restringido (Gráfico 13), se evidencia que aquel representa un 44% y un 46% de ese total en los gobiernos de Pérez 2 y Caldera 2, con lo que supera al de todos los gobiernos precedentes y, en concreto, al 41% de los gobiernos de Caldera 1 y de Herrera Campins, al 39% de Lusinchi y el 30% de Pérez 1³².

Considerar que el gasto social debía aumentar más es, entonces, plenamente válido. Pero es mucho más difícil sostener que, porque no creció de ese modo, se estaría ante una evidencia de "neoliberalismo minimalista". Para que pueda hablarse de este, debería registrarse un decrecimiento -en principio significativo- del gasto social y el mismo no se produjo en comparación con los gobiernos de Lusinchi y de Caldera 1 (que difícilmente puedan considerarse como antecedentes neoliberales) ni tampoco en comparación con los otros gobiernos que les precedieron (el de Pérez 1 y el de Herrera Campins) en algunas de las variantes básicas para medir ese gasto. Todo parece indicar que en un contexto económico y

³² Es llamativo además que ese porcentaje crezca en 1991-92 y 1997, años de supuesto auge del "neoliberalismo social".

fiscal favorable, tampoco se habría planteado el decrecimiento de esas otras variantes, como en el caso del gasto social real por habitante.

Destacamos la reflexión sobre el gasto porque la tendencia hacia su reducción es uno de los símbolos que destacaron algunas influyentes representaciones (como las de Laurell:1994 y Repetto:1999) acerca de las características del neoliberalismo en las gestiones sociales en América Latina. En tal sentido y aunque hay divergencias entre quienes sostienen esa visión, es común que identifiquen al menos tres estrategias neoliberales básicas hacia lo social ³³:

- La privatización del financiamiento y producción de los servicios sociales.
- La focalización del gasto hacia los grupos “indigentes”.
- La descentralización.

Complementariamente, se supone que la reducción del gasto social sería una resultante casi inevitable, aunque no necesariamente inmediata, del proceso de conversión del Estado “universalista” pre-existente al Estado social “mínimo” centrado en acciones focalizadas dirigidas (de ser posible sólo transitoriamente) hacia la población en situación de pobreza o de indigencia, Estado “mínimo” que -en tanto que tal- sería menos costoso.

La estrategia central del proyecto neoliberal sería la privatización (según autores como Laurell) en la medida en que ella supone, más que cualesquiera de las otras, la reducción de las funciones del Estado social. “El elemento articulador de estas estrategias es la privatización, que responde al objetivo económico de abrir todas las actividades económicas rentables a los privados con el fin de ampliar los ámbitos de acumulación y al objetivo político-ideológico de re-mercantilizar el bienestar social” (Laurell:1994; 138).³⁴

En todo caso, es conveniente acotar que, desde esa perspectiva, la descentralización sólo tendría implicaciones “neoliberales” porque multiplica las ventanas de oportunidad por las que puede colarse la experimentación privatizadora.

Ya vimos que en el campo del gasto es improbable que se pueda identificar una tendencia a la minimización estatal prevista en aquella concepción. Pero, exploraremos brevemente a continuación si las otras características del neoliberalismo que destaca esa visión tuvieron una influencia significativa en la política social venezolana de los años noventa. La relevancia de hacer esta revisión se debe a que se trata del antecedente inmediato de la política

³³ La definición de estas estrategias es extraída especialmente de Laurell:1994; 135; y, también de Repetto:1999; 46. Este último autor aborda las implicaciones del neoliberalismo desde una perspectiva parcialmente distinta a la de aquella autora, pero no podemos detenernos aquí en estas diferenciaciones.

³⁴ En el campo que tratamos consideramos que la privatización, para poder ser entendida en sentido estricto como tal, debe implicar el abandono de las responsabilidades del Estado en el desarrollo de los derechos sociales básicos “universales” y, no simplemente, que se “privatice” la ejecución de un programa cuyo acceso y financiamiento sigan siendo públicos. La complicación teminológica de algunas expresiones que se usan (como “desestatización ejecutiva” en contraste con la “privatización despublicadora”) puede resultar desagradable; pero se debe a que no se consigue una mejor alternativa para identificar la complejidad de los hechos a los que se alude con ellas. Más adelante volveremos sobre estos asuntos.

social de 1999 en adelante en la que se centra nuestro estudio, que la tiene –por ello- como una referencia básica para analizar la continuidad o modificación de sus orientaciones y ejecutorias.

Acerca de la focalización

La focalización ha sido objeto de múltiples confusiones. En sí misma no debería generar mayores equívocos porque focalizar significa, en el caso de la política social, privilegiar a los sectores en mayor pobreza o vulnerabilidad como destinatarios de determinados recursos y servicios. Pero, gran parte del rechazo hacia ese término se debió a que su promoción más intensa, a inicios de los años ochenta, fue realizada por algunos organismos internacionales (entre los que descolló el Banco Mundial) bajo la propuesta de una focalización sustitutiva. Esta adjetivación se refiere a que se suponía que esa orientación de política buscaba suplantar y eliminar en los hechos y proyectos a las políticas sociales “universalistas”, propendiendo a una atención exclusivamente destinada a los sectores en mayor pobreza y dejando al resto de la población sujeta al acceso a bienes y servicios sociales por medio del mercado.

Sin embargo, lo que privó en Venezuela (y estimamos que en buena parte de América Latina) en los noventa fue una focalización compatible con la “universalización”, en la que esa política y los programas con ella asociados fueron una *parte* de la política social que se combinó con (y que –en lo básico- no sustituyó ni eliminó) las políticas y programas sociales “universales”, con el propósito –que pudo no cumplirse- de lograr un acceso mayor y más perdurable de los sectores más desaventajados a los derechos sociales ³⁵.

Hacia los programas de enfrentamiento a la pobreza, calificados a veces en su totalidad –de manera errada- como programas compensatorios ³⁶, se destinó solamente una parte de los recursos financieros del sector social. Aunque es difícil acceder a datos plenamente sistemáticos a ese respecto, si acudimos al análisis sobre los “nuevos programas sociales” (que se agruparon en el Plan de Enfrentamiento a la Pobreza -PEP- durante el segundo gobierno de

³⁵ En medio de una diversidad de inclinaciones, entre los altos decisores del sector social venezolano parecieron privar, desde 1989, las influencias del “ajuste con rostro humano” del UNICEF y los avances del enfoque de la “transformación productiva con equidad” que la CEPAL difundió a comienzos de los noventa, y no aquellas orientaciones sustitutivistas que tuvieron una escasa receptividad, no sólo en Venezuela sino en buena parte de América Latina y que hasta los organismos multilaterales irían abandonando gradualmente, desde la segunda mitad de los ochenta, ante la evidencia de que ese tipo de “focalización reduccionista” (para usar la terminología de Sojo:1999) era escasamente viable y de efectos socialmente negativos.

³⁶ En sentido estricto la idea de compensación tiende a aplicarse a programas expresamente transitorios, destinados a neutralizar o contener los efectos más negativos que produce determinada política pública, en particular a corto o mediano plazo. Durante la época de los ajustes macro-económicos se relacionó con la compensación de los efectos de esa política en los ingresos y en las condiciones sociales de vida de la población, especialmente de la más pobre y vulnerable (como la infancia). No todos los programas que se instrumentaron en Venezuela para el enfrentamiento de la pobreza fueron de ese tipo, aunque sí tuvieron un peso fundamental entre los mismos (caso Beca Alimentaria-Subsidio Único Familiar). La crítica hacia esos programas puede ser desacertada (al menos en su enfoque) cuando se les cuestiona en vez de hacerlo con los ajustes, su pertinencia y/o gradualidad. Si los ajustes se adoptan la compensación tiende a ser necesaria. Luego, hay que ver si los programas que se instrumentan son adecuados y efectivos, dentro de sus límites.

Pérez y en el Componente Social de la Agenda Venezuela durante el segundo gobierno de Caldera), el gasto destinado a programas sociales focalizados -entendiendo por tales los predominantemente dirigidos hacia los sectores en pobreza- no alcanzó un 20 % del presupuesto social total³⁷ para los años considerados (Aponte y Carvallo:1998). Se trata de una proporción que, aunque importante, difícilmente pueda servir como base para caracterizar al conjunto de la política social como focalizada o como compensatoria. Tampoco parece que, a pesar de la presión de algunos organismos multilaterales para que se les destinara al menos un 2% del PIB a ese tipo de programas, los gobiernos venezolanos de los noventa se hayan planteado seriamente una expansión complementaria del nivel alcanzado por ese tipo de gasto, que siempre se mantuvo por debajo de ese porcentaje.

Ciertamente, a pesar de que –como dijimos antes- el gasto social global intentó ser protegido, la participación de varios programas sociales universal-tradicionales sufrió una reducción en el conjunto del gasto social, entre otras razones debido a la inclusión de los programas focalizados³⁸. Podría pensarse, debido a lo anterior, que ellos absorbieron una porción excesiva de los recursos destinados al sector social. Sin embargo, las políticas y programas sociales tradicionales siguieron manejando más de un 80% del gasto destinado a lo social y, con base en la evidencia del marcado crecimiento de la pobreza desde fines de los setenta, parece difícil cuestionar que se destinaran recursos para atender los problemas específicos que afectan a esta parte de la población, a la que se le plantean obstáculos particularmente severos para acceder perdurablemente al ejercicio de los derechos sociales "básicos" a la alimentación, la salud o la educación.

Así, una cosa es sostener que los programas sociales diseñados para el enfrentamiento de la pobreza fueron total o parcialmente inadecuados, poco efectivos o mal gerenciados, perspectiva en la que podrían existir amplios acuerdos analíticos, y otro asunto es plantear que no tuviese sentido instrumentarlos, considerando que –según la CEPAL- para 1986 ya la pobreza alcanzaba a 32% de la población, que en 1990 cubría a 40% y entre 1994 y 1998 a un 48-49%, es decir a la mitad de los venezolanos (Gráfico 3).

³⁷ Y en ello se incluye la estimación de algunos programas focalizados que ya existían en los ochenta y que representaban cerca de un 5% del presupuesto social total, según estimaciones de Alvarado (1993).

³⁸ Los posibles problemas de eficiencia del gasto disminuyen, en algunos sectores, la validez global de aquel argumento crítico sobre el excesivo gasto destinado a estos programas. Por ej., en el caso de la educación, distintas evaluaciones muestran que el gasto educativo per cápita venezolano era, para comienzos de los noventa, uno de los más altos en América Latina, sin que ello se tradujera en resultados cualitativos favorables. Si bien es cierto, entonces, que los sectores universales tradicionales vieron disminuir su participación en el gasto social total, esto ocurrió en una proporción bastante limitada (véase el Gráfico 26 en el capítulo 4). Por ello, las oportunidades de recomposición del gasto social no involucran solamente al peso que tuvo la redefinición del gasto por efecto de las nuevas orientaciones de política, sino que también aluden a las redefiniciones que se dieron, o que dejaron de darse, en y entre sectores sociales tradicionales. A este respecto hay que considerar que, por ej., el sub-sector de seguridad social creció en los noventa, compitiendo con los sectores de educación y salud (entre otros) por los recursos sociales.

El hecho de que la política económica de los noventa ³⁹ no contribuyera a reducir la pobreza "de ingresos" o "económica", que le correspondía solventar primeramente a ella, no podía ser un factor que condujera a que la política social se desentendiera de los problemas específicos de la acrecentada población afectada por ese fenómeno y que retornara mecánicamente hacia las orientaciones más tradicionales de política social, como las de los ochenta. Pero es que además en estos años, bajo otro tipo de política económica más intervencionista, la pobreza se había expandido sustancialmente (desde un 20% en 1978 a 25% en 1981 y 32% en 1986), sin que las políticas sociales tradicionales pudieran incidir significativamente en una contención de la misma.

Acerca de la descentralización político-administrativa ⁴⁰

En cuanto a la descentralización venezolana puede puntualizarse -en primer término- que la misma fue limitada y tardía, si la contrastamos genéricamente con el marco latinoamericano:

- La descentralización venezolana fue limitada ya que los gobiernos subnacionales pasaron de administrar un 17% del gasto público, en 1989, a un 27% en el 2000 (Mascareño:2000), en tanto que tiende a considerarse descentralizado a un Estado en el que los gobiernos subnacionales canalizan 40% o más de ese gasto (De La Cruz:1998).
- La descentralización venezolana también fue tardía, no sólo porque apenas en 1989 se inició la elección directa de gobernadores y alcaldes por parte de la población, sino porque en el campo de las competencias concurrentes, que incluyen las materias sociales, las transferencias de competencias empezaron a producirse desde 1993, en un proceso gradual y dispar que llegó a cubrir a la mayor parte -y no a la totalidad- de las entidades federales del país alrededor de 1996, aunque acotándose fundamentalmente a los campos de salud y de deportes (Mascareño:2000).

La descentralización político-administrativa comenzó en un marco económico y político nacional desfavorable que redujo el alcance del crecimiento del gasto real por habitante a nivel subnacional a pesar del incremento de su participación porcentual en el gasto público (*Idem.*). Pero además, el proceso de implantación de la descentralización incumplió con varias

³⁹ Política económica que muchos adjetivan como neoliberal y otros como mixta -neoliberal y neokeynesiana- además de discontinua y poco definida, sobre todo por sus cambios entre 1993 y 1995.

⁴⁰ La descentralización político-administrativa se refiere al fortalecimiento del papel de gobiernos sub-nacionales (regionales y/o locales) que son directamente electos por la población en un sistema de decisión pública "inter-gubernamental" en el que aquellos deben contar con un grado significativo de autonomía política en el uso de sus recursos institucionales y financieros. Esa es la que tiende a definirse como descentralización sin adjetivos y es la así referida en la Constitución de 1999. Ella es distinta a la descentralización funcional (también designada como desconcentración) relativa a la creación de organismos con autonomía relativa de determinados niveles de gobierno, pero adscritos y subordinados a las decisiones de aquellos. También se diferencia de un uso de la noción de descentralización asociado con la transferencia de competencias a las comunidades, que puede ser mejor representada por la idea de participación comunitaria. Otro asunto es que se plantee una mayor posibilidad de que haya este tipo de participación en Estados descentralizados, lo que parece ser acertado y deseable aunque no seguro.

condiciones que podían potenciar sus probabilidades o niveles de éxito. Entre esas condiciones pueden destacarse:

- El apoyo político de los principales actores involucrados en el proceso, que resultó indeciso y fluctuante.
- La autonomía financiera de los gobiernos subnacionales, que resultó muy reducida tanto por la debilidad financiera de una gran proporción de los municipios, que sólo permite una intervención social significativa a las alcaldías más ricas del país, como por la mínima autonomía fiscal de los gobiernos estatales que los subordinaba a las transferencias por Situado o por Fondos (como el FIDES y LAEE) gerenciados por el Gobierno Central. Esta rigidez fiscal obstaculizó la autonomía y las posibilidades de responder a los problemas fiscales del Gobierno nacional.
- El desarrollo jurídico-normativo coherente y consistente que requería el proceso descentralizador para potenciar sus resultados, no se produjo de manera sistemática.
- Y, la creación de mecanismos de coordinación efectivos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, tampoco se consolidó.

A pesar de esas limitaciones tanto en la esfera del manejo de competencias propias (como vialidad, transporte, puertos y aeropuertos) como en campos como los de salud y deportes, diversos balances destacan unos resultados favorables (Mascareño:2000; Díaz Polanco:2001; González:1999; entre otros) que perfilaban la potencialidad de la descentralización para avanzar hacia un mejor desempeño institucional del sector público. No obstante también quedaba claro que ella no era una panacea y que era muy vulnerable a la actitud del gobierno central ante ese proceso: si éste actuaba en un sentido contrario al proceso descentralizador las posibilidades de fracaso del mismo serían muy altas.

Desestatización ejecutiva⁴¹

Por otra parte, en lo que respecta a la desestatización ejecutiva, el análisis y el debate han estado impregnados de malentendidos y confusiones especialmente explicables por su entremezclamiento con el tema de la privatización. Ahora, los procesos de privatización de diversas empresas del Estado (CANTV, SIDOR, VIASA) que se produjeron en los noventa no tuvieron una contrapartida similar en el sector social, en el que no se produjeron ventas de activos reales del sector público hacia el sector privado. Tampoco se produjo en este sector un abandono abierto o generalizado de las responsabilidades públicas en materia de acceso a servicios y bienes sociales básicos, que sería la otra variante básica de una privatización en sentido más o menos estricto.

⁴¹ La desestatización ejecutiva implica la provisión no estatal (que puede ser no gubernamental o privada) de servicios públicos en los que se mantiene la responsabilidad estatal para garantizar el acceso de la población en condiciones similares a las que implica cuando su prestación es directamente estatal. Por esto no es una simple privatización y, si es bien instrumentada, puede mejorar la calidad de una parte de los servicios.

En algunos campos o programas sociales se generó (o amplió) la intervención de empresas privadas con un balance variado: la participación de la banca en un programa como el Subsidio Familiar-Beca Alimentaria fue relativamente exitosa. Por el contrario, la participación de empresas privadas en la distribución de alimentos, en programas como el PAMI o en los programas nutricionales del INN, fue objeto de numerosos y fundamentados cuestionamientos por ineffectividad y corrupción; pero ello no parece haber ocurrido tan significativamente con los mecanismos instrumentados por el PROAL tanto para la compra de alimentos generados por productores privados como para su distribución en la red de bodegas, también privadas, mediante las que se canalizó este programa de venta de alimentos a bajo costo.

En todo caso, más allá de los balances puntuales en los que no podemos detenemos, es importante resaltar que ese tipo de experiencias de participación privada en el sector social fue limitado y se instrumentó fundamentalmente en programas o sub-programas de corte alimentario y que, por tratarse de programas nuevos, no implicó la privatización de lo que antes era público, puesto que varios de estos mecanismos de atención no existían previamente. Además, su instrumentación por medios totalmente estatales probablemente también habría tenido sus propias deficiencias, sin garantizar necesariamente costos menores⁴².

Por otro lado, la participación de ONGs/OSCs en la ejecución de varios programas sociales no podría asimilarse con una simple privatización, puesto que el acceso a los servicios públicos gerenciados por estas organizaciones se ciñó -en la mayoría de los casos- a las pautas de gratuidad dictadas en los contratos de ejecución o que se presuponían, al menos "formalmente", en los servicios ejecutados directamente por el Estado. Los casos de las Escuelas de Fe y Alegría (enmarcadas en los subsidios proporcionados por el Convenio ME-AVEC) y de los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario, serían ejemplos de los valiosos aportes de lo que algunos investigadores (entre los que destaca Cunill Grau: 1997) designaron como iniciativas "públicas no estatales", que pretendían brindar acceso a bienes sociales públicos a igual o menor costo que los servicios integralmente estatales en campos parecidos, pero intentando ofrecerlos con una calidad superior. Se trata de claros ejemplos de desestatización ejecutiva en los que se mantiene la finalidad pública de la intervención aunque la ejecución se realice a través de organizaciones no estatales. Esto es lo que explica que *desestatizar la ejecución no implica necesariamente privatizar: se trata de servicios públicos (en su acceso, financiamiento y por su gratuidad, de ser el caso) pero que no son prestados directamente por el Estado.*

Sin embargo, el panorama en ese campo tampoco es idílico: en casos como el de los genéricamente ineffectivos programas de capacitación para el empleo se advierte que, para lograr una contribución exitosa de las OSCs, no puede desatenderse un riguroso proceso de

⁴² Para esos años estaba bastante presente, entre los decisores públicos, el fracaso de experiencias de distribución estatal de alimentos como la de CORPOMERCADEO, durante el primer gobierno de Pérez (1974-1978), corporación en la que se produjo una extendida corrupción que condujo a su eliminación.

selección y supervisión de esas organizaciones ni debe forzarse un crecimiento que desborde las capacidades institucionales de muchas de esas asociaciones ⁴³.

En suma, a pesar de la relevancia de los programas en los que se vio involucrada la desestatización ejecutiva, esta sólo cubrió una porción limitada de la actividad del Estado social y no podría emparentarse con un proceso de privatización, puesto que la finalidad pública de y el acceso "gratuito" a los programas sociales no estaba en cuestión.

En definitiva pareciera que la idea de una privatización significativa en la esfera social podría sostenerse básicamente en algunos cambios asociados con la seguridad social (en materia de prestaciones, fondos de pensiones y seguros de HCM, véase Recuadro 2) y en el debilitamiento que sufrió el financiamiento público en determinados sectores de intervención tradicional como el educativo y, especialmente, en el de salud.

**Recuadro 2:
Prestaciones, Fondos de pensiones y Seguros de HCM: ¿neoliberalismo y privatización?.**

Desde mediados de los años ochenta y durante la década de los noventa se produjo –con altibajos e interrupciones– un diálogo tripartito (CTV, Fedecámaras y Estado) sobre la posibilidad de modificar el régimen de prestaciones sociales en Venezuela, cuyo resultado fue considerado por distintos analistas como un símbolo de la influencia neoliberal en Venezuela. El régimen de prestaciones pre-existente pautaba un mecanismo de cálculo retroactivo que implicaba que, al concluir la relación laboral, el trabajador devengaría por prestaciones el equivalente a la multiplicación de 30 días del último salario obtenido por cada año de servicio. Con los acuerdos tripartitos que se adoptaron en 1997, en el marco de las negociaciones para la reforma de la Ley de Trabajo y de la Ley de Seguridad Social, se acordó que aquel régimen sería sustituido por otro en el que el empleador depositaría por prestaciones un monto correspondiente a 60 días en el primer año de servicio y, en lo subsiguiente, se sumaría el equivalente a 2 días adicionales por cada año de trabajo para llegar a un máximo de 90 días, en 15 años.

Ese nuevo régimen fue calificado por numerosas organizaciones sindicales y políticas como una entrega de las prestaciones y tildaron a la CTV (principal Confederación sindical) de traidora de los intereses de los trabajadores. Tanto el gobierno de Caldera como esa Confederación intentaron explicar que si se hacía una contabilización adecuada podría constatarse que el nuevo régimen de prestaciones era más beneficioso para la mayor parte de los trabajadores que el precedente, especialmente para aquellos trabajadores que tuviesen menos de una década de relación laboral en una organización, siendo que el promedio de permanencia de los trabajadores venezolanos en un empleo era de 6 años. Sin embargo esos actores estaban, como la mayor parte de los actores tradicionales, fuertemente afectados en su prestigio y respaldo y sus argumentos no gozarían de una difusión muy exitosa.

Pero más allá de eso, con aquellas negociaciones se había logrado la salarización de la gran cantidad de bonos que se fueron acumulando desde los años ochenta como parte de la remuneración de los trabajadores y que no eran imputables al cálculo de las prestaciones. Para 1997 la mayor parte de las remuneraciones eran no salariales y esto se modificó en el marco de los diálogos para el cambio del sistema de prestaciones. Aunque esta modificación fue una materia polémica, si se considera esa conversión de los bonos en salario y el cálculo *real* del monto de las prestaciones de acuerdo al nuevo régimen, no parece muy fácil asociarlo con una decisión neoliberal o con una simple traición. No es

⁴³ La participación comunitaria tuvo algunos ensayos de interés, pero limitados, durante los noventa. Especial potencialidad se evidenció en casos como el de la habilitación físico-social de barrios, aparte de corroborarse la importancia de la participación en otros campos como el de la atención primaria en salud (APS).

casual que 15 años después, cuando se reformó la Ley del Trabajo, el mecanismo acordado en 1997 se mantuvo como una de las alternativas para el pago de las prestaciones, junto con el cálculo retroactivo, puesto que este solamente resulta más beneficioso, de acuerdo a estimaciones de distintos expertos, para aquellos trabajadores que se retiren después de una relación de más de 12 años en una organización que, como dijimos, son una minoría de los trabajadores.

Otro aspecto polémico de las reformas legales de 1997, antes mencionadas, fue que se abrió la posibilidad de participación de fondos privados en la administración de las prestaciones y pensiones sociales, aunque bajo la supervisión del Estado. Esto fue presentado con frecuencia como una evidencia de una privatización sustancial de la seguridad social en el país, al estilo de lo que había pasado en otras naciones latinoamericanas que adoptaron los fondos privados de pensiones como modelo excluyente, aunque la mayoría de los países instrumentó reformas hacia un modelo mixto (público-privado) o preservaron un modelo estatal más o menos tradicional. Pero, esa denuncia perdió fuerza porque el esquema venezolano era un modelo mixto, bastante moderado, en tanto que el modelo privatizador (como el chileno) ya había mostrado para fines de los noventa que no era una panacea y que tendía a disminuir la cobertura de la población pensionada en vez de ampliarla, lo que era uno de los objetivos principales de esa reforma. Además, en Venezuela básicamente se planteó incluir a los fondos privados como una de las alternativas de administración de esos fondos, pero no se pretendió atenuar ni excluir la contribución empresarial o estatal tradicional a su financiamiento, que sería lo que supondría –en lo sustancial– una privatización en sentido estricto.

Y otro asunto más, que había adquirido forma preliminar, al menos desde los años setenta, fue la cobertura de los trabajadores públicos por seguros de Hospitalización, Cirugía y Maternidad (HCM) que permitían su atención en servicios privados de salud. A medida que los servicios de salud públicos (tanto los del Ministerio como los del Instituto Venezolano de Seguros Sociales) se fueron deteriorando, sobre todo en los años ochenta y noventa, se expandió la inclusión y monto de la cobertura de estos seguros de HCM en clínicas privadas en las convenciones colectivas de los trabajadores públicos. Es importante indicar que, aunque algunos análisis atribuyen ese proceso a una lógica neoliberal subyacente, esta tendencia fue adoptada debido a la demanda sindical y que su más intensa proliferación se produjo desde 1999 en adelante, bajo las gestiones presidenciales de Chávez, lo que apunta nuevamente a la conveniencia de evitar análisis simplificadores sobre este tipo de procesos complejos.

Al explorar el gasto de los hogares en las áreas de salud y de educación se constata un incremento tendencial –desde los años ochenta– del porcentaje cubierto por el gasto privado de los hogares en esas esferas, concebidas tradicionalmente como públicas. Abundan evidencias (como las hemerográficas) de que, desde comienzos de los ochenta, el deterioro de los servicios de salud se tradujo en la frecuente eliminación de la entrega gratuita de medicinas a los pacientes y en un creciente financiamiento por los particulares de diversas dimensiones de esos servicios, antes brindadas por esas instituciones públicas: desde el alimento de los pacientes pasando por muchos de los exámenes hasta sábanas o guantes quirúrgicos tuvieron que ser provistos por los usuarios.

Por su lado, en educación se fueron estableciendo –especialmente durante los noventa– y generalizando en las escuelas públicas unos mecanismos de contribución supuestamente voluntarios, pero informalmente casi obligatorios, para la adquisición de insumos destinados al funcionamiento y conservación de esas instituciones, contribuciones que tendieron a acrecentarse en sus montos a lo largo de esa década.

Ante procesos de desfinanciamiento público sectoriales como los mencionados es importante destacar que, sin embargo, la privatización parcial del financiamiento se produjo en esferas que nunca fueron totalmente cubiertas mediante gastos del sector público y que el deterioro de las capacidades financieras y gerenciales del Estado son parte de la explicación de ese proceso, en el que no es tan sencillo identificar un propósito abiertamente privatizador.

El debate en este tipo de caso debe considerar si el desfinanciamiento público parcial puede atribuirse: a una tendencia reversible y transitoria condicionada por las restricciones fiscales y por las indecisiones sobre los rumbos de una política; y/o a un crecimiento de la indolencia y de la desinformación entre los altos decisores públicos acerca de las negativas repercusiones que implica ese desfinanciamiento para el acceso y disfrute perdurable de diversos sectores de la población, especialmente de aquellos con menos recursos socio-económicos, a tan importantes bienes sociales; y/o finalmente, si se trata de un propósito deliberado de debilitar ciertos servicios para privatizarlos, es decir para que cesen o se reduzcan sustancialmente en esos campos las responsabilidades estatales en el acceso de la población a esos servicios y bienes sociales.

Algunos análisis (como el de Magallanes:1997) se inclinaron hacia esta última opción explicativa según la cual se trataba de generar la "sustitución de bienes públicos por bienes privados" mediante una "privatización a hurtadillas" (Kelly citada en *Ibid.*) o a través de una privatización parcial mediante un proceso más bien pasivo "de erosión y desgaste" que generara un creciente "rezago o inadecuación" (Starr y O'Higgins citados en *Ibid.*) de la oferta estatal con respecto al crecimiento de la demanda, como producto de las indecisiones sobre los cambios deseados en un campo de política o como producto de las restricciones financieras.

Sin desconocer los intereses que pueden moverse en procura de una privatización de los servicios públicos, en especial en el campo de salud, nos inclinamos a pensar que la privatización parcial del financiamiento que se produjo desde los ochenta no tuvo –en lo fundamental– una intencionalidad abiertamente privatizadora o despublificadora sino que expresó la severa crisis del Estado social tradicional, tanto en materia de financiamiento como en materia de adopción de alternativas frente a esa propia crisis.

Otros temas de la reforma del Estado social

En contraste con asuntos de la reforma del Estado social latinoamericano como los que hemos mencionado (focalización, desestatización ejecutiva y descentralización) en los que hubo incidencias en Venezuela durante los noventa, otros temas de esa reforma (Cuadro 3) tuvieron una escasa relevancia en las ejecutorias de la política social venezolana. Este es, por ej., el caso del debate sobre la gratuidad-cobro selectivo a usuarios, que no pasó –en lo fundamental– de algunas controversias ocasionales y de unas pocas experiencias, escasamente representativas. Es interesante señalar que, aunque la posibilidad de cobro selectivo a usuarios

es un asunto de compleja traducción práctica, como veíamos al tratar sobre los procesos de desfinanciamiento público de ciertos servicios sociales, se fueron produciendo diversas formas de cobro "discrecional" e informal de esos servicios que perjudicaban especialmente a los sectores de más escasos recursos, aunque su gratuidad formal operara como un supuesto, crecientemente incumplido y limitadamente debatido.

Cuadro 3:
Temas específicos (prioritarios) del debate sobre la reforma del Estado social latinoamericano en los años noventa.

Propuestas predominantes de reforma	Paradigma tradicional	Temas de debate asociados
Focalización "universalizadora".	Universalismo (formal, estratificado e incompleto).	Cortoplacismo(Compensación) / Desarrollo Social. Universalismo y equidad.
Desestatización ejecutiva. • <i>Privatización.</i> • <i>Desconcentración social.</i>	Estado social como interventor "integral"	Estado social mixto/ Estado social interventor (monopólico). Relación entre fines y medios de las políticas estatales (intermediación/integralidad).
Cobro selectivo-directo a usuarios (en ciertos casos).	Gratuidad ("real o formal").	Esquemas de financiamiento: público/privado/mixtos (contributivos).
Descentralización.	Centralismo.	Planificación centralista/planificación descentralizada. Descentralización/Desconcentración. Racionalismo técnico/ Racionalismo democrático
Participación social.	Asistencialismo.	Democracia representativa/ Democracia participativa. Responsabilidad individual "cívica"/ Cultura "estatista".
Desarrollo institucional-administrativo		Voluntarismo político/Tecnocratismo. Formalismo (normativismo)/ Posibilismo. Cultura "tradicional"/ Cultura innovadora. Cultura burocrática/ Cultura gerencial. Macro-reforma/micro-reformas.

Fuentes: Este Cuadro basado en Aponte:2000a, se estructuró a partir de una selección de los temas de la reforma planteados en Franco:1992 y 1998; Arriagada: 1997; y, complementariamente, en García:1993 y, Aponte y Carvallo: 1998.

Por su parte, la reforma institucional-administrativa "interna" ⁴⁴ constituyó sobre todo un propósito enunciado que, aparte de los procesos de creación de nuevas instituciones y de la tendencia a apegarse a nuevas figuras jurídicas, tuvo poca relevancia en sus resultados durante los años noventa en el país. En pocos casos, los ensayos de reforma administrativa derivaron en mejoras sustanciales de la efectividad institucional y, cuando ello ocurrió, se trató principalmente de procesos supeditados a los efectos de la descentralización o de la desestatización ejecutiva.

La reforma institucional-administrativa "interna" constituye un proceso de largo plazo, pero que resulta vital emprender si quiere evitarse el riesgo de que perduren y se reproduzcan los síntomas de la ineffectividad institucional, aún en el marco de mejoras proporcionadas por otras orientaciones "novedosas". El liderazgo y la reforma administrativa del propio gobierno central en ese proceso general parece resultar primordial, factor que lo dota de una especial complejidad, puesto que debe reformarse al reformador. Pero, en todo caso, el grueso del sector social del Estado mantuvo en los noventa, las características administrativas que heredó del Estado de los ochenta ⁴⁵ aunque con un deterioro institucional acumulado.

Los efectos sociales de la crisis en los noventa

Más allá de los intentos de reforma parcial del Estado social y de los ensayos de reorientación en el modelo de desarrollo, instrumentados bajo lineamientos como los del Gran Viraje (en 1989-90) y de la Agenda Venezuela (formulada en 1996), la evolución de los indicadores económico-sociales y sociales en los años noventa resultó, en general, muy desfavorable.

Aunque hubo mejoras momentáneas (en 1990-92 y en 1997) en la situación económica del país que coincidieron con un alza circunstancial de los precios petroleros, "detalle" que en muchas ocasiones se olvida, el balance económico global de los años 1989-1998 fue negativo y en ese marco destacó la incidencia de factores como la crisis financiera (1994) y como los bajos precios petroleros (especialmente a inicios de 1989, en 1993-95 y en 1998) que potenciaron los fuertes impactos económico-sociales de los drásticos ajustes macro-económicos adoptados en 1989 y 1996. La más clara expresión de la crisis económica fue que en 1998 el PIB real por habitante (en Bs. de 1997) era 12,7% menor que el de 1977, mostrando así la grave involución

⁴⁴ La reforma administrativa "interna" del sector público (sean organismos centralizados o descentralizados, programas focalizados o universales, o de provisión estatal o no estatal) alude en especial a 2 dimensiones: la reforma de la función pública; y, la mejora sustancial de la planificación en sentido "integral", desde el acceso a información hasta el seguimiento y evaluación, pasando por el desarrollo de una programación adecuada y viable que alimente la adopción de decisiones públicas efectivas.

⁴⁵ Este elemento es de suma importancia puesto que puede pensarse, con buenas razones, que es mejor un Estado social tradicional bien gerenciado y administrativamente modernizado, que un "nuevo Estado social" que mantenga las deficiencias administrativas y gerenciales. Aunque en América Latina abundan los casos de Estados sociales tradicionales con estas graves deficiencias y marcados por rasgos "pre-burocráticos", no dejan de existir excepciones relativas como podrían ser –en especial– los casos del Estado chileno, del uruguayo y, por lo menos hasta hace unos años, del costarricense.

económica del país que retrocedía a valores similares a los que tenía ese registro fundamental en 1965, lo que equivaldría a un estancamiento económico de más de tres décadas⁴⁶.

La crisis económica se vio alimentada por la crisis política que eclosionó plenamente en esa década de los noventa, afectando severamente al sistema bipartidista y a los mecanismos tradicionales para la “conciliación de élites”, crisis que se vio estimulada por el Caracazo de 1989 y por los intentos de golpe de Estado de 1992.

Contando con ese marco, pasaremos a revisar brevemente algunos de los principales indicadores económico-sociales y sociales de la década de los noventa y, para ello, retomaremos algunos de los datos expuestos en Gráficos de 2.1 que acompañaremos con algunos registros complementarios.

En primer término, en *materia económico-social* es conveniente recordar que el porcentaje de población en situación de *pobreza* y de pobreza extrema (según línea de ingresos) pasó de 32% y 11% -respectivamente- en 1986, a 40% y 14% en 1990 y se movió en alrededor de 49% y 19-22% entre 1994 y 1999 (Gráfico 3). El promedio anual de la tasa de *desempleo* fue de 8,8% en 1989-93 y de 10,6% en 1994-98, cifra cercana al 10,7% de 1984-88 y que contrasta desfavorablemente con el 6-7% de los años 1969-1983 (Gráfico 5). El promedio anual de la población ocupada en la *economía informal* subió de 40,6% en 1989-93 a 48,6% en 1994-98. Este último porcentaje superó al 46,3% registrado en 1969-1973 y evidencia un fuerte deterioro con respecto al 35,1% alcanzado en 1974-78 (Gráfico 6).

En *educación*, la tasa bruta de escolaridad (porcentaje de matriculados en niveles educativos entre el total de la población) muestra un estancamiento entre 1983/84 y 1993/94 y llega a decrecer entre ese último año escolar y 1998/99 (Gráfico 8). En asociación con ello, los porcentajes de crecimiento quinquenal de la matrícula educativa total de 1993/94 con respecto a 1988/89 y de 1994-98 con respecto a 1993/94 son los más bajos desde 1958/59⁴⁷.

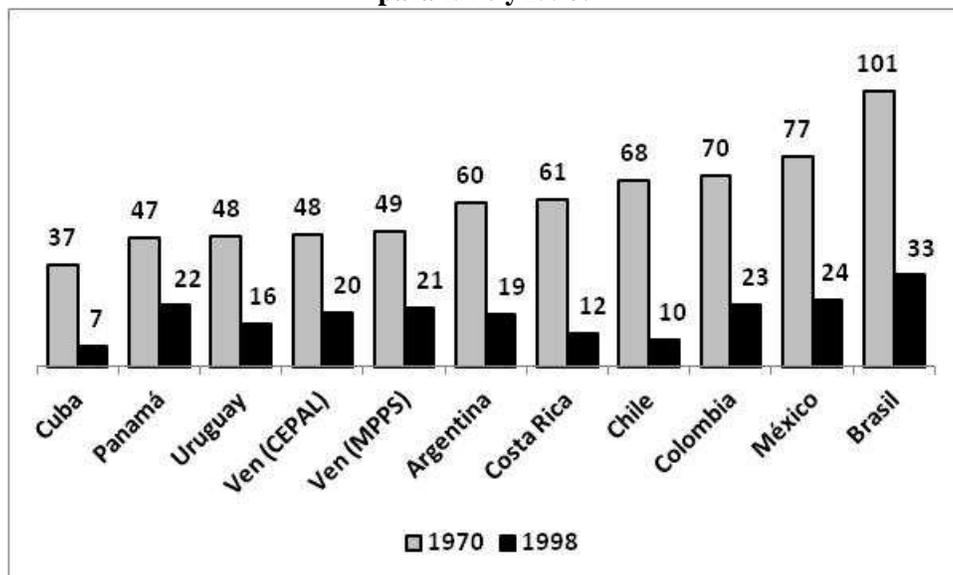
En materia de *salud*, la razón de mortalidad materna se estancó desde 1980 hasta fines de los 90 en un valor que fluctuó alrededor de un registro de 60 muertes por 100.000 n.v. (Gráfico 10). La tasa de mortalidad infantil mostró cierto avance al pasar de una tasa (por 1.000 n.v.r.) de 25,8 en 1990 a 21,4 en 1998 (Gráfico 9). Pero, como anticipamos en el Cuadro 2, las mejoras de esa tasa en los ochenta y noventa se comparan desfavorablemente con los adelantos de la mayor parte de los 9 países latinoamericanos que cuentan con Estados sociales universal-estratificados o duales, a los que puede sumarse la consideración del singular caso cubano. A este respecto, Venezuela pasó de tener la 4ª menor tasa de mortalidad infantil en América

⁴⁶ No está de más recordar que ya en 1988 el PIB real por habitante era cercano al de 1963 y era aún menor que el de 1998. Estos cálculos se basan en PIB real de BCV:2014 y Baptista:2011; y, población en INE:2005a, 2014a

⁴⁷ Vimos antes la importante expansión de la matrícula escolar (sumando todos los niveles educativos, desde pre-escolar hasta educación superior) que ocurrió entre 1959 y 1979. Pero luego, el ritmo de crecimiento fue disminuyendo marcadamente, siendo de 19% entre 1979 y 1984, 14% entre 1984 y 1989, 13% entre 1989 y 1994 y de apenas 7% de expansión entre 1994 y 1999.

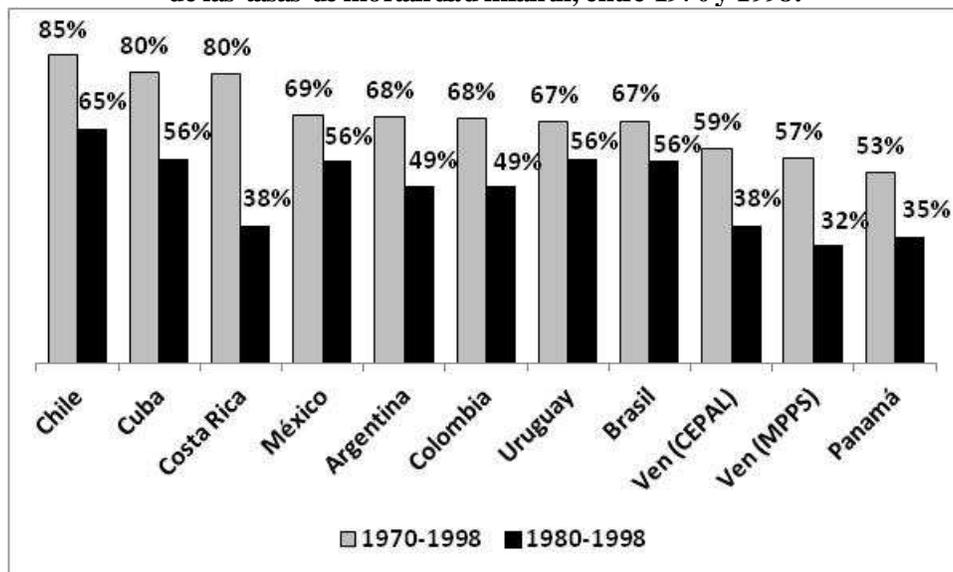
Latina para 1970 a la 6ª menor tasa desde 1990, posición que siguió ocupando en 1998 (como puede verse en el Gráfico 14) y, por lo menos, hasta el 2012.

Gráfico 14
América Latina (10 países). Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 n.v.r.) para 1970 y 1998.



Fuentes: IGME/Grupo inter-agencial de estimación de la mortalidad en niños de ONU en CEPAL:2014. . Para Venezuela se incluyen también las tasas oficiales del Ministerio de Salud (MPPS: 2009).

Gráfico 15
América Latina (10 países): Porcentaje global de disminución de las tasas de mortalidad infantil, entre 1970 y 1998.



Fuentes: Cuadro 2 basado en IGME/ONU en CEPAL:2014 y en MPPS: 2009. Cálculos propios.

En el gráfico 15, también basado en el Cuadro 2, puede constatarse que Venezuela registra el segundo menor porcentaje global de reducción de la tasa de mortalidad infantil entre todas las 10 naciones consideradas para los años 1970-1998. Aunque la reducción de la tasa de mortalidad en Venezuela ocupa un lugar intermedio en América Latina para 1970-1980, el país registra el peor desempeño comparativo entre las naciones consideradas para el período 1980-1990 y la tercera menor reducción de esa tasa entre 1990-98 (después de Panamá y de Costa Rica); ello explica que se sitúe en el período 1980-98 como uno de los dos países –junto con Panamá– con menor reducción de esa tasa (Gráfico 15).

Es importante acotar que en Venezuela, en los años noventa, se verificó una muy leve disminución de la tasa de mortalidad infantil entre 1990 y 1994 (cuando pasa de 25,8 a 24,8 por 1.000 n.v.r.) con un porcentaje promedio anual de reducción de apenas 1%, en tanto que se produjo una disminución más significativa entre 1994-98 cuando ese porcentaje alcanzó un 3,4%. Distintas investigaciones, entre las que resaltan las de González (1999) y Díaz Polanco (2001), asociaron ese favorable cambio con el proceso de descentralización en salud, que se instrumentó de manera gradual -fundamentalmente- a partir de 1994. Esa vinculación parece bastante consistente y a que la reducción de las tasas de mortalidad infantil en los estados en los que se descentralizó la salud fue bastante mayor que la de aquellos estados en los que no se descentralizó. Sin embargo, el muy pobre desempeño de las gestiones de distinto tipo en materia de reducción de la mortalidad materna genera razonables dudas sobre el grado de avance real que implicaron las reformas descentralizadoras en el sistema de salud⁴⁸.

En lo *nutricional*, nos detendremos un poco más aquí de lo que hicimos en 2.1, porque la exploración es interesante y puede rebatir algunos prejuicios, ya que pareciera que el esfuerzo por instrumentar programas alimentarios destinados sobre todo hacia los niños⁴⁹ pudo contribuir a que se contuviera y a que, en algunos momentos, mejoraran los valores de ciertos indicadores en ese campo, a pesar del crecimiento de la pobreza y, en especial, de la pobreza extrema que tiene un impacto potencial en el incremento del déficit nutricional (FAO: 2012; 32y ss.).

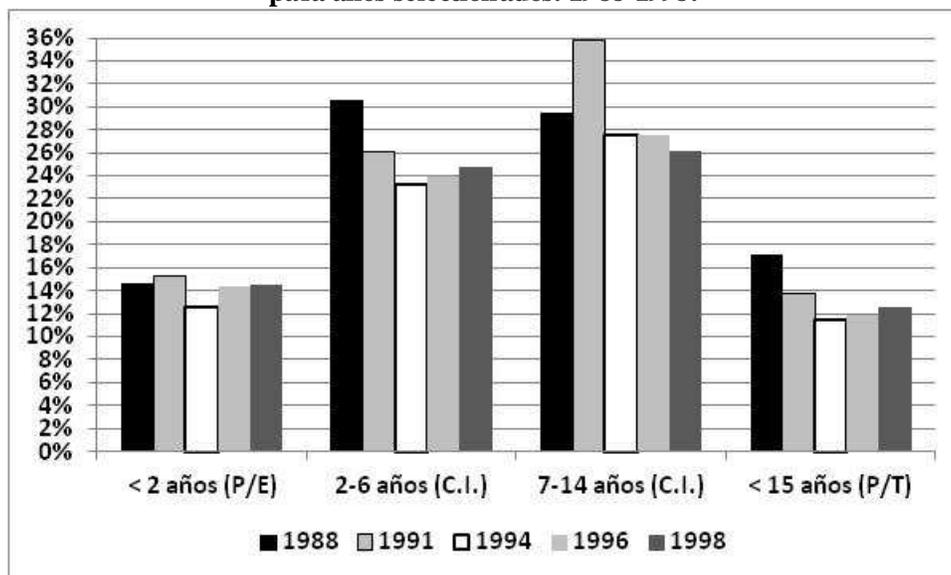
El déficit antropométrico nutricional en menores de 5 años, que ha sido valorado como una referencia de especial importancia para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se redujo de 7,7% de los niños de ese rango de edad en 1990 a 4,5% en 1994. Sin embargo, ese valor fue repuntando hasta 1998 para situarse en 5,3%, aunque el mismo resulta inferior al de 1990 (*véase* Gráfico 49 en capítulo 8).

⁴⁸ Es oportuno mencionar que la razón de mortalidad materna de 1998, de 51 por 100.000 n.v., es el registro más bajo desde 1982 cuando fue de 50,3. Pero, por el comportamiento tendencial, previo y posterior, de ese indicador el dato para 1998 parece poder atribuirse a una variación relativamente casuística. En particular, los datos de 1994 a 1997 en relación con ese indicador no son particularmente favorables. Ese registro fue -para algunos años seleccionados- de 53,1 (1991); 69,9 (1994); 60,7 (1996) y 59,6 (1997); 60,1 (2000) y 67,2 en 2001.

⁴⁹ Mediante programas como el Alimentario Nutricional (PAE); el Alimentario Materno-Infantil (PAMI); el componente nutricional de programas como los Hogares de Cuidado Diario; los programas del Instituto Nacional de Nutrición (INN); y, el PROAL (Distribución de alimentos a precios comparativamente bajos), entre otros.

Es útil que complementemos la visión que nos brinda el importante indicador precedente con otros varios registros de nutrición infantil según grupos de edad, como los que nos brinda el Gráfico 16. En este se exponen los indicadores diferenciados que los expertos del SISVAN consideraban más apropiado utilizar para cada rango de edad; esa diversidad hace que los datos no sean comparables de manera directa entre unos grupos y otros. Sin embargo, sí puede constatar que hay un comportamiento bastante parecido en la evolución inter-temporal de la mayoría de esos indicadores para los años seleccionados.

Gráfico 16
Venezuela. Déficit nutricional en menores de 15 años, según grupos de edad para años seleccionados: 1988-1998.



Fuente: SISVAN/INNN en ILDIS: 1998 y 2003.

Nota: Indicadores por grupos de edad: menores de 2 años (peso/edad); menores de 15 años (peso/talla); grupos de 2-6 años y 7-14 años (combinación de indicadores).

Los valores de los déficits muestran importantes fluctuaciones entre 1988 y 1998. Como puede verse, en los distintos grupos de edad (menores de 2 años; 2-6 años; 7-14 años; y, el conjunto de los menores de 15 años) el déficit nutricional más elevado se registra en 1988 y en 1991. Luego, el valor menor del déficit en casi todos esos grupos se alcanza en 1994, a excepción del caso de 7-14 años. En todos los otros grupos, después de 1994 hay un aumento gradual y leve del déficit en 1996 y 1998. En contraste, en el caso del grupo de 7-14 años se produce un leve decrecimiento entre 1994 y 1998 que, tal vez, pueda estar asociado con el esfuerzo de los programas alimentarios en la escuela, puesto que la población matriculada en esta cubre a una proporción elevada de ese rango de edad (cerca de 90% o más), tratándose del grupo etario más escolarizado del país. En todo caso, es importante resaltar que, más allá de las fluctuaciones, los valores de déficit nutricional para 1998 fueron inferiores a los de 1988/91 para todos los grupos de edad contemplados en el gráfico 16.

Sin embargo, no podría dejar de considerarse que, como posible expresión de las severas complicaciones para los grupos en pobreza más extrema, los registros en materia de mortalidad por deficiencias en la nutrición muestran otra dimensión de la compleja problemática nutricional⁵⁰ lo que siempre recuerda la conveniencia de ser cauteloso antes de arribar a conclusiones demasiado taxativas en esa esfera, dadas las limitaciones estadísticas e investigativas que ha presentado el país en la materia nutricional.

Cuadro 4:
Venezuela. Tasa de mortalidad (por 100.000 habitantes) por deficiencias en la nutrición, según grupos de edad y por años seleccionados (1988-1998)

	menos de 1 año	1-4 años	5-14 años	Total población
1988	28,5	5,0	0,4	2,9
1990	59,3	10,2	0,7	4,6
1992	37,5	5,4	0,6	3,7
1996	116,7	15,2	1,0	6,6
1997	72,8	8,8	0,8	4,7
1998	82,9	11,7	0,8	4,9

Fuente: MSAS/Min.Salud. para 1988 tomado de ILDIS:1998; para 1990-98 tomado de SISOV: 2014.

Como puede verse en el Cuadro 4, la tasa de mortalidad por deficiencias en la nutrición en 1988 fue la más baja en todos los años de la serie considerada (1988-1998). Sin embargo, también hay que señalar que esa tasa presentó importantes fluctuaciones cuyos puntos de inflexión (tendencia al aumento o la descenso) fueron considerados para la selección de los años que incluimos en ese Cuadro entre 1988 y 1996.

En ese sentido, entre 1988 y 1990 esa tasa creció para todos los sub-grupos de edad y luego, ella se redujo para 1992, también en todos esos casos. Pero luego, ella mostró una desmejora sostenida hasta alcanzar el más negativo registro en 1996, que disminuyó un poco en 1997 pero que volvió a acrecentarse para 1998, comportamientos que se registran igualmente para todos los grupos de edad⁵¹. En definitiva, los registros de este indicador de mortalidad por deficiencias de la nutrición contrastan con los resultados comparativamente más favorables de los indicadores del déficit nutricional (Gráficos 16 y 49) en los noventa.

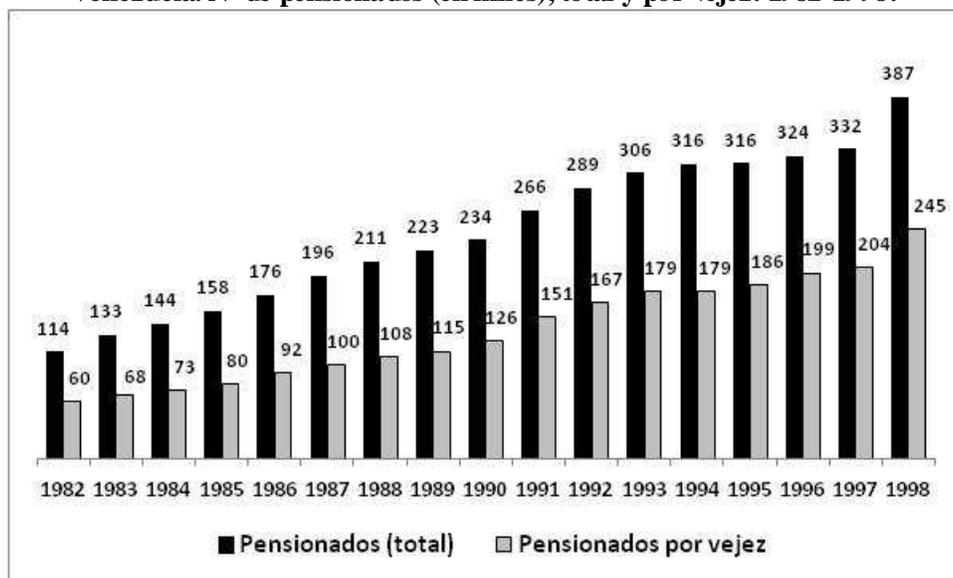
Por otro lado, se registra en los noventa una reducción del promedio anual de *viviendas* por cada 1.000 habitantes que se sitúa en 3,4 en 1989-93 y 3,3 en 1994-98 (Gráfico 11 en 2.1). Se trata del registro más bajo desde el período presidencial de Raúl Leoni (1964-68) cuando fue de 3,8 y supera solamente desde 1958 al del período de Betancourt (1959-63) que fue de 1,8.

⁵⁰ Con frecuencia las limitaciones de los registros nutricionales, sin una amplia tradición institucional en el país o con una cobertura restringida de las poblaciones estudiadas, han generado dudas sobre la calidad y confiabilidad de la información.

⁵¹ Hay otros indicadores, como el bajo peso al nacer, en los que puede estimarse que hay una tendencia al estancamiento de los valores para los ochenta y noventa, aunque los cambios en el número de unidades de salud que brindan datos para los registros limitan la confiabilidad de las comparaciones inter-temporales.

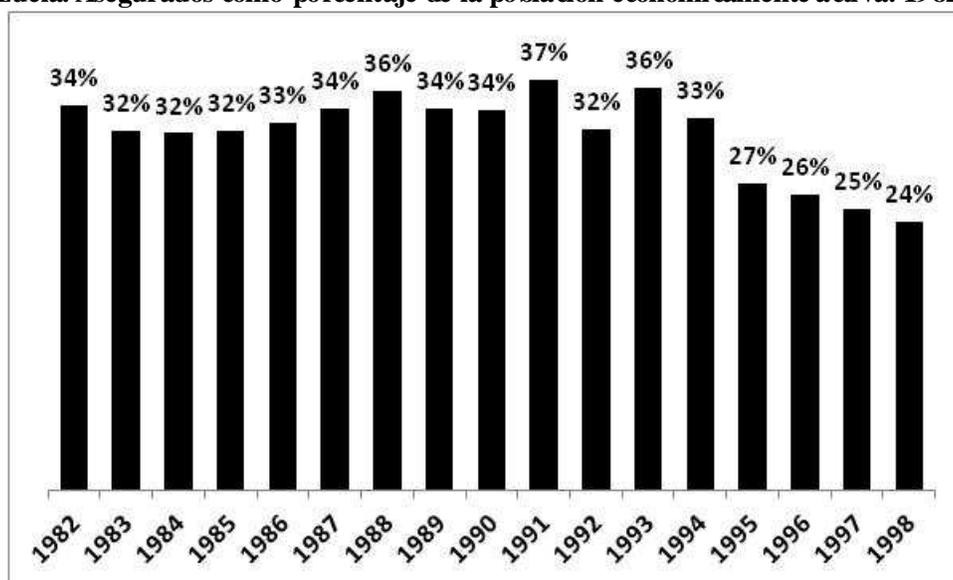
En materia de *seguridad social* en los años ochenta y noventa se produjo un incremento del número de pensionados del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) que pasaron de 114 mil a 211 mil entre 1982 y 1988, llegaron a 306 mil en 1993 y subieron hasta 387 mil en 1998. Para esos años las pensiones de vejez pasaron de 60 mil (1982) a 108 mil (1988), 179 mil (1993) y 245 mil (1998) (Gráfico 17). Sin embargo, tanto el reducido monto como la irregularidad del pago de las pensiones fueron motivo de constantes movilizaciones de los adultos mayores beneficiarios durante los años noventa.

Gráfico 17:
Venezuela. N° de pensionados (en miles), total y por vejez: 1982-1998.



Fuente: para 1982-1989, IVSS en ILDIS:1996 y para 1990-98, SISOV:2014

Gráfico 18:
Venezuela. Asegurados como porcentaje de la población económicamente activa: 1982-1998.



Fuente: para 1982-89, IVSS en ILDIS: 1996 y para 1990-98, SISOV:2014.

Los problemas de viabilidad para fortalecer un sistema de seguridad social de alcance universal se expresaron, entre otras evidencias, en el importante descenso que tuvo el porcentaje de asegurados entre la población económicamente activa, que bajó de un promedio (de por sí limitado) de 34% entre 1982 al 93 hasta situarse en 24% en 1998, lo que –entre otras razones- muestra el proceso de precarización laboral expresado en la expansión del empobrecimiento, del desempleo y, sobre todo en este caso, de la ocupación informal durante esta década (Gráfico 18). Además, en los años ochenta y noventa, muchos de los servicios del IVSS se deterioraron marcadamente y padecieron los efectos de una acrecentada corrupción y desorganización.

Cerrando los noventa: persiste un Estado social tradicional en crisis.

Como vimos anteriormente los indicadores económico-sociales y sociales de los años noventa son desfavorables y ponen en evidencia la crisis de las alternativas para redefinir el modelo de desarrollo tradicional y –más particularmente- las limitaciones del Estado social para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población. Pero, obviamente, ni el Estado social ni la política social de los noventa podrían ser calificados como neoliberales o como compensatorios por el hecho de que no consiguieran resultados genéricamente positivos. Recordemos sintéticamente, a ese respecto, lo que expusimos en este sub-capítulo (2.2).

En contraste con lo que ha sostenido un extendido mito, puesto que no se asistió a una focalización sustitutiva de los servicios universales, ni a una privatización significativa –en sentido estricto-, ni a una reducción del gasto social global, no hay bases para hablar del neoliberalismo social como un rasgo característico del Estado social venezolano en los años noventa⁵².

Por otra parte, sostener que la política social es compensatoria debería implicar que una porción predominante o, al menos, sumamente relevante del gasto social se destine hacia ese tipo de "concepto". Pero, no todo el gasto destinado a programas de enfrentamiento a la pobreza fue compensatorio; y, además, las erogaciones hacia esos programas parecen haber sido menores a un 20% del gasto social total, de acuerdo a la información disponible. Esta no

⁵² Aunque se refiere a un caso distinto al venezolano, puede ser esclarecedora la referencia –de probable intención polémica- que planteó Luciano Andrenacci, sobre el nivel de influencia real que tuvo el neoliberalismo en el campo de la política social en Argentina, uno de los principales ejemplos nacionales que se citan para destacar el peso adquirido por esa corriente en América Latina. “(...) Las reformas neoliberales (...) habrían afectado un montón de instrumentos del sistema de política social, pero cuántos y cuán profundamente, sigue siendo objeto de un debate. Hoy, con algo de perspectiva, si la coyuntura del `30 fue una coyuntura de cambio radical en el modo de funcionamiento del Estado, de la cual surgen muchos instrumentos nuevos que la literatura conoce como Estado de Bienestar” (aunque yo prefiero llamarlo “Estado social”), en la coyuntura de los `90 la reforma es más parcial de lo que parecía cuando nosotros percibíamos a principios de esa década la “invasión” del neoliberalismo. Imaginemos que uno está en el mar frente a una ola muy grande: en ese momento la preocupación es cómo sobrevivir al revuelco que le va a dar la ola. Pero resulta que cuando pasó la ola, uno se incorpora del otro lado y el agua le llega sólo a las rodillas”. (Andrenacci:2009; 15).

parece ser una proporción que permita generalizar una característica compensatoria para el conjunto de la política social.

Una parte de la política social de los noventa se enmarcó en tendencias novedosas planteadas a escala latinoamericana para la reforma del Estado social. Lo hizo de un modo bastante cauto en comparación con el alcance que tuvieron esas reformas en muchos otros países. Lo hizo, también, en un contexto de deterioro económico persistente que creó precondiciones desfavorables, especialmente para el enfrentamiento de la pobreza y de sus efectos económicos y sociales.

La ineffectividad que puede atribuirse a esa política se explica –en parte– por la crisis del modelo de desarrollo tradicional y por las insuficiencias de las alternativas generadas ante ella. Por supuesto que hay un necesario efecto mutuo entre los campos económico y social y que si no se crean precondiciones económicas favorables, la política social puede ver bloqueada severamente su contribución para el desarrollo. Pero, hay que evitar algunas simplificaciones que pretenden atribuir todos los costos sociales al intento de ajuste macro-económico y de apertura comercial de los noventa, porque también hay costos sociales que generan la falta de ajuste y de apertura (como subraya Franco:1998) o la indefinición económica, como lo mostraron los años ochenta. No hay soluciones simples ni opciones idílicas ante la crisis del modelo rentista-intervencionista tradicional.

En la Venezuela de los años noventa el Estado social tradicional sufrió algunas modificaciones parciales, pero no se generó una reforma sustancial del Estado social dual y de sus principales características: el universalismo incompleto, el centralismo, el asistencialismo, el estatismo integral, la condición pre-burocrática y la agravada ineficiencia e ineffectividad. Como la reforma de la política social tradicional no arrojó resultados globalmente efectivos, el Estado social tradicional en crisis siguió siendo el sello predominante del Estado social en esta década.

La focalización y la desestatización ejecutiva legaron unas experiencias interesantes como las de la expansión masiva de los Hogares de Cuidado Diario, el Convenio AVEC-ME (Escuelas de Fe y Alegría) y el programa de habilitación físico-social de barrios (CONAVI). Sin embargo, esos no dejaban de ser islotes en el conjunto del Estado social. Los resultados de la incipiente descentralización político-administrativa en el campo de salud y de deportes evidenció algunos logros, aunque los mismos son debatibles y de un nivel de eficiencia insuficientemente documentado⁵³.

En fin, la persistente crisis económica (alimentada por la reducción de los ingresos fiscales petroleros), la eclosión plena de la crisis del sistema político tradicional instaurado en

⁵³ En los estudios sobre los procesos de descentralización parecen existir limitaciones para apreciar el grado de eficiencia del gasto realizado en el sector social. Si, por ej., en los casos en los que la salud se descentralizó se gastó significativamente más, por paciente y/o por habitante, que en los casos en los que ello no ocurrió, podría estarse ante una mejora de los resultados sin una mejora significativa del desempeño y eficiencia de los servicios.

1958 y el desgaste institucional generalizado y creciente, se constituyeron en un marco que se combinó con las graves insuficiencias del Estado social, cuyos servicios tradicionales tendieron a seguir desmejorando, para que la política social de los noventa produjera unos resultados insatisfactorios, expresados en el importante deterioro absoluto o comparativo ⁵⁴ de las condiciones sociales de vida de una parte sustancial de la población venezolana y, especialmente, de la sujeta a situaciones de pobreza.

⁵⁴ Recordemos que en el campo social hablar de deterioro no supone necesariamente un retroceso de los indicadores en términos absolutos, sino que puede implicar una disminución de los ritmos de mejora precedentes o que esas mejoras sean comparativamente inferiores a las de países con capacidades económico-financieras parecidas, como algunos de los latinoamericanos, lo que puede valorarse como un deterioro “relativo”.

PARTE 2:

**LA POLÍTICA SOCIAL DURANTE LAS
GESTIONES PRESIDENCIALES
DE HUGO CHÁVEZ (1999-2012)**

La política social desarrollada bajo las gestiones presidenciales de Hugo Chávez, entre 1999 y 2012, puede ser analizada en dos etapas generales y la segunda de estas puede dividirse en tres sub-períodos. El esquema de las principales fases de esta política social, que exponemos a continuación, ofrece una guía orientadora para la lectura por venir y apoyará el entrelazamiento analítico de los contenidos de los próximos capítulos.

La *primera etapa*, desde 1999 hasta mediados de 2003, se caracteriza por el predominio de las políticas sociales precedentes que es acompañado por algunos ensayos transitorios de reforma. En estos años se observan avances importantes en el aumento del gasto social, en la cobertura de la matrícula escolar y en la expansión de las pensiones de vejez.

La *segunda etapa* va desde mediados de 2003 hasta el 2012 y en ella:

- se acrecienta mucho más notablemente aún el gasto social, alcanzando en algunos de estos años sus más altos niveles en toda la historia de las finanzas públicas en Venezuela;
- el aumento de la matrícula escolar prosigue, aunque pierde impulso en educación primaria y secundaria para pasar a crecer aluvionalmente en la educación superior;
- prosigue también el aumento sostenido de la cobertura de las pensiones de vejez, que va a integrar en los últimos años (especialmente con la misión Amor Mayor) un componente importante de pensiones no contributivas;
- y, se crean las misiones sociales, que son la mayor novedad en el conjunto de la política social desde 1999 y que resultan muy exitosas política y comunicacionalmente aunque tienen impactos sociales debatibles, como se evidencia especialmente desde el 2007, cuando varias de ellas han mostrado problemas severos en su funcionamiento.

Esa segunda etapa puede sub-dividirse en tres momentos, asociados en especial con la evolución de las misiones y del gasto:

- 2003-2006/2007, puede considerarse como la sub-etapa de mayor auge del gasto social y de las misiones;
- 2007-2010 es un momento de disminución del alto gasto alcanzado en 2006-2007 y de desaceleración y debilitamiento de varias de las principales misiones iniciales;
- y, 2011-2012 es una sub-fase de recuperación del gasto y de relanzamiento parcial de las misiones, aunque en este último caso se trata –sobre todo– del desarrollo de algunas nuevas misiones antes que de un fortalecimiento centrado en las que habían sido las más relevantes desde 2003-2004.

En los próximos capítulos exploraremos la política social antes esquematizada. Empezaremos por la política social “formulada”, en el capítulo 3, y concluiremos con algunos de los principales resultados que se le pueden atribuir a la política “realmente ejecutada”, en el capítulo 8. Ese recorrido nos permitirá analizar los cambios y continuidades que han tenido la política social y las características del Estado social durante la era de Chávez con respecto a su historia previa, que esbozamos en los Antecedentes.

Capítulo 3

SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL FORMULADA (1998-2012)

La política formulada es la que se exhibe en planes, programas electorales y otros documentos o mensajes político-programáticos de importancia así como en cuerpos legales (empezando por la Constitución), variedad de instrumentos que pueden ofrecer orientaciones para la ejecución y coordinación de políticas estatales. Es muy importante que no se confunda la política social *formulada* con la política social *realizada* porque ello puede crear problemas básicos que impidan la apropiada representación de la política social “realmente implementada”, problemas que son relevantes y bastante frecuentes¹.

Más allá de las formulaciones programáticas que se puedan destinar a cada sector particular de intervención social o hacia los distintos grupos excluidos o vulnerables, se supone que los gobiernos pueden producir algunas orientaciones de política social más generales que permitan orientar ese conjunto en medio de su diversidad, respetando esta particularidad en lo que resulte pertinente, y que aquellas ayuden a articularlo con otras políticas públicas fundamentales, como la política económica en especial. Se supone, además, que esas formulaciones contribuyan a conducir adecuadamente el monitoreo permanente de la situación social así como a seguir y evaluar el avance hacia los principales objetivos de la política social, para consolidar los logros e introducir los correctivos y cambios que puedan requerirse.

Pero, desde un punto de vista global, la imagen que brinda la política social formulada entre 1999 y 2012 es muy endeble. Las formulaciones sistemáticas de política social general han sido escasas, sobre todo desde el 2002 en adelante, lo que puede resultar paradójico si se considera que, a partir del 2003, comenzaron las misiones, que han sido la principal novedad y el mayor éxito político-comunicacional de la política social de ese período, y que -además- en 2009 se creó la vicepresidencia social, que tiene entre sus propósitos básicos la consolidación del conjunto social de la gestión gubernamental.

Esa debilidad programática que, con variable intensidad, ha sido tradicional en la política social en Venezuela, pone en evidencia algunas de las limitaciones que podrían afectar a aquellos estudios sobre la política social realizada que pretendieran partir de la política social formulada o planificada, para explorar –luego- cómo ha sido su proceso de implementación. En el país la política social ha avanzado sin mayor sistematización y sin evaluaciones rigurosas y esto pone en cuestión, de entrada, la pertinencia de aplicar modelos de análisis racionalistas convencionales que presupongan una secuencia planificada de realización de la política.

¹ Esto podría enmarcarse, desde una perspectiva más sofisticada y englobante, en la necesidad de distinguir claramente, como propone Barba (2005), entre el análisis empírico de la política social y de los regímenes de prevención de riesgos y las construcciones heurísticas de determinadas comunidades (institucionales, políticas y académicas) sobre esa política y regímenes, construcciones que él designa como paradigmas.

Pero, lo anterior no implica que deba o pueda omitirse el análisis de la política social formulada si se pretende avanzar en el estudio “integral” de esta política. El estudio de las fallas y aportes que presentan las formulaciones permite conocer una de las razones importantes por las que las políticas pueden resultar más o menos exitosas: es más probable que una política social alcance resultados efectivos si se basa en una planificación inicial y en un marco normativo adecuados, que si no cuenta con estos respaldos. Sin embargo, también es cierto que una buena planificación previa no es una garantía de logro, ya que no es suficiente que una política sea bien formulada si los decisores no adoptan realmente esas orientaciones programáticas; o, si los gerentes responsables de dirigirla son incompetentes; o, si la institucionalidad encargada de instrumentar las medidas previstas es inoperante; o si los obstáculos financieros o políticos la bloquean; o, si cambian las condiciones contextuales que inciden en el problema que atañe a la intervención prevista; o, si surgen otras prioridades que la desplazan en la agenda gubernamental; entre otras muchas razones posibles y combinables que pueden limitar la realización de los diseños iniciales de una política² (véase más en capítulo 1).

En todo caso es importante recorrer las formulaciones de política social para comprender una parte de sus posibles fortalezas y limitaciones y como una de las fuentes para identificar y, de ser el caso, conocer algunas de las características de las novedades que pretende impulsar, novedades que frecuentemente -aunque no siempre- se anuncian en este campo de las propuestas de acción. Hay que recalcar que cuando hablamos de formulaciones, pensamos sobre todo en formatos “tradicionales” (planes, documentos, proyectos, leyes) que suponen algún grado de sistematización reflexiva, aunque esta no siempre se evidencie satisfactoriamente en las características concretas de esas presentaciones. Pero, en los años y gestiones que aquí estudiamos la gran incidencia de decisiones comunicadas mediáticamente, básicamente por parte del Presidente Hugo Chávez, muestran una novedad en la elaboración de las decisiones que probablemente haya condicionado algunas de sus características programáticas, asunto sobre el que volveremos al final de este capítulo.

3.1. La política social formulada para la 1ª etapa de las gestiones sociales (1998-2003).

La elección del Presidente Chávez en 1998 estuvo acompañada de grandes expectativas de cambio, mucho mayores que las comunes en los comicios de las décadas venezolanas precedentes. Esas expectativas estaban asociadas con la promesa de una revolución democrática y pacífica, para el desarrollo del país y en favor de las mayorías populares, promesa encarnada en un liderazgo efectivamente nuevo. Esa revolución tendría el propósito de refundar la República, sustituyendo a la “cúpula” que había dominado la escena política desde 1958, revirtiendo las tendencias y fuerzas neoliberales “salvajes” que –desde esa perspectiva- se

² Uno de los casos en los que la formulación de las políticas sociales particulares fue notablemente consistente (el sector de hábitat y vivienda 1999-2001) ella se abandonó, sin ofrecerse razones para ese giro.

habrían apoderado de la conducción del país. Pero los rumbos de esa revolución eran bastante imprecisos, más allá del espíritu de cambio social que la animaba y del carácter anti-neoliberal que proclamaba.

La ambigüedad y la imprecisión han sido características frecuentes en los programas políticos venezolanos. Pero en este caso además, como han subrayado distintos analistas (como Lacruz y Parra:2004), la indefinición se explica por la atribución de un peso decisivo al proceso constituyente en la configuración del nuevo modelo de país, constituyente a la que debía abrir paso la elección de Hugo Chávez como Presidente de la República. De ello resultaba una gran y desmesurada expectativa sobre las orientaciones que podía brindar ese proceso, y el nuevo texto constitucional derivado del mismo, para la definición del país deseable y -sobre todo- del país posible.

Esa indefinición programática también respondía a la insistente invocación a la "originalidad" que supuestamente inspiraba a las propuestas del modelo venezolano de revolución, según lo que se sostuvo tanto en los documentos del Movimiento Bolivariano Revolucionario-200 (MBR-200) de los años noventa como en la propuesta del "socialismo del siglo XXI" que se perfiló, desde inicios del 2005 en particular, como la nueva designación de los rumbos del gobierno. Esa inclinación hacia la "originalidad" explica, en parte, la imprecisión programática por el lugar que le asigna a la invención, expresada en maneras frecuentemente "espontaneístas", "mágico-telúricas", "voluntaristas" o "romántico-utópicas"³.

Como se plantea en la **Agenda Alternativa Bolivariana** (de 1996), uno de los antecedentes que era más valorado –durante los primeros años de gobierno- por la dirigencia oficialista y por el Presidente Chávez como punto de referencia programático, aunque se partía de la necesidad de romper con la llamada IVª República, se asumía que ello abriría paso "a lo nuevo, lo que aún no tiene nombre ni forma definida", novedad que invocaba a Simón Rodríguez: "La América no debe imitar modelos, sino ser original. O inventamos o erramos" (véase MBR-200:1996).

³ En diciembre del 2006 y, principalmente, durante el año 2007 el proyecto del socialismo del siglo XXI entró en una fase de definiciones más decididas en aspectos como las crecientes tendencias estatistas en la economía y como las abiertas propensiones centralistas en la gestión gubernamental, aunque estas se revistieron de modalidades de apropiación popular-colectiva (y no estatal) de la riqueza y de empoderamiento comunitario y no de control por parte de otra oligarquía en el poder. Aún en ese marco la proclama de la condición "original" del proyecto chavista siguió siendo acentuada, aunque no se trata de una novedad ni en la política latinoamericana, tierra de la "raza cósmica" de Vasconcelos, ni en la venezolana, fuertemente marcada en ese aspecto por la apelación a la figura redentora de Bolívar que ocupó un papel central en la narrativa revolucionaria del Presidente Chávez. Es oportuno que mencionemos que esa apelación a la "originalidad" tuvo una fuerte presencia en gobiernos militares "populistas", con inclinaciones de izquierda, como el de Torrijos en Panamá y, aún más, en el de Velasco Alvarado en Perú, experiencias que podrían haber tenido una fuerte influencia en el credo ideológico del Presidente Chávez (Barrera y Marcano:2004). También, estuvo presente en los inicios de experiencias nacional-populistas *radicales* (Parker:2001) como la cubana, antes de su lamentable dictatorialización y soviétización. En 3.2 se ampliará la reflexión sobre la ideología chavista.

La prefiguración de la gestión social futura, contenida en antecedentes programáticos como esa **Agenda**, sería comprensiblemente genérica. En lo básico en ese documento del MBR-200, organización precursora del MVR (Movimiento V^a República, que lo sustituiría con miras a las elecciones de 1998), se deja en claro la absoluta primacía que esa fuerza le asigna a la superación de los desequilibrios "macro-sociales" y de la pobreza, aunque cambiando los "degradantes programas de ayuda social" que se habrían desarrollado bajo la Agenda neoliberal. Igualmente en ese texto se asoma, imprecisa, la idea del desarrollo endógeno que cobraría una nueva vitalidad en el Plan de la Nación (2001-2007) y, a partir del 2003, en el marco de misiones sociales como Vuelvan Caras. Pero, fuera de esas generalidades y de listar las tradicionales áreas en que se plasmaría una nueva gestión social, con el añadido de algunos comentarios vagos o casuísticos, eran pocos los planteamientos sistemáticos que se expresarían en ese documento en materia social (*véase* MBR-200:1996).

Más elaboradamente, **el programa de gobierno del candidato Hugo Chávez** (MVR:1998) dio inicio a la presentación de las políticas ofrecidas, por esa organización y por su máximo dirigente, bajo el esquema de cinco polos o equilibrios para una nueva República: el equilibrio económico, el social, el político, el territorial y el internacional. Aunque, al igual que los antecedentes, el texto es bastante impreciso y genérico, este programa apunta o reafirma algunas orientaciones que tendrían futuras repercusiones.

En particular, cuando aborda el equilibrio social es bastante cauto, como es frecuente en este tipo de documento electoral en áreas políticamente sensibles, evitando enfatizar y explicitar muchas de las rupturas que podrían producirse en la gestión social, rupturas que podían distanciar los consensos alcanzados en el heterogéneo universo de los respaldos electorales al candidato o que podían resultar negativas para el vínculo con los votantes "de centro".

Sin embargo, resalta en ese texto que el primer punto abordado fuese el del enfrentamiento a la pobreza como problema prioritario para el nuevo Estado, problema que ofrecía combatir con políticas globales y sectoriales y con la participación del sector privado (MVR:1998) ⁴. La pobreza se enfrentaría "con base en un modelo de desarrollo humanista, autogestionario y competitivo", que supondría una inversión social pública acrecentada, adecuada y sostenida.

⁴ Como veremos esta primacía del combate a la pobreza que recoge en 1998 el programa electoral del MVR, y que también había resaltado la Agenda Bolivariana (en 1996), sería luego reivindicada, de modo un poco menos nítido, por el Plan de la Nación (2001) así como -especialmente- por la importancia que le asignaría el Presidente Chávez (en 2003 y 2004) a la Misión Cristo, designación metafórica sobre el resultado global al que se aspiraba con las Misiones, resultado que apuntaría a superar definitivamente la pobreza en el país en unos quince-veinte años. Sin embargo, y en contraste, las reticencias ante la incomprendida "focalización" conducirían a que, en otros documentos o mensajes (como MSDS:2000; y en declaraciones del Presidente -especialmente en el 2005- acerca del carácter supuestamente neoliberal de la categoría de pobreza) se pusiera en cuestión la validez de la centralidad de la pobreza como problema nacional, planteando un falso dilema entre exclusión y pobreza socioeconómica.

Por otro lado, se anuncia una transición de la política social que se considera que privó en los años noventa (a la que se califica como asistencialista, compensatoria y por grupos vulnerables) hacia una política de corte integral, estructural y orientada a apoyar los esfuerzos del grupo familiar para superar su situación de pobreza. Para este fin, se resalta la importancia que debe darse al fortalecimiento de la educación y de la economía social en el enfrentamiento a la pobreza, políticas que ampliarían las capacidades productivas de la población a través de microempresas, cooperativas y de la PyMI. Ello implicaría reajustar las asignaciones presupuestarias hacia programas que apuntalaran estos cambios y combinar el desarrollo de programas focalizados, para apoyar de manera directa a la población en pobreza, con los no focalizados, para el conjunto de la población.

"La política social no debe ser destinada y localizada hacia un grupo de la población pues excluye otros sectores que requieren igualmente de apoyo, para un crecimiento armónico y equitativo", señala ese documento. En tal sentido, además de la atención a la población en pobreza se resalta la intención de combatir distintas formas de exclusión como las que afectaban a los niños (en materia de acceso a la escuela), a los jóvenes (en materia de empleo), a la mujer y a la población indígena.

Igualmente, el programa de gobierno subraya la prioridad que se le debe asignar a lo social en el gasto público, con muy especial referencia a la necesidad de incrementar la inversión educativa, pero también en salud y en seguridad social. Entre los planteamientos sectoriales destacan:

- En educación, el desarrollo de la atención a los alumnos al menos durante 200 días de clase y durante la jornada completa.
- En salud la creación del Ministerio de Salud, para que canalizara un desarrollo equitativo, solidario y universal de los servicios, brindando una especial preferencia a la atención primaria en un proceso de descentralización efectiva, descentralización político-administrativa en la que no se explicitaban cambios con respecto al rumbo de las reformas de los noventa en esa materia.
- En seguridad social se cuestiona la reforma adelantada mediante la Ley Orgánica de 1997 y se apunta hacia la necesidad de instituir un régimen efectivamente universal y solidario, opuesto a la mercantilización de la seguridad social.

A pesar de su generalidad, algunas de las líneas de acción o algunas propuestas prefiguradas en ese programa mantendrían su relevancia como referencia para la acción durante los siguientes años.

Por su parte **la nueva Constitución de 1999**, que representa el mayor cambio jurídico-institucional promovido por el gobierno, se diferencia -en materia social- de la Carta Magna de 1961, que era la que le precedía, porque:

- Explicita el reconocimiento de los derechos sociales de una variedad de grupos específicos, sólo algunos de los cuales habían sido objeto de tal reconocimiento en la Constitución de 1961.
- Refuerza las obligaciones del Estado en materia de realización de los derechos sociales, especialmente desde el punto de vista del estilo expositivo, que se ha asociado más con un imperativo ético (MSDS:2002) que con un imperativo propiamente jurídico ⁵. Ese reforzamiento de las obligaciones estatales se expresa en que estas pasan de ser expuestas de una forma programática y progresiva, en la Constitución del 61, a una forma "positiva" en la nueva Carta Magna (Aponte:2000b).
- Desarrolla reglamentariamente algunos de los derechos de acceso universal a servicios sociales: en educación, ampliando los compromisos de una educación gratuita desde el maternal hasta el pregrado universitario; en seguridad social, planteando un servicio extendido al conjunto de la población y restringiendo la posibilidad de participación de empresas privadas en los fondos de pensiones; y, en salud, subordinando su desarrollo al del sistema de seguridad social.
- También la Constitución explicita, aunque de manera principalmente indirecta, las posibilidades de desarrollos participativos en el campo de la gestión social, enmarcados en los propósitos generales de desarrollar una institucionalidad participativa y formas de corresponsabilidad ejecutiva y de control de la gestión pública por parte de la población.

Aunque la nueva Constitución suponía un relanzamiento del ideario del Estado social, las diferencias apuntadas no representan una ruptura con la Constitución del 61 en ese fundamento básico: esta también se había visto inspirada en el ideario del Estado social universalista. Probablemente el cambio mayor provendría del énfasis brindado a la nueva institucionalidad participativa que, sin embargo (con pocas excepciones como el art.184), formaba parte de desarrollos constitucionales generales y no específicamente sociales ⁶.

Es posible que las exigentes características de algunos de los postulados constitucionales en materia social, por su rigidez reglamentaria o por su estilo "positivo", y las expectativas que se despertarían alrededor de ellos, hayan contribuido a una doble tendencia en la legislación social:

- La lentitud, con períodos de virtual parálisis del desarrollo legal en materia social, que se expresa por ejemplo en la marcada tardanza de la promulgación de las leyes de educación (2009), del trabajo (2012) y de la salud (aún pendiente).
- Y, por otro lado, la tendencia a formular leyes-marco que mantienen un alto nivel de generalidad en sus normas y que siguen postergando la definición de orientaciones en temas

⁵ Existe un importante e interesante debate acerca de la exigibilidad de los derechos sociales sobre el que no nos adentraremos en detalle en el marco de este trabajo.

⁶ En Maingon:2000 se presenta una exploración diversa sobre la normativa social en la Constitución de 1999.

que fueron precipitadamente rigidizados o reglamentados en el texto constitucional. Tal ha sido el caso de la seguridad social cuya Ley-marco se aprobó en diciembre del 2002 y que, en lo que respecta al desarrollo de las leyes de sus subsistemas, tiene todavía pendientes las más polémicas y complejas, como son las de salud y de pensiones ⁷.

La constituyente concluyó en Diciembre de 1999 y el lapso inmediatamente posterior fue un período de bastante escasez en materia de formulación sistemática de políticas sociales. Hasta la presentación, en Septiembre de 2001 del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación para 2001-2007, sería poco lo que se avanzaría en ese campo.

Algunos documentos como **la Revolución Social en la Vª República: la política social de Venezuela** (MSDS:2000), evidenciarían la dificultad de pasar de las premisas necesariamente generales del nuevo texto constitucional al plano de la traducción de los derechos sociales en materia de políticas y programas. De allí que, por ejemplo, ese documento se concentró, junto a la reiterada crítica a los planes sociales supuestamente neoliberales de los noventa, en describir el rumbo que había cumplido la nueva política (en la que destaca el Plan Bolívar-2000, el Fondo Único Social -FUS-, las Escuelas Bolivarianas, la atención a la emergencia en Vargas y la propuesta de desarrollo del Modelo de Atención Integral -MAI- en el campo de salud) y, sobre todo en postular, de manera bastante confusa, un conjunto de "nuevos" principios de la política social (integración; cohesión; corresponsabilidad; participación; ciudadanización; progresividad; inter-sectorialidad; desarrollo humano integral; y, protección a la familia) identificando ciertas estrategias para encaminar a la gestión hacia su realización ⁸.

En ese marco destacan también: la débil referencia a estrategias sociales ante la pobreza y la crítica a los procesos de descentralización estatal-federal, aunque se resalta la importancia de los desarrollos participativos locales entre las estrategias para consolidar la política social. En contraste con el programa de gobierno de 1998, en este documento se plantea que "no parece factible diseñar una política de desarrollo social, mientras se asuma que el centro del problema lo constituye la pobreza, puesto que el enfoque meramente economicista, limita su concepción integral" (p.24).

Por otro lado, se plantea que para recuperar la gobernabilidad institucional del sistema de gestión social "parece difícil que, en el corto plazo, el gobierno nacional logre un papel que le permita mayor incidencia en las gestiones de los actores sub-nacionales, quienes, producto de

⁷ En el capítulo 6 (6.1) revisaremos con más detalle el proceso de avance de las principales leyes sociales.

⁸ Entre esas "estrategias" el documento destaca: el nuevo marco jurídico-institucional; las reformas institucionales expresadas en el PB-2000 y el FUS; el micro-financiamiento; el MAI en salud; gestión local y desarrollo local sustentable; el desarrollo de los mecanismos de articulación entre Estado y sociedad como el Consejo Federal de Gobierno; los Consejos Locales de Planificación Pública; los Consejos Nacional, Estadales y Municipales de Derechos del niño y del adolescente; el Proyecto Educativo Nacional; la creación de redes sociales; la formación de instancias de evaluación de los programas sociales y de coordinación de las actuaciones ante las emergencias: como en el caso del PB-2000 y de los planes ante la tragedia de Vargas.

un proceso de descentralización que apuntaba más a la desintegración administrativa que a la autonomía responsable, configuran en sus territorios cotos semi-cerrados a la coordinación institucional, por lo que debe insistirse que no existen razones (...) para que nuestros estados tengan funciones administrativas independientes (...)” (p.25-26).

En medio del importante vacío de formulaciones para orientar la acción social que se evidencia en el anterior panorama, el **Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PDES, 2001-2007)** enunció -de un modo mucho más congruente- un mapa de orientación de la política, sin escapar de una lógica de reproducción de ofertas de acción sectoriales generales y de una vaga jerarquización de las prioridades de gestión.

El Plan estipula que el objetivo central del equilibrio social es el de "alcanzar la justicia social" teniendo en la inclusión progresiva su estrategia básica; aquel objetivo general se traduce en tres objetivos específicos:

- Garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa, disminuyendo progresivamente las inequidades sociales, priorizando las necesidades sociales y profundizando la descentralización.
- Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, desarrollando procesos de articulación entre la política social y la económica para el impulso de acciones de economía social.
- Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano, en espacios públicos de decisión, articulando el proceso de descentralización con participación en las políticas sociales.

Con respecto al primer objetivo específico se listan sub-objetivos y acciones en todos los campos sectoriales básicos (salud, educación, seguridad social, vivienda y ambiente, cultura, deporte, recreación y comunicación) y se destaca como uno de los 10 sub-objetivos la atención especial para la población en pobreza extrema.

En cuanto al segundo objetivo específico se establecen como sub-objetivos los de: fortalecer la economía social; democratizar la propiedad de la tierra; generar empleo productivo; y, reestructurar el régimen de remuneraciones. Este objetivo específico se enlaza con uno de los objetivos específicos del equilibrio económico para la diversificación productiva que destaca entre sus sub-objetivos los de: fortalecer la microempresa y las cooperativas; y, organizar el sistema de micro-finanzas.

Y en cuanto al tercer objetivo específico se plantean los sub-objetivos de: incentivar el desarrollo de redes sociales; promover las organizaciones de base; estimular la sociedad contralora de lo público y, fomentar la corresponsabilidad ciudadana.

A pesar de la insuficiente jerarquización de las acciones y del carácter un tanto casuístico de muchas de las expuestas, es importante destacar que este Plan supone aportes importantes en varios planos:

- Frente a la relevancia que –desde el inicio y en los primeros años de las gestiones del Presidente Chávez- se le había asignado a la participación militar en la gestión social, este Plan parecía apuntar a su redimensionamiento, en momentos en que todavía el Plan Bolívar-2000 (PB-2000) representaba la mayor novedad de la política social, si bien ya padecía los efectos de sus acentuadas deficiencias programáticas y organizativas, como veremos en el capítulo 5.
- Frente a las resistencias que despertaban los programas focalizados de los noventa y frente a las dudas que expresaban algunos documentos post-constituyentes (como MSDS:2000) acerca de la conveniencia de desarrollar acciones específicas para superar la pobreza, este Plan prefigura y relanza explícitamente la prioridad atribuible a las políticas para el enfrentamiento de la pobreza extrema y la exclusión social, fenómenos distinguibles pero asociados que recuperan un espacio central bajo el criterio del universalismo con equidad, que desarrollaría conceptualmente el Plan Estratégico Social (PES)⁹. Esto vincula al PDESN con la Agenda Alternativa Bolivariana y con el Programa electoral de Gobierno y evidencia un distanciamiento con respecto a otros documentos como la Revolución Social de la Vª República. Esta reconexión pudo contribuir a la legitimación ideológico-conceptual de las misiones sociales, cuyas características concretas, sin embargo, no despuntaban aún expresamente en este Plan.
- Ratifica y le brinda una alta valoración a la creación de un polo de economía social (por el relanzamiento de la reforma agraria y el estímulo a las micro-finanzas y cooperativas) que se convertiría en uno de los temas básicos de la política social en los próximos años, aunque no serían claros los alcances que podría tener ese polo de desarrollo económico-social.

Pero también, en un plano más específico, el PDESN tendría, al igual que casi todos los planes de la nación precedentes, con la parcial excepción del “Gran Viraje”, un nexo más irregular con el curso de acción que siguió la gestión social, en medio de la gran variedad de acciones –escasamente jerarquizadas- que estipula. En especial es llamativo que la principal novedad de la política social de las gestiones del Presidente Chávez, como serían las misiones sociales, no fuera objeto de ninguna prefiguración clara en ese Plan y de hecho, aparte de algunos documentos principalmente divulgativos o de carácter propagandístico, las misiones serían sobre todo un tema relevante en el voluntarioso pero asistemático marco de la intensa presidencia mediática que ejerció Hugo Chávez (*véanse* más adelante las referencias a Cañizález:2012).

⁹ El PES es un valioso documento metodológico y conceptual, que intentó promover el desarrollo de los derechos sociales constitucionales desde una perspectiva del compromiso ético y de la progresividad, por vías participativas y plurales, lo que supone una ciudadanía múltiple y activa que sería una actora central en la definición de las prioridades de realización de los derechos de una manera corresponsable. Pese a sus méritos conceptuales y metodológicos, el PES sufrió una innecesaria desatención práctica (MSDS:2002 y DElía y Vega:2004).

3.2. La política social formulada durante la 2ª etapa de las gestiones sociales (2003-2012).

Las acentuadas carencias que se evidenciaron en materia de formulación de políticas en la primera etapa de las gestiones sociales (1998-2003) fueron todavía más notables durante la segunda etapa (2003-2012). En este nuevo período escasean, aún más que en el precedente, los documentos oficiales con orientaciones programáticas para lo social, con la parcial excepción de los lineamientos del “Proyecto Simón Bolívar”-Plan de la nación (2007-2013) y del Programa de la Patria (2013-2019) aunque estos presentan fallas metodológicas mayores que las del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, antes comentadas.

Hay que puntualizar que en esta segunda etapa se difunden diversos balances sobre logros de la política social¹⁰. Pero, muchos de ellos tienen intenciones propagandísticas que – aunque legítimas- carecen del equilibrio y esfuerzo propios de la sistematización técnica. Algo parecido ocurre con los abundantes mensajes presidenciales mediáticos que participaron en el proceso de formulación “no convencional” de políticas y a los que nos referiremos después. En todo caso resalta en este prolongado lapso (2003-2012) que, a pesar de los grandes recursos destinados a la política social y de la importancia brindada a las Misiones, no haya ningún documento oficial relevante que analice y oriente detalladamente estos novedosos programas.

Pero, antes de adentrarnos en la caracterización de las propuestas sobre lo social durante este período, es conveniente que realicemos una rápida revisión sobre los cambios político-ideológicos generales que se produjeron en paralelo con la mayor parte de esta nueva etapa de la política social.

En el campo político-ideológico se pueden diferenciar dos grandes etapas en el chavismo entre 1999 y 2012: la primera, que puede considerarse como específicamente populista -en lo ideológico-¹¹, se desarrolla desde 1999 hasta el 2004; luego, desde el 2007 en

¹⁰ El Instituto Nacional de Estadística (INE) produce regularmente balances sobre los logros sociales del gobierno en diversos formatos consultables a través de su página web. También con cierta periodicidad se producen informes oficiales relativos a compromisos con organismos internacionales, entre los que destacan los destinados al cumplimiento de los objetivos del milenio (como por ej., RBV:2013).

¹¹ Roberts (1998) caracteriza al populismo mediante 5 rasgos fundamentales: “ (...) 1) un patrón personalista y paternalista, no obligatoriamente carismático, de liderazgo; 2) una coalición política policlasista, concentrada en los sectores sociales subordinados; 3) un proceso de movilización política de arriba hacia abajo, que salta los mecanismos institucionalizados de mediación o los sujeta a vínculos más directos entre el líder y el pueblo; 4) una ideología amorfa o ecléctica, expresada en un discurso que enaltece a los sectores subordinados o es anti-elitista; y 5) un proyecto económico que utiliza métodos redistributivos o clientelistas masivamente difundidos a fin de construir una base material para obtener el respaldo del sector popular” (Roberts en Arenas y Gómez Calcaño 2006a; 79). Para relacionarlo con la política formulada (es decir, ideada) resulta especialmente pertinente el abordaje del populismo como una *ideología*, perspectiva sostenida -entre otros- por Gallego:1998. Desde esta perspectiva es fundamental el rasgo populista referido a la indefinición o ambigüedad acerca de un conjunto de temas básicos (como el sistema social o modelo político deseables), es decir la cuarta característica de Roberts. En la medida en que las definiciones sobre ese tipo de temas se hacen más precisas, como ocurre en Venezuela desde el 2007, puede considerarse que se debilita la condición ideológica populista. Sin embargo, esto no implica que desaparezcan los otros rasgos del populismo postulados por Roberts. Pero, en estos casos se apunta más hacia una visión del populismo como un *estilo político* o como una *estrategia* (como lo tratan Arenas y Gómez

adelante se produce una segunda etapa identificada con el “socialismo del siglo XXI” o “socialismo comunal”; y, entre esas dos etapas -en 2005 y 2006- se produce un lapso de transición ideológica entre el populismo y el socialismo comunal. Durante esta transición empieza a perfilarse la idea nuclear del socialismo del siglo XXI aunque en esos años tanto el presidente como la dirigencia política oficialista insistieron en que ese socialismo estaba en gran medida por definirse, siendo que algunas características más precisas de esa idea se postularían después de concluir las elecciones del 2006 y, básicamente, a partir del 2007¹².

Es desde el 2007 cuando el socialismo del siglo XXI empieza a vincularse más nítidamente con propuestas asociables con la izquierda tradicional anti-capitalista, especialmente en materia económica, dejando de ser una variante del “significante vacío”¹³ que sustituyó a los aún más imprecisos calificativos del “proceso” o de la “revolución” que habían privado en la identificación del chavismo entre 1998 y 2004.

Eso no significa que la plataforma ideológica pasó a ser totalmente nítida en esta segunda etapa. La mayor parte de la dirigencia oficialista ha mantenido una postura esquiva y cauta acerca de la relación ente el socialismo venezolano del siglo XXI y el socialismo real del siglo XX, posiblemente por el vínculo privilegiado que existió entre el Presidente Chávez y la dirigencia de la revolución comunista cubana. Una clara señal de las ambigüedades que acompañan a esa relación son las referencias que hiciera el presidente venezolano al gran ejemplo democrático que representa la Cuba comunista¹⁴. En concordancia con ello, a medida que fue adquiriendo más precisión la propuesta de Estado comunal y las modalidades de la “democracia” asamblearia promovidas por el chavismo, se debilitó la valoración oficialista hacia la democracia representativa, valoración que nunca fue alta¹⁵.

Calcaño:2006b, 17 y ss.; y, 2013). También, hay rasgos del *discurso* populista que pueden conservarse insertos en el nuevo marco ideológico “socialista comunal”. Por ejemplo, el carácter dicotómico del discurso: bueno-malo; amigo-enemigo; patriota-lacayo; pueblo-oligarquía; y, ahora también, socialismo-capitalismo. Igualmente, se ratifica la ambigüedad frente a la democracia representativa y el Estado de derecho (cuando se considera que están en juego los intereses del pueblo, encarnados por el movimiento “revolucionario”) y frente al papel de los partidos y del pluralismo organizacional, considerando el carácter homogéneo que se atribuye al pueblo (Arenas y Gómez:2006a; 133 y 146 y ss.). En contraste, con el giro ideológico se acentúa el carácter anti-imperialista del nacionalismo y la condición anti-capitalista, más que simplemente “anti-oligárquica”, del cambio social propugnado. Ese giro no deja de estar marcado por las profundas incertidumbres que casi inevitablemente existen, a estas alturas de la historia, sobre el sentido y viabilidad “sustancial” de los socialismos más o menos ortodoxos, incertidumbres que son –probablemente y a pesar del doctrinarismo- uno de los factores que limita una identificación abierta con un proyecto comunista.

¹² Véanse, en general, Revista SIC, año 2007 y, Lander y López Maya: 2008; 196. Los próximos párrafos corresponden, con algunos ajustes, al texto de Aponte y Gómez Calcaño: 2009; 2-4.

¹³ Como lo designaron Lander y López Maya en *Ibid.*, inspirados en ideas de Laclau.

¹⁴ En el Aló Presidente del 21-08-2005, transmitido desde Cuba, Chávez planteó que en ese país no había una dictadura sino una democracia revolucionaria, una democracia desde abajo, distinta a la democracia clásica occidental “que nos impusieron” (citado en Arenas y Gómez Calcaño: 2006b; 17).

¹⁵ Recordemos que Chávez tendió a sostener, desde el comienzo de sus gestiones presidenciales, que la democracia participativa que se impulsaba en Venezuela suponía la sustitución (y no la ampliación y complementación) de la democracia representativa.

Al mismo tiempo la dirigencia oficialista también es esquiva en la reflexión y referencia a la diferenciación del socialismo del siglo XXI con la socialdemocracia o con el socialismo democrático que han producido, en marcos predominantemente capitalistas, algunos ejemplos de sociedades con un elevado y extendido bienestar social. Aunque estas y otras experiencias de “capitalismo socialmente reformado” cobraron una revitalizada importancia para pensar en las alternativas de izquierda después de la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y de otros regímenes comunistas, la reflexión del chavismo tiende a reducir el capitalismo a una versión salvaje y desregulada que guarda una escasa relación con buena parte del capitalismo realmente existente. En particular elude la reflexión sobre el “capitalismo de Estado” que tanta incidencia ha tenido y sigue teniendo, desde hace más de medio siglo, en el estatista y rentista desarrollo venezolano.

Sin embargo, para buena parte de la población, a decir de distintas encuestas y estudios ¹⁶, el socialismo del siglo XXI se ha interpretado en lo básico como un movimiento de lucha por una mayor igualdad, defensor de la intervención del Estado en la sociedad (paradigma que comparte una gran parte de los venezolanos) y vinculado con una actitud solidaria con los más pobres y vulnerables, identificándose con un mayor gasto social y con las misiones sociales que vivieron su mayor popularidad político-comunicacional entre 2003 y 2006.

Con independencia de esa percepción popular, el discurso socialista de tono “doctrinario/ortodoxo” que se hizo más común desde el 2007 por parte del Presidente Chávez y de la dirigencia oficialista se asoció con una valoración crecientemente negativa que ellos manifestaron hacia la propiedad privada en el campo productivo y frente al aporte que puede esperarse de esta para el desarrollo del país. Ese fue uno de los aspectos planteados, a raíz de la victoria del presidente Chávez en las elecciones del 2006, en el proyecto de referéndum para la reforma constitucional que impulsó el oficialismo en el 2007, proyecto que –por una leve diferencia- fue rechazado por los votantes venezolanos.

Ese proyecto de reforma constitucional (CNE:2007) tuvo una orientación nítidamente presidencialista y anti-descentralizadora. Las preocupaciones por el espíritu autoritario del movimiento chavista se reforzaron ante la propuesta de reelección indefinida, que “inexplicablemente” sólo involucraba al Presidente y no a otras autoridades electas como los gobernadores o alcaldes, así como ante la propuesta de debilitar el carácter profesional y no deliberante en lo político de las Fuerzas Armadas que también contenía ese proyecto.

¹⁶ Destacan, a ese respecto, la encuesta sobre valoraciones de la democracia en Venezuela del Centro Gumilla cuyo trabajo de campo fue en el 2009 (Virtuoso:2010 y Álvarez:2012; 20-22) y el estudio cualitativo del 2010 -asociado con el precedente- sobre percepciones del socialismo y la democracia entre los sectores de escasos recursos socio-económicos (C, D y E) en Venezuela (Salamanca:2010 y Álvarez:2012; 22-29). También ese tipo de valoración del socialismo por gran parte de la población se confirma en estudios de opinión de encuestadoras como Datanálisis (Gil Yepes:2011).

De acuerdo con ese proyecto de reforma constitucional y con el Plan de la nación 2007-2013 (RBV:2007) el socialismo del siglo XXI se caracteriza predominantemente por:

- Promover el desarrollo de una economía socialista, identificada con la propiedad social y reforzada con una propiedad estatal orientada a favor de las mayorías populares. En ese marco sería fundamental el aporte atribuido a las empresas de producción social (EPS). Ahora, como conjunto, el proyecto resulta bastante indefinido y aunque apunta hacia avances en un sentido anti-capitalista ello forma parte de un propósito de largo plazo. Esto no impide que este proyecto represente un desincentivo para la inversión privada cuyo aporte es reiteradamente eludido o subestimado por el mismo.
- Impulsar una democracia participativa que ha tendido a plantearse tradicionalmente, dentro del movimiento bolivariano, como una alternativa (sustitutiva) frente a la democracia representativa. Se asocia con esa idea la instauración de un Poder popular que canalizaría esa “nueva democracia” mediante una variedad de consejos (comunales, de trabajadores, de estudiantes, entre otros). Estos consejos romperían con los mecanismos de representación tradicionales porque fomentarían la vocería y no la representación, idea según la cual los voceros son traductores auténticos de los intereses de quienes los designan. Estas ideas no hacen referencia explícita a la autonomía y pluralidad que es propia de la diversidad de actores en la tradición democrática representativa. También esquivan la referencia a la perspectiva de alternabilidad futura en el poder por parte de fuerzas distintas a las oficialistas, a pesar de la frecuente preocupación que se expresa nacional e internacionalmente a ese respecto. En las propuestas del 2007 empezó a asomarse la figura de la comuna que adquiriría fuerza como centro de la propuesta de Estado comunal a partir de un conjunto de leyes promulgadas en 2009 y 2010.
- Se supone que las dos orientaciones precedentes, junto con el esfuerzo del Estado en el campo social, sobre el que -como veremos- hay pocas formulaciones sistemáticas, producirán una mejora importante de la calidad de vida de la mayoría de la población.

A pesar de la relevancia que tienen esas ideas, las ambigüedades ideológico-programáticas persistirían porque se supone que se está ante una prolongada transición hacia el socialismo y porque, como se mencionó con anterioridad, no se especifica un horizonte de tiempo para que la propiedad social, que es la que se exalta sin mayores argumentaciones y fundamentaciones, se haga predominante en la economía venezolana. Por su lado, la democracia participativa y el Estado comunal no lograron definir -hasta el 2012- un modelo ampliamente legítimo y creíble que suplante los mecanismos electivos y representativos plurales que tienen como una de las bases de su legitimidad el ser fuentes de la propia elección del presidente Chávez y de quienes le han apoyado.

Ahora, si bien se producen importantes virajes en el campo político-ideológico y esos cambios se expresan de manera bastante clara y relativamente acompañada en las políticas

económicas ¹⁷ y en materia político-institucional ¹⁸, ellos no se evidencian marcadamente en la política social formulada ni en la política social realizada. Ciertamente se produce la novedad de las misiones desde el 2003. Pero estas no son objeto de una reflexión sistemática que logre caracterizarlas como un nuevo tipo de política social. Tampoco, ni la política social ni esas misiones sufrirán alteraciones mayores del 2007 en adelante, pese al viraje político-ideológico registrado en estos últimos años ¹⁹.

Como el chavismo es una fuerza acentuadamente personalista, las ideas postuladas por Hugo Chávez en su discurso son una referencia básica para identificar los cambios y etapas ideológico-políticas de ese movimiento. Pero, esa relevancia no significa que no haya existido heterogeneidad ideológica en el chavismo, aunque puede estimarse que la misma se fue reduciendo con el tiempo, tanto por la gradual separación de diversos apoyos iniciales y, en especial, de una gran parte de la izquierda políticamente democrática (el MAS, SI y grupos asociados con Miquilena, y el Podemos y PPT originales ²⁰ a los que se asociaron individualidades como Henri Falcón) como por una menor indefinición ideológica desde el 2007 en adelante. En esta etapa, y al menos hasta el 2012, en el chavismo privarán propuestas ideológicas de izquierda “doctrinaria” u “ortodoxa”, asociadas con las ideas que pasaron a ser predominantes en el discurso de Chávez y de los sectores oficialistas más identificados con aquellas; pero ellas conviven con otro amplio sector dirigencial profundamente pragmático y con otra disminuida tendencia de izquierda democrática que, no obstante, podría tener una

¹⁷ Esos cambios se producen tanto en las políticas económicas formuladas como, en menor grado, en las ejecutadas. Adquieren una nueva fuerza planteamientos como la propiedad social y la economía comunal (junto con ideas más extrañas como el trueque) aunque -en la práctica- ello se haya traducido en especial en la “normalización” de los controles (como el cambiario y de precios) en la economía, en cierta propensión hacia las expropiaciones y estatizaciones (sobre todo entre 2007 y 2010) y en el crecimiento del capitalismo de Estado (véase Guerra: 2013) y no en alguna pretendida expansión de una economía alternativa o socialista innovadora: ésta es sumamente reducida en tamaño (Álvarez:2009) y es frecuentemente mantenida con vida artificial por medio de subsidios estatales.

¹⁸ Sobre todo en las políticas formuladas aunque también con avances en las ejecutadas en esa materia. La promoción del poder popular se combina con el rechazo hacia la descentralización político-administrativa y hacia las gobernaciones y alcaldías y se acentúan marcadamente desde el 2007 distintos rasgos autoritarios: debilitamiento creciente de la separación de poderes; inhabilitaciones; desarrollo de persecuciones político-judiciales que llevan al exilio o -menos frecuentemente- a la cárcel a opositores; presión variada para la autocensura de los medios privados; negación de las competencias a los electos -sean asambleístas o algunos de los gobernantes- básicamente si son opositores, etc. Más detalles al respecto en el capítulo 6.

¹⁹ En 2011 y 2012 se priorizarán unas misiones relativamente nuevas como Vivienda Venezuela, Amor Mayor e Hijos de Venezuela; pero ellas no implican una redefinición sustancial de la difusa concepción o fiscalista sobre esos programas. Por otro lado, se hizo común decir -desde ese sector político- que las misiones sólo eran posibles en socialismo; eso tal vez era una buena consigna, pero no parece factible sustentar argumentativamente dicha idea, al menos si se le da al socialismo la connotación de un tipo de sociedad no capitalista, que dista mucho de existir en Venezuela, como lo reconoce el propio oficialismo. Se trata de programas que, sin juzgar por ahora sobre su calidad y con excepción de algunos experimentos un poco exóticos como Vuelvan Caras o Che Guevara, podrían ser instrumentados por gobiernos de diverso signo ideológico.

²⁰ Aunque en el momento de su separación del chavismo, en 2007 y 2010 respectivamente, en los partidos Podemos y PPT predominaron los sectores críticos frente al oficialismo, al ser asignadas en 2012 las siglas partidistas -por decisión judicial- estas le fueron atribuidas a las tendencias pro-chavistas.

potencial conexión con una gran parte de la militancia de base, que parece muy poco inclinada hacia los modelos “socialistas reales”²¹.

El panorama ideológico-político expuesto anteriormente, nos permite recalcar que la política social formulada no expresó destacadamente los cambios manifestados en ese marco, lo que podremos evidenciar a continuación al revisar las características de las formulaciones durante la segunda etapa de la política social.

En el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 se detectaron numerosas fallas técnicas como la marcada debilidad del análisis situacional y la vaguedad de muchas de las medidas propuestas (como comentamos en 3.1). Pero las carencias metodológicas en materia de planificación se acrecientan en el **Plan de Desarrollo Económico y Social (PDESN) destinado al período 2007-2013** (más conocido como “Proyecto Simón Bolívar-Primer Plan socialista”) que será expresión, en algunos campos, de la etapa ideológica “socialista-comunal”. Aunque este tipo de Plan sólo se propone formular unos lineamientos generales, se supone que parta de y presente unos análisis situacionales (diagnósticos en la terminología tradicional) que sean la base de referencia de los objetivos que se formulan y que, también, se esbocen los recursos financieros que pueda demandar su realización así como las fuentes para su obtención identificando, de ser necesarios, los principales cambios jurídicos y administrativos que puedan requerirse. Es probable que muchas de esas previsiones puedan sufrir modificaciones y necesitar de ajustes; pero no contar con ellas implica dotar a esas propuestas de una baja credibilidad, de un aura de inviabilidad desde sus propios inicios. Tal es el primer gran problema de este PDESN.

Se constata también en ese “Proyecto Simón Bolívar” otra variedad de problemas resaltantes: una relación casuística, bastante arbitraria, entre los enunciados de algunas de las directrices de complicada traducción operacional (como las de la nueva ética socialista o la suprema felicidad social) y los objetivos que se les atribuyen (¿qué incluyen, qué excluyen aquellas directrices?); una explicación doctrinaria bastante abstracta sobre varias de esas directrices que, en medio de una terminología de inspiración marxista, presenta rasgos confusos

²¹ A este respecto la opinión de la población venezolana con respecto al régimen cubano puede considerarse como una referencia particularmente pertinente. La encuesta de Gumilla de 2009, mencionada en una nota anterior, permitió identificar 4 grupos valorativos sobre la democracia en Venezuela: los socialistas moderados (33%); los socialistas del siglo XXI (31%); los demócratas liberales (27%) y los autoritarios (9%). En esos distintos grupos el rechazo hacia el régimen cubano es muy acentuado y en el que es menos marcado (el de los demócratas socialistas del siglo XX, que es el que se identifica más intensamente con el régimen chavista) se opta abiertamente –al consultarse sobre preferencias internacionales- por un tipo de gobierno como el de Lula en Brasil, que es también el mejor valorado por el grupo socialista moderado (Virtuoso:2010). Salamanca (2010; 408-409) destaca que -en el estudio cualitativo asociado con el precedente- tanto entre opositores como entre los no alineados (ni-ni) hay un rechazo drástico hacia un régimen como el cubano, en tanto que entre los chavistas, aunque es más frecuente que se reconozcan algunos logros positivos de ese régimen en materia social, se le tiende a valorar también como un modelo inadecuado para Venezuela y propio de épocas históricas superadas. Una encuesta de Datanálisis, de Agosto de 2010, confirma lo anterior: 92,5% de la población rechaza que Venezuela tome como ejemplo al régimen cubano, valoración con la que coincide 77% de los encuestados con simpatías chavistas (Gil Yepes: 2011; 56).

y desordenados; y, por otro lado, el simple enunciado de una lista de objetivos que ni siquiera intentan ser explicados en su significado, como –por lo menos- intentó hacerlo el Plan 2001-2007.

Este Plan 2007-2013 anuncia que el país se orientará, en ese período, hacia la construcción del socialismo del siglo XXI, mediante siete directrices: nueva ética socialista; suprema felicidad social; democracia protagónica revolucionaria; nueva geopolítica nacional; Venezuela como potencia energética mundial; nueva geopolítica internacional.

La política social, en los términos que la hemos definido en este trabajo, puede ser asociada -sobre todo- con la directriz de la suprema felicidad social que es enfocada, en sus dos páginas de desarrollo explicativo, de acuerdo a unos términos extremadamente abstractos y en los que se combinan asuntos de diverso tipo, desde la definición de las relaciones de producción socialistas y el papel que se prescribe para la producción social en el nuevo modelo de desarrollo, pasando por la alusión a una variedad de factores de desigualdad que existen en la sociedad capitalista hasta la referencia genérica a los problemas ambientales nacionales y mundiales. En ese marco, hay apenas una pasajera mención a las misiones sociales, a pesar de la relevancia que estas han alcanzado en la gestión pública en general y en la gestión social en particular. Pero, como aludimos antes, en relación con esta directriz se carece de cualquier tipo de análisis situacional explícito, que aborde los principales problemas sociales (o, más genéricamente, los que puedan vincularse con la felicidad social), y tampoco hay un examen sobre los logros y limitaciones de los programas instrumentados en el país como, por ejemplo, en el caso de las misiones.

La directriz de la “suprema felicidad social” se distribuye en 5 Objetivos: 1) Reducir la miseria a cero y acelerar la disminución de la pobreza; 2) transformar las relaciones capitalistas de producción sustituyéndolas por relaciones socialistas basadas en la propiedad social; 3) fortalecer las capacidades básicas para el trabajo productivo; 4) promover una ética, cultura y educación liberadoras y solidarias; y, 5) profundizar la solidaridad con los excluidos de América latina y el Caribe.

A partir de esos variados objetivos se exponen ocho estrategias y políticas para realizarlos que son: 1) Superar la pobreza y atender integralmente a la población en situación de extrema pobreza y máxima exclusión social; 2) profundizar la atención integral en salud de forma universal; 3) garantizar el acceso a una vivienda digna; 4) profundizar la universalización de la educación bolivariana; 5) masificar una cultura que fortalezca la identidad nacional, latinoamericana y caribeña; 6) garantizar una seguridad social universal y solidaria y los mecanismos institucionales del mercado de trabajo; 7) garantizar la administración de la biosfera para producir beneficios sustentables; y 8) fomentar la participación organizada del pueblo en la planificación de la producción y la socialización equitativa de los excedentes. A su vez esos objetivos y estrategias se subdividen en sub-estrategias y sub-políticas apenas

enunciadas y bastante obvias en la mayoría de los casos, por lo que no es de mayor interés referirlas explícitamente aquí.

En ese Plan hay algunas otras referencias a la política social como la estrategia política de convertir los espacios escolares, en espacios para la enseñanza y la práctica democrática, que está incluida en la directriz de la democracia protagónica revolucionaria y que posiblemente se haya insertado en este campo por el vínculo con el “motor constituyente” de “Moral y luces”, al que nos referiremos luego. También el fortalecimiento de la ciencia y la tecnología aparece asociado con la directriz del modelo productivo socialista; y, la mejora del hábitat y el desarrollo de un sistema de ciudades intermedias es incluido en la directriz de la nueva geopolítica nacional.

Pero, como puede verse, es poco lo que se perfila en el Proyecto Simón Bolívar en cuanto a las prioridades de la política social y a la viabilidad que ellas podrían tener, lo que es una de las expresiones de la acentuada debilidad que caracteriza a la política social formulada, entre el 2007 y el 2012, lo que –como anticipamos- también marcó al **programa electoral 2013-2019** (que se dio a conocer en Julio 2012 como el “**programa de la patria**”) que presentó Hugo Chávez para las elecciones de Octubre de 2012.

En su marco general, este documento se presenta como un programa “de transición al socialismo y de radicalización de la democracia participativa y protagónica” siendo que esta última implica el fortalecimiento del Poder Popular que se concibe como la prioridad del programa y como la base fundamental para acelerar aquella transición. Con la realización de ese programa se pretende traspasar la “barrera del no retorno”, haciendo “irreversible el tránsito al socialismo”. A pesar de las connotaciones autoritarias de esas expresiones, el programa reconoce que no se puede precisar cuándo se alcanzará el “grandioso horizonte” de esa “irreversibilidad” (textos entrecomillados son de GPP:2012; 2-3).

Aunque este programa no se reducirá a unos simples enunciados, sin mayor explicación de su significado, como los que presentan los objetivos del PDSEN 2007-2013, el mismo también carece de análisis situacionales que orienten la formulación de esos objetivos (entre otras fallas metodológicas) aunque, por tratarse de un programa electoral, se entiende que no cumpla con ciertos rigores técnicos²². Pero, aún así, son notables algunas carencias.

Por ejemplo, aunque se comenta que el fomento del poder popular fue la prioridad del Proyecto Simón Bolívar (el plan 2007-2013) no hay balance –por genérico que sea- sobre los avances que ha tenido, sus limitaciones y fortalezas. Por otro lado, se menciona la importancia de consolidar la propiedad social en el campo productivo, idea que también se postuló en el

²² Esta crítica en materia metodológica puede ser injusta, al tratarse de un programa electoral y no de un Plan. Sin embargo, hay que considerar que, para las elecciones de abril de 2013, Nicolás Maduro presentó ese mismo programa como el suyo y, en octubre de ese año, lo entregó a la Asamblea Nacional que lo aprobó en noviembre, sin cambios muy significativos, como Plan de la Nación para 2013-2019. En este caso cobra mucha más validez y pertinencia aquella crítica, aunque no abundaremos sobre esto por desbordar al período de nuestro análisis.

plan anterior; pero no se dice nada sobre los adelantos registrados en esa materia ni sobre la escasa repercusión que tuvieron las empresas de producción social (EPS), principales figuras organizativas asociadas con esa economía socialista en el plan 2001-2007. Por eso y por el pobre resultado que, hasta donde se sabe, ha tenido la casi totalidad de los ensayos económicos no “convencionales” promovidos por el Estado en materia de economía “socialista”, se generan muy marcadas dudas con los simples anuncios de creación de una vigorosa economía comunal que es el nuevo núcleo central de esa propuesta y que es pregonada sin mayores argumentos sobre sus características y su viabilidad. Y, por supuesto que es llamativo que en la presentación general de este programa no haya referencia a las misiones sociales (la principal novedad de la política social de esta gestión) y que estas ocupen un lugar relativamente accesorio entre los objetivos del programa, aunque la mención a estas sea mayor a la mostrada en el Plan 2007-2013.

El programa de la patria define 5 grandes objetivos históricos: 1) Defender y consolidar la independencia nacional; 2) Continuar avanzando en la construcción del socialismo bolivariano del siglo XXI como alternativa al capitalismo; 3) Convertir a Venezuela en una potencia en lo social, político, y económico; 4) Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional; y 5) Contribuir a la preservación de la vida en el planeta. En lo fundamental las propuestas en materia de política social están postuladas en el marco del segundo de esos objetivos y no tanto en el objetivo 3, que está centrado en lo económico aunque su enunciado se preste a confusión, ya que menciona lo social y lo político.

Dos de los 5 objetivos nacionales integrados en el segundo objetivo histórico contienen referencias importantes hacia la política social, aunque estas están principalmente registradas en el objetivo 2.2 “Construir una sociedad igualitaria y justa” que se desagrega en 3 objetivos estratégicos:

- “2.2.1 Profundizar el impulso a la transformación de las relaciones del pueblo con la naturaleza, con el Estado, con la sociedad, con el proceso de trabajo y con el pensamiento”. Este objetivo estratégico se desagrega, a su vez, en el enunciado de 42 objetivos generales con referencias bastante globales a políticas laborales y de seguridad social, culturales, de protección hacia grupos sociales discriminados (con referencias expresas a indígenas, mujeres, jóvenes y presos), y a políticas deportivas, con una muy puntual mención a otras materias como el apoyo a la ciencia y la tecnología.
- “2.2.2 Profundizar la condiciones que aseguren para la familia venezolana, la mayor suma de seguridad social y suprema felicidad, a partir de valores y principios de respeto, igualdad, solidaridad, corresponsabilidad, enmarcada en la justicia social como esencia de la construcción del socialismo”. Este objetivo estratégico se desagrega en 36 objetivos generales con 4 objetivos referidos a la importancia de combatir la pobreza y la desigualdad; 11 destinados a la educación con especial valoración a la prosecución del

avance de la masificación educativa (enfazando en la expansión del maternal -hasta 40% de cobertura-, de educación media -hasta 100% de cobertura- y técnica -hasta 40%- y de la universitaria), sin mayor mención a los problemas de calidad educativa; 15 objetivos están destinados a salud y nutrición; 5 objetivos atañen al desarrollo de la propiedad social y del sistema económico comunal; y, otro objetivo se refiere a la convivencia comunitaria.

- “2.2.3 Consolidar las Grandes Misiones Socialistas como instrumento revolucionario de nivel superior que permita profundizar en la construcción de la justicia social, tal y como se ha hecho con la Gran misión Hijos de Venezuela y la Gran misión en Amor mayor” (p.22). Se mencionan 4 objetivos para el fortalecimiento organizativo y financiero de las Grandes misiones actuales y por crear, completando “(...) el proceso de redimensionamiento de las misiones, a la luz del cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas o para atender nuevos retos” (p.22). Al hacer esta referencia es oportuno señalar que, más adelante, en el objetivo 2.5.2.1 el programa se plantea “(...) Revisar para fortalecer y expandir el sistema de misiones y Grandes misiones, como formas de participación del pueblo en la nueva institucionalidad democrática” (p.25).

Por otra parte, al abordar el objetivo nacional 2.3 referido a la consolidación y expansión “del poder popular y de la democracia socialista” se alude a la participación protagónica del pueblo organizado –especialmente a través de los consejos comunales- en la atención social de diversos grupos y en distintas materias, proponiéndose la consolidación de unos 43.000 Comités de Prevención y Protección Social en los Consejos comunales para “afianzar las políticas especiales, desde la comunidad, para la población en mayor vulnerabilidad; niños, niñas y adolescentes, adultos y adultas mayores, personas con discapacidad, personas en situación de calle, personas con adicciones, población sexo-género-diversa, entre otros” (p.23). En asociación con ello se prevé fomentar la transferencia de competencias hacia esas instancias de participación popular, incluyendo en ello una variedad de programas sociales y brindándole importancia a estos mecanismos en el fomento de la recreación y del combate a la pobreza. También en vinculación con esas propuestas, en el marco de la campaña electoral el Presidente Chávez comenzó a difundir la idea de las micro-misiones que, en un inicio, serían asociadas -sobre todo- con las comunidades locales aunque luego en sus primeras aplicaciones -en el 2013- se dirigieron sobre todo hacia servicios particulares (determinados hospitales específicos, por ej.).

En suma, en el programa de la patria hay una variedad de referencias a la política social que, sin embargo, son bastante imprecisas aunque ello –como anticipamos- era bastante comprensible al tratarse de una oferta electoral. Pero cuando en 2013 aquella plataforma se convierte en la base principal del Plan nacional para 2013-2019, sin introducir cambios demasiado significativos en su formulación, las distintas deficiencias para orientar la acción estatal pasan a cobrar una mayor gravedad, como señalamos previamente.

Más allá de las carencias que presenta la política social formulada en los principales planes oficiales, es conveniente analizar la complementación que puedan representar otros medios de difusión de propuestas. Hubo algunos hitos político-programáticos (como el Nuevo mapa estratégico y la plataforma de los 5 motores, que incluiría la referencia al proyecto de reforma constitucional) generados desde el oficialismo durante esta 2ª etapa de la política social; pero, como veremos brevemente, ellos añaden unos aportes muy genéricos o muy puntuales en materia de política social. Por su parte, las leyes que se aprueban en este lapso tienen las restricciones propias de ese tipo de instrumentos, en el sentido de que su nivel de especificidad y operabilidad tiende a ser limitado.

En el **nuevo mapa estratégico** (Chávez: 2004), trazado por el presidente Chávez en sus intervenciones en una reunión –celebrada el 12 y 13 de Noviembre de 2004- con sus más importantes colaboradores políticos en el país, destinada a fijar nuevos rumbos de acción, en especial hasta las elecciones del 2006, se plantearon diversas ideas y propuestas importantes acerca de la trayectoria recorrida por el oficialismo y de las propuestas de este sector hacia el futuro. Aún faltaba la identificación del socialismo del siglo XXI como el nuevo “rótulo” de presentación del proceso revolucionario, que sería enarbolado pocos meses después; sin embargo ya se prefigura en ese documento la reforzada importancia de avanzar aceleradamente “en la construcción del nuevo modelo de participación popular” (p.38), además de subrayarse – con acrecentado énfasis- el rechazo hacia la descentralización, concebida como una estrategia de debilitamiento del Estado nacional, y con respecto a la cual el Presidente Chávez manifestó que “(...) A mí nunca me ha gustado ni siquiera la palabra descentralización” (p.69).

En ese “mapa”, dedicado sobre todo a definir estrategias propiamente políticas, la reflexión sobre la política social tuvo un muy limitado espacio. El Presidente Chávez recalcó la prioridad de la lucha contra la pobreza para el proceso venezolano (p.59;61), lucha para la que el instrumento principal sería brindarle poder a los pobres (p.35). Destacó especialmente la importancia de consolidar las Misiones (p.35) con particulares (aunque pasajeras) menciones a Barrio Adentro (p.35;68) y Vuelvan Caras (p.49) y a la necesidad de organizar políticamente a los estudiantes de las Misiones educativas (p.29), a los Comités de Salud de Barrio Adentro, a los Comités de Tierra Urbana y a las Mesas Técnicas de agua (entre otras instancias comunitarias) en asociación con el proceso de transformación de las unidades de batalla electoral en unidades de batalla endógena (p.40).

Otro hito político-programático producido durante esta segunda etapa sería la estrategia de **los cinco motores constituyentes** de la revolución bolivariana hacia el socialismo del siglo XXI, que el Presidente Chávez anunció poco después de su reelección a la Presidencia en diciembre de 2006, en la que alcanzó el 63% de los votos tratándose de la más alta votación nacional que obtuvo el oficialismo entre 1998 y el 2012. Esos 5 motores son una clara expresión del proceso de radicalización político-ideológica y eran: 1) la solicitud de una ley

habilitante por 1 año y medio; 2) la *propuesta de reforma constitucional* para crear un Estado de derecho socialista lo que -a juicio de muchos- requería la realización de una constituyente, y no sólo una reforma constitucional, pues implicaba un cambio sustancial de la Constitución; 3) el motor de *moral y luces* para crear una educación con valores socialistas, tanto dentro como fuera de las aulas; 4) el *reordenamiento socialista de la geopolítica nacional*, encaminado a redefinir la descentralización; y, 5) la *explosión del poder popular*, para ir sustituyendo gradualmente el Estado burgués y sus instancias municipales, desde los Consejos comunales.

Como puede verse, es principalmente el tercer motor el que tenía una asociación con la política social en materia educativa; pero, su proceso de realización se preveía como bastante lento y su anuncio generó múltiples rechazos -desde el mismo 2007- de parte de organizaciones gremiales, de organizaciones de padres y representantes y también -a nivel universitario- de variadas organizaciones estudiantiles.

En el marco de la **propuesta de reforma constitucional** (CNE:2007) lo atinente a la política social ocupó un lugar muy accesorio, aunque algunas de las pocas proposiciones referidas a ese campo fueron ampliamente divulgadas por el oficialismo bajo el supuesto de que podrían ser populares y atraer apoyos para ese referéndum. Estas propuestas en materia social eran, principalmente, la reducción de la jornada laboral de un máximo de 44 horas a 36 horas semanales (art.90) y la creación del Fondo de Estabilidad social para trabajadores y trabajadoras por cuenta propia (reforma del art.87) que facilitaría el acceso de trabajadores del sector informal y de las amas de casa a diversos derechos laborales y a mecanismos de seguridad social como “jubilaciones, pensiones, vacaciones, reposos pre y postnatal y otros que establezcan las leyes”²³.

También se plantearon otros asuntos asociados con lo social:

- Con la reforma del art. 109 se pretendía cambiar la definición de la comunidad universitaria como integrada por profesores, estudiantes y egresados para incluir también en ella a los empleados y obreros, de modo que estos participaran en el proceso de elección de las autoridades de esas casas de estudio, especificándose además que esto se haría mediante una votación paritaria de todos los integrantes de esa comunidad ampliada. Además, se establecen unas reglamentaciones electorales de suma especificidad (tratándose de detallismos impropios para una Constitución) como la de que las elecciones universitarias deberían decidirse en una sola vuelta. Esa minuciosidad evidencia el empeño de buscar mecanismos para el control político de las universidades autónomas por parte del oficialismo, que ha tenido una influencia limitada entre el profesorado y el alumnado de esas casas de estudio.

²³ Muchos expertos señalaron durante el debate que esas dos propuestas sociales no necesitaban de una reforma constitucional para ser objeto de legislación, ya que eran compatibles con el marco de la Constitución de 1999.

- Se propuso la reforma del art. 141 incluyendo una diferenciación de las administraciones públicas en dos tipos: las administraciones tradicionales o burocráticas “que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta Constitución”; y, las misiones, “constituidas por organizaciones de variada naturaleza creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales”. Esta proposición parecía convertir así las misiones en un modelo de administración y ya no solamente en un tipo de programa social.
- Con las propuestas de reforma de los artículos 156 y 164 no solamente se plantea quitarle las competencias a los estados en materia de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos que le había asignado la Constitución de 1999 sino que, en una formulación que tendió a pasar inadvertida, al proponerse eliminar la especificación de que son las políticas y los servicios de educación y salud de carácter *nacional* los que son competencia del Poder Público nacional, se abre la perspectiva de que se anule la prestación de ese tipo de servicios por parte de Gobernaciones y Alcaldías, en tanto que materias de competencia concurrente²⁴.
- Con la reforma del art.184, se especifica que las transferencias de servicios sociales que gestione el Estado se harán hacia comunidades organizadas, explicitando que ello involucra a “consejos comunales, comunas y otros entes del Poder popular” (en ese artículo la Constitución menciona genéricamente a los grupos vecinales). Los asuntos transferibles son variados como antes, aunque al plantear las transferencias involucradas en la participación de esas organizaciones en los procesos económicos se añade que ello está encaminado a “la construcción de la economía socialista”.
- Con la reforma del art. 329 se propone que la Fuerza Armada Bolivariana sea “amparada por un sistema de seguridad integral propio” contraviniendo las propuestas de creación de un sistema de seguridad social integrado y universal.

Ese proyecto de reforma constitucional fue rechazado en diciembre de 2007 por una cerrada votación. Pero, a pesar de ese rechazo, en los años siguientes varios de sus contenidos fueron incluidos o convertidos en leyes. En algunos casos ello ocurrió porque no se requería de una reforma constitucional para desarrollarlos legalmente; pero, en otros casos se promulgaron normativas legales a pesar de su probable inconstitucionalidad, aunque esta inconstitucionalidad fue negada -sin embargo- por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) que se

²⁴ La Constitución de 1999 dice en el art. 156 que son competencia del Poder público nacional: “24. Las políticas y los servicios *nacionales* de educación y salud” lo que abre la posibilidad de que estados y municipios participen en la prestación de esos servicios. En la propuesta de reforma se elimina la palabra nacionales quedando entonces – tácitamente- todos los servicios de salud y educación como competencia exclusiva del Poder Público nacional.

enmarcaría para ello en el adaptable “nuevo constitucionalismo” formado al calor de “la revolución”. Es conveniente puntualizar que, en materias sociales como las mencionadas, sería básicamente el caso del cambio de la legislación universitaria el que movería a conflictos en cuanto a su constitucionalidad, pues varias de las otras propuestas podían ser desarrolladas legalmente sin necesidad de reformar la Carta Magna.

Finalmente, es muy importante que destaquemos que uno de los elementos que caracterizó a la exposición de las distintas políticas y programas sociales, durante todas las gestiones presidenciales desde 1999, fue el marcado uso de los mensajes presidenciales mediáticos para esa actividad. Pero esta vía de formulación de políticas implica variados riesgos de ineffectividad e inviabilidad, especialmente el peligro de tomar decisiones sin un análisis básico de las alternativas de intervención frente a los problemas y de las exigencias y dificultades de instrumentación que implican. Se trata de un equívoco voluntarista que parece suponer que al adoptar una decisión genérica lo que falta es una real decisión de los directivos e instituciones para que se apliquen las órdenes. Cañizález realiza una interesante revisión sobre estas características de lo que designa como la “presidencia mediática” de Hugo Chávez:

“Dos espacios son expresión de esta acción. Por un lado está el uso de las cadenas nacionales de radio y televisión, y por el otro su programa dominical *Aló, Presidente*. Durante sus extensas intervenciones mediáticas el presidente no sólo hace anuncios, sino que toma decisiones de política pública, cambia a integrantes de su gabinete, reprende a sus colaboradores, delinea las estrategias políticas de su partido, adoctrina a sus seguidores, etc. Se trata de un hecho sin precedentes en Venezuela [...]: el presidente gobierna desde lo mediático” (Cañizález: 2012; 16-17)²⁵.

Por supuesto que lo anterior no significa que se gobierne solamente desde lo mediático, pero esta dimensión tiene un peso totalmente inusual y, a través de ella, parecen evidenciarse características de la toma de decisiones que, en muchos casos, se ratifican luego cuando se buscan y no se consiguen otros soportes de estas decisiones, ausencia que carece de razones de peso, puesto que su difusión solamente podría favorecer la imagen de la política social y de sus programas. Con respecto a la toma de decisiones, Cañizález apunta que:

“En no pocas ocasiones, durante su largo mandato, el jefe de Estado dicta pautas, anuncia decisiones y cambia estrategias estatales que parecen tomar por sorpresa incluso a sus más cercanos colaboradores. Esto, desde nuestra perspectiva, representa una tendencia oficial, que en particular recae sobre la figura del presidente: muchas

²⁵ De acuerdo a cifras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre Febrero de 1999 y Julio de 2009, es decir en 10 años y medio, “los medios de comunicación venezolanos transmitieron 1923 cadenas presidenciales. Equivalentes a 1254 horas y 41 minutos, o, lo que es igual, a 52 días no interrumpidos de emisión de mensajes del mandatario” (CIDH en *Ibid.*; 98). Eso también implica que, en promedio, se habría hecho uso de las cadenas uno de cada dos días durante los 3.800 días que, aproximadamente están involucrados en ese cálculo. A ello se sumaban las emisiones del *Aló Presidente* (aunque estas no eran objeto de cadenas que incluyeran a las emisoras privadas sino que se difundían mediante la variada red de emisoras televisivas y radiales estatales y comunitario-partidarias) que se divulgaron durante varias horas en la mayor parte de los domingos de las gestiones presidenciales desde 1999, hasta que el Presidente Chávez suspendió estos programas, a partir del 2011, en razón de las limitaciones que imponía la atención a su severa enfermedad.

decisiones que impactan la política pública no responden necesariamente a los planes y programas previamente diseñados; las decisiones parecen inscribirse en la lógica de una puesta en escena televisiva, en la cual el conductor del espacio (el presidente Chávez) tiene un enorme poder para variar el libreto, hacer anuncios y tomar decisiones sin que hayan estado previamente consensuadas dentro del equipo de gobierno” (*Ibid.*; 63).

Y ese autor precisa que:

“(…) se ha desarrollado un modelo de decisionismo mediático, en el cual se hacen anuncios de inmediato, se coloca la urgencia como pretexto para tomar decisiones rápidamente y afrontar problemas de envergadura que por su propia dimensión difícilmente podrán solucionarse exclusivamente con una decisión presidencial” (*Ibid.*; 123)

Muchas decisiones de política social serían anunciadas por las informales vías de esta presidencia mediática lo que contribuiría, muy posiblemente, con algunas de las deficiencias que evidenciarían sus formulaciones y sus ejecutorias.

La revisión de la política social formulada, que hemos presentado en este capítulo, es de interés por varios motivos. Por un lado, se han detectado variadas deficiencias técnicas, que probablemente afectaron la efectividad o viabilidad de lo que intentó realizarse en el campo social. Por otro lado, se ha identificado una elevada adaptabilidad ideológica de la mayor parte de la política social, lo que hace de su calidad y efectividad, y no de alguna condición socialista “esencial” la posible limitante para su prosecución por gobiernos de otro signo ideológico. Otro de esos motivos es la exploración del grado de distancia que existiría entre esas proposiciones y las ejecutorias gubernamentales, sobre lo que podemos anticipar –genéricamente- que es inevitablemente acentuado, considerando las debilidades que hemos descrito antes en la formulación.

Ahora, desde el punto de vista de la legitimidad y la lucha por la hegemonía es el contraste entre las ejecutorias y las aspiraciones “informales” de la mayoría de la población lo que ocupa -a fin de cuentas- un lugar decisivo. Estas aspiraciones de cambio social más que inspirarse en la nueva configuración jurídico-institucional, representada en primer lugar por la nueva Constitución, o en las propuestas de las políticas formuladas -en campos como el social- se inspiran en razones más concretas como: mayores oportunidades de empleo, mejoras del ingreso, mayor seguridad personal, mejores servicios públicos. A ese respecto, como planteó acertadamente Gómez Calcaño (2004; 17), aunque en un sector importante del chavismo se crearon “lazos emocionales y simbólicos firmes y duraderos con el Presidente Chávez”, en otro amplio sector, probablemente mayoritario, el apoyo se fundó en razones pragmáticas o utilitarias, más que en motivos ideológicos o afectivos. En definitiva, para propósitos de análisis los logros alcanzados en materia social son un asunto a explorar más en la política realizada que en la formulada y hacia esa revisión nos encaminaremos en próximos capítulos.

Capítulo 4

EL ASCENSO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL ¹.

El gasto social es una referencia muy útil para el análisis de las gestiones y de las políticas públicas. En Venezuela ese tipo de gasto, que es designado como “*inversión social*” en algunos registros estadísticos, canaliza más de la mitad de los recursos financieros del Estado, lo que es una nítida muestra de su relevancia. Pero además, en el marco de los períodos presidenciales de Hugo Chávez, entre 1999 y 2012, esa importancia se acentuó por la alta prioridad que el régimen político le atribuyó a lo social.

A ese respecto podemos adelantar que, al menos en los años 2006-2009 y 2011-2012, se realizaron las más cuantiosas erogaciones en materia social de toda la historia de las finanzas públicas venezolanas, superando claramente los máximos niveles que había alcanzado el gasto social en 1978, 1981 y 1997, al amparo de anteriores auges de los ingresos petroleros (Aponte:2006). Razones como las expuestas lo convierten en una de las principales variables para la periodización de la política social durante las gestiones del Presidente Chávez.

Sin embargo, en contraste con esa relevancia, hay pocos estudios sistemáticos que traten sobre el gasto público social venezolano, especialmente desde el 2006 en adelante, es decir durante su etapa de mayor expansión. Entre las razones que explican ese vacío investigativo podemos destacar las dos siguientes:

- Por un lado, tradicionalmente el estudio y registro del gasto social venezolano se ha centrado en los cálculos sobre los desembolsos del gobierno central. Pero, esa visión sobre el gasto es muy incompleta y se ha vuelto especialmente insuficiente ante el desarrollo de la descentralización -desde los noventa- y luego, ante el peso adquirido, sobre todo a partir del 2004, por los mecanismos “extra-presupuestarios” (como el gasto social directo de PDVSA, por ej.).
- Por otro lado, la información oficial sobre los gastos distintos a los del gobierno central ha sido comparativa e históricamente imprecisa, sobre todo en materia de gastos sectoriales como los sociales.

Así, la combinación entre una tradición de estudio restringida al gasto social del *gobierno central* (GSGC) y la dificultad de acceder a información sobre otros canales del gasto social oficial, contribuye a explicar que se hayan producido muy pocos análisis sobre el gasto social en los años más recientes.

También, una cautela extrema en el manejo de los datos puede generar una reticencia complementaria hacia la investigación del gasto social venezolano, al

¹ La referencia al gasto social equivaldrá al gasto público social y se identificará con las siglas GS. Es conveniente anticipar que en este trabajo los valores reales o constantes están expresados en la escala monetaria (el llamado *bolívar fuerte*) vigente desde el 01-01-2008.

favorecer una actitud de espera para contar –en un impreciso futuro- con cifras oficiales más completas y confiables.

No hay duda de que disponer de estos datos de alta calidad es lo deseable; pero, mientras se alcanzan esas mejoras estadísticas globales, pueden adelantarse y vale la pena emprender estudios que expliquen la pertinencia y el grado de confiabilidad estimado de los análisis que avancen, al tiempo que aclaran las limitaciones de sus fuentes.

Además, en medio de esas restricciones tradicionales, se han ido produciendo algunas mejoras parciales de la información pública sobre el gasto social que frecuentemente se han desaprovechado. Por ej., desde 1984 la Oficina Nacional -antes Oficina Central- de Presupuesto (ONAPRE-OCEPRE) registra el gasto social acordado a los gobiernos estatales y, desde fines de los noventa, empezó a hacerlo también con una *muestra* importante de gobiernos municipales.

Luego, a partir del presupuesto 2009, la ONAPRE empezó a difundir una serie estadística sobre los gastos acordados en *todos* los municipios (para los años 2004 en adelante), que contempla la desagregación por sectores sociales. Esto permite que, al unirse esa información municipal con la del gasto del gobierno central y la de los gobiernos estatales, se cuente con un buen insumo para calcular el gasto social del *gobierno general* (GSGG), desde el 2004 en particular (véase Recuadro 3).

Igualmente, en una mejora que data también de inicios del 2009, el Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV) adscrito al Ministerio de Planificación generó otro avance parcial que, aunque presenta inexactitudes, permite acercarse al gasto social del sector público (GSSP) como conjunto, brindando datos de interés para los años 2004-2012.

En todo caso, más allá de esas mejoras parciales de la información oficial, debemos insistir en que para el estudio del gasto público social venezolano, es mejor correr el riesgo de incurrir en imprecisiones (derivadas del uso combinado de distintas fuentes de información o del intento de realizar estimaciones, a partir de referencias expertas o –simplemente- razonables, sobre el monto de ciertos gastos cuando no hay cifras oficiales sobre ellos) antes que seguir alimentando una visión tradicional –reducida al gobierno central- que continúe reproduciendo una imagen muy limitada y, por tanto, muy deformada del comportamiento efectivo del gasto público social, como conjunto y en sus sub-sectores.

En este capítulo expondremos el resultado de una organización de las informaciones sobre el gasto público total y social, especialmente entre 1999 y el 2011 ó el 2012 (cuando esto sea posible), proporcionadas por diversas fuentes estadísticas, informaciones que -en lo básico- son combinables y compatibles (véase Recuadro 3). A partir de eso:

- En primer lugar, presentamos una visión general sobre el gasto público social entre 1999 y 2012 en cuanto a: su valor real por habitante; su peso con respecto al PIB; y su participación en el gasto público total.
- Luego, exploramos la tendencia a la centralización del gasto social, centralización sobre todo “indirecta” (entre 2004 y 2012) que acompaña al proceso de ampliación de los llamados fondos “extra-presupuestarios”. En este marco exponemos algunos de los principales registros financieros disponibles sobre el gasto destinado a las misiones sociales.
- En un tercer punto, revisamos genéricamente la distribución del gasto social sub-sectorial.
- Y, en las consideraciones de cierre de este capítulo, reflexionamos sobre los puntos expuestos y acerca de la probable conexión entre la improvisación, como una de las características resaltantes de la gestión social gubernamental desde 1999 y la creciente discrecionalidad en la administración del gasto público, expresada en el fortalecido papel de los créditos adicionales y de los gastos extra-presupuestarios.

Recuadro 3:

LOS TIPOS DE GASTO Y LAS FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS.

Definición de gasto social y de los niveles de gobierno:

En este trabajo usamos la idea de gasto social con el alcance que le atribuyen tradicionalmente la ONAPRE y el SIS OV, lo que incluye a los sub-sectores de: educación; salud; seguridad social; desarrollo social y participación; vivienda y servicios conexos; cultura y comunicación; y, ciencia y tecnología. Con ocasión de la elaboración de la Ley de Presupuesto 2015, la ONAPRE ha recalculado el gasto social de años recientes sumando al turismo como un nuevo sub-sector social, adición que nosotros no hemos adoptado en este estudio.

Hay que precisar que el SIS OV habla de inversión social y que en el marco de este trabajo ese término se asume como un equivalente o sinónimo al de gasto social.

Es conveniente precisar que el análisis del gasto puede involucrar a distintos niveles de gobierno que, para fines de este análisis, pueden definirse mediante los tres referentes siguientes:

- el Gobierno Central como el conjunto de organismos de la Administración Pública Nacional que está sometido a un régimen unificado y centralizado en materia presupuestaria, de ordenamiento financiero y hacendístico (www.ine.gub.uy).
- el Gobierno General es el conjunto formado por el Gobierno Central y los gobiernos territoriales: gobiernos estatales (regionales) y municipales.
- el Sector Público es el conjunto de todos los organismos del Estado, incluyendo los del Gobierno General y los dotados de autonomía presupuestaria con respecto a este, entre los que destacan en Venezuela, empresas estatales como PDVSA y entes financieros públicos como el FONDEN.

Con frecuencia los reportes de Gasto sobre esos niveles de gobierno presentan determinadas limitaciones en la información. Por ejemplo, no siempre se consigna la información completa relativa a *todos* los gastos de determinado nivel de gobierno, lo que ocurre especialmente con los datos sobre el conjunto del sector público, por lo que hay que estar atento a las especificaciones sobre los organismos efectivamente considerados en los registros estadísticos de gasto.

Gasto Total del Sector Público restringido (GTSPr: 1997-2011):

Utilizaremos para este registro la información proporcionada y manejada regularmente por el Ministerio de Economía, Finanzas y Banca Pública (www.mefbp.gob.ve) y por el Banco Central de Venezuela (especialmente, en el Informe económico anual).

El Gasto Total del Sector Público consolidado restringido (GTSPr) incluye a Gobierno Central, PDVSA, IVSS, FOGADE y una muestra de empresas públicas no financieras. Aunque de manera expresa se excluye la gestión financiera del FONDEN, este registro incluye el Gasto de PDVSA, por lo que se supone que integra los aportes de PDVSA a dicho Fondo, excluyendo solamente los aportes que le da el BCV. En medio de sus restricciones (por ejemplo, tampoco incluye el gasto municipal financiado por fuentes de ingresos “propias”) puede considerarse que ha sido el registro más regular y completo sobre el “gasto público total” venezolano.

En la última consulta para este trabajo (17-11-2014), todavía no se disponía de la información del Ministerio de Economía y Finanzas y del BCV sobre el GTSPr para el 2012, lo que restringirá algunos de nuestros cálculos para este año².

Gasto Social del Sector Público restringido (GSSPr: 2004-2012):

En este caso solamente se cuenta con la fuente de información sobre la distribución sectorial-social del gasto del sector público que ofrece el SISOV. Se supone que el registro sobre ese tipo de gasto incluye el gasto social *acordado al gobierno general*; la inversión social de PDVSA; y, los aportes de FONDEN (véanse Cuadros de variables del indicador en www.sisov.mppp.gob.ve).

En Aponte (2010) indicamos que usaríamos una serie acotada sobre este registro porque, aunque el SISOV presentaba una información para años previos al 2004 como perteneciente al gasto social del *sector público*, se trataba en realidad para esos años solamente del gasto social del *gobierno general restringido*, equivalente a la suma del gasto social del *gobierno central y del estatal* y que omite el gasto de otros organismos de la administración pública y el de los gobiernos municipales. Recientemente, el SISOV ha presentado unos registros actualizados de ese indicador que superan en algo –entre 1998 y 2003– al del gobierno general restringido; pero, la diferencia promedio de 4% anual entre el GSGGr (de ONAPRE) y el GSSPr (del SISOV) para esos años parece poca para cubrir los gastos sociales municipales y de PDVSA (y otros organismos), razón por la cual seguimos usando la serie acotada para 2004-2012.

Debe puntualizarse también que hay una incoherencia entre la ficha técnica sobre el gasto social, que dice que la información del SISOV corresponde al gobierno central, en tanto que la nota técnica de los Cuadros de apoyo específica que corresponde a la versión “restringida” del gasto del sector público que expusimos antes (gasto social del gobierno general más el de PDVSA y el del FONDEN). Las características de los datos permiten asumir que se trata de este último caso, aunque puedan existir datos incompletos y sujetos a ajustes. En todo caso, en lo que respecta al GSSPr, esos ajustes han implicado cambios menores en las últimas versiones de los Cuadros mencionados.

El SISOV organiza una información relevante y en el campo del gasto social ofrece registros de gran valor potencial. Pero, es importante que ese sistema elimine inconsistencias informativas en esa materia y que incremente gradualmente su confiabilidad mediante una identificación más apropiada de las fuentes de los datos de los que se nutre, especialmente en lo que

² Es importante indicar que el registro de MEFBP/BCV maneja los gastos *pagados* del sector público restringido en tanto que en otros casos vamos a trabajar con los gastos *acordados*. Eso nos incitó a explorar hace unos años (Aponte:2010) el uso de los datos sobre gasto del *sector público* del SISOV, organismo que presentaba una supuesta serie sobre ese gasto desde 1990 (en www.sisov.mpf.gob.ve). Sin embargo, ese organismo parece manejar en la actualidad (en www.sisov.mppp.gob.ve) unos registros anuales para el gasto total que –por lo menos en el Cuadro de apoyo más actualizado (para 2012)– corresponden al gasto acordado del gobierno central y no a gasto del sector público, lo que la descarta para el cálculo de este nivel de gobierno. Pero, debemos advertir a ese respecto, que el SISOV parece cometer un error cuando calcula el porcentaje del gasto social del sector público en el gasto total, usando para este último caso (en el 2012) el gasto total del gobierno central y usando luego (para 2004-2011) una referencia de gasto total imprecisa y desactualizada (la “inversión pública total” de un Cuadro de apoyo hasta el 2011, que no coincide con los datos del Cuadro que llega al 2012). Esa aparente confusión resulta en una muy probable sobre-estimación del peso de esas erogaciones sociales del sector público en el gasto total, especialmente para los años más recientes.

atañe al gasto complementario al del gobierno general, puesto que este último parece fundarse en la información estadística de la ONAPRE.

Gastos del Gobierno Central, de los Gobiernos territoriales y del Gobierno General:

La fuente que usamos sobre estos registros es la OCEPRE-ONAPRE (Oficina Central/Nacional de Presupuesto, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas). Para el caso del Gobierno Central esta fuente es una de las más utilizadas tradicionalmente. Por otro lado, como mencionamos, desde 1984 proporciona una serie del gasto acordado a los gobiernos estatales. Y finalmente, desde el 2009 difunde la información del gasto acordado a *todos* los municipios aunque en una serie que hasta ahora incluye del 2004 en adelante y no los años previos.

A los fines de ampliar retrospectivamente esa serie hasta 1997 (para contar de ese modo con una estimación del gasto territorial que, sumado al del gobierno central, nos da una estimación del gasto del gobierno general), proyectamos para los años 1997 a 2003 un gasto municipal equivalente a un 55% y un 60% del gasto social y del gasto total atribuido a los gobiernos estatales para esos años, porcentajes que son un promedio anual aproximado de lo que representaron esos gastos municipales para el 2004-2008.

Los datos de la ONAPRE nos permiten entonces contar con los siguientes registros:

Gasto Total del Gobierno Central (1997-2012):	GTGC.
Gasto Social del Gobierno Central (1997-2012):	GSGC.
Gasto Total de los Gobiernos Territoriales estimado (1997-2012):	GTGTe.
Gasto Social de los Gobiernos Territoriales estimado (1997-2012):	GSGTe.
Gasto Total del Gobierno General estimado (1997-2012):	GTGGe.
Gasto Social del Gobierno General estimado (1997-2012):	GSGGe.

Aunque los datos del gasto estatal y municipal para 2004-2012 son registros oficiales, designamos globalmente al registro de los gobiernos territoriales como Gasto “*estimado*” sobre todo porque -como apuntamos antes- para 1997-2003 hicimos unos cálculos municipales imputando un gasto estimado a partir del comportamiento de las erogaciones en otros años.

Debido a las limitaciones para acceder a información sobre el gasto social municipal anterior al 2004 y a la inconveniencia de extender los cálculos estimados acerca de ese gasto local a años previos a 1997, en algunas referencias históricas más generales (desde 1969 y hasta 2011) se usará -para fines comparativos- el **Gasto Social del Gobierno General restringido (GSGGr)**, resultante de la suma del gasto social el Gobierno central con el del gobierno estatal y que se designa como restringido porque no incluye los datos municipales.

Gasto Total y Social extra-presupuestario (GTEP:2004-2011 y GSEP: 2004-2012):

Las estimaciones sobre los gastos de las instancias “extra-presupuestarias” pueden calcularse al restar el Gasto Total o Social del Sector Público restringido (GSSPr) y el del Gobierno General estimado (GGe), registros que están disponibles para los años 2004-11 y 2004-12, respectivamente.

4.1. El Gasto Público Social entre 1999 y 2012³: Una visión general.

Durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez pueden diferenciarse dos fases básicas en materia de gasto público social, fases que coinciden genéricamente con las dos etapas que distinguen al conjunto de la gestión social bajo esos mandatos⁴:

³ Al momento de realizar la revisión final de este capítulo (noviembre 2014) no se cuenta con los registros sobre GTSP del MEF-BCV para el 2012 lo que limitará algunos cálculos para ese año. También conviene advertir que algunos datos son provisionales y están sujetos a ajustes (especialmente desde el 2010) aunque, generalmente esos cambios no son drásticos.

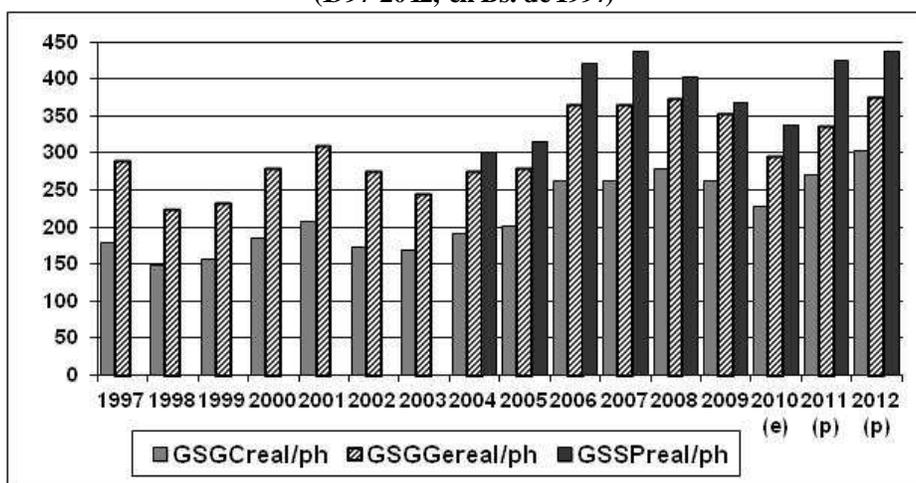
⁴ En 2008 Ecoanálítica diferenciaba tres períodos con respecto al gasto público en general: uno de política “ortodoxa (1999-2001), con una expansión fiscal moderada; otro de contracción fiscal (2002-2003); el tercero, de expansión y voracidad fiscal (2004-2008). A ello podría añadirse un nuevo período de contracción fiscal (2009-2010) sucedido por una acentuada re-expansión en 2011-2012.

- el período 1999-2003, caracterizado por altibajos en el marco de una tendencia a un crecimiento importante del gasto con respecto a los ejercicios gubernamentales previos.
- y el período 2004-2012 en el que, en medio de fluctuaciones, se produce una expansión extraordinaria del gasto social que alcanza -como gasto real por habitante en especial- sus mayores niveles en toda la historia de las finanzas públicas nacionales.

El período 1999-2003, a pesar de las fluctuaciones que pueden verse en el Gráfico 19, muestra un crecimiento significativo del gasto social puesto que el promedio anual de las erogaciones sociales reales por habitante del gobierno general restringido, ya superaba al de todos los gobiernos venezolanos anteriores (Aponte:2006).

Pero ello es comparativamente modesto frente al drástico proceso de expansión del gasto social iniciado desde el 2004, cuya cúspide en materia de erogaciones reales por habitante (en Bs. de 1997) se alcanzó en 2006-2009 y en 2011-2012, cuando este gasto real per cápita llegó a sus mayores registros anuales de toda la historia fiscal venezolana.

Gráfico 19
Venezuela. Gasto social real por habitante del Gobierno Central (GSGC), del Gobierno General estimado (GSGGe*) y del Sector Público restringido (GSSPr). (1997-2012, en Bs. de 1997)



Fuentes: Para el GSGC y el GSGGe, 1997-2012 ONAPRE (VA). En el caso del GSGGe, 1997-2003 se sumaron el GSGC, el GS de los gobiernos estatales (regionales) y el equivalente a un 55% de este último gasto que se imputa como gasto social municipal, considerando el promedio anual registrado por estas erogaciones sociales de los gobiernos locales entre 2004 y 2008. Para el GSSPr: SISOV (2014). Para deflactar por habitante, BCV (2014) e INE (2014). Cálculos propios.-

Nota: En este y los siguientes Gráficos y Cuadros los valores *reales o constantes* están expresados en la escala monetaria (Bs. *fuerse*) vigente desde el 01-01-2008.

La evidencia gráfica es bastante elocuente a ese respecto, pero es conveniente que explicitemos otras comparaciones cuantitativas sobre esa expansión del gasto social:

- Destaca en especial el gasto social real por habitante del sector público (GSSPr) que, para el 2004-2012 registra un promedio anual de Bs. 383 (de 1997) y para 2006-2012 de Bs. 404, habiendo alcanzado un récord histórico de Bs. 430/431 para 2006-2007 y 2011-12, evidenciando -en estos casos en particular- el efecto de una marcada ampliación y/o recuperación del gasto extra-presupuestario.

- Igualmente, puede verse que el promedio anual del gasto social real por habitante del gobierno general estimado (GSGGe) fue -en Bs. de 1997- de 268 para 1999-2003 y de Bs. 335 para 2004-2012, alcanzando sus más altos registros en 2006-09 con Bs. 363 y en 2011-12 con Bs. 355.
- Por su lado, el promedio anual del gasto social real por habitante del gobierno central (GSGC) es de Bs. 178 (Bs. de 1997) para 1999-2003 y de Bs. 251 para el 2004-2012, llegando a sus registros más altos con Bs. 267 para 2006-09 y Bs. 286 para 2011-12.

Al revisar el Gráfico 19 debe resaltarse igualmente que, en medio de los elevados registros que muestra globalmente, se produce una reducción del gasto social por habitante del sector público (GSSPr) entre el 2007 hasta el 2010, siendo que el retroceso de esas erogaciones en ese último año es muy sustancial, bajando a valores cercanos a los del 2005 y poniendo en evidencia la vulnerabilidad de un financiamiento social tan fuertemente asociado a los cambios de los ingresos petroleros⁵. Luego, se constata una recuperación del GSSPr para el 2011 y 2012, aunque puede estimarse -de acuerdo a información preliminar que aporta el SISOV- que aquel problema de la sostenibilidad del gasto social se reactivó en el 2013, año en que las erogaciones sociales reales por habitante parecen haber descendido significativamente⁶.

Además de la anterior visión sectorial, es muy importante anotar que lo que ocurre en el campo del gasto social expresa -de manera genérica e imperfecta- las fluctuaciones del gasto público total real por habitante que se registran en el Gráfico 20. Se aprecia que en el 2006 se alcanzó un muy alto nivel de gasto público total (que era el mayor de este siglo, hasta ese momento) que tendió a disminuir leve y lentamente en el 2007 y 2008, sobre todo en los casos de las erogaciones del gobierno general y en las del sector público, para luego tener un descenso más acentuado en el 2009 y sobre todo en el 2010. Para este último año los egresos del sector público se reducen al nivel de los valores del 2005 y los del GC y del GGe han descendido a valores del 2004.

En contraste con lo anterior, para el 2011 y (según las apreciaciones preliminares) también para el 2012 se produce un ascenso muy pronunciado del gasto público total real por habitante, que habría superado al del 2006 como el más alto de este siglo, en el marco de la recuperación de los precios petroleros y de una ampliación sustancial del endeudamiento para financiar el gasto en estos decisivos años “electorales”.

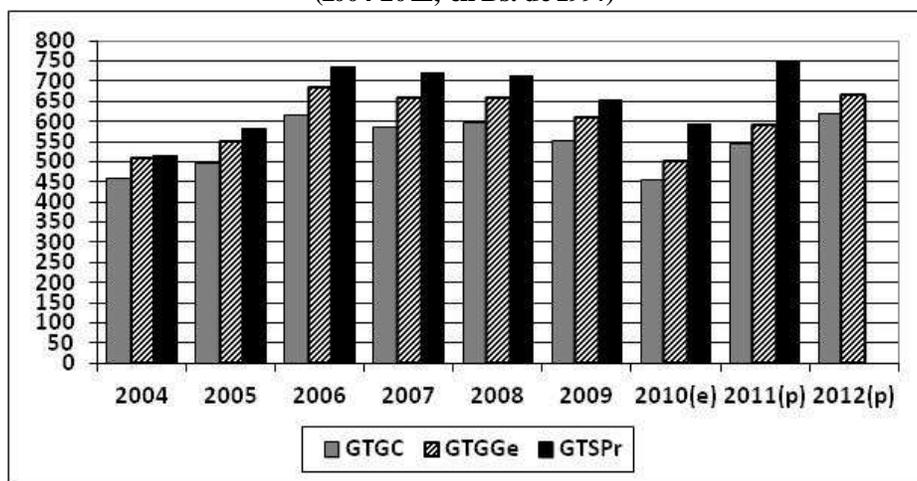
En medio del severo déficit fiscal que registraron las finanzas públicas para el 2012, el futuro de las disponibilidades financieras del Estado sigue pendiendo del inestable hilo petrolero. En el panorama latinoamericano ningún país depende tan agónicamente como

⁵ Hay que subrayar que para el 2008 aunque el gasto social del gobierno central (GSGC) y del gobierno general estimado (GSGGe) muestran un leve aumento con respecto a los años precedentes, el gasto social más global, el del sector público restringido (GSSPr), evidencia una pequeña disminución. Esto se explica porque en ese año se inicia una redefinición transitoria del papel de las fuentes extra-presupuestarias de financiamiento social, en comparación con los años 2005-2007 en especial. Como veremos más detenidamente después, PDVSA redujo sustancialmente en 2008-2009 su participación directa en la inversión social, aunque en los años siguientes la retomó decididamente.

⁶ Según el SISOV (2014) el GSSPr real por habitante podría haberse reducido muy sustancialmente en el 2013, lo que lo situaría en niveles cercanos a los que registró en el 2005 ó el 2010.

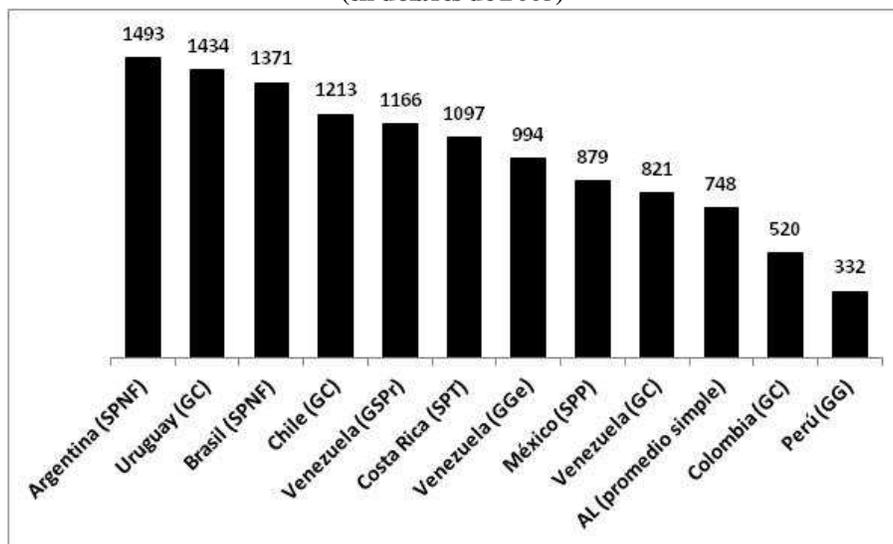
Venezuela de las variaciones de un solo producto para alimentar sus recursos financieros públicos (véanse Aponte: 2006 y CEPAL: VA-2010-).

Gráfico 20
Venezuela. Gasto total real por habitante del GC, GGe y SP (2004-2012, en Bs. de 1997)



Fuentes: Para GTGC y GTGGe: ONAPRE/VA; para GTSP: MEFBP:2014; para deflactar por habitante, BCV:2014 e INE:2014. Cálculos propios.-

Gráfico 21
América Latina (9 países): Gasto público social real por habitante para 2008-2009, (en dólares de 2005)



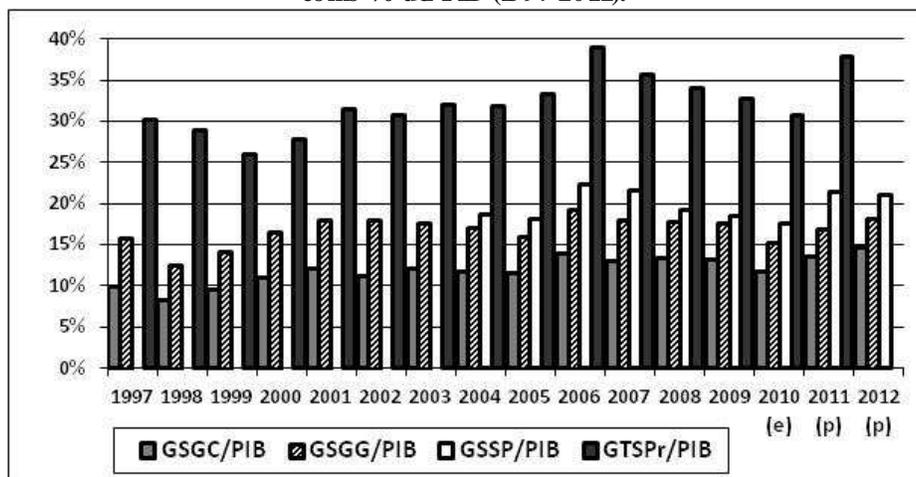
Fuentes: Para todos los países, incluyendo Venezuela-GC, CEPAL (VA a 2011; 230). Para estimaciones sobre Venezuela-GSP y Venezuela-GGGe, cálculos propios con base en este trabajo.

En el marco precedente es oportuno destacar –con apoyo del Gráfico 21- que Venezuela, como lo evidencia especialmente el gasto social del sector público (GSSP) o el gasto social del gobierno general (GSGGe), puede situarse entre los países latinoamericanos con un gasto social alto, asunto que por el momento dejaremos simplemente señalado con miras a retomarlo y ampliarlo más adelante ⁷.

⁷ Si adoptamos como registro comparativo con otros países al gasto social del gobierno central venezolano, ese gasto se situaría en un rango intermedio en el marco latinoamericano. En contraste si, como es lo más

Por otro lado, a objeto de ir completando la visión sobre el comportamiento del gasto social durante las gestiones del Presidente Chávez es útil que revisemos –con base en el Gráfico 22- la evolución del peso del gasto social en la economía venezolana.

Gráfico 22
Venezuela. Gasto Social del GC, del GGe y del SP, y Gasto total del SP, como % del PIB (1997-2012).



Fuentes: GSGC y GSGGe: ONAPRE (VA); GSSPr: SISOV (2014); GTSPr: MEFBP (2014); PIB: BCV (2014). Cálculos propios.-

- En primer lugar, como marco de referencia, el gasto total del sector público (GTSPr) que representó un promedio anual de 29,6% del PIB en 1997-1998 e igual porcentaje en 1999-2003, avanzó hasta 34,8% para 2004-2008, registrando un máximo de 38,9% en el 2006; ese promedio baja luego a 31,7% en 2009-2010 pero asciende a 37,9% en 2011 y debe estar situado en un muy elevado nivel en el 2012, según estimaciones preliminares.
- Por su lado, el gasto social del gobierno central (GSGC) tuvo un promedio anual de 10,2% del PIB en 1999-2000, avanzó a 11,8% en 2001-2004 y llegó a 13,1% para el 2005-2012.
- El gasto social del gobierno general estimado (GSGGe), pasó de 15,3% en 1999-2000 a 17,5% durante todo el período 2001-2012.
- Y el gasto social del sector público restringido (GSSPr) que registró 19,8% del PIB para 2004-2012, pasó de un promedio anual de 18,3% en 2004-2005 a 20,2% en 2006-2012, resaltando el 22,3% de 2006 y el 21,6% de 2007 así como el 21,4% y el 21,1% que se le atribuye (provisionalmente) para el 2011 y 2012.

En medio de los datos expuestos puede detectarse que los que crecen proporcionalmente más como porcentajes del PIB, en los años recientes, son el gasto social

apropiado, consideramos el gasto social del sector público o hasta el del gobierno general venezolano, ambos registros se situarían en un nivel alto en la sub-región. Lo importante de esto último es que muestra los muy particulares retos que afronta Venezuela en materia de gasto social puesto que la mayoría de los países con erogaciones altas tienen coberturas más extensas de sus sistemas de seguridad social y/o de mecanismos regulares de transferencia monetaria hacia sectores en pobreza extrema. Y el grave problema en perspectiva está en que, en años recientes, lo que principalmente ha permitido ampliar el gasto no ha sido tanto un crecimiento económico sostenible sino un ciclo extra-ordinario, probablemente pasajero, de bonanza petrolera.

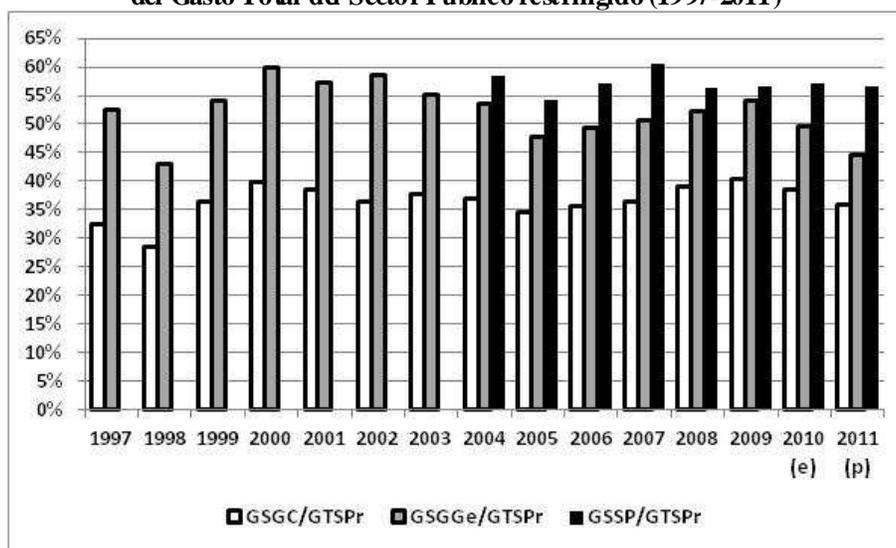
del gobierno central y, sobre todo, el gasto de las instancias “extra-presupuestarias”, a diferencia del gasto social de los gobiernos territoriales (gobernaciones y alcaldías).

Aquel gasto social “extra-presupuestario” representa en promedio anual el 2,5% del PIB entre 2004 y 2012, con variaciones importantes de su peso desde un mínimo del 1,1% en 2008-09 hasta el 3,3% del 2006-07 y el 3,8% del 2011-12. En relación con ello hablamos de un “centralismo indirecto” que es representado por aquellas instancias, entre las que resalta muy particularmente el gasto social de PDVSA y el de ciertos fondos especiales. Estas referencias pueden vislumbrarse más nítidamente aún en los próximos Gráficos, empezando por el relativo al porcentaje del gasto social en el gasto público total.

En el Gráfico 23 se ilustra que el gasto social del gobierno central no sufre mayores alteraciones entre un promedio anual equivalente a un 37,8% del gasto total del sector público, entre 1999 y 2003, y un promedio de 37,2% entre 2004 y 2011.

Pero el gasto social del gobierno general (equivalente, recordémoslo, al gasto sumado del gobierno central y de los gobiernos estatales y municipales) sí sufre cambios importantes, al bajar de un promedio anual de 56,9% del gasto total del sector público para 1999-2003 a un promedio de 50,2% para 2004-2011.

Gráfico 23
Venezuela. Gasto social del GC, del GGe y del SP como % del Gasto Total del Sector Público restringido (1997-2011)



Fuentes: GSGC y GSGGe: ONAPRE (VA); GSSP: SISO V (2014); GTSPr: MEFBP (2014).- Cálculos propios.-

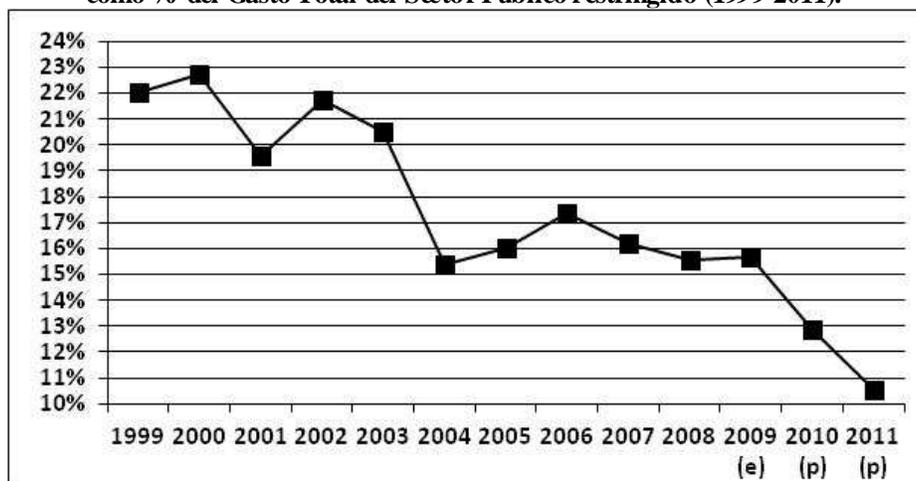
Lo que “compensa” esa significativa caída del gasto social del gobierno general, como porcentaje del gasto total, es que el gasto social del sector público (*incluyendo a las instancias “extra-presupuestarias”*) promedia 57,1% entre 2004 y 2011, volviendo a porcentajes parecidos a los que representaba el gasto del gobierno general en 1999-2003.

A partir de las anteriores constataciones, pero con la cautela que merece el estar comparando series con ciertas limitaciones en la información oficial, parece detectarse que el gasto *social* de los gobiernos territoriales (gobernaciones y alcaldías) reduce su participación en el gasto total desde un promedio anual de 18-19% para 1999-2003 a un 13-

14% para 2004-2011, diferencia de un 5% que coincide con el promedio de ese valor que pasan a manejar las instancias extra-presupuestarias en este último período.

Podría atribuirse aquella disminución de la participación del gasto social de los gobiernos territoriales a que estos hayan reducido el peso de las erogaciones sociales como porcentaje de sus gastos totales. Pero, a diferencia de esa suposición, todos los indicios apuntan a que esa reducción del gasto social se debe a que ha decrecido la participación de los gobiernos territoriales en el gasto en general, en especial desde el 2004.

Gráfico 24
Venezuela. Gasto total acordado a los Gobiernos estatales (regionales)
como % del Gasto Total del Sector Público restringido (1999-2011).



Fuentes: GTEstadá: ONAPRE (VA); GTSP: MEFBP (2014). Cálculos propios.-

De hecho, cuando comparamos los datos del gasto total acordado a los estados como porcentaje del gasto del sector público encontramos que este pasa de representar un promedio anual de 21% en 1999-2003 a un 16% en 2004-2009, para disminuir drásticamente en 2010-2011. Es decir que, como puede verse en el Gráfico 24, se produce una reducción de las disponibilidades estatales que explicaría en mucho el descenso del gasto social de las instancias “territoriales” en el gasto público total⁸.

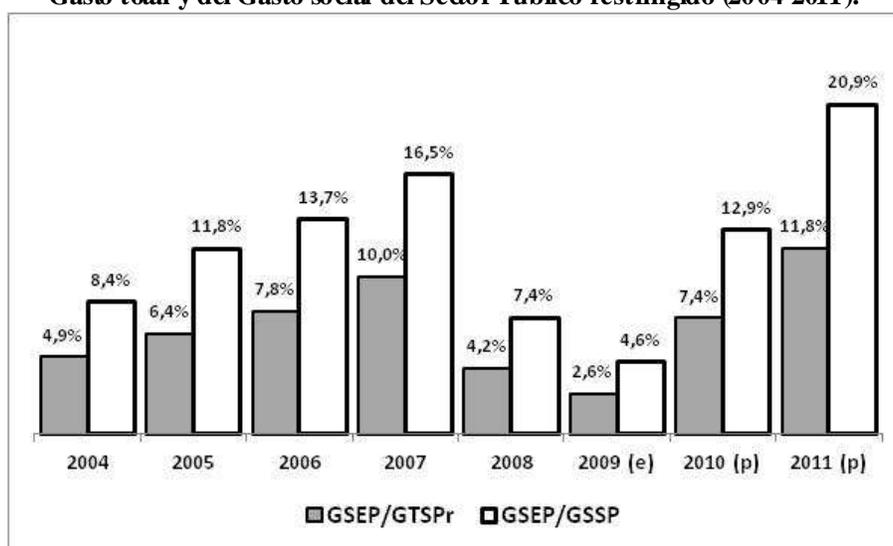
Retomando ahora nuestros comentarios sobre el Gráfico 23, es importante apuntar que –en medio de variaciones– no parece haberse producido una gran redefinición del peso del gasto social dentro del gasto público total desde 1999, puesto que su valor promedio

⁸ Una buena síntesis sobre parte de los mecanismos utilizados para el recorte de las finanzas territoriales puede consultarse en Olivares, D’Elía y Cabezas (2009; 97-98). En el texto hemos expuesto el caso del gasto estatal porque contamos con registros oficiales para todo el período 1999-2011. Pero las estimaciones tentativas que hemos realizado sobre el comportamiento del gasto territorial como conjunto (que incluye al gasto municipal) apunta a que éste también ha sufrido un fuerte deterioro cuando se comparan los períodos 1999-2003 y 2004-2011. El que la reducción porcentual del gasto estatal no fuera objeto de mayores presiones públicas hasta fines del 2009 pudo deberse a la dificultad política de presionar por más recursos desde los gobiernos regionales, sobre todo porque en términos reales (Bs. de 1997) el gasto estatal por habitante resultó muy superior en 2006-2008 al de años anteriores, a pesar de aquéllas reducciones como % del gasto total o del PIB. Sin embargo, ya desde el 2006 el gasto estatal real por habitante empieza a descender sostenidamente y, entre 2008 y 2010, decrece en más de una cuarta parte y se estanca en ese reducido nivel en el 2011, a pesar de la recuperación de las finanzas públicas nacionales.

fluctúa alrededor de un 57% de ese gasto total⁹. Esto significaría que, en lo básico, el avance del porcentaje del gasto social dentro del gasto público se estableció en los 3 primeros años de gestión del Presidente Chávez –con respecto a la gestión gubernamental precedente-¹⁰ y que, después, el esfuerzo se centró en mantener ese nivel de gasto, aunque redefiniendo parcialmente los canales por medio de los que el mismo circula, sobre todo por el peso adquirido por las instancias extra-presupuestarias, en especial en los años 2006–2007 y 2011-2012, cuestión que trataremos en el próximo punto.

4.2. El centralismo “indirecto” (2004-2012): gasto social, fondos extras y misiones.

Gráfico 25
Venezuela. Gasto social extra-presupuestario como % del Gasto total y del Gasto social del Sector Público restringido (2004-2011).



Fuentes: GSEP: ONAPRE(VA) y SISOV(2014); GSSPr: SISOV (2014); GTSPr: MEFBP (2014). Cálculos propios.-

Entre 2004 y 2011, el gasto *social* de las instancias extra-presupuestarias habría representado -en promedio anual- un 12% del gasto social del sector público restringido (GSSPr), implicando: un promedio de 12,6% en 2004-2007, en medio del que resalta el 15,1% anual para 2006-2007; luego, un descenso hasta 6% anual del GSSPr en 2008-2009; una subida a 12,9% en 2010 y una expansión drástica después –según cifras provisionales- a

⁹ El SISOV (consulta del 17-11-2014) comete el probable error –sobre todo para fines de comparación histórica con datos previos al 2004- de calcular el peso del gasto social en el gasto total mediante la combinación de datos referidos al sector público (GSSPr), en el caso del GS, y relativos al gobierno central (GTGC) u otra imprecisa estimación de menor alcance que el sector público, en el caso del GT. Por ello, parece sobre-estimar el % del GSSPr en el Gasto total que, según el SISOV, habría alcanzado un promedio anual de 64% para 2004-2012, en vez del 57% que representa al relacionarlo con el nivel de gobierno correspondiente, es decir como porcentaje del GTSSPr.

¹⁰ Suponemos que ello podría representar un incremento promedio anual de un 5% en el peso del gasto social dentro del gasto público total durante las gestiones del Presidente Chávez con respecto al peso que tuvo durante la gestión del Presidente Rafael Caldera (1994-98). Según esta estimación el gasto social público puede haberse situado en un 52% durante esta última gestión, si añadimos principalmente un 4-5% atribuible al gasto social municipal a las estimaciones calculadas en Aponte (2006; 96) para el gobierno general restringido.

un excepcional 20,9% del GSSPr en 2011, registro que probablemente prefigure otro gasto social extra-presupuestario muy elevado para el 2012 ¹¹ (Gráfico 25).

En consonancia con lo anterior, en el 2008-2009 se acrecentó la importancia del gasto social del gobierno central, lo que parecía apuntar a una posible reducción del papel de las fuentes “extra-presupuestarias” y a la vuelta a un centralismo financiero más directo. Sin embargo, las estimaciones para el 2011-2012 revierten eso, lo que ocurre al reexpandirse el ingreso fiscal petrolero. Esto mueve a pensar que una merma de esta fuente de recursos públicos podría ser uno de los factores que recorten el peso de esos canales indirectos en el futuro. Pero esta referencia introductoria es un marco apropiado para abordar con más detenimiento el papel de los fondos extra-presupuestarios y el gasto hacia las misiones.

La canalización de una gran cantidad de recursos públicos por vías “para-fiscales” empezó a proliferar a partir del 2003. Las primeras solicitudes de traspaso de “utilidades cambiarias” al BCV en ese año y la creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA), alimentado por aportes de PDVSA, fueron parte del surgimiento de esa diversidad de mecanismos “extra-presupuestarios” que se multiplicaron a lo largo de los siguientes años, mecanismos que, a pesar de su desconcentración funcional, responden a decisiones del Ejecutivo Nacional y, en especial, del Presidente de la República, en concordancia con el carácter centralista y personalista del régimen político estructurado entre 1999 y el 2012.

El Fondo Nacional de Desarrollo (FONDEN), formado en el 2005, y la inversión social directa de Petróleos de Venezuela (PDVSA) se convirtieron en los más importantes canales de ese financiamiento especial. Ahora, no nos proponemos adelantar aquí una revisión exhaustiva de estos mecanismos paralelos ¹², lo que desbordaría los límites de este trabajo; pero sí pretendemos ilustrar –de manera genérica e involuntariamente imprecisa– los alcances que tuvo la participación de esos mecanismos en el financiamiento del gasto social en los últimos años.

Desde el propio 2003 empezó a asociarse el funcionamiento de estos canales financieros con la implantación y desarrollo de las misiones sociales. Y sin duda que han tenido un papel importante en el gasto hacia esas misiones y en el gasto social en general. Pero, es probable que esas erogaciones sean más limitadas de lo que se ha supuesto

¹¹ Los datos que aquí se exponen para ciertos años, y sobre todo para el 2010, se diferencian bastante de los de otras fuentes (como PDVSA) que se presentan en este punto, por razones expresadas en la Nota del Cuadro 7.

¹² Sin entrar en mayores detalles y diferenciaciones en materia de fondos, no todos los cuales son propiamente “extra-presupuestarios”, encontramos que en la actualidad destacan especialmente, aparte del FONDEN, el Fondo Chino e igualmente el Fondo Miranda, que recibe los recursos no utilizados de las gestiones presupuestarias anteriores y ha sido una importante fuente de financiamiento de los créditos adicionales. Complementariamente, el Fondo Simón Bolívar se nutre desde el 2011 con aportes de PDVSA, dirigidos sobre todo a la Gran Misión Vivienda Venezuela. Y a esos se añaden en los últimos años muchos otros Fondos entre los que pueden citarse: Fondo Ianí; Mao; Renot; Alan; y, Bicentenario, entre otros. Insistimos en que aunque no todos estos mecanismos son estrictamente “extra-presupuestarios”, sí forman parte de una modalidad de gasto poco convencional y tendencialmente discrecional. Por eso es razonable que Ecoanalítica (2008;9) señale que es inquietante que tan numerosos recursos públicos estén dispersos en diferentes entidades sin que en muchos de los casos esté claro su destino específico, tratándose –en lo básico– de un presupuesto paralelo sujeto a un control precario.

frecuentemente, especialmente en cuanto a su direccionamiento hacia lo “sectorial-social” en sentido estricto.

Al FONDEN han ingresado cuantiosos recursos provenientes de sus dos fuentes básicas de aporte, Banco Central de Venezuela (BCV) y PDVSA, que se registran en el Cuadro 5. Como puede verse en ese Cuadro, los ingresos que percibe desde sus inicios el FONDEN representan un promedio anual de 5,8% del PIB para 2005-2007, de 3,9% para 2008-2010 y de 5,5% para 2011-2012. Aunque ya para estos últimos años han proliferado muchos otros Fondos, entre los que resalta el Fondo Chino, los máximos aportes al FONDEN se producen en ese bienio 2011-2012 y en el 2006-2007.

Este marco de referencia sobre las disponibilidades financieras que ha tenido el FONDEN, debería permitirnos identificar cuál ha sido específicamente la participación de este Fondo en el financiamiento del gasto público social. No obstante, cuando se intenta explorar el destino particular de las erogaciones de ese mecanismo financiero los datos resultan imprecisos¹³.

Cuadro 5.
FONDEN: Aportes del BCV y de PDVSA (2005-2012)

AÑO	APORTES AL FONDEN						
	En millones de Bs.			Total real (mill. Bs.97)	Real p/hab. (Bs. 97)	% del PIB	% del GTSP ^r
	TOTAL	BCV	PDVSA				
2005	16179	12900	3279	2475	93	5,3%	16,0%
2006	23930	9191	14738	3105	115	6,1%	15,6%
2007	29092	14556	14536	3270	119	5,9%	16,5%
2008	29932	3307	26626	2585	93	4,4%	13,0%
2009	27733	26443	1290	2221	78	3,9%	12,0%
2010	35836	30100	5736	1967	68	3,5%	11,5%
2011	78380	15050	63330	3357	115	5,8%	15,2%
2012 (p)	84173	17213	66960	3149	106	5,1%	****

Fuentes: Datos BCV: Para 2005-2011, BCV (VA); para 2012: *El Universal*; 23-01-2013 y *El Nacional*; 23-01-2013. Datos PDVSA: 2013a. Cálculos propios con base en BCV (2014); INE (2014); y, MEFBP (2014).

En medio de esas inexactitudes, PDVSA (2012a y 2014) proporciona una información genérica sobre los proyectos que ha financiado prioritariamente el FONDEN, en la que se muestra y confirma el claro predominio que le otorga ese Fondo a los grandes proyectos de infraestructura (como metro, ferrocarriles, puentes, entre otros) o de desarrollo de empresas del Estado. Por otro lado, se mencionan algunos proyectos sociales -en un lugar claramente accesorio-, principalmente asociados con aportes para desarrollos urbanos y de vivienda, para obras de saneamiento ambiental así como para las misiones sociales, aunque en este caso se menciona fundamentalmente a Barrio Adentro 2 y 4¹⁴.

¹³ El FONDEN ha tenido en su trayectoria prolongadas moras, de varios semestres, hasta en lo que respecta a la entrega de sus balances generales, requisito elemental para todo organismo financiero.

¹⁴ Esa información reciente de PDVSA sobre los aportes del FONDEN hacia Barrio Adentro y las misiones sociales corrobora globalmente la expuesta en Aponte (2010, 46) que se obtuvo en www.fonden.gov.ve. En 2013 y 2014, cuando intentamos consultar la página web del FONDEN ella estaba inactiva o en proceso de actualización o mejora. Por otro lado, PDVSA (2012a, 256-57) registra entre los principales proyectos

Esas erogaciones sociales, parecen representar una porción bastante reducida en el conjunto de los financiamientos de ese y de otros Fondos¹⁵. Esto se ratifica, como podremos ver más adelante (Cuadro 9), con los registros sobre los aportes de dichos Fondos paralelos para el gasto en las misiones, que podrían representar un 5-6% del total de los recursos destinados a estos programas sociales, para años como el 2006 y el 2007.

En contraste, como se verá también en ese Cuadro 9, el aporte directo de PDVSA a las misiones sociales es la principal fuente de financiamiento de éstas en 2004 y 2005, y representa más de 25% de su financiamiento para el 2006 y 2007¹⁶.

Cuadro 6
PDVSA: Aportes “extra-presupuestarios” al gasto público
(2001-2012, en millones de Bs. de 1997).

	Aportes totales	Total sin Fonden	Subtotal Sociales	Misiones Sociales	Otros proy sociales *	Subtotal Fondos	FONDEN	Otros Fondos **
2001	35	35	35		35			
2002	11	11	11		11			
2003	314	314	314	252	62			
2004	1840	1840	987	669	318	853		853
2005	2397	1895	1237	825	412	1160	502	658
2006	3448	1535	1460	981	480	1988	1912	75
2007	3579	1945	1927	1286	641	1651	1634	17
2008	3226	927	766	207	560	2460	2300	160
2009	1138	1034	670	261	409	468	103	364
2010 (p)	5559	5245	4103	2024	2079	1456	315	1141
2011 (p)	7990	5277	3526	2337	1189	4463	2712	1751
2012 (p)	7056	4551	2802	1321	1481	4254	2505	1749
TOTAL	36591	24609	17840	10163	7677	18752	11983	6769
% del total		67,3%	48,8%	27,8%	21,0%	51,2%	32,7%	18,5%

Fuentes: PDVSA (2012a y 2013a). Los datos originales están en US\$. Siguiendo las pautas de PDVSA (2013b y 2012b; 214) y de BCV (VA: 2011; 177) el cálculo del valor en Bs. para 2001-2009 se hizo a la tasa oficial vigente hasta el 8 de Enero de 2010 de Bs.2,15 por dólar estadounidense y la de 2010-2012 a la tasa de Bs.4,30. Los datos se deflactan a precios de 1997, según PIB del BCV (2014).

Notas:

* Otros proyectos sociales incluye: Aportes a comunidades, plan de vivienda, proyectos eléctricos, proyectos agrícolas y núcleos de desarrollo endógeno, entre muchos otros.

** Otros Fondos incluye el Fondespa (que se desactiva plenamente en 2006 y sus recursos remanentes son absorbidos por el FONDEN, creado en 2005) y los Fondos: Chino; Miranda; Bicentenario; Seguridad; Alba Caribe; y, Deporte.

Pero, antes de adentrarnos en ese asunto, es necesario que visualicemos más globalmente el comportamiento del aporte “extra-presupuestario” de PDVSA al gasto público (Cuadro 6), de acuerdo a los lineamientos que ha priorizado el Ejecutivo Central. Ese aporte es catalogado por PDVSA como destinado al “desarrollo social”. Sin embargo, esta definición se presta a confusiones pues no es un financiamiento totalmente destinado al

financiados por el Fondo Chino, los aportes hacia Barrio Adentro 4 y para la construcción de viviendas, aunque éstos representan también una muy pequeña porción de los recursos totales manejados por este Fondo.

¹⁵ Como los referidos en la nota 12 de este capítulo.

¹⁶ Es importante apuntar que este tipo de papel de PDVSA en el financiamiento público social, sea directo o sea a través de aportes al FONDEN, se desarrolla a partir del marco de los cambios sufridos por esa organización a raíz del paro de Diciembre 2002-Febrero 2003, que condujo con una sustitución generalizada de su directiva y un despido masivo de muchos de sus trabajadores. Ese fue el marco para que, además, se combinaran en una misma persona (Rafael Ramírez) -por más de una década- la Presidencia de PDVSA y el cargo de Ministro de Energía. Sobre las notables repercusiones de estos cambios en el financiamiento estatal y de la propia PDVSA así como en el aumento de la discrecionalidad en el uso del gasto público, véanse Corrales y Penfold (2012) y Rodríguez y Rodríguez (2012).

sector público social, en el sentido convencional de esta designación. En términos más apropiados esos aportes pueden entonces concebirse como un gasto público complementario, parte del cual se destina principalmente a obras de infraestructura (a través del FONDEN, en particular) y otra parte importante se dirige al gasto “social” que realiza PDVSA de manera directa.

Como puede apreciarse a partir del Cuadro 6, entre el 2001 y el 2012 el aporte “extra-presupuestario” al gasto público por parte de PDVSA (que cobra relieve, sobre todo desde el 2004) se destina principalmente (en un 51,2%) al FONDEN y a otros fondos, mecanismos que -como comentamos antes- destinan una porción limitada de su gasto a las misiones y a otros programas sociales. De lo anterior resulta que el gasto “social” directo de PDVSA entre 2001 y 2012 representa, por su parte, un 48,8% del total de esos aportes especiales.

Aunque estas cifras muestran que el gasto social realizado por PDVSA es solamente una parte del aporte al gasto público que realiza esa organización, cuando se comparan los datos de la contribución directa de esa empresa y los del FONDEN y otros Fondos puede estimarse con seguridad que la mayor contribución *extra-presupuestaria* para financiar las misiones y otros programas sociales proviene de esos aportes directos de la petrolera nacional. Esa relevancia del gasto social de PDVSA puede evidenciarse en algunos cálculos como los del Cuadro 7.

Cuadro 7:
Aportes de PDVSA al gasto público total y al gasto social:
en términos reales por habitante (Bs. de 1997), como % del PIB y % del Gasto (2001-2012)

	En millones de Bs.		Real por hab. (Bs. 1997)		% del PIB		% del Gasto	
	Aportes totales	Aportes sociales	Aportes totales	Aportes sociales	Aportes totales	Aportes sociales	Totales/ GTSPR	Sociales/ GSSPR
2001	73	73	1	1	0,1%	0,1%	0,3%	
2002	30	30	0,4	0,4	0,0%	0,0%	0,1%	
2003	1180	1180	12	12	0,9%	0,9%	2,7%	
2004	9279	4979	70	38	4,4%	2,3%	13,7%	12,9%
2005	15667	8088	90	47	5,2%	2,7%	15,5%	15,2%
2006	26570	11253	128	54	6,7%	2,9%	17,3%	13,0%
2007	31839	17148	130	70	6,4%	3,5%	18,1%	16,2%
2008	37354	8871	115	27	5,5%	1,3%	16,2%	6,8%
2009	14203	8366	40	24	2,0%	1,2%	6,2%	6,4%
2010	101295	74764	193	142	10,0%	7,4%	32,5%	46,7%
2011 (p)	186556	82336	273	120	13,7%	6,1%	36,3%	26,6%
2012 (p)	188620	74906	237	94	11,5%	4,6%	****	****+
Prom. Anual			108	53	6,0%	2,7%	14,4%	18,0%

Fuentes: Cuadro 2; Cálculos propios con base en fuentes citadas y GSSPR de SISO V: 2014.

Nota: Los desembolsos registrados en el Cuadro (...) corresponden a las cantidades efectivamente pagadas en cada período; estas cantidades difieren de las presentadas como gastos en los estados financieros consolidados de PDVSA y sus filiales debido a que, de conformidad con principios de contabilidad de aceptación general, algunos desembolsos son reconocidos como gastos en períodos distintos al del pago o como parte de los activos”. (PDVSA 2013a). En cuanto al desfase de los registros ese es el caso, como ej., del aporte efectivo a la Gran Misión Vivienda que se deposita en un Fondo en un año determinado, pero que se ejecuta luego gradualmente.

El gasto “social” directo de PDVSA entre el 2004 y el 2012 se mueve entre un mínimo de 1,2% y un máximo de 7,4% del PIB. Para 2005-2007 ese promedio anual es de 3% del PIB y para el 2010-2012 alcanza el 6% del PIB. El promedio anual entre el 2004 y

el 2012 es de 3,6% del PIB y ello representa una erogación notablemente superior a la destinada al conjunto de los principales programas sociales de la Agenda Venezuela en el segundo mandato del Presidente Caldera o a los principales programas de enfrentamiento a la pobreza en el segundo mandato del Presidente Pérez que registraron un promedio anual de gasto, entre 1989-1998, equivalente a un 1,5% del PIB¹⁷.

Es importante tomar nota del descenso que muestran en el 2008 y 2009 los aportes sociales –y en el 2009 también los totales– de PDVSA en términos *constantes* (Bs. de 1997). Esta reducción se puede constatar igualmente cuando vemos que los aportes sociales pasan de ser un 3,5% (2007) a un 1,3% del PIB en 2008-2009 y que bajan del equivalente a un 16,2% (en 2007) del Gasto Social del Sector Público (GSSPr) a un 6,6% en 2008-2009.

En esa reducción del gasto “social” directo por parte de PDVSA, parece influir especialmente el estancamiento y posterior disminución del precio internacional del petróleo y del ingreso real de esa compañía en esos años. Ello planteó la dificultad de seguir multiplicando, para el 2008 y 2009, los compromisos sociales de la industria de manera semejante a lo ocurrido entre el 2003 y el 2007 cuando los aportes sociales suben, en términos constantes por habitante (Bs. de 1997), de Bs. 12 a Bs. 70.

Sin embargo, en años posteriores, la recuperación de los precios petroleros, el endeudamiento de la industria y la posposición de los planes de inversión (la llamada siembra petrolera) de la compañía, permiten recuperar drásticamente los aportes de PDVSA y el financiamiento “social” alcanzará su máximo nivel para el 2010, 2011 y 2012 con un aporte real por habitante de Bs. 142, 120 y 94 por habitante, respectivamente; el promedio anual será de Bs. 119 per cápita en esos tres años, lo que contrasta con el de Bs. 43 para 2004-2009¹⁸.

En el marco de las anteriores referencias es de especial interés que revisemos con más precisión los aportes que hizo PDVSA a las misiones particulares desde el 2003 hasta el 2012. En el Cuadro 8 puede verse que el gasto directo de PDVSA hacia las misiones

¹⁷ Varias de estos datos de PDVSA, sobre todo para 2010, se diferencian de los del BCV, SISO V y ONAPRE. Ello puede deberse a lo advertido por PDVSA y citado en la nota del Cuadro 7 acerca de los contrastes entre distintos tipos de registro estadístico.

¹⁸ Antes de seguir adelante, conviene puntualizar que una parte de los aportes que PDVSA designa como sociales, no son tampoco sociales en sentido estricto. Ya veremos luego que aún en el caso de las contribuciones hacia las misiones hay algunas que son económico-productivas más que sociales, destacando en este caso la Misión Revolución Energética y la Gran Misión Agro-Venezuela. Pero, algo parecido ocurre con otros proyectos que financia PDVSA y que no son propiamente sociales como en los casos de: Aportes al sector eléctrico; proyectos agrícolas; planes de vialidad; proyectos de infraestructura; obras hidráulicas y, proyecto auto-gas. Si deducimos por ejemplo los montos destinados a esas dos misiones y a los otros 6 proyectos identificados, los aportes propiamente sociales de PDVSA en vez, de representar un 18% del GSSPR entre 2001 y 2012, bajan a un 12,7%. El monto sigue siendo relevante, pero es más moderado. También, ese re-cálculo es importante para apreciar más apropiadamente la significación estrictamente social de esos aportes en años como el 2010 y 2011. Como puede verse en el Cuadro 7 los aportes sociales representan en esos años un altísimo porcentaje del GSSPr pero descienden bastante si se deducen los que no son específicamente sociales y pasarían a ser un 29,7% del GSSPR en vez del 46,7% en 2010 y un 15,6% en vez de un 26,6% en 2011. No hemos querido insistir sobre estas puntualizaciones en el texto central del trabajo porque, aunque son acotaciones valiosas, pueden desviar la atención de las argumentaciones principales acerca de la centralización indirecta. Además, no pretendemos garantizar una plena consistencia entre las distintas fuentes y datos usados en este punto porque sus diferenciadas características lo hacen muy difícil, por lo que es mejor plantearse una aproximación genérica a dichos registros y trasladar distintas aclaratorias hacia los pie de página.

tiene un comportamiento parecido al de los aportes “sociales” en general: el gasto real por habitante hacia aquellos programas crece ininterrumpidamente entre el 2003 y el 2007; desciende luego a su más bajo nivel, en términos reales por habitante, en 2008-2009; y, vuelve a crecer a su mayor valor en 2010-2011, en tanto que en el 2012 muestra –en sus cifras provisionales– un registro elevado aunque inferior al del bienio previo y cercano al del año 2007¹⁹.

Cuadro 8:
Aportes de PDVSA al financiamiento de distintas Misiones Sociales
(en millones de Bs. de 1997, 2003-2012).

MISIÓN/GRAN MISIÓN (GM)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL	% del total
Barrio Adentro 1,2,3.	19	117	102	472	787	24	1	817	696	898	3935	38,7%
Vivienda *	171	213	164	133	159	41	27	295			1204	11,9%
Revolución Energética				59	53	32	128	499	405	11	1187	11,7%
Alimentación		62	100	91	221	39		286	228	51	1078	10,6%
Ribas	18	136	122	78	32	61	103	85	59	65	761	7,5%
GM Vivienda									738		738	7,3%
Sucre	2	48	220			3	1	37	0,4		311	3,1%
Vuelvan Caras		73	72	67	7	2					222	2,2%
GM AgroVenezuela									210		210	2,1%
GM en Amor Mayor										200	200	2,0%
GM Hijos de Venezuela										96	96	0,9%
Ciencia				81	7						88	0,9%
Milagro			41		6	2					49	0,5%
Robinson 1 y 2.	41										41	0,4%
Identidad		19	0,3								19	0,2%
Música					10			5			16	0,2%
Árbol					3	2	0,3				5	0,0%
Guaicaipuro			4								4	0,0%
TOTAL (millones Bs. de 1997)	252	669	825	981	1286	207	261	2024	2337	1321	10163	100%
TOTAL real por habitante	10	26	31	36	47	7	9	70	80	44	316	
% anual sobre total real	2,5%	6,6%	8,1%	9,6%	12,7%	2,0%	2,6%	19,9%	23,0%	13,0%	100%	
% anual sobre real por hab.	3,1%	8,1%	9,8%	11,5%	14,8%	2,3%	2,9%	22,2%	25,2%	14,1%	100%	

Fuente: PDVSA:2012a y 2013a. Deflactado por habitante según fuentes citadas. Cálculos propios.-

Nota: Esta fuente se diferencia de PDVSA:2009 (usada en Aponte:2010) no solamente por establecer nuevos datos revisados para distintos años sino porque para 2003-2005, atribuye unos montos a la Misión Vivienda que antes se asignaban, en su totalidad, a un Fondo-Fideicomiso en Vivienda.

La distribución de los aportes de PDVSA hacia las misiones entre 2003-2012 (Cuadro 8), según los sub-sectores vinculados con esos programas, es la siguiente:

- Los mayores aportes directos de PDVSA a las Misiones se destinan al sector Salud con 39,2% de ese financiamiento entre 2003-2012, que incluye a Barrio Adentro 1, 2, 3 y 4 (38,7%) y la Misión Milagro (0,5%).
- Vivienda es el segundo sector en importancia financiera con un 19,2% del total, dirigido a Misión Vivienda primero (11,9% del total) durante 2003-2010 y a la Gran Misión Vivienda (7,3% del total) en el 2011.
- Energía eléctrica es el tercer sector con 11,7% destinado a la Misión Revolución Energética que, como dijimos en una anterior nota al pie de página, es razonable que no se incluya entre las misiones propiamente sociales.
- Educación totaliza un 11% distribuido entre Ribas (7,5%), Sucre (3,1%) y Robinson (0,4%).
- Alimentación, y la Misión con ese nombre, recibe un 10,6% del aporte total.

¹⁹ Es importante recalcar lo dicho en la nota anterior en el sentido de que si se excluyen de los cálculos sobre los aportes de PDVSA a las misiones que no son específicamente sociales (como Revolución Energética o Agro-Venezuela, que pueden considerarse más bien como programas económico-productivos) los valores de esos aportes para 2010-2011, siendo superiores, se asemejan mucho más a los de los años 2005 a 2007.

- Economía social, mediante la Misión Vuelvan Caras (que fue eliminada y sustituida por la Che Guevara, que implicó un total redimensionamiento) obtuvo 2,2% del aporte total.
- Los sub-sectores de Seguridad social y de protección social reciben aportes de PDVSA por vez primera en el 2012 (con la muy limitada excepción del aporte a Misión Guacaipuro en el 2003), equivalentes a un 2,9% del total, con 2% para la Gran Misión Amor Mayor y 0,9% para la Gran Misión Hijos de Venezuela.
- La Gran Misión Agro-Venezuela recibe un 2,1% del total, siendo otro caso que puede ser excluido de una clasificación estricta de las misiones específicamente sociales.
- Y otras 5 Misiones reciben el 1,3% restante.

Hay 6 Misiones que han recibido individualmente más de un 7% de los aportes de PDVSA entre 2003 y 2012: Barrio Adentro (38,7%); Vivienda (11,9%); Revolución Energética (11,7%); Alimentación (10,6%); Ribas (7,5%); y Gran Misión Vivienda (7,3%). El restante 12,3% se distribuye entre otras 12 misiones. Tanto esto como la anterior revisión de la distribución sectorial ponen evidencia la gran variedad, por no decir dispersión de campos en los que se involucra el gasto directo de PDVSA.

Pero además, hay una gran discontinuidad en los aportes que realiza PDVSA hacia las otras Misiones lo que es expresión de la limitada planificación que ha caracterizado el surgimiento y desarrollo de muchas de esas iniciativas. Y aún entre las 6 misiones priorizadas se verifica una variabilidad importante de los aportes que apunta a la probable vulnerabilidad de tales contribuciones en momentos de estancamiento o reducción de los ingresos petroleros, como ya ocurrió en especial en 2008-2009²⁰. Este comportamiento inconstante y bastante disperso ratifica el papel de apoyo de PDVSA a decisiones frecuentemente poco planificadas, adoptadas por el Ejecutivo nacional y, en particular, por el Presidente de la República.

Pero, la sucinta revisión que hemos realizado sobre los dos principales mecanismos extra-presupuestarios de financiamiento público que han operado desde el 2003, deja todavía sin aclarar cuál ha sido el gasto global destinado a las misiones. Por eso, aunque las cifras del Cuadro 9 no son totalmente compatibles con las de los cuadros precedentes, es muy importante rescatar la información que el mismo contiene sobre las fuentes y distribución del financiamiento de las misiones, importancia que destaca debido a la escasez, imprecisión y dispersión de los datos presupuestarios sobre estos programas. Ese Cuadro es una de las pocas referencias oficiales al conjunto del gasto público hacia las

²⁰ La Misión que recibe más recursos directos de PDVSA es Barrio Adentro. Pero esas contribuciones son muy limitadas en 2008-2009 (Cuadro 8). Podría pensarse, sin embargo, que como en esos años hay aportes importantes de PDVSA hacia los Fondos y, en particular, hacia el FONDEN (Cuadro 6) este organismo financiero se encargaría de suplir los recursos para las misiones y, notablemente, para Barrio Adentro que dejara de suministrar directamente PDVSA. Pero el asunto está en que, de acuerdo con estimaciones disponibles -en Aponte (2010)- lo que destinó FONDEN a Barrio Adentro entre 2005 y 2010, es una muy reducida parte de lo que aportó directamente PDVSA a esa misión en esos años. En todo caso, junto con los problemas de diseño y de sostenibilidad que afectan a esta misión (véase capítulo 5) es probable que, como dijimos antes, la irregularidad de los mecanismos de financiamiento coadyuvara a la grave disminución de la cobertura que la misma ha registrado, especialmente en Barrio Adentro 1, desde el 2007. Igualmente hay que considerar que las principales contribuciones "extra-presupuestarias" se han destinado hacia Barrio Adentro 2, 3 y 4 y no hacia Barrio Adentro 1 que es el más asociado con la atención primaria en salud.

misiones; pero cubre solamente hasta el año 2007, lo que nos incitará a fundamentar algunas suposiciones acerca de lo que pueda haber ocurrido después.

Cuadro 9. ²¹
Misiones (2003-2007): Gasto en millones de Bs.

AÑO	Presupuesto ordinario	Créditos Adicionales	PDVSA	FONDEN y Otros *	TOTAL
2003	0,04	0,18	0,22	0,07	0,52
2004	1,12	1,08	3,17	**	5,38
2005	0,92	0,85	5,02	0,2	6,99
2006	14,88		5,64	1,24	21,76
2007	17,5		7,4	1,23	26,13

Fuentes: Min. Finanzas, para 2004-2005 citado en *El Nacional* del 24-09-2006; y, para 2006-2007, citado en *El Universal* del 25-08-2008.

Notas: Los datos del Min. Finanzas que aquí se exponen son -hasta donde sepamos- la única referencia oficial sistematizada con estimaciones de gasto para el conjunto de las misiones. Sin embargo, esa información no diferencia las erogaciones por misiones particulares. Ello genera dudas sobre la consistencia de esas cifras, lo que se refuerza por registros distintos como los del Cuadro 8 o por las estimaciones de expertos que apuntan a un gasto mayor en esos programas (véanse algunos ejemplos en Aponte:2006). Parte de estas dudas se despejarían si se presentara un balance financiero de las misiones, desagregado por cada una de ellas y por sus principales componentes.

* *FONDEN y Otros* incluye: Fondo Miranda, Aportes del Convenio Cuba-Venezuela, Fondos de los Consejos Comunales, Intereses de Fideicomisos, Donaciones de Fundaciones Públicas y Privadas, rectificaciones presupuestarias y otros mecanismos en desactivación (como FONDESPA) (véase *El Nacional* 24-09-2006). Recuérdese que los aportes del BCV por reservas "excedentarias" y utilidades cambiantes se canalizan desde 2005 por vía del FONDEN.

** El dato de Otros para 2004 en la fuente es equívoco: se plantea que es de 0,6 millones pero eso contradice el monto total que es reiterado en la publicación. Otra fuente podría solventar este equívoco.

Cuadro 10.
Misiones (2004-2007):
Gasto total real (en Bs. 97), como % del PIB y como % del GS.

AÑO	Gasto en misiones como % del PIB	Gasto real (millardos de Bs. 1997)	Gasto en Misiones como % de:		
			GSGC	GSGGe	GSSPr
2004	2,5%	1,07	21,5%	14,8%	14,0%
2005	2,3%	1,07	20,0%	14,5%	13,1%
2006	5,5%	2,82	39,8%	28,7%	25,1%
2007	5,3%	2,94	40,7%	29,3%	24,7%

Fuentes: Cuadro 9; PIB: BCV (2014); GSGC y GSGGe: ONAPRE (VA); GSSPr: SISOV (2014). Cálculos propios.-

Nota: Las dudas especialmente acentuadas con respecto a los datos sobre el Gasto de las Misiones para el 2003 nos mueven a excluirlas en el presente Cuadro.

Como ya habíamos comentado, el Cuadro 9 muestra que PDVSA fue el principal medio de financiamiento de las misiones sociales en 2004 y 2005, en tanto que el

²¹ Estas cifras no coinciden con las expuestas en los cuadros precedentes (6 al 8). Y las diferencias son importantes ya que los aportes de PDVSA a las misiones -según el Min. Finanzas- son más elevados de los que registra esta organización petrolera para 2004 y 2005, pero son menores para 2003, 2006 y 2007. Aunque suponemos que los datos de PDVSA, más recientes, pueden ser más precisos, sobre todo para el año 2007 (puesto que la información del Min. Finanzas es de comienzos de 2008), preferimos no introducirlas en el Cuadro 9 para que no se generen innecesarias confusiones si se revisa la fuente con la información de este Ministerio. De cualquier modo esas diferencias en los datos, siendo importantes, no llegan a suponer cambios sustanciales en la interpretación del gasto social ni en el de las misiones. Sería muy conveniente que en el futuro una información presupuestaria tan fundamental para poder evaluar la eficiencia y efectividad comparativa de unos programas sociales prioritarios como las misiones, sea debidamente organizada y fundamentada por los organismos oficiales.

presupuesto y sus complementos pasaron a cumplir ese papel en 2006 y 2007. Por otra parte, basándonos en el Cuadro 10 se puede destacar que:

- las misiones sociales pasaron de representar cerca de un 2,4% del PIB y de un 13,5% del gasto social del sector público en 2004-2005, a ser cerca de un 5,4% del PIB y alrededor de un 25% de ese gasto para 2006-2007.
- el gasto de las misiones para 2006-2007 casi triplica, en términos reales, al gasto 2004-2005.

Otras referencias comparativas pueden ser útiles para visualizar la significación del gasto para las misiones: con Bs. 12,4 millardos para 2004-2005 ese gasto es cercano al gasto sectorial estimado en Salud del *gobierno general* para esos mismos años que suma Bs. 13,3 millardos; y, el Gasto por Bs. 57,9 millardos en las misiones para 2006-2007 supera al gasto sectorial estimado en educación del *sector público* para este período, que alcanza Bs. 53,7 millardos, tratándose del rubro individual de gasto social tradicionalmente más importante del Estado venezolano.

Y, si relacionamos a las misiones con los programas sociales de los 90s, lo que resulta de interés –entre otras razones- por la tendencia focalizada que se puede atribuir a ambos (véase Recuadro 5 en el capítulo 5), es relevante considerar que el gasto hacia aquellos programas no sobrepasó, entre 1989 y 1998, el 15-20% del gasto social del *gobierno central* y que normalmente rondó cerca del 1,5% del PIB (Aponte y Carvallo:1998), porcentaje que es más que triplicado en 2006-2007 por las misiones.

Por otro lado, es importante explorar algunas razones de la ampliación fundamental del gasto hacia las misiones en el 2006-2007, con respecto a los años previos. Por supuesto que en ese aumento puede incidir la multiplicación del número de misiones y la fuerte tendencia inercial de las organizaciones públicas hacia la expansión. Sin embargo, también es probable que una buena parte del aumento del gasto pueda explicarse por el tipo de erogación que se produce. Tal es el caso de las etapas 2, 3, y 4 de Barrio Adentro que suponen unos costos en infraestructura y equipamiento de mucha mayor importancia que los gastos de la primera etapa, de implantación –frecuentemente informal- de la misión en las comunidades ²². Y probablemente se estimara que el financiamiento hacia las muy populares misiones sociales podría cumplir un relevante papel político-electoral ante los estratégicos comicios presidenciales (del 2006) y ante el referéndum sobre la reforma constitucional (del 2007).

Más allá de los importantes pero limitados datos que nos ofrecen los Cuadros 9 y 10, ante la reducción de los aportes de PDVSA a las misiones en 2008 y 2009, a los que nos referimos previamente, y ante el tradicional rol -importante pero accesorio- del FONDEN, podría haberse intentado compensar aquella disminución mediante una mayor contribución del presupuesto y de los créditos adicionales en esos años. Sin embargo, hay que destacar que -especialmente en el 2009- no sólo se redujo la capacidad de financiamiento social de

²² Acotemos que los gastos de estas nuevas etapas de Barrio Adentro vienen a compensar un conjunto de carencias reales de la red tradicional de salud, aunque pierden parte de su vínculo con una inversión para la atención primaria, que constituyó la razón central de la misión en su inicio.

PDVSA—que llegó a su punto más bajo desde el 2003— sino también la disponibilidad para gestionar créditos adicionales. Ello se expresó en el decrecimiento del gasto social real de las distintas instancias estatales²³ en 2009-2010, merma que debe haber afectado, en proporciones parecidas a las del resto del sector social, a la mayoría de las misiones.

Lo anterior apunta hacia un rasgo importante del financiamiento y para la sostenibilidad de las misiones: la dependencia que han tenido hasta ahora con respecto a los ingresos petroleros extraordinarios, lo que las hace muy vulnerables a cambios en esos ingresos. Esta vulnerabilidad financiera no deriva solamente de la potencial reducción de las disponibilidades de los mecanismos “extra-presupuestarios” que canalizan el centralismo “indirecto”²⁴. También, esa vulnerabilidad responde a la incertidumbre que crea el recurso a la subestimación presupuestaria en la elaboración anual del presupuesto nacional, con el consecuente uso masivo de los créditos adicionales para financiar diversas actividades del Estado y, entre ellas, las asociadas con las misiones. Esos créditos dependen principalmente de ingresos “no presupuestados” o “imprevistos” y son particularmente débiles ante situaciones de estancamiento y disminución de los ingresos petroleros como las ocurridas en 2008-2010.

La subestimación presupuestaria y el recurso a los créditos adicionales, aparte de sus implicaciones “re-centralizadoras”²⁵ se constituye así en otro medio de ejercicio de la discrecionalidad y la improvisación como estilo de gestión en el campo social, a lo que nos referiremos con más detenimiento al final de este capítulo.

Para el 2011 y 2012, aunque no contamos con información sistemática acerca de los aportes provenientes del presupuesto y de los créditos adicionales, resulta evidente que los recursos para las misiones volvieron a acrecentarse, después de la disminución del 2008-2010 y como lo evidencia -en especial- la creación de las llamadas Grandes Misiones como Vivienda Venezuela, Amor Mayor e Hijos de Venezuela. Ello supuso un relanzamiento sustancial del gasto hacia esos programas en estos años “electorales” decisivos,

²³ Recordemos que se estima que, en términos reales por habitante, en 2008 decreció solamente el gasto social del sector público y no el del gobierno general ni el del gobierno central. Pero, en 2009 y 2010 sí descendió el gasto social real por habitante de esos 3 niveles de gobierno.

²⁴ Como veíamos el gasto social directo de PDVSA tiende a reducirse cuando disminuyen los ingresos petroleros. Pero, por su lado, también el FONDEN depende de los ingresos petroleros extraordinarios en lo que respecta a los aportes de PDVSA, que son producto de los excedentes de ingreso no presupuestados en la programación anual de esa empresa, lo que incluye unas retenciones particulares en caso de ganancias súbitas (particularmente altas). Y esa dependencia también se produce en lo que respecta a los “excedentes” de reservas internacionales del BCV, cuyo nivel está especialmente condicionado por los ingresos petroleros.

²⁵ Recuérdese la importante disminución de los recursos financieros destinados a los gobiernos sub-nacionales que se ha producido desde el 2004, en especial, y que ilustramos en 4.1. La subestimación presupuestaria es una forma sencilla de reducir los recursos del situado constitucional. La Constitución (art.167) prevé que ese situado será un porcentaje no mayor del 20% ni menor del 15% de los ingresos estimados anualmente por el fisco nacional. Pero si esos ingresos son subestimados, los recursos asignados al situado serán “artificialmente” menores a los ingresos reales. Y aunque la Carta magna prevé que en caso de variaciones del ingreso fiscal el situado podría reajustarse, ello solamente ocurre si esas fluctuaciones “*imponen*” una modificación del presupuesto, lo que probablemente se aplique en caso de una reducción del ingreso pero mucho menos seguramente en caso de un aumento del mismo. La discrecionalidad sobre el gasto que decida destinar el gobierno central a las regiones y municipios pasa a sustituir, en este caso, lo que podría haberles correspondido normativamente en caso de ajustarse el situado más estrictamente, en función de los ingresos reales.

relanzamiento en el que volvieron a cumplir un papel notable los aportes de PDVSA (Cuadro 8).

Habiendo llegado a este punto, debemos recalcar que existe un vacío de información ordenada, diferenciada y actualizada con respecto al gasto en las misiones y en sus componentes, lo que limita severamente la posibilidad de explorar el grado de efectividad y hasta de transparencia en el manejo de los recursos por parte de estos programas sociales. Esto último debemos destacarlo, no sólo por las abundantes evidencias de corrupción detectadas en misiones como Alimentación o por el incumplimiento de contratos de construcción o de reforma de edificaciones en salud asociados con Barrio Adentro, sino porque es llamativo que, al tiempo que se acrecentó de manera tan marcada el gasto en las misiones en 2006 y 2007, la cobertura de muchas de ellas tendió a estancarse o a decaer. Es decir, que podrían existir -en medio de los elevadísimos gastos hacia las misiones- una proporción importante de desviaciones de recursos por razones de malversación o corrupción. Este riesgo se fortalece por el escaso control institucional al que han estado sujetas estas iniciativas. Pero, como dedicaremos buena parte de uno de los próximos capítulos de este trabajo al análisis de las otras dimensiones (no financieras) de la gestión de las misiones, tendremos la oportunidad de retomar y complementar en ese momento la reflexión anterior.

Sin embargo, no está de más que anticipemos, muy genéricamente, que los efectos y resultados sociales de las misiones, más allá de su gran éxito político-comunicacional, no parecen corresponderse con la cantidad de recursos que se han destinado hacia ellas (Lacruz:2006). Esa impresión y preocupación tiende a acentuarse con el tiempo, ya que pareciera que el gasto en las misiones ha perdido crecientemente su efectividad. No obstante, las limitaciones de información reducen las posibilidades de ahondar en el análisis a ese respecto ²⁶.

A pesar de que las misiones son programas sociales bastante recientes, muchas de ellas han dado evidencias -en ocasiones muy acentuadas- de improvisación en su diseño y de imprevisión en cuanto a su viabilidad en el tiempo. Como expresión de esto, ya desde el 2006 el Presidente Chávez empezó a plantear la necesidad de racionalizar el gasto en las misiones y, luego, en varias ocasiones insistió en la necesidad de relanzarlas. También planteó la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación de las misiones y hasta de formar un fondo único para su financiamiento; pero esas ideas fueron luego desplazadas por la variedad de prioridades que atañen a la compleja gestión de un Estado.

En todo caso, para cerrar este punto hay que destacar que, en particular para 2004-2007 y para 2010-2012, el centralismo “indirecto” se constituyó en una fuente vital para alimentar a las misiones y a otros proyectos del sector social. Sin embargo, el empeño por concentrar el poder de decisión, que es muy propio del centralismo, parece acompañarse con una creciente y paradójica debilidad para regular el comportamiento de los

²⁶ A pesar de las limitaciones de información, existen interesantes exploraciones sobre la efectividad del gasto en algunas misiones entre las que pueden citarse las de Mundó (2009), Hurtado Power (2011); y Transparencia Venezuela (2012).

multiplicados medios de intervención que dependen del Ejecutivo nacional y de una Presidencia con tentaciones de ser omniabarcante. A ese respecto, la marcada tardanza con la que el gobierno detectó las grandes dificultades por las que atravesó Barrio Adentro 1, casi dos años después de que ellas se habían empezado a divulgar por parte de analistas y comunicadores, varios de ellos afines al oficialismo, ha sido uno de los muchos y claros ejemplos de la fragilidad sustancial que disfraza la voracidad centralista.

Podría decirse que el centralismo ha alcanzado tal nivel de agotamiento en Venezuela que ello mueve a pensar que en este país es posible que se pueda descentralizar mal, pero sobre todo es casi seguro que no se pueda centralizar bien.

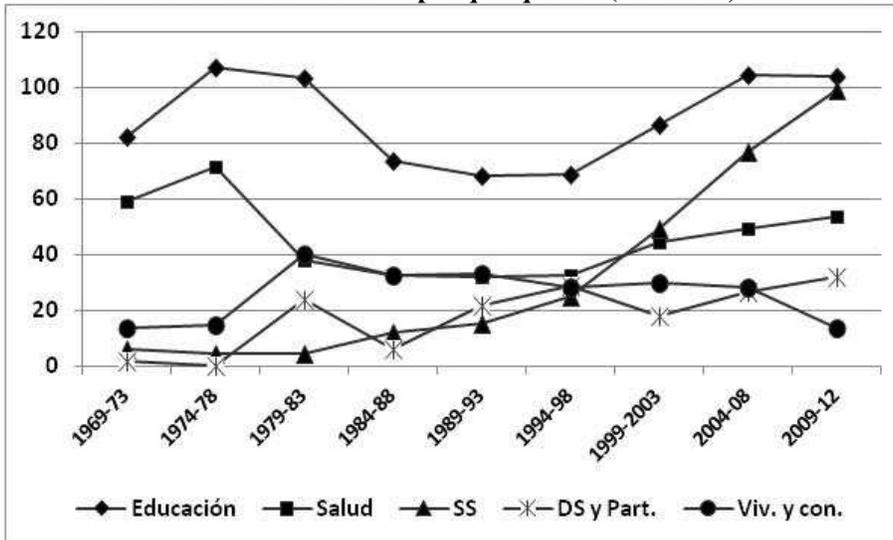
4.3. Breve exploración de la dimensión sub-sectorial.

En esta parte del capítulo completaremos una visión general sobre el comportamiento del gasto público social entre 1999 y 2012. Además del crecimiento sustancial de las erogaciones y de la canalización de una parte significativa de ellas por vía de un centralismo “indirecto” que apoya la re-centralización de los recursos y decisiones del sector social, este gasto muestra también algunas particularidades en materia sub-sectorial.

En este último caso es conveniente que abordemos brevemente la trayectoria histórica del gasto sub-sectorial para lo cual tendremos que referirnos al gasto social del gobierno general *restringido* (GSGGr, equivalente a la suma de GSGC y de GS estatal). Ello se debe a que, para construir una serie comparativa que se remonte hasta 1969, no se cuenta con datos completos (previos al 2004) sobre GS municipal, que serían los requeridos para consolidar el GSGG, ni tampoco sobre el GS “extra-presupuestario” que -adicionado al GSGG- permitiría calcular el GSSPr. A pesar de esas limitaciones, la información sobre el GSGGr es bastante elocuente para los fines principales de la comparación inter-sectorial.

Gráfico 26

Venezuela. Gasto real por habitante del Gobierno General restringido según sub-sectores sociales: Promedio anual por quinquenios (1969-2012, en Bs. de 1997).



Fuentes: GSGGr: ONAPRE (VA). Deflactor por habitante para 1969-1996: PIB constante en Baptista (2011); PIB corriente en BCV (2014); Población en INE (2014). Para 1997-2012: las 2 últimas fuentes citadas. Cálculos propios.-

Desde un punto de vista global, el promedio anual del gasto social real por habitante del *gobierno general restringido* (GSGGr) durante las gestiones de Chávez (1999-2012), que equivale a Bs. 280 (Bs. de 1997), es claramente superior al de los períodos de Herrera Campins (1979-83) que registra Bs.211 y de Pérez 1 (1974-1978) con Bs. 199, que son los que le siguen con los promedios más elevados (véase Gráfico 4, en capítulo 2).

Luego, en el gráfico 26, podemos visualizar el comportamiento histórico de ese gasto en lo que respecta a los sub-sectores sociales. Pero, debemos advertir que la comparación entre esas áreas tiene otras complicaciones ya que, hasta 1978, los registros básicos del gasto social se clasificaban solamente en 3 tipos: educación; salud y, vivienda y conexos. Fue en 1979 cuando empezaron a diferenciarse los gastos de desarrollo social y participación y en 1984 cuando ello ocurrió con los gastos en seguridad social. Esto implica que distintas erogaciones de estos dos últimos sub-sectores estaban incluidas -antes del 79 y del 84- entre los gastos de los tres sub-sectores más añejos y es de suponer que especialmente entre los desembolsos de salud.

Considerando esas complicaciones analíticas, el Gráfico 26 nos permite destacar lo siguiente:

- El promedio anual del gasto real por habitante en seguridad social de 1999-2012 es claramente superior al de todos los períodos gubernamentales precedentes, siendo un sector cuyas erogaciones ascendieron de manera continua pero bastante moderada entre 1984 y 1998.
- En desarrollo social y participación, si nos ceñimos al gasto social del GGr, pareciera que el gasto real por habitante de 1999-2003 es inferior al de todos los gobiernos anteriores, desde que se diferencia ese gasto (1979), a excepción del que se registró en el período de Lusinchi (1984-1988) que fue aún más bajo que aquel. En contraste, el promedio del gasto de este sub-sector para el 2004-2012 iguala -con Bs. 29- al más elevado en los períodos previos (el de Caldera 2, en 1994-1998), superando por lo tanto a todos los demás. Pero, en este caso es imprescindible comentar que el gasto “extra-presupuestario” para 2004-2012 en desarrollo social y participación es especialmente significativo y que, si lo integráramos en el análisis, el gasto social global para esos años (que no por casualidad son los de las misiones) superaría con claridad al de los períodos previos: el promedio anual del gasto real por habitante del sector público (GSSPr) en desarrollo social y participación es de Bs. 48 entre 2004-2012 y no hay razones para suponer que, si logran incluirse los desembolsos (municipales y extra-presupuestarios) hasta ahora no registrados para el 1994-98, habría una reducción muy significativa de la diferencia mostrada en ese gasto sub-sectorial entre esos dos períodos.
- El gasto real por habitante en educación había sido siempre -hasta el 2009- la principal prioridad entre las erogaciones sociales y pareciera que esos desembolsos habrían llegado a su máximo nivel en 1974-1983 y, luego, en 2004-2012, lapsos en los que el nivel del gasto educativo supera claramente al de todos los demás períodos desde 1969.

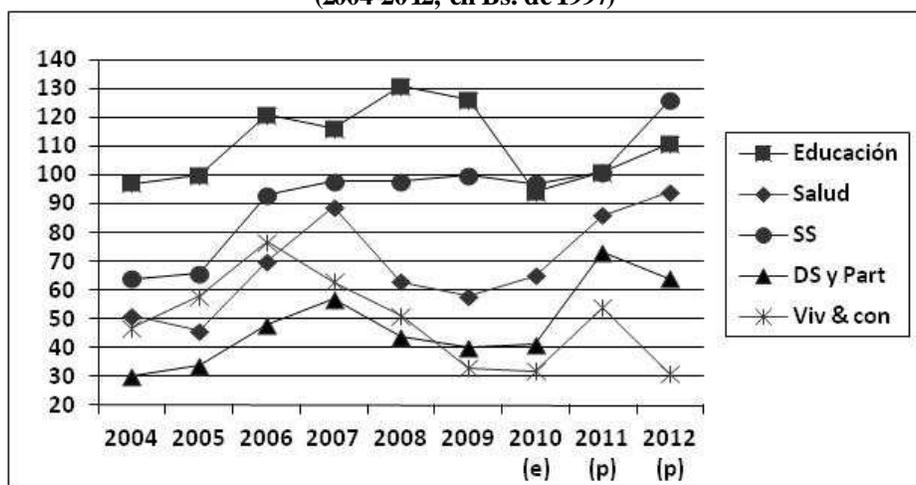
En este caso la omisión del gasto extra-presupuestario implica que se subestime el financiamiento educativo anual de 2004-2012; pero, a lo sumo el gasto educativo pasa de un promedio de Bs. 104 en el caso del GGr a Bs.111 para el GSSPr. Sin embargo, cuando se aborda este sector la consideración más importante es que el de educación es el caso en el que es más relevante analizar las erogaciones por beneficiario (es decir, por alumno o matriculado) y no solamente por habitante. Ello se debe a que puede partirse de una hipótesis gruesa acerca de que diferencias significativas en el gasto -sin que medien reformas institucionales y administrativas modernizadoras- pueden repercutir de manera importante en la calidad de la educación, especialmente de la pública, lo que -a su vez- puede incidir marcadamente en las oportunidades de desarrollo social y profesional de los alumnos. Digamos entonces que, aunque el gasto social real por habitante en educación llega a su máximo en 1974-83 y en 2004-2011, en este sub-sector el análisis de las erogaciones debe considerar muy prioritariamente el gasto por beneficiario, lo que reduce sustancialmente la jerarquía de esos desembolsos en los años más recientes, debido a la importante expansión experimentada por la matrícula educativa.

- En los otros dos rubros de gasto sub-sectorial también es difícil llegar a balances comparativos plenamente concluyentes. En el caso del gasto real por habitante en salud del GGr pareciera que el de 1969-1978 fue el de erogaciones más altas, seguido por el de los años 1999-2012. Pero, la referencia a ese primer período mueve a ciertos equívocos ya que, hasta 1978, los registros de salud debieron incluir una proporción significativa de los gastos que luego -desde 1979- se reclasificaron hacia desarrollo social y hacia seguridad social (tipos de gasto que no se diferenciaban previamente). Por ello las cifras de salud para esos años pueden considerarse como sobre-estimadas para propósitos comparativos. Además, hay que advertir que en los años recientes, especialmente entre el 2004 y el 2012, el porcentaje de gasto hacia este sub-sector que se canaliza por medios “extra-presupuestarios” resulta relevante. El gasto en salud por habitante del GGr para 1969-1978 promedia Bs. 66 en tanto que el gasto del sector público (SPr) en esa materia alcanza a Bs. 69 para 2004-2012. Si atendemos a la “sobre-estimación” del gasto en salud en el primero de esos períodos, podemos considerar que es muy probable que el gasto de los años recientes en salud sea bastante superior al de los años 1969-1978, además de rebasar con nitidez al de los años 1979-1998. Independientemente de lo anterior, no puede dejar de mencionarse que el de salud es un sub-sector con exigencias financieras crecientes si se pretende mantener una plataforma organizativa y tecnológica actualizada, en una esfera con innovaciones permanentes. Si una comparación simple del gasto tiene carencias analíticas en otros sub-sectores, en el caso de salud esas limitaciones se revelan como aún más acentuadas.
- En cuanto al gasto en vivienda y conexos los cálculos son especialmente complicados porque no solamente el gasto extra-presupuestario es fundamental para 2004-2012 sino que el gasto social municipal tiene una especial relevancia, tratándose del primer rubro

de gasto social de los gobiernos locales. Por eso, la omisión de los datos municipales y extra-presupuestarios para 1969-2003 dificulta particularmente la comparación. Si eludimos la dificultad anterior, pareciera poder afirmarse que el gasto real por habitante del GG en vivienda y conexos, entre 1979-1993, superó levemente al de 1999-2003 y más acentuadamente al de 2004-2012. Pero, si se considera el gasto del SP, este parece rebasar al GG de aquellos años y aún al de 1979-83, que es el quinquenio de mayores erogaciones previas en este sub-sector. En todo caso, debemos insistir en que -en este campo- el gasto de las alcaldías cobra una especial importancia (véase Gráfico 28) y que estas erogaciones locales no están debidamente registradas para los años previos al 2004. Por ello las conclusiones comparativas son muy discutibles y suponemos que, si se pudieran integrar los desembolsos locales en los cálculos para 1969-2003, es muy probable que el gasto en este sub-sector en varios de los quinquenios de esos años (sobre todo entre 1979-1998) superara al de los años recientes²⁷.

El anterior panorama histórico desde 1969, que está concentrado en el GG, puede complementarse con los aportes del Gráfico 27 que evidencia la distribución sub-sectorial del gasto real por habitante del sector público (GSSPr) entre 2004 y 2012.

Gráfico 27
Venezuela. Gasto real por habitante del Sector Público restringido según sub-sectores sociales (2004-2012, en Bs. de 1997)



Fuentes: SISOV: 2014; BCV: 2014; INE (2014). Cálculos propios.-

- El sector de educación mantuvo, hasta el 2009, su primacía dentro del conjunto del gasto social, lo que venía ocurriendo en Venezuela, al menos desde los años sesenta (Mandato:1998; Aponte:2006). Sin embargo, para el 2010-2011 el sector de seguridad social compite abiertamente por esa primera posición, debido en particular a la reducción de las erogaciones hacia la educación en ese bienio, y en el 2012 los desembolsos en seguridad social pasan a ser los predominantes. Entre el 2004 y 2012 el

²⁷ Pero, si no fuera superior, ello sería un probable indicio de un grado de ineffectividad y de capacidad particularmente elevado de los desembolsos en este sub-sector en los últimos lustros. Planteamos esto en función de los resultados bastante modestos que se han alcanzado en estos años en materia de viviendas construidas (en relación con la población del país) y por el deterioro de la calidad urbana (servicios y ciudades).

gasto educativo del SP_r representa un promedio anual de: Bs. 111 por habitante (en términos reales de 1997); 5,8% del PIB; y, 29,2% del gasto social global (GSSP_r).

- Una tendencia reciente y ascendente, que seguramente seguirá acompañando al proceso demográfico de envejecimiento de la población, es la consolidación del gasto en seguridad social. Este gasto se situó en el 2012 como el sub-sector con mayores desembolsos, lugar por el que ya competía con educación en 2010-11, en tanto que para 2004-2009 era –claramente- el segundo destino de las erogaciones sociales. Esa reciente priorización contrasta con el hecho de que, a fines de los noventa (1994-98), este componente del gasto pugnaba con varios otros sub-sectores por ocupar aquel segundo lugar entre las erogaciones sociales, en tanto que en la década previa (1984-1993) contendía con desarrollo social por posicionarse en el 4º lugar entre esos desembolsos (véase Gráfico 26). Entre el 2004 y 2012 el gasto en seguridad social del SP_r representa un promedio anual de: Bs. 94 por habitante (Bs. de 1997); 4,8% del PIB; y, 24,4% del gasto social global (GSSP_r).
- El gasto en salud ocupa el tercer lugar. Esa posición responde en parte a los importantes –y no siempre efectivos- gastos realizados en algunos de estos años para la remodelación y mejora de edificaciones y equipos de salud, asociados con Barrio Adentro, sobre todo en sus versiones 3 y 4. Entre el 2004 y 2012 el gasto en salud del SP_r representa un promedio anual de: Bs. 69 por habitante (Bs. de 1997); 3,6% del PIB; y, 17,9% del gasto social global (GSSP_r).
- Por su lado, las erogaciones en vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos decaen entre el 2006 y el 2012 (con la excepción del año 2011), descenso que puede asociarse con el debilitamiento de las finanzas de los gobiernos territoriales (alcaldías y gobernaciones) que son una fuente tradicionalmente importante de inversión hacia este sub-sector. El repunte –habrá que ver si pasajero- del 2011 debe estar asociado con el lanzamiento de la Gran Misión Vivienda Venezuela, en especial. Entre el 2004 y 2012 el gasto en vivienda, desarrollo urbano y conexos del SP_r representa un promedio anual de: Bs. 50 per cápita (Bs. de 1997); 2,6% del PIB; y, 13,1% del gasto global (GSSP_r).
- El gasto en desarrollo social y participación se sitúa en la quinta posición del GSSP_r entre el 2004 y 2008 y en el cuarto lugar para 2009-2012, por encima de vivienda y conexos. En 20011-12 alcanza sus más altos registros en términos reales por habitante, lo que probablemente se asocia con algunas de las nuevas misiones (como la Gran Misión Hijos de Venezuela) implementadas durante esos decisivos años electorales. Entre el 2004 y 2012 el gasto en desarrollo social y participación del SP_r representa un promedio anual de: Bs. 48 por habitante (Bs. de 1997); 2,5% del PIB; y, 12,3% del gasto social global (GSSP_r).
- Finalmente, están los gastos de cultura y comunicación y de ciencia y tecnología que, para fines de claridad visual, hemos excluido de los gráficos anteriores. Pero podemos apuntar que, en medio de algunas fluctuaciones, estos sub-sectores siguen ocupando el precario espacio que se les ha asignado tradicionalmente en el gasto público. Debemos

indicar, sin embargo, que extraña el escaso efecto que, según los datos oficiales de gasto, parece haberse producido con la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (LOCTI) en el financiamiento de este componente, lo que mueve a pensar que su contabilización pueda no estar plenamente recogida en esos registros. Más allá de esa duda, de acuerdo con la información disponible, entre el 2004 y 2012 el gasto en cultura y comunicación del SP_r representa un promedio anual de: Bs. 7 por habitante (Bs. de 1997); 0,4% del PIB; y, 1,9% del gasto social global (GSSPr). Por su lado, el gasto en ciencia y tecnología del SP_r representa un promedio anual de: Bs. 5 por habitante (Bs. de 1997); 0,2% del PIB; y, 1,2% del gasto social global (GSSPr).

Desde un punto de vista comparativo el comportamiento entre los distintos sectores muestra otras similitudes y diferencias que complementan a las expuestas previamente. En los distintos sub-sectores el gasto real por habitante tiende a incrementarse desde el 2004 hasta alcanzar un primer tope entre 2006-2008 (2006: en vivienda; 2007: en salud y en desarrollo social y participación; y, 2008: en educación) que es seguido por un descenso de las erogaciones de cada uno de esos sub-sectores en 2009-2010, a excepción de las de seguridad social. Luego, en el 2011 hay una recuperación del gasto real por habitante de todos los sub-sectores aunque aquel tope anual se mantendrá como registro máximo en educación (2008), salud (2007) y vivienda (2006), mientras que el de 2011 pasa a ser el máximo registro de desarrollo social y participación y el de 2012 es el más elevado para salud y para seguridad social. El caso diferenciado de la seguridad social se debe a que el gasto en este sub-sector crece entre 2004 y 2007 (al igual que el de las otras áreas) pero que, en vez de decaer después, tiende a estabilizarse entre 2008 y 2011 en su valor real por habitante (en Bs. de 1997) y, finalmente, aumenta muy significativamente en el 2012, año en el que alcanza su máximo valor. Recordemos que, aunque se trata de cifras preliminares, especialmente en el caso de las de 2011-2012, se estima que los registros del GSSPr real por habitante de ese bienio y de 2006-2007 son los más altos de nuestra historia, lo que contribuye a explicar que en esos años se sitúen las máximas erogaciones particulares de casi todos los sub-sectores (menos en educación en las que son las del 2008).

Vale la pena añadir que para el 2013, de acuerdo a las estimaciones preliminares del SISOV (que hay que advertir que podrían estar sujetas a cambios de especial significación en el futuro), el gasto social real por habitante se habría reducido -con respecto al del 2012- en todos los subsectores sociales, a excepción de vivienda y conexos que habría mostrado un leve incremento entre 2012 y 2013²⁸. Hay que destacar que la mayor disminución sub-sectorial se habría dado en desarrollo social y participación (SISOV:2014; consulta 17-11).

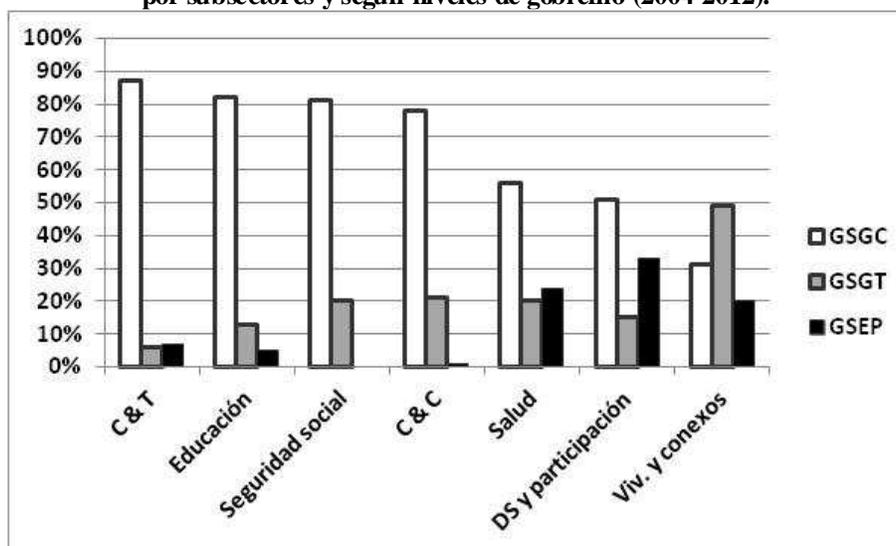
Como nos acercamos a la culminación de este punto sobre el comportamiento del gasto en los sub-sectores sociales, es oportuno que insistamos en la importancia que tiene la superación de la visión tradicional sobre el gasto social, que se ha limitado con frecuencia a las finanzas del gobierno central, asunto al que nos referimos al inicio de este capítulo.

²⁸ Sin embargo, el gasto real por habitante en vivienda para el 2013 sería (según esas cifras preliminares del SISOV) muy inferior al del 2011, año en el que probablemente se contabilicen los recursos depositados por PDVSA para el Fondo Simón Bolívar, destinados principalmente a la gran misión vivienda.

Puede verse en el Gráfico 28, que hay sub-sectores sociales en los que (para 2004-2012) el promedio anual del aporte real por habitante del gobierno central equivale a cerca o a más de un 80% del gasto real por habitante del sector público, tratándose de los casos de: ciencia y tecnología (87%); educación (82%); seguridad social (81%); y, cultura y comunicación (78%). Si el análisis considerara solamente al GSGC en esos sub-sectores se estaría omitiendo cerca de un 20% (o más) de las erogaciones sociales que son cubiertas en ellos por los gobiernos territoriales (gobernaciones y alcaldías) y por instancias “extra-presupuestarias”.

Pero además, hay sub-sectores sociales en los que el porcentaje del aporte del gobierno central (GSGC) al gasto social global (GSSPr) es menor al antes mencionado, como en los casos de: salud (56%); desarrollo social y participación (51%); y, vivienda, desarrollo urbano y conexos (31%). Si en estas áreas se omiten los gastos de otros niveles de gobierno, distintos al gobierno central, se estaría generando una deformación analítica aún más grave acerca del financiamiento público hacia lo social.

Gráfico 28
Venezuela. Distribución porcentual del Gasto social real por habitante por subsectores y según niveles de gobierno (2004-2012).



Fuentes: ONAPRE (VA); SISOV(2014); BCV (2014); INE (2014). Cálculos propios.-

Lo aquí expuesto es entonces otra clara evidencia sobre la relevancia de considerar el gasto social complementario al del gobierno central, para evitar una interpretación errónea del comportamiento del financiamiento y de la gestión pública en muchos de los sectores sociales específicos y en el sector social en general. Este problema que hemos ilustrado para los años más recientes (2004-2012), también afecta al período 1999-2003 así como a etapas previas (véase Aponte:2006).

Una reflexión de cierre sobre el gasto público social entre 1999 y 2012

En este capítulo, en medio de diversas limitaciones estadísticas, hemos reconstruido una imagen aproximativa sobre el comportamiento del gasto público social desde 1999.

Hemos destacado la tendencia -potencialmente positiva- a un incremento de ese gasto así como las preocupantes restricciones que se avizoran para un crecimiento futuro del financiamiento de lo social, puesto que dicho aumento ha venido dependiendo –en lo básico- de los ingresos extra-ordinarios del petróleo ²⁹. Es así como en 2009-2010, en el marco de una reducción de los precios petroleros, se generó una merma importante del gasto social; y, para el 2013, a pesar de haberse producido una disminución “menor” del valor del petróleo, PDVSA (2014) ha informado sobre una reducción sustancial de sus aportes sociales, en tanto que el SISOV (2014) ha anticipado, en sus estimaciones preliminares, que en el 2013 podría haberse producido un decrecimiento acentuado del gasto social.

También hemos mostrado que el gasto social, sobre todo desde el 2004, empezó a evidenciar un reforzado centralismo fiscal, centralismo disimulado en estos años a través de las vías “indirectas” de los mecanismos de financiamiento “extra-presupuestarios”. Ese centralismo “indirecto” fue uno de los canales que adoptó un estilo de gestión signado por la improvisación y -paradójicamente- por la falta de control. Y es que este descontrol es propio de los modos centralistas, especialmente si las instituciones son ineficientes, cuando tienen que afrontar la complejidad de las sociedades del siglo XXI.

En el marco de la gestión pública general, la crisis generalizada de mantenimiento, expresada en el deterioro del sistema vial y de las edificaciones públicas de salud y educación o en las graves deficiencias de los servicios de agua y energía eléctrica, en medio de un contexto de bonanza petrolera y fiscal, ha sido parte de las evidencias de la improvisación como una característica central del estilo de gestión desde 1999.

Pero en lo que más atañe a nuestra reflexión, la improvisación también constituye una característica resaltante de la gestión social. Y ello se evidencia al revisar una parte fundamental de las iniciativas sociales durante los períodos gubernamentales del Presidente Chávez. El abandono de pasajeras prioridades como el FUS, el Plan Bolívar-2000, la cobertura universal del modelo de escuelas bolivarianas; el desmoronamiento de muchas de las misiones “secundarias” como la Vuelvan Caras o de los proyectos de economía social (simbolizado por el cementerio de cooperativas); o la crisis de varias de las misiones principales por imprevisiones, son muestras de ese sub-planificado estilo de gestión.

Y en lo que respecta a las formas de financiamiento de la gestión social, sobre todo entre 2004 y 2012, es conveniente recalcar en las reflexiones finales de este capítulo, que una parte de la discrecionalidad y de la improvisación se expresó en el gasto “extra-presupuestario”, pero también en el recurso constante y tendencialmente creciente a los créditos adicionales. Lo presupuestado, que puede asociarse con lo planificado, no tiene garantía de una ejecutoria exitosa; pero, es más probable que lo programado tenga buenos resultados que lo que se decida repentinamente, sobre todo cuando esto le resta posibles

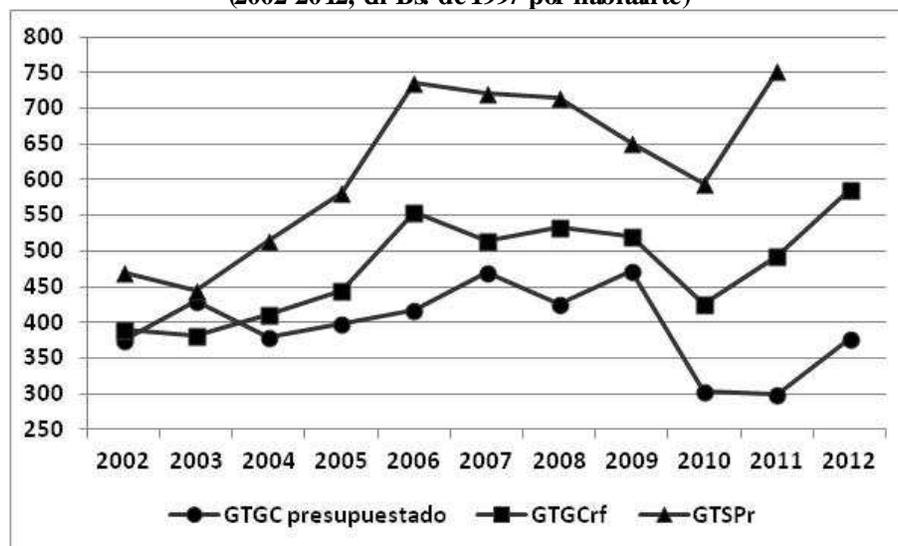
²⁹ Se suman a ellos, junto con los nuevos ingresos fiscales no petroleros, especialmente el IVA y el ISRL, los aportes financieros que brindan algunas fuentes menos “convencionales” como el endeudamiento público “procíclico”, un uso intensivo de las reservas internacionales (llamadas “excedentarias”) y los recursos que generan periódicamente las devaluaciones.

recursos a prioridades estructurales del financiamiento público como, por ejemplo, las referidas al mantenimiento o cuando desplaza prioridades sociales estratégicas o de mediano-largo plazo, como la construcción universal de una escuela básica de jornada integral.

No podemos detenernos aquí a analizar el peso que han tenido los créditos adicionales en el financiamiento de lo social³⁰. Pero es bastante claro que al igual que ocurre con las modificaciones presupuestarias generales, hay una gran brecha entre lo previsto y lo ejecutado en lo social.

Esta brecha entre lo presupuestado y lo ejecutado que se ilustra en el gráfico 29 es un gran espacio para la discrecionalidad y la improvisación. Ciertamente, hay que dejar lugar en la gestión pública para la flexibilidad y para las iniciativas incrementales. Pero lo que debe evitarse son los desgastantes modelos de toma de decisiones casuísticos o inmediatistas, aunque estén inspirados en las mejores intenciones³¹.

Gráfico 29.
Venezuela. La brecha entre lo presupuestado y lo ejecutado:
El contraste entre el gasto presupuestado del GC y el gasto pagado del GC y del SP.
(2002-2012, en Bs. de 1997 por habitante)



Fuente: Gasto presupuestado del Gobierno Central: ONAPRE (VA); Gasto pagado (resultado financiero -rf-, sin concesión de préstamos) del GC presupuestario y Gasto pagado del SP en MEFBP: 2014.

En definitiva, hay abismales diferencias entre inversión e improvisación o entre innovación y ocurrencia, diferencias que no deben olvidarse. En todo caso, las ineficiencias que han marcado a las administraciones gubernamentales venezolanas desde fines de los

³⁰ A este respecto hay un interesante seguimiento sobre los créditos adicionales en los informes mensuales de BM-GIE. Puente y otros (2010) muestran que el recurso a créditos adicionales en Venezuela ha sido una práctica común, aunque con diversos grados de intensidad, sobre todo desde 1973, y conducen en que "la experiencia venezolana ha demostrado que los altos precios del petróleo son la excusa perfecta para incrementar el gasto público a través de créditos adicionales" (p.262) con la reforzada indisciplina fiscal que ello implica.

³¹ Varios de los rasgos del gasto público social mencionados en esta reflexión de cierre concuerdan con los resultados presupuestarios en Venezuela que presentan Puente y otros (2010; 237-40) cuyas 4 características principales son: alta volatilidad/baja sostenibilidad presupuestaria; reducida efectividad; limitada adaptabilidad; y, poca representatividad.

años setenta en particular (ineficiencias documentadas por muy diversos análisis, entre los que resaltan los de la COPRE: 1988 y 1989) parecen haber tenido una de sus más claras manifestaciones entre 1999 y el 2012, de acuerdo con lo que apreciamos a lo largo de este estudio ³².

El aumento del gasto social, insistamos en ello, puede considerarse como un hecho muy favorable en la medida en que incrementa las posibilidades de que el Estado priorice en su acción lo relacionado con la mejora directa de las condiciones de vida de la población y que avance en su conformación como un Estado social efectivo. Pero, al decir eso estamos hablando de probabilidades y de potencialidades.

El estudio sobre el gasto público social que hemos presentado en este capítulo intenta destacar las dimensiones de mayor interés que involucran a esta temática. Esta revisión general del gasto nos brinda una primera aproximación, nos ofrece un mapa sobre la distribución de las acciones sociales, en términos financieros. Pero luego, el análisis de la política social requiere de un estudio más detallado acerca de la calidad de ese gasto, entre otros asuntos.

El exclusivo incremento de los recursos financieros no es siempre ni necesariamente un buen indicio sobre la mejora de la gestión en determinado sector o programa puesto que puede tratarse simplemente de una erogación para mantener o recuperar instalaciones, para atender al aumento vegetativo de la cobertura de determinado servicio o para mejorar las remuneraciones de los trabajadores públicos, sin implicar necesariamente una mejora de la productividad o de la efectividad de su labor. En fin, la revisión general y sub-sectorial del gasto social nos brinda referencias orientadoras sobre los cursos de la gestión social, pero de ninguna manera resume ni sustituye el análisis de sus ejecutorias a las que, de manera selectiva, nos aproximaremos en los próximos capítulos de este trabajo.

Cerraremos este punto, refiriéndonos brevemente a una difundida suposición que le atribuye una influencia determinante al aumento del gasto en materia político-electoral, sobre todo cuando se trata de gasto social, que algunos analistas confunden con el gasto clientelar ³³. A ese respecto, entre otros ejemplos, podría recordarse que el partido COPEI

³² La reflexión sobre el gasto público en Venezuela está inevitablemente asociada con el debate sobre la maldición de los países ricos en recursos naturales y, en especial para el caso venezolano, en recursos petroleros. Ante la evidencia de que han existido países petroleros exitosos en tanto que otros, como Venezuela en las últimas tres décadas, muestran persistentes problemas, valiosos análisis como el de Rodríguez y Rodríguez (2012; p.51-52 y ss.) sostienen una “visión condicionada” según la cual la probabilidad de que aquella maldición se active depende de la calidad y fortaleza institucional, que se expresa en niveles variables de discrecionalidad en la toma de decisiones públicas. En ese marco resalta el importante papel del concepto de “rentismo discrecional” para el análisis de la gestión pública venezolana. También Corrales y Penfold (2012) manejan esa visión condicionada sobre la maldición petrolera en su estudio del régimen político híbrido creado en Venezuela desde 1999

³³ Aunque no coincidimos con el conjunto de su análisis, Penfold (2009; 136-139) hace unas interesantes reflexiones a partir de la diferenciación del gasto clientelar con respecto a otros tipos de gasto social propuestos en una clasificación del Banco Mundial que incluye: baja inversión; corrupción; gasto clientelar; y gasto de alta efectividad, que ese organismo reduce inapropiadamente a un modelo de focalización “sustitutiva”. En Corrales y Penfold (2012; p.65) se maneja una clasificación parecida a esa aunque se habla ahora de gasto a favor de los pobres en vez de calificarlo como gasto de alta efectividad y, entre otras aplicaciones discutibles, consideran el gasto social del período inicial de Chávez como “insuficiente” cuando probablemente haya sido el gasto

perdió las elecciones de 1983 a pesar de que el gobierno de Herrera Campins (miembro de aquella organización) fue el que más gastó en lo social en términos reales por habitante entre 1958 y 98. En contraste, el partido (AD) del gobierno que menos ha gastado en lo social en términos reales por habitante en los últimos 40 años, como fue el del Presidente Lusinchi, triunfó holgadamente en las elecciones de 1988, aunque dejó unas finanzas públicas en situación de crisis extrema. Y para no ir demasiado lejos, en medio de algunos de los años de mayor gasto social en toda nuestra historia, si bien el Presidente Chávez ganó ampliamente las elecciones presidenciales del 2006, también perdió el referéndum sobre la reforma constitucional del 2007.

La reflexión sobre la trayectoria y perspectivas del gasto público social es así parte de un conjunto de análisis que deben combinarse para tener una visión más completa y compleja sobre una gestión social gubernamental, sobre sus resultados sociales y socio-económicos así como sobre sus efectos institucionales y políticos.

quinquenal más alto (o uno de los más altos) hasta ese momento en Venezuela; lo menos que puede decirse es que el uso del criterio de insuficiencia resulta impreciso en este caso.

Capítulo 5

PRIORIDADES Y NOVEDADES DE LA GESTIÓN SOCIAL

Entre 1999 y 2012 algunas prioridades de la política social mantuvieron una continuidad general, aunque mostraron oscilaciones en la intensidad de su desarrollo y algunas redefiniciones en sus componentes particulares:

- Una de esas prioridades persistentes fue el aumento del gasto social aunque este sufrió las fluctuaciones propias de los cambios de ingresos, como vimos en el capítulo 4. El estudio del gasto social nos brindó una primera visión sobre la importancia otorgada a la política social en la esfera fiscal y acerca de la distribución sectorial de ese gasto, entre otras características relevantes que ofrecen un mapa inicial sobre la formación de la política y del Estado social.
- Otra prioridad continua fue el aumento de la cobertura de las pensiones, especialmente de las pensiones de vejez, aunque hubo cambios importantes en su ritmo de expansión, con una primera intensificación desde el 2003 y otra, particularmente acentuada, en 2010-12. La expansión de las pensiones contribuyó a que, en los años finales del período en estudio, el sector de seguridad social compitiera en el primer lugar del gasto social con el de educación, que había sido el sector predominante en las finanzas sociales, por lo menos desde 1958.
- Una tercera prioridad que tuvo cierta continuidad general, fue el incremento de la cobertura educativa, aunque hubo un descenso del ritmo de expansión en algunos años y, en especial, se produjo una modificación “interna” muy significativa puesto que, de la clara primacía que se le brindó a la expansión combinada desde preescolar hasta la secundaria en los años escolares 1999/2000 al 2001/02 se pasó, después de dos años de transición, a un marcado predominio de la expansión de la educación superior, desde el 2003/04 hasta el 2012/13.

Por su lado, a partir del 2003, las misiones sociales se conformaron como la principal novedad de la política social entre 1999 y 2012 y en lo básico, con pocas excepciones, en lo adelante las nuevas prioridades de la política social se asociaron con ese marco programático. Sin embargo, puede adelantarse que son pocas las misiones que mantuvieron una marcada relevancia durante un lapso prolongado de tiempo y, a pesar de su popularidad general, los resultados sociales de esos programas no han sido demasiado exitosos, como explicaremos más adelante.

Debemos puntualizar que en este capítulo 5 nos centraremos en caracterizar las *prioridades y novedades programáticas* más destacadas de la gestión social entre 1999 y 2012, en tanto que los principales *resultados* de la política social serán revisados con más sistematicidad en el capítulo 8. El análisis de estas prioridades y novedades es fundamental para

analizar los cambios y continuidades del Estado social, como planteamos en el marco metodológico-conceptual (capítulo 1).

5.1. Prioridades y novedades de la primera etapa de la gestión social (1999-2003)

La política social que se desarrolló desde 1999 se postuló como una política alternativa frente a la preexistente y, especialmente, frente a la desplegada entre 1989 y 1998 a la que la nueva gestión gubernamental calificó como neoliberal. Al igual que los discursos oficiales de los gobiernos precedentes, esta política se identificó como un medio para avanzar hacia el desarrollo social aunque, en este caso, la magnitud atribuida a los cambios anunciados – anti/neoliberales y "refundacionales"- condujo a que sus impulsores la adjetivaran como una política revolucionaria, de transformación sustancial de la gestión social (M SDS:2000).

Pueden distinguirse dos grandes etapas en la política social venezolana entre 1999 y el 2012. En la primera etapa, que va desde 1999 al 2003, hay un predominio acentuado de la política social "universalista" tradicional que se combina con una tendencia a contener o revertir el desarrollo de la mayor parte de los nuevos programas sociales priorizados en los noventa, al tiempo que se generan algunas iniciativas novedosas, aunque frágiles y transitorias.

Comentamos previamente que en esta primera etapa los logros que resaltan en materia de gestión social son, especialmente: 1) el aumento del gasto social, en un marco de recuperación fiscal por vía de la mejora inicial de los ingresos petroleros; 2) la expansión de la matrícula estudiantil, centrada en esta fase en el aumento de la matrícula combinada de preescolar, primaria y secundaria, que será acompañada en el sector educativo por la formación de las escuelas bolivarianas (de jornada completa); y, 3) la gradual ampliación del número de pensionados así como el aumento del monto y la regularización de pagos de las pensiones de vejez.

Aunque un balance más pormenorizado podría seguramente resaltar algunos otros logros importantes de esta etapa, estimamos que por tener una cobertura comparativamente reducida o por la discontinuidad que afectó su desarrollo, esas otras iniciativas no resultaron tan destacadas como las que seleccionamos para este balance general sobre la gestión social¹.

Por tratarse de la primera etapa de la política social de un nuevo gobierno resulta particularmente pertinente que se revise si las prioridades y principales logros de la política social son asociables con una redefinición o si, más bien, pueden vincularse con una continuación de la política social preexistente. Una parte importante de la respuesta depende -

¹ Entre los otros logros que tuvieron importancia en esta primera etapa se cuenta la formación de los infocentros y su expansión (en 2000-2001) cuando se crearon 240 de estos espacios comunitarios para la consulta libre de internet, concebidos como parte de una estrategia para la democratización del acceso a los recursos informáticos. Pero esa iniciativa no estuvo asociada con otros desarrollos posteriores, por lo que perdió parte de su relieve potencial. También en esta etapa se inició una mayor formalización del programa de suministro de medicamentos de alto costo para pacientes afectados por enfermedades de extrema gravedad. Sin embargo, la expansión principal de este programa se produjo en la 2ª etapa por lo que ampliaremos el comentario al respecto al abordar esa fase.

en este caso- de la representación que se tenga sobre el tipo de Estado y de política social heredada de los años noventa. Si ese modelo se concibe como neoliberal, tanto las acciones que puedan alinearse en una revitalización del Estado social tradicional como las acciones novedosas frente a ese paradigma, podrían concebirse como dos dimensiones de un proceso de redefinición de la política y del Estado social. En contraste si, como desde nuestra perspectiva, el tipo de Estado social y de política social preexistentes se conciben predominantemente como “universalistas” tradicionales, sólo las acciones propiamente innovadoras podrían relacionarse con un propósito transformador del Estado social.

En cualquier caso la reflexión sobre el grado de continuidad o de reestructuración de la política social del gobierno que se inició en 1999 constituye una referencia básica para caracterizarlo. A este respecto es oportuno puntualizar que la continuidad de un tipo de Estado y de política no tiene que suponer el estancamiento o la inmovilidad sino que, sencillamente, apunta a la permanencia de un *marco* de orientaciones prioritarias que se expresan en las acciones que desarrolla una gestión. En este sentido, como explicamos en el capítulo 2, el Estado social tradicional en Venezuela tuvo, desde 1958, como rasgos característicos básicos: el universalismo "formal"; el centralismo político-administrativo; el intervencionismo estatal "integral"; el “asistencialismo”; y, el predominio de modelos de gestión "pre-burocráticos" (discrecionales y particularistas).

Los principales logros identificados en la primera etapa de la política social, sin considerar por el momento su pertinencia como prioridades de gestión, tienen una elevada correspondencia con algunos de esos rasgos tradicionales. Acciones como la expansión de las pensiones de vejez, la implantación de la jornada escolar completa (mediante las escuelas bolivarianas)² y la expansión de la matrícula escolar, pueden considerarse como expresiones de una revitalización del Estado social tradicional. Se trata de acciones propiciadas -básicamente- desde el gobierno central, sin mayores traducciones participativas y asociables con el

² La creación de las **escuelas bolivarianas**, implicaba básicamente que las escuelas primarias extendieran la duración de la jornada escolar del medio turno, en que habían empezado a funcionar desde los años setenta, y que pasaran a una jornada completa en la que se integraran actividades no convencionales de tipo recreacional, deportivo y artístico-cultural. La propuesta de la jornada escolar completa gozó de un amplio consenso entre los expertos en materia educativa del país para quienes se concebía como un factor fundamental en la reforma educativa venezolana. No obstante, el gobierno impulsó la formación de las escuelas de jornada integral hasta cubrir cerca de una cuarta parte de las escuelas primarias; pero, posteriormente, abandonó ese esfuerzo y parece haberse concentrado en la expansión de la cobertura matricular (más detalles al respecto en el capítulo 8). Es interesante advertir que en otros países latinoamericanos la jornada escolar completa también se asumió como una prioridad para la mejora de la calidad educativa pero, aparentemente, al menos en un caso como el chileno, los resultados no fueron tan satisfactorios como se esperaba (Robles:2013). Sin embargo, la escuela de jornada completa tiene, más allá de sus implicaciones pedagógicas, importantes repercusiones potenciales en el cuidado infantil y en las posibilidades de incorporación de la mujer en el mercado de trabajo, a lo que se suma -en países como Venezuela- la posibilidad de que contribuya a disminuir los riesgos de asociación temprana de niños y adolescentes con la violencia, aunque esto último puede suponer que se avance hacia alternativas que puedan cubrir también, por lo menos, los primeros años de secundaria.

universalismo formal³. Esto no hace cuestionables esas acciones sino que, simplemente, las asocia con aquel tipo de Estado.

La revitalización del Estado social tradicional a la que apuntan las prioridades antes mencionadas no significa que la gestión gubernamental no haya emprendido acciones novedosas, línea en la que podrían destacarse –además de la creación de las escuelas bolivarianas- la formación del **Plan Bolívar-2000 (PB-2000)** y, en menor medida, del **Fondo Único Social (FUS)**, ensayos de intervención social a los que se brindó una gran relevancia en la nueva política social gubernamental en los tres primeros años de gestión (*véanse*, por ej., RBV: 2000 y 2002).

Esas iniciativas contaron con una marcada e inusual participación militar -en el campo de gestión social-, muy especialmente en el caso del PB-2000, cuya coordinación y ejecución fue atribuida principalmente al Ministerio de la Defensa y a la Fuerza Armada. Sin embargo, esos ensayos tuvieron unos resultados polémicos y, en general, muy endeblés, lo que condujo a que fueran sustancialmente redimensionados, en el caso del FUS desde el 2001 y, en el caso del PB-2000 desde el 2002. Ello explica que en los balances gubernamentales la mención a esas iniciativas se fuera desdibujando hasta prácticamente desaparecer en los documentos oficiales de los años más recientes. Esos ensayos evidenciaron la debilidad de varios de los nuevos diseños programáticos en el campo social, constituyéndose en unas prioridades transitorias e inefectivas.

En síntesis, al considerar el conjunto de prioridades y novedades expuestas sobre la primera etapa de la gestión social (1999-2003), puede decirse que existe una continuidad significativa entre las orientaciones de la política social del gobierno del Presidente Chávez con la preexistente. Pero se trata de una *continuidad compleja*: no sólo se desarrollan acciones revitalizadoras del Estado social tradicional sino que estas se combinan con la priorización de algunos ensayos novedosos, como los mencionados, cuyo limitado éxito no implica que se desconozca el curso de acción diferenciado que intentaron representar pasajeramente en el campo de la gestión social.

En la caracterización de esta primera etapa hay que añadir que, aunque no se suprimieron totalmente los nuevos programas sociales priorizados en los años noventa (*véase* capítulo 2), sí se eliminaron algunos de ellos y tendió a plantearse el estancamiento, debilitamiento o la redefinición de algunos otros. En ese sentido se redujo sustancialmente la significación de los *programas sociales de enfrentamiento a la pobreza*, frecuentemente

³ Hablar del universalismo requiere de un conjunto de precisiones, como recuerda recientemente Filgueira en un importante trabajo (2014) en el que destaca que el universalismo puro es sólo una idea de referencia, especialmente en países como los latinoamericanos, en los que se combinan –de diverso modo- en la gestión social real las herramientas del universalismo “mixto” (como en educación básica, en la que participan en distinto grado los servicios privados junto con los predominantemente estatales), las “contributivas” (propias de la seguridad social) y las focalizadas (o no contributivas), lo que se traduce en modelos híbridos de política social. En sentido estricto, ninguna política social real tenderá a corresponder plenamente con un modelo puro, ni siquiera en los casos más típicos que se usan para ejemplificarlos.

identificados como focalizados o focalizados-compensatorios, en la gestión social. En 1999 se eliminaron *definitivamente* 5 de los 14 programas del Componente Social de la Agenda Venezuela, cifra que podría considerarse modesta si no fuese porque los programas eliminados habían reunido, entre 1990-1997, un 50-60% de los recursos financieros destinados a ese conjunto programático y a su antecedente inmediato, el Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (PEP). Debe puntualizarse, sin embargo, que parte de esas redefiniciones programáticas ya se habían prefigurado en 1998, año final de la gestión del gobierno de Rafael Caldera ⁴.

El aumento de las pensiones de vejez, que había sido incluido en el Componente Social de la Agenda Venezuela y que más que un programa era una medida, tenía poco que ver con una política propiamente focalizada y fue razonablemente reorientado y disuelto por el nuevo gobierno en el marco de la acción regular del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS).

Por otro lado, una parte de los programas que pervivieron (como el Programa de Hogares de Cuidado Diario -PHCD- y los de apoyo a la red educativa, entre los que destacaban el Programa Alimentario Escolar -PAE- y el de Dotación de Útiles y Uniformes Escolares -DUE-) fueron agrupados en el Fondo Único Social (FUS) y sufrieron una marcada reducción de su presupuesto y de su cobertura. Esos programas fueron duramente afectados por un "error" de diseño del organismo al que se adscribieron: pese a que se trataba de un Fondo que iba a nutrirse principalmente con recursos extraordinarios, según su diseño inicial, se le había atribuido la responsabilidad de financiar programas sociales "ordinarios" como los mencionados, lo que perjudicó gravemente el funcionamiento regular de estos ⁵.

⁴ El Subsidio Único Familiar (SUF)-Beca Alimentaria, que había representado entre 1990 y 1997 desde un 33% hasta un 48% del total del presupuesto de los "nuevos programas sociales", apenas significó un 9% en 1998 y en la Ley de Presupuesto para 1999, ya se habían eliminado los recursos para ese programa que –hay que advertirlo– desde su inicio se había pensado como un programa transitorio. El otro cambio básico al que apuntó el presupuesto del Componente Social de la Agenda Venezuela, en ese año 98, fue hacia el incremento de las pensiones de vejez que llegaron a significar un 36% del total de ese presupuesto frente a un 6% en 1996-97. Los programas propiamente focalizados que significaron un 80% del presupuesto del Componente Social de la Agenda y del PEP, pasaron a representar sólo un 50% en 1998, afectando seriamente el carácter "focalizado" de ese conjunto (Aponte y Carvallo:1998). En ese sentido, el gobierno entrante consolidó algunas redefiniciones que ya se habían prefigurado en 1998, aunque también hizo otros cambios. Por un lado, eliminó algunos programas como el Programa Alimentario Materno-Infantil (PAMI) y el Programa de Capacitación para el Empleo, por motivos razonables, considerando las graves deficiencias que había tenido su organización y/o su diseño. Y, por otro lado, redujo significativamente el financiamiento de la mayoría de los que pervivieron, decisión controversial a la que nos referiremos a continuación.

⁵ La formación del FUS, más que representar un medio para brindarle mayor cohesión y eficiencia al uso de los recursos de esos programas, tal y como se argumentó en algún momento, significó la pérdida de relevancia presupuestaria y la reducción de la cobertura de todos esos programas. El programa de Dotación de Útiles y Uniformes Escolares (DUE) estuvo virtualmente paralizado en los años iniciales del gobierno y tuvo un comportamiento muy irregular con posterioridad. El Programa Alimentario Escolar (PAE) junto con otros programas alimentarios, vio mermar sustancialmente su cobertura y sólo recomenzó su expansión gradual asociado con el funcionamiento de las escuelas bolivarianas; sin embargo, desde el 2003 también empezó a incluir y a crecer hacia otros establecimientos escolares como veremos al abordar la segunda etapa de la gestión social. En medio de las insuficiencias informativas, parece bastante claro que el Programa de Hogares de Cuidado Diario –PHCD– sufrió una inestabilidad extrema en el acceso a recursos y que ello se tradujo en una disminución importante de su cobertura (Lacruz y Parra:2004). La desconfianza hacia los organismos no gubernamentales ejecutores del

Otro tipo de caso fue el de programas que, como el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), sin ser formalmente eliminados tampoco fueron insertos en un conjunto programático-institucional (como el que mal que bien representaba el FUS) y sufrieron un proceso de dispersión organizativa y de pérdida de prioridad en la agenda gubernamental. Sin embargo, también hay que anotar que el PROAL, al igual que el PAE, fue relanzado parcial o totalmente al cabo de unos años. Uno de los objetivos centrales del PROAL, como era el proporcionar una serie de rubros alimentarios prioritarios a bajo costo para la población, especialmente la que estaba en pobreza, fue absorbido y reactivado desde el 2003 por la misión Mercal, en tanto que la Fundación PROAL pasó (bajo la coordinación de Mercal) a encargarse de las Casas de Alimentación, iniciativa a la que nos referiremos más adelante⁶.

Como estamos revisando el campo de enfrentamiento a la pobreza es necesario resaltar que el Plan Bolívar 2000, al que se dio inicio en Febrero de 1999, intentó concebirse como una alternativa en ese ámbito al comienzo de la nueva gestión. No obstante, en medio de la extrema generalidad de sus propósitos y etapas⁷, más que como un conjunto de programas se concretó como un mecanismo de articulación de un conjunto de operativos, coordinados y ejecutados principalmente por las Fuerza Armada, en muy variadas áreas: mejora de infraestructuras - viviendas, escuelas, servicios de salud, vialidad, obras de saneamiento ambiental y hasta iglesias-; atención en salud -odontológica, oftalmológica, de vacunaciones, etc.; alfabetización; y, distribución y venta de alimentos a bajo costo. Esta última esfera, en la que resaltaron los mercados al aire libre, fue una de las más difundidas, y posteriormente sería incluida como parte de las acciones de la misión Mercal.

El PB-2000 se caracterizó por una acción dispersa y circunstancial, momentánea más que programática, cuyo paso fugaz en los lugares de intervención haría que la mayoría de sus resultados y efectos se disolvieran al poco tiempo. La extrema dificultad de evaluar un Plan

programa también lo afectó y este entró en una especie de limbo, con la posterior creación del proyecto Simoncito (ideado como otro modelo de atención al menor de 0 a 5 años) a pesar de la muy limitada cobertura que alcanzó el maternal (atención a niños de 0 a 2 años) en esta iniciativa; con la virtual eliminación del PHCD se cerró una de las pocas experiencias innovadoras en la política social venezolana, que representó un útil referente en escala latinoamericana para el enfrentamiento *social* contra la pobreza. Por otras razones, más organizacionales que sustantivas, el programa de Beca Alimentaria-SUF fue otra interesante innovación, que se anticipó a varios de los programas de transferencia condicionada (PTC) en América Latina, aunque aquel se concibió como un programa "compensatorio" y, por ello, expresamente temporal.

⁶ Sin embargo, otro de los objetivos centrales del PROAL, como era el contribuir a fomentar la producción nacional de los alimentos estratégicos no tuvo la misma valoración puesto que se favoreció una proporción muy elevada de importaciones en la gestión de Mercal.

⁷ El Plan Bolívar 2000 estaba integrado en la 1ª fase por un conjunto de Proyectos concebidos en tres etapas (llamadas Proyecto País, Proyecto Patria y Proyecto Nación). El PB-2000 se definió globalmente como "un plan cívico-militar que tiene como finalidad activar la recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país". Su coordinación general correspondería al Presidente de la República, en tanto que su coordinación ejecutiva recayó en el Ministerio de la Defensa, aunando esfuerzos de otros despachos (como Educación y Salud) y de fuerzas de la sociedad civil. Uno de sus principales propósitos, aparte de lograr la coordinación interinstitucional, fue el de "atender de manera inmediata a la población en situación de pobreza extrema, abandono y exclusión, que no está cubierta por la oferta de los programas sociales existentes o a la que se le dificulta el acceso oportuno a los mismos" (PB-2000:1999).

como el Bolívar-2000, por la escasa información existente, limita la posibilidad de estimar el grado de focalización que implicaron sus acciones. Se preveía que el macro-operativo de emergencia social representado por ese Plan se transformara en acciones más permanentes y "estructurales" a través de las fases del Plan Social "cívico-militar" con las que se le asoció (Proyecto País, Proyecto Patria y el Proyecto Nación); pero, tanto el carácter difuso de las orientaciones de esos proyectos, como la propia dinámica de operativo de las acciones adelantadas en su primera fase (identificada con el PB-2000) y, finalmente, la crisis militar del 2002, expresada especialmente en el intento de golpe de estado de ese año, fueron conduciendo a su redimensionamiento y -después- a su virtual eliminación. La acción militar en la gestión social resultó así reorientada, a partir del 2003, hacia campos más delimitados e inscritos en el apoyo a programas como las misiones sociales, aunque también mantuvo una importante presencia en áreas como la alimentaria así como en distintos cargos de alto nivel en el sector social (véase al respecto el Recuadro 6 en el capítulo 6).

Vale la pena apuntar que tanto el PB-2000 como el FUS se habían iniciado en unas circunstancias ideológica y conceptualmente conflictivas para el desarrollo de una acción social específica destinada al enfrentamiento de la pobreza. Hasta que a fines del 2001-comienzos del 2002, el Plan de Desarrollo Económico y Social Nacional 2001-2007 (PDESN) y el Plan Estratégico Social (PES) abrieron una veta paradójica, para darle sustento ideológico a ese tipo de acción, mediante el criterio del "universalismo con equidad" (como apuntamos en el capítulo 3), la asociación que se había establecido entre las acciones focalizadas hacia la pobreza con el neoliberalismo y con el anti-universalismo creaba significativas reticencias hacia ese tipo de intervenciones. La relativa validación ideológica que, en el 2001-2002, se le brindó a este tipo de orientaciones pudo haber contribuido al posterior desarrollo de las misiones sociales.

Hay otras características de la política social, como su relación con la descentralización, la desestatización ejecutiva y la participación, sobre las que nos detendremos en los capítulos 6 y 7, pero que requieren por lo menos unos breves comentarios en el marco de esta revisión de la primera etapa de la gestión.

En lo que respecta a la *descentralización político-administrativa* en el campo social, al igual que en el conjunto de la gestión gubernamental, existió una tensión conceptual y política en las fuerzas pro gubernamentales entre tendencias descentralizadoras (que tuvieron una influencia importante en las características del texto Constitucional de 1999) y tendencias re-centralizadoras, cuya mayor fortaleza residió en las inclinaciones del Presidente de la República, indiscutible líder y gran decisor en la orientación de la acción gubernamental, hacia una concepción centralista del gobierno.

En la primera etapa de la gestión social la descentralización político-administrativa perdió prioridad, lo que se tradujo en una reducción -todavía leve- de la participación fiscal de los gobiernos sub-nacionales y en la paralización de la transferencia de competencias, que

básicamente había avanzado en los campos de salud y deportes (Mascareño:2005). En el caso de la salud se empezaron a plantear amenazas de re-centralización por parte de altos decisores gubernamentales; pero ellas se concretaron básicamente durante la segunda etapa de la gestión social ⁸.

En materia de *desestatización ejecutiva*, el gobierno tuvo una fuerte reticencia a la participación de empresas privadas en la ejecución de programas públicos, y esta se redujo, al debilitarse algunos de los programas con los que estuvo vinculada ⁹. Sin embargo, ello convivió con la paradoja de que se consolidara tanto en esta etapa como en la siguiente, en el sector salud, el aseguramiento de los funcionarios públicos para su atención en las clínicas privadas. Pero, más allá del sector privado, la relación con muchas de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) asociadas con la ejecución de programas sociales estuvo mediada también por la desconfianza y por una visión poco pluralista de la participación de la sociedad civil organizada en la política social. ¹⁰.

En materia de desestatización ejecutiva parecían combinarse dos criterios ideológicos en la gestión gubernamental: por un lado, una fuerte inclinación estatista que se resistía a ceder espacios a la participación de organizaciones no estatales, a menos que estas se consideraran como directas y legítimas representantes de las comunidades y bases populares en las que se desarrollaran los programas públicos; por otro lado, este último criterio implicaba el riesgo de que esa legitimidad "de origen" identificara "esencialistamente" los intereses de las comunidades populares con su interpretación por parte de las fuerzas "revolucionarias". Esto deriva fácilmente en una tentación maniqueísta y sobre-politizadora: puesto que muchas de aquellas ONGs no participaban del apoyo expreso al proyecto político gubernamental, ellas debían ser –potencialmente al menos– opositoras al mismo. Muchas de las organizaciones

⁸ El Presidente de la República tuvo diversas manifestaciones abiertamente contrarias a la descentralización en salud expresando, por ejemplo, que al "sistema de salud lo despedazaron con el cuento de la descentralización" (*Tal Cual*, 04-08-2003). Las amenazas de re-centralización de la salud se plantearon en un marco en el que la relación entre los gobiernos sub-nacionales y el gobierno central sufrió un proceso de desinstitucionalización y de reducción de la autonomía política de muchos de los gobiernos y dirigencias regionales "oficialistas", dada su elevada dependencia con respecto al respaldo y liderazgo presidencial.

⁹ Pueden mencionarse como ejemplos, la participación de la banca en el SUF, de la PYME del vestido y el calzado en el DUE, o de las empresas de distribución de alimentos en una parte del PAE, del PAMI y del PROAL y de otros programas nutricionales. Con excepciones como el SUF o el PROAL, en varios de esos casos, la participación de empresas privadas se vio desprestigiada por las irregularidades e ineficiencias o por la escasa transparencia en el manejo administrativo y financiero de los recursos de esos programas. También las reticencias a la participación de empresas privadas en la gestión social pública repercutió en el campo de la construcción de viviendas, tratándose según diversos analistas de un factor fundamental en el pobre desempeño que tuvo la gestión gubernamental en ese campo, muy especialmente hasta el 2006.

¹⁰ Esa desconfianza se expresó en una variedad de casos, entre los que pueden mencionarse: el Programa de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario (PHMCD); el Convenio Ministerio de Educación-Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC), principalmente destinado al financiamiento de las escuelas de Fe y Alegría y en relación con el cual se plantearon fuertes tensiones, sobre todo en 2001-2002; así como con muchos de los proyectos de habilitación físico-social de barrios, conflictos que se expresaron especialmente después de la salida de Josefina Baldó de la Presidencia del CONAVI y que se simbolizaron -en su momento- con las complicadas relaciones entre la gestión gubernamental y las organizaciones no gubernamentales y comunitarias asociadas con el Proyecto Catuche.

intermedias preexistentes, parecían ser identificadas así simplemente como fuerzas opositoras, desconociéndose el carácter ideológico autónomo y escasamente partidizado de una gran porción de las que intervenían en distintos programas sociales ¹¹.

Tales reticencias bloquearon la posibilidad de mantener o ampliar la participación de algunas de las organizaciones no gubernamentales de mayor experiencia en el campo de la ejecución de programas sociales. La alternativa planteada que se asoció con la promoción de organizaciones de base, más directamente conectada con las comunidades a las que se destinaran determinados programas sociales, tuvo frutos limitados, como comentaremos de seguidas.

La *participación popular directa en la política social*, había tenido un escaso desarrollo durante los años noventa y, probablemente, sus más prometedores avances se asociaron con el proyecto de habilitación físico-social de barrios junto con unos casos más dispersos u ocasionales en materia de salud y de comités escolares. La incorporación de miembros de las comunidades (en programas como el PAE o del PHMCD) como parte del personal de los programas (madres preparadoras de alimentos y madres cuidadoras) no implicaba que una porción significativa de las comunidades tuviese una incidencia relevante en la gestión de los mismos. Es así como el fomento de la participación en la política social en los noventa se expresó, especialmente, por medio del involucramiento de ONGs, como las referidas al hablar de la desestatización ejecutiva, aunque la promoción efectiva de la participación comunitaria que aquellas lograron resultó a menudo escasa. Considerando ese antecedente, podía esperarse que la política social iniciada en 1999 contrastara con aquella, tomando en cuenta el énfasis asignado a la democracia participativa y protagónica como una de las mayores novedades postuladas por la nueva Constitución de 1999.

Ahora, durante la primera etapa esa dimensión participativa tuvo un débil correlato práctico en el campo de gestión social, asunto sobre el que nos detendremos más en el capítulo 7. Es oportuno adelantar, sin embargo, que la desordenada promoción de grupos comunitarios por parte del FUS y la creación de los círculos bolivarianos, tuvieron una limitada incidencia organizativa en ese campo de gestión. Probablemente lo más relevante fue la formación de las Mesas Técnicas de Agua y de los Comités de Tierras Urbanas durante esa fase. Pero, en definitiva, los esquemas participativos avanzados eran reducidos y parecían estar sujetos a las posibilidades que abrieran los Consejos Locales de Planificación Pública, sobre los que se legisló en el 2002.

Como balance genérico sobre esta primera etapa podría destacarse que logros como la expansión de la matrícula escolar o el aumento de las pensiones de vejez no podían sino contar con la favorable recepción por parte de la población; pero, su significación y alcance distaba

¹¹ Una parte de esas identificaciones pudo deberse al vínculo de varias de esas organizaciones no gubernamentales con la Iglesia Católica, con cuya jerarquía el gobierno tuvo severos conflictos desde el inicio de su gestión y, muy especialmente, en los años 2001 y 2002.

mucho de cumplir con las expectativas que había creado la elección presidencial y el proceso constituyente que culminó en la aprobación de la nueva Constitución de 1999. Por ello la percepción sobre el rumbo básico de la gestión social no parecía diferenciarla significativamente de la política social de los gobiernos anteriores.

Una referencia socioeconómica fundamental como la de la pobreza tampoco mostraba cambios significativos en esta primera etapa lo que, aunque no dependiera fundamentalmente de la política social, como explicaremos con detenimiento en el capítulo 8, era un condicionante importante para las exigencias hacia ella: si los hogares y personas sufren de más pobreza, habrá una mayor probabilidad de que demanden servicios públicos y que esperen que estos cubran los costos que implican las necesidades con las que se asocian, sea en materia educativa, de salud, ante riesgos (de desempleo o ante la vejez) o para el acceso a o mejora de su vivienda y hábitat.

En suma, además del predominio del universalismo tradicional y de la reticencia hacia las políticas focalizadas, el centralismo tendió a cobrar nueva fuerza entre los decisores gubernamentales, a pesar y en contra de las orientaciones de la Constitución de 1999, y el estatismo “integral” tendió a fortalecerse, en medio de una acrecentada desconfianza hacia la participación de las organizaciones intermedias o privadas en el campo social. En medio de la debilidad de la participación popular alcanzada en estos años y de las fuertes tendencias pre-burocráticas en materia institucional, puede considerarse que, en lo básico, el Estado social tradicional que inició su crisis en los años ochenta siguió predominando durante esta primera etapa de la política social de las gestiones de Hugo Chávez, en medio de los ajustes que siempre tienden a producirse en la institucionalidad estatal en distintos momentos históricos y que en esta ocasión se expresaron en la continuidad *compleja* entre esa fase inicial de la gestión y la política social del gobierno precedente.

5.2 La segunda etapa de la política social y las misiones sociales (2003-2012)

La segunda etapa de la gestión social (2003-2012) está marcada por dos hechos prominentes: el aumento del gasto social, en medio del auge de los ingresos petroleros, que alcanzó durante este período (y en particular en 2006-2012) los más altos niveles de toda la historia de las finanzas públicas en Venezuela; y, la formación de las misiones sociales que fue la principal novedad de la política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez, a pesar de que se trató de un gran éxito político-comunicacional en tanto que sus efectos sociales pueden considerarse bastante modestos, especialmente cuando se aprecian los voluminosos recursos financieros que se destinaron hacia esos programas. Esto último parece estar fuertemente relacionado con el alto grado de improvisación que privó en la creación de la gran mayoría de las misiones y con una fuerte propensión de la gestión hacia prioridades transitorias, que fueron débilmente planificadas y que tuvieron un escaso seguimiento. A pesar

de esa característica de muchas de las misiones particulares, esos programas *como conjunto* fueron una clara prioridad de la política social y tuvieron un papel especialmente estelar en la gestión en los años 2003-2006 y 2011-2012.

La influencia primordial del gasto y de las misiones explica que las sub-etapas de la gestión social en este período puedan definirse principalmente por el comportamiento de esos dos factores:

- 1) Una primera fase, 2003-2006, muestra el auge creciente tanto del gasto como de las misiones en su fase de máxima popularidad;
- 2) Una segunda fase, 2007-2010, registra el estancamiento y debilitamiento tanto del gasto (que se mantiene -sin embargo- en altos niveles históricos) como de las misiones sociales, entre las que no se producen en esta fase iniciativas de gran éxito comunicacional, en tanto que muchas de las creadas en el sub-período anterior también muestran o adquieren un perfil comparativamente bajo, por sus escasos resultados y/o por una limitada cobertura, que se sitúa por debajo de lo esperable en unos programas con un halo como el que acompañó inicialmente a las misiones;
- 3) Finalmente, una tercera fase, en el 2011-2012, evidencia una recuperación drástica del gasto social (después de un descenso bastante acentuado en 2009-2010) y un relanzamiento parcial de las misiones, aunque este se centra en nuevos programas -designados como Grandes Misiones- más que en el fortalecimiento de las misiones precedentes.

Es fundamental apuntar que la primera sub-etapa (2003-2006) fue la que permitió vincular más duraderamente al gobierno de Hugo Chávez con la reducción de la pobreza y, aunque esta no se haya debido de manera central ni a la política social ni a las misiones sociales, fue asociada desde entonces con las mismas. Esto se debió en parte a la direccionalidad preferente de las más emblemáticas de las misiones hacia la población en pobreza o excluida y también respondió al notable esfuerzo político-comunicacional que acompañó a la implantación de esos programas, entre otras características que revisaremos en el presente capítulo (5.3).

Pero, más allá del gasto y de las misiones, como hemos comentado, en la etapa 2003-2012 se produjeron también avances importantes en la matriculación educativa y se aceleró notablemente el crecimiento de la población pensionada, ampliación que destacó especialmente en 2011-12. Volveremos sobre estos logros al abordar más adelante a las misiones relacionadas con esos campos (como las educativas y Amor Mayor) y también revisaremos con detenimiento -en el capítulo 8- los cambios en los registros cuantitativos que acompañan a esos avances.

Sin embargo, es conveniente que adelantemos que la expansión de la matriculación educativa y de las pensiones, junto con el incremento del gasto social, podrían ser los más destacados argumentos para plantear que el Estado social venezolano entró durante las gestiones de Chávez en un proceso de transición desde un tipo de Estado dual a uno universal-estratificado. Trataremos sobre este importante asunto con más detalle en las consideraciones

finales de este trabajo, pero es oportuno que advirtamos que aceptar la existencia de esa transición no implica que el Estado social haya logrado superar por ello la mayoría de los rasgos que lo han caracterizado durante su crisis desde finales de los setenta, siendo que algunas de esas particularidades tradicionales podrían más bien haberse agravado.

En ese sentido el avance de la re-centralización político-administrativa, que se evidenció de manera preliminar en lo presupuestario desde 1999 (con una grave inflexión fiscal centralista en 2003-04), se acentuó notablemente desde el 2007. Esta re-centralización se tradujo en una desinstitucionalización aún mayor de las relaciones entre niveles de gobierno que se expresó en la reversión discrecional de diversas competencias transferidas a gobernadores y al Alcalde Mayor de Caracas (y en lo social notablemente en materia de salud), siendo que la condición políticamente opositora de esas autoridades influyó decisivamente en que se optara por dicha reversión.

La acentuación de las deficiencias “pre-burocráticas” de la administración pública, sobre la que nos detendremos en el capítulo 6, es otra característica que refuerza la persistencia potencial de la crisis del Estado social, crisis que podría haber sido represada -en buena medida- por el elevado gasto y por el contexto económico-social favorable. Un indicio de esa acentuación “pre-burocrática” es que, de los 5 ministerios que formaban al sector social en 1998 se pasó a 10 en el 2005 y se concluyó con 13 en el 2012 ¹².

Por otro lado, aunque la participación comunitaria “autónoma” puede considerarse como una veta promisorias y positiva para consolidar una política social novedosa, la creciente canalización de la participación por medio de instancias del Poder Popular con propensiones anti-descentralizadoras y con tendencias a subordinarse partidariamente, ha contrariado aquella potencialidad y ha consolidado los rasgos pre-burocráticos y discrecionales de la administración pública. Hay formas de participación popular que pueden ser contraproducentes para la eficiencia del Estado y cuyos efectos perjudiciales anulan las repercusiones renovadoras que ellas podrían tener en la política social.

Sin duda la idea de una transición del Estado social dual al universal-estratificado (según los términos de Filgueira) apunta a una definición que está centrada en el grado de universalización de la política social, siendo que un mayor gasto y una ampliación significativa de la cobertura de determinados sectores sociales pueden ser variables decisivas para identificar ese cambio. Pero también una mayor equidad en la cobertura, influye en un universalismo más completo y menos formal, por lo que una combinación de políticas universales y focalizadas puede reforzar aquella transición.

¹² Aunque con ciertas inconsecuencias en la práctica, desde el punto de vista ideal -hasta 1998- la creación de los ministerios debía atender a ciertos principios jurídico-administrativos (con un fuerte peso de los criterios sectoriales) para su creación y organización (Brewer-Carías:1994). La extrema flexibilización que introdujo la Ley Orgánica de la Administración Pública desde el 2001, al otorgarle la potestad al Ejecutivo para la creación de ministerios, sin tener que pasar por la aprobación del parlamento y sin tener que atender claramente a criterios organizativos básicos, incidió en la multiplicación discrecional y desordenada de esos organismos.

A ese respecto, la condición parcialmente focalizada de las misiones (sobre todo en su fase inicial) y el peso que estas llegaron a adquirir en el sector social, representando cerca de un 25% del gasto social y más de 5% del PIB según estimaciones oficiales para el 2006-2007, podrían abrir paso a un universalismo menos incompleto y más equitativo, lo que también coadyuvaría a un cambio gradual del universalismo tradicional. Sin embargo, como iremos viendo en este capítulo, la escasa sostenibilidad de muchos de esos programas, que tienden a duplicar -con mucha frecuencia- los campos de acción de la administración pública preexistente, su relativa desatención a un criterio de focalización estable (lo que parece evidenciarse sobre todo en un retroceso de la focalización entre 2007 y 2010) así como la debilidad de muchos de sus resultados y efectos sociales, moderan también la renovación que podrían implicar las misiones para el cambio de las características del Estado social.

Habiendo esbozado el anterior marco de referencia sobre los cambios y continuidades que se producen en el Estado social, especialmente durante esta prolongada segunda etapa de la política social (2003-2012), debemos retomar y completar la revisión sobre los logros de la segunda etapa de la gestión en la que hay otras acciones programáticas que pueden ser destacadas, si bien las más importantes están asociadas con las prioridades y novedades que mencionamos al inicio de este capítulo. Entre estos otros avances programáticos que pueden resaltarse están el Programa de entrega de medicinas de alto costo (PEMAC) y el Programa Alimentario Escolar (PAE).

El PEMAC fue instrumentado a raíz de un mandato del Tribunal Supremo de Justicia que estableció- en 1999- la obligación estatal de instrumentar ese tipo de servicio, para garantizar el suministro público regular de medicamentos ante determinadas enfermedades catastróficas/ruinosas que afectan gravemente el derecho a la salud y a la vida de los pacientes que las sufren, suministro que no era objeto de un compromiso institucional regular y claro hasta ese entonces. Al igual que en muchos otros países latinoamericanos, ese programa se fue expandiendo gradualmente a comienzos del siglo XXI. Comenzó atendiendo a pacientes afiliados al IVSS, entre 1999 y el 2002, y después pasó a cubrir a pacientes no asegurados en la variedad de enfermedades de extrema gravedad que fue incorporando. Hasta 2007-2008, el programa cubrió a unos 28.000 pacientes, pero tuvo una ampliación muy importante en el 2009, luego de que se incluyera en el PEMAC a los pacientes por cáncer, que representan cerca del 40% del total de sus usuarios. Para el 2012 el programa realizaba anualmente 787.879 atenciones en sus farmacias que implicaban una atención promedio mensual de más de 70.000 pacientes (IVSS en PROVEA:VA -2014; 263)¹³.

¹³ No se cuenta con una estimación sobre el número total de pacientes atendidos anualmente por lo que, entre tanto, ese promedio mensual es la referencia más adecuada. A ese programa del IVSS se aúna el programa de entrega de medicamentos por HIV-SIDA que administra el Ministerio de Salud desde finales de los años noventa. Parte de la trascendencia de estos programas deriva del establecimiento de una clara obligación estatal ante riesgos extremos a la salud y a la vida como los de las enfermedades catastrófica/ruinosas, afecciones que absorben altas proporciones de los ingresos regulares de las familias de los pacientes que las padecen, familias que tienden a empobrecerse muy

Aunque el PEMAC y el programa de entrega de medicamentos por VIH-SIDA del Min. Salud implican un importante avance, han atravesado por varios episodios críticos en el suministro de medicamentos. Estos problemas se agravaron desde el 2009 y -mucho más acentuadamente aún- desde el 2013, evidenciando que la regular y plena dotación para unos programas que tanto la requieren, continúa siendo un objetivo por consolidarse.

Por otro lado, el Programa Alimentario Escolar (PAE) se recuperó notablemente, después de haber caído en desgracia por su asociación con los programas sociales de enfrentamiento a la pobreza de los años noventa¹⁴. Para 1998, la Encuesta Social (ENSO) había estimado que los programas alimentarios escolares, entre los que destacaba el PAE, cubrían a cerca de 1,45 millones de niños cursantes de preescolar y primaria públicas (hasta 6° grado), aunque sólo un poco más de 900.000 de ellos habían recibido una comida diaria -de manera regular- durante el mes anterior a que se hiciera la consulta a ese respecto (OCEI-PNUD:2001). El PAE tuvo una reducción sustancial en 1999-2000, pasando a atender 200.000-250.000 alumnos, aunque volvió a crecer desde el 2001 para alcanzar una cobertura -según los registros administrativos- de 973.176 estudiantes en el 2003. Luego, habría avanzado en el 2005 hasta una cobertura parecida a la que tuvieron los programas alimentarios escolares en 1998 y habría llegado, desde el 2007 y hasta el 2012, a una cobertura cercana a los 4 millones de alumnos (SISOV:2014)¹⁵.

En medio de ese crecimiento, el PAE ha sido objeto de reiteradas denuncias por la irregularidad de los suministros de alimentos en los planteles escolares de distintas localidades o regiones del país, problema que ya presentaba con frecuencia ese programa en los años noventa. Sin embargo, a pesar de ese tipo de deficiencia, tiende a apreciarse también que el PAE es un importante estímulo para la asistencia del alumnado a la escuela y que puede influir positivamente en su alimentación, aunque esto depende de la regularidad de su funcionamiento y del manejo adecuado que haga el grupo familiar de ese beneficio¹⁶.

severamente ante los costos que involucra su tratamiento, especialmente si no cuentan con el apoyo financiero estatal.

¹⁴ Hay otro programa particular en el campo educativo que, en años más recientes, también adquirió importancia y que vale la pena mencionar como es el de distribución de computadoras portátiles (conocidas como canaimitas) entre los estudiantes de primaria pública.

¹⁵ Hay que advertir que los registros administrativos de los programas sociales son poco confiables, problema que -de acuerdo con la experiencia de los años noventa- tiende a ser particularmente grave en los programas alimentarios, susceptibles a múltiples irregularidades y desviaciones en su funcionamiento. Por ello es importante estar en condiciones de contrastar esos registros con otros medios de estimación de cobertura como las encuestas a los usuarios. Estas permiten verificar la pertinencia aproximada de aquellos registros, sobre todo cuando son programas de cobertura extensa y también pueden servir, como evidencia la ENSO 98, para estimar la regularidad/calidad del suministro de los productos alimentarios que representa también una información fundamental.

¹⁶ Estudios latinoamericanos evidenciaron que algunos programas de nutrición escolar en zonas de escasos recursos podían incidir en una mayor desnutrición comparativa de los alumnos beneficiarios, con respecto a otros niños de esas comunidades no beneficiarios, si los grupos familiares le atribuían un papel desproporcionado con respecto a los requerimientos de una alimentación diaria adecuada.

Como los logros en materia de aumento del gasto y a fueron analizados en el capítulo 4 y los resultados relacionados con la expansión de la matrícula y de las pensiones van a ser tratados sistemáticamente en el capítulo 8 debemos ahondar en el abordaje de esta segunda etapa en las misiones sociales, a las que por su importancia simbólica, como la mayor referencia programática y la más importante de las novedades de la política social en la era de Chávez, vale la pena dedicarle el principal espacio de reflexión en este capítulo.

La caracterización que realizaremos en 5.3 sobre las misiones permitirá evidenciar tanto la relevancia como la crisis que ha marcado a esos programas sociales. Las misiones se formaron bajo dos estímulos principales:

- La posibilidad de que se convocara un referéndum revocatorio del mandato presidencial, en circunstancias -como las de mediados de 2003- en las que el presidente Chávez contaba con un apoyo político debilitado aunque todavía importante¹⁷.
- La recuperación y posterior auge de los precios e ingresos petroleros que habían sufrido, en especial en el 2002 e inicios del 2003 una coyuntural disminución.

Desde que se creó Mercal en abril de 2003 (programa que se formalizó como misión en diciembre de ese año) hasta diciembre de 2012, transcurrió una década en la que las misiones se multiplicaron, totalizando la creación de 36 programas claramente asociados con lo social (Cuadro 11). En esa cuenta estamos diferenciando los 7 componentes relacionados con Barrio Adentro (como Barrio Adentro 1, 2, 3 y 4, Deportivo y Misiones Milagro y Sonrisa) y los 3 relacionados con Robinson (1, 2 y 3) y estamos excluyendo las misiones que no son sociales¹⁸.

¹⁷ Chávez manifestó en el Taller de Alto Nivel sobre el Nuevo mapa estratégico (noviembre de 2004) que: “[...] una encuestadora internacional recomendada por un amigo vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: ‘Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería’. (...) Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: ‘Mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza’, y me dijo: ‘Si algo sé yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo’. Y empezaron a llegar los médicos por centenares, un puente aéreo, aviones van, aviones vienen, y a buscar recursos, aquí la economía mejoró [...] empezamos a inventar las misiones [...] y entonces empezamos, mire, a remontar en las encuestas (...)”. (Chávez: 2004; 48).

¹⁸ Entre estas misiones que no son sociales, en sentido estricto, pueden mencionarse Miranda (2003, cívico-militar) Identidad (2004, con fines predominantemente electorales), Agro-Venezuela (2011, orientada a la producción agropecuaria) y A toda Vida (2012, centrada en la seguridad personal). El éxito que se asoció con las misiones sociales con base en la gran popularidad que marcó a esos programas, sobre todo en sus inicios, hizo que la designación como misiones de otro tipo de programas pretendiera asociarlos con acciones novedosas de rápida realización y pronto resultados. Eso llevó a que por momentos, notablemente en la propuesta de reforma constitucional del 2007, se concibiera a las misiones como un tipo de administración pública distinta a la tradicional, sobre lo que volveremos más adelante. Sin embargo, más allá de esos ensayos, en lo básico, la asociación con lo social ha privado claramente en el conjunto de las misiones y muchas de las que no son sociales terminan siendo separadas, voluntariamente o no, con respecto a aquellas en la percepción de la población y en la gestión pública real.

CUADRO 11. Misiones sociales: Años de creación y campos básicos de acción.

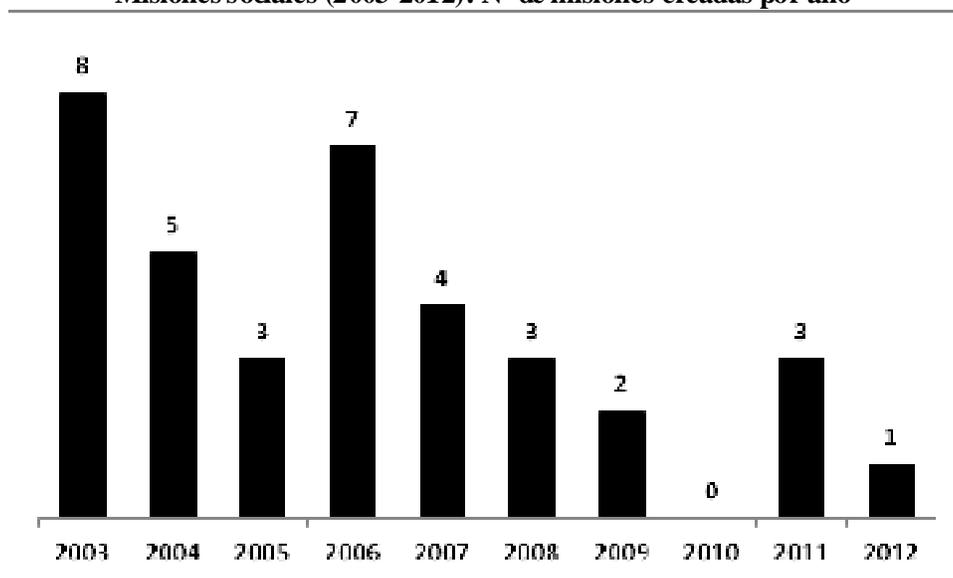
MISIONES SOCIALES		CAMPOS BÁSICOS DE ACCIÓN
2003		
Mercal/Alimentación	A	Facilitar el acceso a cesta básica de alimentos y garantizar disponibilidad
Barrio Adentro 1 (BA)	S	Atención primaria y promoción de salud en sectores populares
Robinson 1	E	Alfabetización de adultos
Robinson 2	E	Acceso a la educación primaria (hasta 6° grado) a población excluida
Ribas	E	Acceso a la educación secundaria a población excluida
Sucre	E	Acceso a la educación superior a población excluida
Guaicaipuro	P	Atención a los derechos indígenas
Piar	P	Atención a los derechos de los trabajadores de la pequeña minería
2004		
Vuelvan Caras/ Che Guevara (desde 2007)	F	Organización de los trabajadores en cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno o socialista
BA Deportivo (BA)	S	Promoción de la práctica deportiva para favorecer la salud
Milagro (BA)	S	Atención oftalmológica
Hábitat	V	Generación de soluciones habitacionales
Cultura	C	Promoción de las actividades artístico-culturales en las comunidades
2005		
Zamora	F	Reorganización de la tenencia de la tierra
Barrio Adentro 2 (BA)	S	Servicio integral en el segundo nivel de atención en salud
Barrio Adentro 3 (BA)	S	Modernización de la red hospitalaria
2006		
Negra Hipólita	P	Atención integral a personas en situación de calle
Madres del Barrio	P	Apoyo a madres de escasos recursos para su incorporación productiva
Sonrisa (BA)	S	Rehabilitación odontológica
Robinson 3	E	Fomento del hábito de la lectura
Ciencia	O	Promoción de una nueva cultura científico-tecnológica
Árbol	O	Recuperación y mantenimiento de áreas verdes
Revolución Energética	O	Promoción del uso racional de energía
2007		
Villanueva	V	Sustitución de viviendas en áreas precarias
Alma Mater	E	Impulsar la reorganización institucional de la educación superior
Barrio Adentro 4 (BA)	S	Crear nuevos hospitales en áreas médicas especializadas
Música	C	Consolidación del sistema de orquestas infantiles y juveniles
2008		
José Gregorio Hernández	S	Atención primaria hacia personas con discapacidad
Niños y niñas del Barrio	P	Protección integral de niños y niñas en situación de vulnerabilidad
13 de Abril	V	Creación de Salas de Batalla Social, asociadas con las nuevas comunas
2009		
Niño Jesús	S	Campañas educativas y apoyo a atención a embarazadas y recién nacidos
Barrio Nuevo/ tricolor	V	Cambio del hábitat de los sectores populares
2011 (Grandes misiones)		
Vivienda Venezuela	V	Eliminación del déficit habitacional
Amor Mayor	P	Pensiones de vejez no contributivas para adultos mayores en pobreza
Hijos de Venezuela	P	Atención a madres en pobreza extrema, con hijos de menos del 8 años o con discapacidad.
2012 (Grandes misiones)		
Saber y Trabajo	F	Iniciativas para la inserción productiva de los desempleados

Fuentes: Selección a partir de Maingon:2014, complementada con base en www.gobiernoonlineave. No se incluyen aquellas misiones a las que no se les pueda atribuir un carácter social, en el marco de la definición básica de política social que hemos adoptado en este trabajo ¹⁹. La letra mayúscula que acompaña a la identificación de cada misión se corresponde con la inicial del sector al que pertenece (véase Gráfico 31).

¹⁹ En ese sentido, además de excluir a las misiones que no son sociales (identificadas en la nota anterior) también se excluyen entre las misiones aquellos casos que, siendo o no sociales, se corresponden con lemas más que con

Puede apreciarse en el Cuadro 11 y en el Gráfico 30 que las 36 misiones sociales tuvieron un proceso de expansión variable pero relativamente continuo, que generó unos crecientes compromisos financieros y organizativos hacia ese conjunto. Esta acumulación insuficientemente programada de costos puede ser uno de los factores que haya influido en la poca perdurabilidad o en el bajo perfil de varias de esas iniciativas. Esas características también crean dudas sobre la sostenibilidad de muchos de esos programas en el futuro, ya que su financiamiento ha dependido de los volátiles ingresos petroleros extra-ordinarios.

Gráfico 30
Misiones sociales (2003-2012): N° de misiones creadas por año



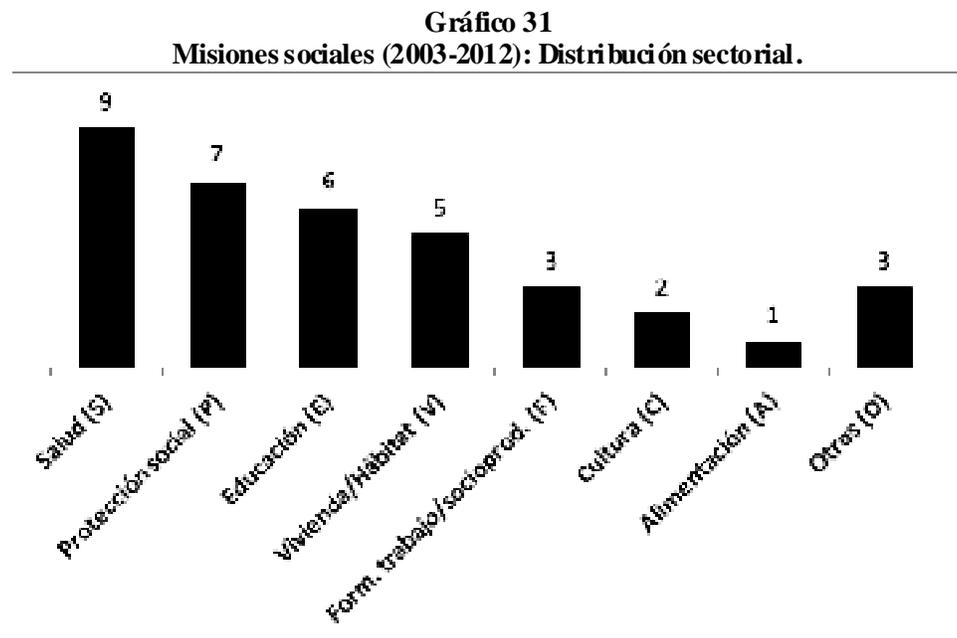
Fuente: Orientado a partir de Díaz Polanco en Maingon: 2014/ Cuadro 11.

Como puede verse en el Gráfico 30, considerando que la formación de las misiones sociales comenzó en el 2° semestre del 2003, en menos de un año y medio –hasta el 2004- se crearon 13 de los 36 programas de ese tipo que se formaron hasta el 2012 y para el 2006 ya se habían creado 23 de esas misiones, lo que puede brindar una idea sobre el efecto que pudo tener esa intensiva creación y promoción programática en la representación de la población sobre la gestión social a partir de esos años. Además, entre 2003 y 2006 se produjo la expansión más sustancial de lo que pueden considerarse como las principales misiones (Mercal/Alimentación,

programas, como en los casos de la misión Cristo (meta de erradicación de la pobreza para el 2021) o de Eficiencia o nada (que, de ser un programa, tendría carácter institucional y no específicamente social). Tampoco se incluyeron como misiones lo que pueden considerarse como componentes claramente accesorios de otras, como con la misión circo o la misión cultura-corazón abierto en el caso de la misión cultura. A diferencia de esas variantes “menores” de algunas misiones, en casos como Barrio Adentro hay varios sub-programas que implican desarrollos de cierta relevancia propia como: BA 1, 2, 3 y 4, Deportivo, Misión Sonrisa y Milagro, que vale la pena destacar como programas particulares. Así mismo, hay misiones que fueron anunciadas preliminarmente con cierta designación pero que terminaron adquiriendo otra (por ej., Madre/Madres del Barrio; Vida/José Gregorio Hernández) y que son incluidas con su identificación final. Por último, hay misiones que fueron incorporadas en otras, más abarcales, sin perder totalmente su identidad (como Mercal/Alimentación) o que fueron eliminadas y sustituidas por otra (como Vuelvan Caras/Che Guevara) y que podrían contarse como 2 misiones, pero que nosotros hemos preferido integrar como 1 sola

Barrio Adentro y las misiones educativas) en la trayectoria básica de esos programas, por lo menos hasta el 2010. Y nos referimos a que en esos años se produjo la expansión básica, tanto en términos de creación de instalaciones para sus servicios como en cuanto a la expansión de la cobertura de los beneficiarios, asunto en el que nos detendremos en 5.3.

Por otro lado, puede verse en el Gráfico 31 la distribución de esas misiones entre distintos sectores sociales: en salud se cuenta con 9 misiones; en protección social con 7; en educación hay 6; en vivienda y hábitat, 5; en formación para el trabajo/proyectos socio-productivos, 3; en Cultura, 2; en Alimentación, 1; y en otras áreas, 3.



Fuente: Orientado a partir de Díaz Polanco en Maingon: 2014 / Cuadro 11.

Nota: Las letras mayúsculas que identifican a cada sector se incluyen en el Cuadro 11 por cada misión.

Hay que puntualizar que la cantidad de misiones por sector, siendo un dato de interés, no implica necesariamente una mayor relevancia de los sectores más numerosos. Por ejemplo, hay solamente una Misión en el campo de Alimentación (Mercal/Alimentación), pero se trata de uno de los programas más importantes en todo el conjunto de las misiones. En contraste, en Vivienda y Hábitat se contabilizan 5 misiones y hasta que se creó la Gran misión vivienda Venezuela esos programas no tuvieron logros notables ni un alto perfil comunicacional. En particular, las misiones asociadas con la transformación del hábitat, que son de más lenta maduración aunque de gran impacto potencial, no han tenido mayor prioridad ni continuidad, lo que podría apuntar a una reducida atención -hasta el 2012 por lo menos- hacia proyectos con resultados de mediano-largo plazo. Otro campo en el que han existido varias misiones con escasos resultados es el de formación para el trabajo/proyectos socio-productivos a pesar de que, especialmente con Vuelvan Caras, se le intentó atribuir una gran significación a ese sector.

El comentario anterior es oportuno para mencionar que para el análisis general de un conjunto tan variado como el de las misiones es necesario que se definan unos criterios de jerarquización que permitan identificar las principales características de aquellas misiones que puedan considerarse como las más importantes y representativas. Los criterios básicos que adoptamos para esa jerarquización son:

- Cobertura
- Significación presupuestaria estimada
- Relevancia comunicacional y política
- Y, perdurabilidad real o potencial.

Con base en esos criterios de selección estimamos que las misiones más relevantes y que han tenido una mayor repercusión²⁰ han sido: Mercal/Alimentación; Barrio Adentro; y las misiones educativas (Robinson 1 y 2, Ribas; y, Sucre).

Barrio Adentro y Mercal/Alimentación son las dos misiones de mayor cobertura. Hasta donde se sepa, también fueron entre 2004 y 2010 las de mayor relevancia presupuestaria e igualmente, de acuerdo con distintos estudios de opinión, han sido dos de las misiones de mayor popularidad lo que avala su importancia político-comunicacional. Además, en medio del desdibujamiento que marcó a muchas otras misiones, estos dos programas perduraron hasta el 2012, aunque –como veremos- en especial Barrio Adentro 1 (BA 1) sufrió una reducción marcada de su alcance y Mercal ha tenido un desempeño fluctuante y muy afectado por la escasez en los años recientes, lo que podría apuntar hacia una redefinición de esta misión en el futuro próximo.

Luego, las misiones educativas (Robinson 1 y 2, Ribas y Sucre) son otro polo fundamental. Alcanzaron coberturas importantes, aunque exista una muy marcada sobreestimación sobre sus participantes, especialmente debido a los fantásticos registros que presentaron las Misiones Robinson 1 y 2; las misiones educativas tuvieron también relevancia presupuestaria; y, recibieron una muy intensa valoración y promoción político-comunicacional por parte del gobierno y del presidente Chávez, especialmente entre 2003 y 2006. Siguen siendo misiones muy populares aunque diversos problemas, asociados aparentemente sobre todo con su limitada calidad, han incidido en una reducción de su matrícula en los últimos años. Si bien lograron perdurar hasta el 2012, los registros del 2013 indican una posible disolución de las misiones Robinson y Ribas en los próximos años y una redefinición significativa de la misión Sucre²¹.

²⁰ Con esto nos referimos a efectos atribuibles a estas misiones, en un sentido amplio, y no a un impacto social, en sentido estricto (véase con respecto a las limitaciones para un estudio de impacto de las misiones, Aponte:2007).

²¹ Aunque rebasa el período de nuestro estudio hay que apuntar que el presidente Maduro ha incluido a las misiones educativas en las llamadas “Bases de misiones” que ha propuesto desarrollar desde el 2014. Sin embargo, la matrícula de esas misiones ha venido declinando y pareciera factible que Robinson y Ribas terminen fusionándose con los programas regulares de educación de adultos del Ministerio de Educación.

Situándonos en el lapso de 2003-2010 vale la pena indicar que el gobierno le brindó una gran significación inicial a la misión Vuelvan Caras, porque aunque su cobertura no tuvo el alcance de las misiones precedentes, fue presentada como la principal alternativa relacionada con la inserción productiva de los participantes de las misiones, especialmente de las educativas. Se le asignó un destacado papel en la configuración de una nueva economía social, por medio de la promoción de núcleos de desarrollo endógeno y de la formación de cooperativas. Pero esa misión fue afectada por la improvisación y el voluntarismo, que han marcado a los ensayos económicos “alternativos” en las gestiones gubernamentales desde 1999, y terminó diluyéndose para ser absorbida y sustituida por la misión Che Guevara, que no ha tenido trascendencia. Aunque no tiene la relevancia de las misiones antes mencionadas, es importante mencionarla e incluirla en algunos comentarios más adelante, porque fue el caso en el que estuvo más extendida la práctica de las transferencias monetarias a los participantes de las misiones en los primeros años, en la medida en que todos sus integrantes (que pueden haber sido unos 350.000 alrededor del 2005) percibieron aportes en dinero durante su fase de formación para el trabajo. Su significación presupuestaria fue mucho mayor que la de su cobertura, porque además de las transferencias a los beneficiarios se financiaron numerosos experimentos socio-productivos (cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno), casi todos ellos fallidos.

La mayor parte de los estudios que han incluido análisis más o menos sistemáticos sobre las misiones como conjunto²² le brindan una especial significación a los programas antes mencionados. La misión Hábitat, iniciada en el 2004, fue objeto de atención, en particular por parte de D'Elía (2006) y Patruyo (2007), pero en definitiva no cobró relevancia, aunque fue un antecedente de la Gran Misión Vivienda Venezuela.

Es importante resaltar que las misiones que adquirieron mayor significación y que fueron los símbolos principales de ese conjunto, por lo menos hasta el 2010 (Mercal/Alimentación; Barrio Adentro; y, las Misiones educativas) fueron creadas en el 2003. Eso parece poder considerarse como un factor importante para valorar si, más allá de su popularidad, ha existido una crisis de las misiones, crisis que ha sido relativamente difusa por el prestigio de las más relevantes de ellas; volveremos sobre este asunto al final de este capítulo. Hay que destacar también que en las misiones educativas y en Barrio Adentro hubo una muy activa participación cubana en la concepción, organización y en la gestión programática.

Junto con esas misiones fundamentales habría luego que agregar en el análisis, de manera complementaria y provisional, a la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV) creada en el 2011. La distinguimos de las misiones anteriores, porque su cobertura ha sido -hasta ahora- limitada, su trayectoria es corta (sobre todo para un análisis como el de este estudio que cubre hasta el 2012) y su perdurabilidad incierta. La duda sobre la perdurabilidad futura podría

²² Entre los que pueden mencionarse D'Elía: 2006; Alvarado: 2004 y 2012; Patruyo: 2007; Maingon: 2008 y 2009; España: 2006 y 2009; González y Lacruz: 2008; D'Elía y Quiroz: 2010; y, Aponte: 2008a

ser más o menos común también para las otras misiones, pero estas ya alcanzaron una trayectoria de una década en la que mantuvieron su importancia. En todo caso la inclusión de la GMVV se debe sobre todo a su gran significación presupuestaria y a su relevancia comunicacional y política, como parte del relanzamiento parcial de las misiones sociales ante el proceso electoral presidencial del 2012. Por razones parecidas, también consideraremos de manera accesoria en nuestro análisis a la Grandes Misiones Hijos de Venezuela y Amor Mayor.

A pesar de la variedad de misiones anunciadas entre 2004 y 2010 (Cuadro 11) las misiones que no hemos destacado no generaron productos relevantes, aunque puedan haber sido objeto de pasajeras priorizaciones o de reiterados anuncios de relanzamiento.

Re cuadro 4.
Las principales misiones sociales: Breve descripción.

MERCAL (Mercado de alimentos) se creó en abril de 2003 y fue, inicialmente, una respuesta a los severos problemas de desabastecimiento ocasionados por el prolongado paro de diciembre 2002-febrero 2003 ante los que se planteó la formación de una red estatal de almacenamiento y distribución de bienes alimentarios esenciales que, independientemente de su origen nacional o extranjero, permitiese garantizar la disponibilidad de esos productos en una situación de emergencia económica y/o política. En diciembre, Mercal fue incorporado en el marco de las misiones que empezaron a anunciarse durante la segunda mitad del 2003, perfilándose como un programa masivo de distribución estatal de alimentos a precios subsidiados. Los precios del Mercal se fijaron no solamente por debajo de los precios del mercado sino también por debajo de los precios regulados por el Estado. Esto tendió a implicar, en un ambiente inflacionario y en medio de las políticas de control de precios y de cambio que también comenzaron desde el 2003, que se fuera produciendo una diferencia creciente entre esos tipos de precios. Ello incrementó marcadamente los costos financieros de ese programa (Hurtado Power: 2011; 215-217) y fortaleció los incentivos para las desviaciones de productos y la corrupción, complicaciones que se asocian tradicionalmente con este tipo de programa de subsidio indirecto al consumidor.

En el 2008 se creó PDVAL (Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos) que, con una menor cobertura que la del Mercal, intentó constituirse en una alternativa estatal para la distribución de alimentos a precios regulados, y ya no como aquel programa por debajo de estos precios. La Misión Alimentación es el producto de la combinación de Mercal y PDVAL, a lo que se suman las Casas de Alimentación, administradas por Fundaproal, que están destinadas a ofrecer comidas diarias a personas en pobreza extrema, alimentos que son preparados por miembros de las comunidades en las que se sitúan esas Casas. El predominio del Mercal en las actividades de distribución directa hacia la población dentro de ese conjunto programático es lo que mueve a que identifiquemos esa misión como Mercal/Alimentación. A los servicios a la población que prestan los tres componentes mencionados se añade el respaldo de otras instancias organizacionales (como CASA y SADA) en la actividad de adquisición, almacenamiento y mercadeo al mayor que requiere esa misión.

En su desarrollo el Mercal creó una red de establecimientos para distribuir sus productos que de 1.625 establecimientos en 2003 llegó a 13.493 en 2004, cantidad que se amplió hasta un máximo de 16.992 establecimientos en el 2010 cuando empezó un declive hasta situarse por debajo de los 14.000 en el 2012 (SISOV:2014). Sin embargo, esos registros no dan cuenta de la gran cantidad de establecimientos que han dejado de participar de manera activa en ese programa lo que de manera gradual ha ido afectando a la mayor parte de los Mercalitos (las bodegas situadas, especialmente, en los sectores populares) que representaron entre el 80 y el 90% del total de establecimientos. Estos Mercalitos han dejado de ser utilizados por las dificultades extremas de control sobre un manejo adecuado de los

productos y los precios en esos establecimientos. Pero, al perder importancia este tipo de comercio se afectó uno de los atractivos principales de la misión, destacado por Boza (2005), como era el que los sectores populares contaran con establecimientos de precios bajos en la cercanía de sus viviendas y esa valoración se debe a que esos sectores compran “con mayor frecuencia y en unidades más pequeñas, por problemas de liquidez, transporte y capacidad de almacenamiento” (p.24). El intento de sustituir a las bodegas populares privadas por Mercalitos comunales (manejados por los consejos comunales) no parece haber evitado las desviaciones de productos y corruptelas por lo que no se consolidaron como alternativa. En definitiva ello produjo el crecimiento de los operativos especiales (mercados a cielo abierto y similares) desde el 2007 (Hurtado Power:2011;197-98).

Aunque Mercal/Alimentación es una misión que goza de popularidad, desde el 2007 se ha expresado cierto grado de insatisfacción con su funcionamiento, debido a la escasez e irregularidad de la distribución de muchos productos así como por las largas filas de espera que frecuentemente se forman para comprarlos, especialmente cuando llegan a los establecimientos aquellos bienes que son más escasos.

Barrio Adentro se inició en 2003 como una Misión destinada a desarrollar una atención preventiva en salud en los sectores populares, que se apoyaría fundamentalmente en los Consultorios Populares que empezaron a formarse desde aquel año. Se previó inicialmente que se formarían unos 8.500 Consultorios (CONVITE:2007) cada uno de los cuales debería atender de modo regular a unas 1250 personas residenciadas en las cercanías de esos establecimientos; pero, para el 2012, se contabilizaban 6.712 de esos Consultorios (SISOV:2014) de los cuales se estimaba que solamente la mitad aproximadamente estaban activos (según D’Elía en PROVEA:VA -2014-). A pesar de su propósito preventivo inicial ya en el 2005 la Misión empezó a crear una red en un segundo nivel de atención de medicina especializada y de emergencia (conocido como Barrio Adentro 2) que reforzó la fragmentación entre los servicios de salud que también había alimentado Barrio Adentro 1. Barrio Adentro 2 estaba integrado en el 2012 por 560 Centros de Diagnóstico Integral (CDI), 583 Salas de Rehabilitación Integral (SRI) y 35 Centros de Alta Tecnología (CAT). Barrio Adentro 1 y 2 son administrados directamente por la Misión Médica cubana y su personal profesional está integrado predominantemente por recursos humanos provenientes de Cuba. Cuando se habla de Barrio Adentro como Misión básicamente se hace referencia, sobre todo entre la población en general, a Barrio Adentro 1 y 2.

Sin embargo, hay que aclarar que también se formó en el 2005 Barrio Adentro 3 que estaría destinado a la modernización de la red hospitalaria, en tanto que ello se complementaría con la creación de Barrio Adentro 4 en el 2007, destinado a la formación de nuevos hospitales de atención especializada. Ya con Barrio Adentro 2 había empezado a cambiar el destino original de la misión y se perfiló el proyecto de convertir a Barrio Adentro en el núcleo del nuevo sistema de salud venezolano (CONVITE:2007 y PROVEA: VA -2014), modificando el énfasis original que tenía hacia el fortalecimiento de la atención primaria en salud. En todo caso, en lo que sigue, *cuando hablemos de Barrio Adentro nos referiremos básicamente a Barrio Adentro 1 y 2* que son los adscritos a la Fundación Barrio Adentro y que tienen una identidad diferenciada con respecto a Barrio Adentro 3 y 4 que se relacionan con el sistema hospitalario en general. Hay que recordar también que hay otros componentes asociados con Barrio Adentro como Barrio Adentro Deportivo, misión Sonrisa y Misión Milagro; pero en una exploración general como la que aquí pretendemos podemos centrarnos en la referencia a sus dos componentes más “característicos”

Generalmente, como resultado de distintas encuestas, se considera que Barrio Adentro es la más popular de las misiones sociales y ello parece poder explicarse, en gran medida, porque se trata del fragmento de los establecimientos públicos de salud que ha recibido más recursos y que ha favorecido un mayor acceso al mecanismo de consulta médica por parte de la población, lo que ha incidido en una mejora del bienestar subjetivo, que crea esa mayor accesibilidad. Sin embargo, ello no implica que se haya avanzado satisfactoriamente en los resultados sociales esperados (en materia de reducción significativa

de la mortalidad infantil y de la materna, en especial) y que se relacionan sobre todo con el propósito preventivo inicial de la misión.

Las *misiones educativas* son Robinson 1 y 2, Ribas y Sucre que se han destinado a afrontar la exclusión educativa de distintos sectores de la población, aunque hay que resaltar que se dirigen principalmente a población adulta, siendo la más joven la que participa en la misión Sucre y la de más edad la que participa en Robinson. Las misiones Robinson y Ribas se basan en tele-clases (reproducción de videos) bajo la supervisión de facilitadores que atienden las dudas de los cursantes sobre los contenidos de los videos. Se ha debatido ampliamente sobre los problemas de calidad que pueda haber generado la masificación de ese tipo de recursos con un reclutamiento aparentemente poco discriminado de facilitadores que parecen haber recibido una formación limitada para cumplir con su papel.

Robinson 1 se ocupa de la alfabetización de población iletrada pura o funcional (analfabetismo parcial). La duración total del proceso formativo es de unas 7 semanas. La misión Robinson 2 está destinada a cursar la primaria (hasta 6º grado) en unos 2 años, a través de 300 video-clases organizadas en 2 bloques de 10 meses cada uno. La misión Ribas está destinada a cursar la secundaria en clases diarias (generalmente en horario nocturno) durante 4 semestres.

La misión Sucre destinada a la educación universitaria se basa en la masificación de modalidades semi-presenciales de formación mediante la creación de aldeas universitarias en una gran cantidad de municipios y localidades del país, aldeas que operan alrededor de distintos programas nacionales de formación, bajo la supervisión de unos docentes entrenados por algunas universidades asociadas con esta misión, como la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) y la Universidad Simón Rodríguez (USR). Las clases se dictan normalmente en aulas de escuelas o en espacios cedidos por otros organismos. Esta misión parece estar inspirada en una iniciativa similar adoptada a comienzos de la primera década del siglo XXI en Cuba, experiencia que -en definitiva- no parece haber tenido los resultados esperados, lo que condujo a una redefinición y sustancial reducción de esa experiencia en la isla caribeña (véase Mesa-Lago; 2012).

Hay distintos registros disponibles sobre las misiones educativas, sus cursantes, sus graduados y sus instalaciones que pueden revisarse en la Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación y en el SISOV (2014). Pero la confiabilidad de gran parte de esos datos es limitada lo que explicaremos con bastante detalle más adelante al abordar la cobertura de las misiones.

Un problema general de las misiones educativas ha estado asociado con distintas razones que limitan su calidad. Entre ellas, en materia evaluativa, se acostumbró usar unas modalidades de auto y co-evaluación y unos criterios cualitativos, a partir de los cuales tendía a aprobarse a los alumnos que asistieran a clases, bajo la idea genérica de que sus conocimientos estaban *en proceso* de consolidación, lo que difumina la frontera sobre la formación mínima requerida para avanzar en los escalones educativos. Esa visión evaluativa aparentemente fue revisada en casos como la misión Sucre, por lo menos desde el 2011, sustituyéndola por una concepción más tradicional.

De manera accesoria se abordarán otras misiones, entre las que destacan tres de las Grandes misiones creadas en el 2011. La designación como Grandes misiones solamente parece atender a un giro terminológico-publicitario, que busca asociarlas con la idea de un fortalecimiento especial, una revitalización sustancial de esos programas. La *Gran Misión Vivienda Venezuela* se propuso fundamentalmente crear una alternativa para responder al importante déficit de viviendas en el país. Pero se instrumentó nuevamente como un programa de emergencia ocupando terrenos sin atender a permisologías elementales, expropiando terrenos de manera arbitraria y precipitada y generando un número importante de edificaciones que parecían tener, al menos en Caracas, como uno de sus méritos básicos el de su vistosidad, motivo para localizarlas en arterias muy visibles aunque no se dispusiera de una adecuada previsión de servicios urbanos y sociales y se pudiese perjudicar la calidad de vida de quienes ya eran habitantes de esas zonas. En medio de esos importantes problemas esta misión superó

las 100.000 viviendas construidas anualmente en el 2011 y el 2012; pero hay indicios de que se ha desacelerado la construcción de nuevas viviendas formales desde el 2013 y hay una fundada incertidumbre sobre el ritmo futuro de esta misión, ante la escasez de insumos para la construcción y frente a posibles restricciones financieras.

La ***Gran Misión Amor Mayor*** está destinada a suministrar pensiones de vejez *no contributivas* a población adulto mayor que no cotizó a la seguridad social o que no completó las cotizaciones requeridas para acceder a ellas por las vías contributivas tradicionales. Se asemeja a iniciativas parecidas que adelantan otros países latinoamericanos y podría convertirse en un tipo de transferencia monetaria directa perdurable. En ese sentido su significación presupuestaria, que ya es importante, podría ser mucho más elevada en el futuro, consolidándola como la más importante de las misiones en materia de transferencias monetarias en toda la historia de esos programas. Ella completa además la presencia de una misión en uno de los sectores centrales de la política social con los que no se había asociado claramente: la seguridad social. Por su lado, la ***Gran Misión Hijos de Venezuela*** ofrece una ayuda monetaria por hijo de menos de 18 años o con discapacidad a madres en situación de pobreza o exclusión. Las dos últimas misiones se desarrollaron en el 2012 al calor del proceso de elecciones presidenciales de ese año. La primera contabilizó para ese año 528.676 pensiones no contributivas y la segunda 736.540 hijos beneficiarios (véase INE:2013). Hay dudas sobre la evolución futura de estas misiones: Amor Mayor ha crecido muy poco en el número de pensionados en 2013 y 2014 e Hijos de Venezuela, de acuerdo a la información disponible, parece haber tenido una merma importante en su número de beneficiarios.

En suma, teniendo entonces como principales referencias a Mercal, Barrio Adentro y las misiones educativas y, en un segundo rango de referencia a la Gran Misión Vivienda Venezuela, a Amor Mayor y -por un interés analítico más coyuntural- a Hijos de Venezuela, junto con puntuales menciones a otras misiones como Vuelvan Caras, intentaremos identificar algunas de las principales características que se le pueden atribuir a las misiones sociales.

5.3 Las principales características de las misiones sociales.

5.3.1 Cobertura extensa²³

La cobertura de las misiones ha sido significativa, aunque se tengan fundadas dudas -en muchos de los casos- sobre su alcance real. Las misiones han concentrado las iniciativas más novedosas (o que han sido presentadas como tales²⁴) en las gestiones sociales desde el 2003, lo

²³ Al igual que en otras secciones de caracterización de las misiones utilizaremos con frecuencia la muy valiosa información que proporciona -a ese respecto- la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares (ENPF) 2005 y 2009. Los resultados de esas encuestas fueron procesados y difundidos por el BCV (2007 y 2011, respectivamente) y las referencias que haremos con respecto a las mismas se basarán siempre en esta fuente.

²⁴ En el sentido de que la distribución de alimentos con precios subsidiados, como la de un programa como Mercal/Alimentación, tiene una larga trayectoria y una no muy favorable experiencia en Venezuela; aunque con indudables insuficiencias y deficiencias la atención primaria en salud, asociada con Barrio Adentro 1, tiene también una larga historia en el país; y la educación de adultos, sea en materia de alfabetización, de formación primaria o secundaria, igualmente tiene una amplia trayectoria aunque con métodos pedagógicos diferentes a los de las misiones.

que -además del rápido crecimiento de algunas de ellas- hace que la estimación de su cobertura sea un factor central para valorar su peso en el conjunto de las acciones del sector social ²⁵.

La cobertura de las misiones y su evolución (crecimiento, estancamiento o reducción) en especial en lo que respecta a las que hemos identificado como las más importantes, puede condicionar significativamente sus efectos sociales o políticos. Pero también, los problemas asociados con las dificultades para conocer apropiadamente dicha cobertura inciden decisivamente en las posibilidades de monitorearlos y evaluarlos. Por ello le dedicaremos una atención particularmente detallada a esta característica de las misiones sociales en comparación con el abordaje más genérico que haremos sobre las otras propiedades básicas de estos programas.

En el 2005 la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares (ENPF) destacó que 48,3% de la población venezolana se había beneficiado -hasta entonces- con al menos una misión ²⁶. Luego, en el 2009 la ENPF estimó que se había ampliado hasta el 72,2% la cantidad de los hogares venezolanos que habían utilizado por lo menos una misión hasta ese año. El uso de las misiones representaba un promedio de 1,6 misiones por cada hogar del país y este promedio llegaba a 2,2 misiones entre los hogares que declaraban haberse beneficiado efectivamente, al menos una vez, con esos programas.

Las cifras precedentes brindan una primera idea básica sobre el alcance de la cobertura general de las misiones, por lo menos hasta el 2010 ²⁷, aunque hay que destacar que esas estimaciones se refieren a que ellas hayan sido utilizadas al menos en una ocasión, lo que dice poco sobre la regularidad o intensidad de ese uso. También hay que destacar que las estimaciones que mostraremos a continuación evidencian que si bien se puede hablar de una cobertura extensa de las misiones, a partir de datos como los del párrafo anterior, en su trayectoria desde el 2003 esa extensión se concentró muy especialmente en dos misiones (Mercal y Barrio Adentro) seguidas, a una distancia considerable de las anteriores, por las misiones educativas así como por algunas de las Grandes misiones creadas en 2011-12.

Lo anterior explica que, entre 2003 y 2010, las misiones más extendidas fueron también las que concentraron la más alta recordación por parte de la población, de acuerdo a distintas encuestas. En tal sentido, en la ENPF 2009 más de 80% de la población recordó a Mercal, Barrio Adentro y PDVAL como parte de las misiones sociales, en tanto que las misiones

²⁵ También es importante indicar que, a diferencia de la red educativa tradicional -que ha sido la más amplia del país- en las misiones se ha privilegiado la cobertura hacia la población adulta, sea joven o mayor, y en mucho menor grado hacia la infantil y adolescente. Esto influye en que se perciba más intensamente su extensión.

²⁶ Hay que puntualizar que el campo de la ENPF 2005 se realizó entre noviembre 2004 y noviembre 2005 por lo que aún había relativamente pocas misiones y estas estaban en una fase bastante inicial.

²⁷ Aunque la ENPF corresponde al 2009, en el 2010 no se crearon nuevas misiones sociales y no fue un año de expansión significativa de esos programas. Es probable que el uso de las misiones sí haya crecido un poco en el 2011 y 2012 sobre todo en cuanto al promedio de misiones del que se beneficiaron los hogares, ya que es probable que la mayor parte de los beneficiarios de Amor Mayor, Hijos de Venezuela y Vivienda Venezuela hayan sido previamente atendidos por otras misiones, al menos en una ocasión.

educativas (Sucre, Robinson y Ribas) fueron identificadas por entre un 56% y un 67% de los encuestados. El conocimiento de las otras misiones particulares se sitúa por debajo de 42% (BCV: 2011;26). Es probable que algunas de las Grandes Misiones creadas en 2011- 2012 (en especial Vivienda Venezuela, Amor Mayor y -en menor grado- Hijos de Venezuela) se hayan situado para el 2012 en niveles de recordación cercanos a los de las misiones más conocidas, aunque no contamos con estimaciones a este respecto.

Para el año 2010 tanto el Mercal/Alimentación como Barrio Adentro habían sido utilizados, al menos en una ocasión, por más de la mitad de la población, en particular por sectores de escasos recursos socio-económicos ²⁸. Después de esas misiones, aunque a una distancia considerable, las misiones educativas (Robinson, Ribas y Sucre) habían alcanzado según la ENPF 2009 una participación acumulada de más de 1,8 millones de alumnos que asistieron en alguna oportunidad a esos programas formativos, aunque la asistencia total a esas misiones al momento de esa encuesta era de unos 650.000 cursantes. Considerando que los usuarios de las misiones educativas son predominantemente población adulta, puede estimarse que hasta el 2009 cerca de un 10% de la población de 18 años y más había intentado asistir a las mismas, aunque también una gran parte de esa población abandonó estos programas, a juzgar por la imprecisa información que se consigue, entre otras fuentes, en la propia ENPF.

Por otro lado, es importante adelantar que, en medio de algunas fluctuaciones, la cobertura de las principales misiones ha tendido a crecer más moderadamente o a estancarse y hasta reducirse desde 2006/07. En cuanto a las otras misiones creadas entre 2003 y 2010, estas siempre tuvieron una cobertura comparativamente limitada y muchas de ellas han visto reducirse su alcance. Algunas (como Vuelvan Caras o Madres del Barrio) serán mencionadas en el análisis que sigue, aunque de un modo accesorio o puntual .

Hay que insistir entonces en que, aunque en una primera aproximación pueda considerarse que hay una cobertura extensa de las misiones, esa extensión se concentró en unas pocas de ellas. No obstante, tendremos oportunidad de apreciar en lo que sigue, que las misiones principales han tenido una extensión mucho menor de la publicitada (en casos como las educativas) o una “intensidad” de atención a la población menor de la supuesta (en casos como Barrio Adentro y Mercal/Alimentación). Abordaremos complementariamente el caso de las Grandes misiones sociales de mayor cobertura y aprovecharemos para revisar el grado en que las misiones han sido un canal de transferencia directa de dinero hacia sus beneficiarios.

Mercal/Alimentación

Mercal tuvo una muy importante expansión entre el 2003 y el 2005, pasando de medio millón de beneficiarios -en 2003- a 5,75 millones en 2004 y a 11,4 millones de beneficiarios en

²⁸ Por ej., Datanálisis (2008) en los resultados de una encuesta de agosto 2008 registró que 51% de los consultados se declaraba como beneficiario del Mercal en dicho momento. Por su parte, la ESHSCN estimó que, para el 4º trimestre 2010, 51,5% de la población había usado Barrio Adentro al menos en una oportunidad (BCV: 2011; 112).

2005. Luego, seguiría una cobertura de 11,2 millones en el 2006, 9,9 millones en 2007 (con el más importante descenso de acuerdo a los Registros Administrativos), 11,5 en 2008; 10,5 (2009); 11,4 (2010); 11,5 (2011) y 12,5 millones (2012) (SISOV:2014). La red de establecimientos “formalmente” registrada por Mercal se situó rápidamente en 13.493 para 2004 y subió hasta un máximo de 16.992 en 2010, para reducirse con posterioridad a 13.451 en 2012 (SISOV:2014). A ellos se les podrían sumar, desde el 2008 los establecimientos creados por el PDVAL y algunos otros establecimientos públicos de comercialización de bienes que tienen una incidencia menor en materia de distribución alimentaria (como por ej. los Abastos Bicentenario). Pero, por encima de esos y otros registros “formales”, puede resultar más significativo que consideremos unas estimaciones más desagregadas que muestran la compra de alimentos en establecimientos públicos por parte de la población, asunto sobre el que nos proporciona una valiosa información el BCV (2007 y 2011) en sus presentaciones sobre la ENPF 2005 y 2009.

En el 2005 la ENPF informa que 36% de los hogares había realizado compras de al menos un producto alimenticio en Mercal (que era el único tipo de establecimiento público en ese campo para entonces) en la semana de referencia acerca de esa consulta. Para el 2009 había bajado a 22,5% la cantidad de hogares que reportaban la compra de algún alimento en determinado establecimiento público (fuese en Mercal, en PDVAL u otro establecimiento de la red de la Misión Alimentación –véase Recuadro 4-) en la semana de referencia de la consulta.

En el mismo sentido, es muy importante destacar que en la ENPF se estimaba que, en el 2005, 9,9% del gasto en alimentos de los hogares se realizaba en Mercal y 90,1% en el resto del mercado. Pero, para el 2009 el gasto en alimentos en establecimientos públicos (Misión Alimentación) se había reducido a 5,6% del total, en tanto que 94,4% se realizaba en el resto del mercado, es decir en establecimientos privados. Más adelante veremos cómo se comportan esos gastos por estratos de ingreso; pero hay que advertir que se evidenciaba para el 2009 que, a pesar del gran esfuerzo realizado para estructurar una extensa red estatal de distribución de alimentos, su alcance resultaba limitado.

Podría pensarse, sin embargo, que los datos anteriores responden a comportamientos casuales puesto que –de acuerdo con los registros administrativos de Mercal- el 2005 fue uno de los años de más alto número de beneficiarios en tanto que el 2009 registró un número de usuarios menor. Más, sin negar que eso puede tener alguna incidencia, en las encuestas de apoyo a las estimaciones del Sector Hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (ESHSCN) que acompañan al análisis de la ENPF 2009, se presentan datos que parecen ratificar que –en medio de oscilaciones- siguió produciéndose una reducción complementaria de la utilización de Mercal entre 2010 y 2011. No son datos estrictamente comparables con los precedentes, puesto que calculan personas y no hogares y tratan sobre el uso de la red Mercal en el último mes, y no durante la última semana. Sin embargo, el uso de la red baja desde 23,4% de las personas en el 3er trimestre de 2010, a 21,6% en el 4º trimestre de ese año, 18,7% en el 1er. trimestre de 2011

y hasta 16,5% en el 2º trimestre de 2011 (BCV:2011; 119). Unos datos del INE apuntan a que probablemente se produjo una recuperación de los porcentajes de compra en el Mercal en el 2012, pero ellos parecen haber vuelto a descender de un modo importante en el 2013, aunque todavía no se cuenta con estimaciones formales al respecto²⁹.

Tanto el creciente uso de operativos y jornadas especiales que empezaron a incrementarse notablemente desde el 2007 (Hurtado Power: 2011; 197-198) como los problemas severos de escasez que se han planteado en los últimos años, apuntan a que la misión Mercal/Alimentación llegó a un nivel de cobertura y frecuencia de compra en el 2005, que no ha podido ser igualado después de manera regular.

También debe puntualizarse en materia de cobertura el caso de un componente de especial significación de la misión Alimentación, como es el de las Casas de Alimentación, adscritas a FUNDAPROAL, que están destinadas a brindar alimentación gratuita a personas en pobreza extrema pertenecientes a las comunidades en las que están instaladas. Supuestamente desde el año 2005 existirían 6.000 de estas casas en el país que, después de haber cubierto a 742.638 usuarios en 2005, habrían beneficiado a unos 900.000 personas al año entre el 2006 y el 2012 (SISOV:2014).

Pero, tales registros presentan distintos tipos de problemas que generan diversas dudas sobre su calidad informativa. Según el SISOV, entre 2004 y 2008 se habrían servido anualmente en ese programa, 520 millones de platos que implicarían (al menos desde el 2006) 578 platos al año para cada uno de los 900.000 beneficiarios, lo que representa 1,6 platos por día (ó 2,2 platos diarios, si se excluyen fines de semana) por beneficiario. Es llamativo que un programa con ese extendido nivel de beneficios haya recibido una promoción tan modesta, considerando la intensidad político-comunicacional que han tenido las misiones. Más allá de ese hecho, aunque el SISOV reporta que supuestamente se redujo el número de platos servidos de 480.000 en 2009 hasta 145.000 en 2012, sin embargo sigue registrando las mismas 6.000 Casas y los mismos 900.000 beneficiarios.

Resalta igualmente el contraste entre esos supuestos 900.000 beneficiarios de los Registros Administrativos y los 142.000 que pueden estimarse a partir de la consulta de la ENPF 2009 en la que solamente 0,5% de los encuestados dice ser beneficiario de las Casas de Alimentación, cantidad que llegaría a unos 310.000 si se le sumara los que refieren asistir a comedores populares (0,6%). Considerando las ESHSCN la cobertura de esas casas pareciera haberse reducido anualmente en 2010-2011 (promedio trimestral entre el 3er. Trimestre 2010 - 2º trimestre 2011) a unos 60.000 beneficiarios (0,2% de encuestados), a los que podrían añadirse otros 60.000 usuarios que dicen asistir a Comedores Populares (0,2%).

²⁹ No integramos los datos en el texto principal porque la diversidad de tipos de medición podría ocasionar una inconveniente confusión. Pero, en todo caso, el INE (2014c) reporta que para el 2012 un 52-53% de los hogares había comprado al menos un producto en la red Mercal; ello aparentemente corresponde a algún tipo de promedio por semestre y no como los datos antes expuestos que son relativos a la semana o al mes previo a la entrevista/encuesta.

El caso de las Casas de Alimentación es una clara expresión, en el marco de la Misión Alimentación/Mercal, de las graves dificultades que tiene el seguimiento y evaluación de las misiones puesto que se presentan evidentes fallas en las estimaciones de indicadores básicos como los de cobertura y cantidad de productos entregados³⁰, para no entrar en el campo de los registros referidos a la calidad y frecuencia de esas prestaciones.

En definitiva, con los severos problemas de escasez que han afectado aún con más fuerza -en los últimos años- a la red de establecimientos públicos que a la de establecimientos privados (con la parcial y pasajera mejora del 2012), puede suponerse un grado de debilitamiento complementario de los aportes que brinda la misión Mercal /Alimentación a sus usuarios. Ello no implica que estos hayan dejado de valorarla positivamente en general, sino que tiendan a reclamar más por sus fallas de funcionamiento. Pero esta dimensión será abordada más adelante.

Barrio Adentro

En el caso de Barrio Adentro (BA) los Registros Administrativos tienden a ser muy poco pertinentes, entre otras razones porque acostumbran manejar básicamente el n° de casos y no el n° de los pacientes e indicadores de su historial, entre otras carencias informativas que presentan³¹. En ese sentido las encuestas tienden a ser muy útiles para explorar la cobertura de los servicios.

En el 2009, 48,6% de los entrevistados de la ENPF manifestó que había asistido al menos en una oportunidad a los servicios de BA, porcentaje que se fue ampliando hasta 53,9% en el 2° trimestre de 2011, por lo que debe haber superado el 55% en el 2012. Pero, más allá de esa referencia genérica, hay una consulta comparativa acerca de la asistencia a los distintos tipos de servicios de salud que es de la mayor relevancia para valorar el grado de cumplimiento de uno de los propósitos fundamentales de Barrio Adentro (especialmente de BA 1) como era el de convertirse en la referencia básica de un sistema preventivo de salud, lo que suponía que adquiriera una cobertura predominante entre los servicios de salud del país. El Cuadro 12 aporta una valiosa información a este respecto.

En ese Cuadro se registra la asistencia a centros de salud durante los últimos 3 meses (antes de la encuesta respectiva) por tipo de establecimiento, que puede organizarse en 4

³⁰ Los problemas que se presentan a ese respecto con las Casas de Alimentación también parecen haber marcado de manera acentuada algunos otros componentes que manejaba el “nuevo PROAL” en los inicios de su participación en el Mercal. Estos componentes eran el Mercal-Protección (que pretendía vender a precios aún más bajos que el resto del Mercal a población en pobreza extrema) y el Mercal-máxima protección/Suplemento alimentario (que implicaba la entrega gratuita de rubros alimentarios a población sin ingresos) que fueron eliminados, probablemente, por el desvío particularmente acentuado de muchos de sus productos hacia circuitos de corrupción. Este tipo de riesgo también se hace presente en otros mecanismos de distribución “discrecional” y control “difuso” de alimentos como las casas de alimentación, y es igualmente un problema potencialmente significativo en las demás instancias que integran el circuito de comercialización de bienes de subsidio indirecto al consumo.

³¹ Pueden revisarse este tipo de registros en SISOV o en la página del Min. Salud, entre otras fuentes

grupos: red tradicional de salud; red de Barrio Adentro; establecimientos privados; y, otros establecimientos. Esa consulta se hizo en las ENPF 2005 y 2009 y en las ESHSCN 2010-11.

Cuadro 12
Venezuela. Asistencia a Centros de salud en los últimos 3 meses, por tipos de establecimiento (2005, 2009 y 2010-11).

TIPO DE ESTABLECIMIENTO DE SALUD	ENPF 2005	ENPF 2009	ESHSCN 2010/11 *
Red pública tradicional	40,5%	35,2%	36,0%
Servicios privados de salud	29,3%	33,6%	34,0%
Red Barrio Adentro	27,3%	27,7%	25,4%
Otros	2,9%	3,5%	4,6%
Como % del total que asistió	100,0%	100,0%	100,0%
Sub-total que asistió a consulta médica	34,8%	25,6%	19,7%
Red pública tradicional	14,1%	9,0%	7,1%
Hospital público	6,5%	3,9%	3,3%
Ambulatorio	6,2%	2,9%	2,1%
Hospital IVSS	1,4%	1,5%	1,3%
Clínicas populares	0,0%	0,5%	0,4%
Jornadas móviles de salud	0,0%	0,2%	0,0%
Servicios privados de salud	10,2%	8,6%	6,7%
Clínicas/consultorios privados	7,3%	7,0%	6,0%
Consultorios odontológicos privados	2,9%	1,6%	0,7%
Red de Barrio Adentro	9,5%	7,1%	5,0%
Servicio de salud de Barrio Adentro	6,3%	5,6%	4,9%
Servicio odontológico de Barrio Adentro	3,2%	1,3%	0,1%
Misión Milagro	0,0%	0,1%	0,0%
Misión Sonrisa	0,0%	0,1%	0,0%
Otros	1,0%	0,9%	0,9%
Sub-total que no asistió a consulta médica	65,2%	74,4%	80,3%

Fuentes: ENPF 2005 y 2009 y ESHSCN 2010/11 en BCV: 2007 y 2011.

Nota: para ESHSCN es porcentaje promedio trimestral: 3er trim. 2010 al 2º trim. 2011.

Hay que advertir que los porcentajes de población que responden que han asistido a centros de salud en los últimos tres meses divergen, de modo significativo y sin una justificación clara, entre esas tres encuestas: 34,8% en la ENPF 2005; 25,6% en la ENPF 2009; y, 19,7% en la ESHSCN 2010-11. Pero, más allá de esas u otras prevenciones ³² puede destacarse que, como lo evidencia el Cuadro 12:

³² Otra prevención que merece destacarse acerca de las encuestas que nutren el Cuadro 12 es que llama la atención que se trata de una consulta susceptible de respuestas múltiples que podrían totalizar una frecuencia de más de 100%, puesto que cada entrevistado puede seleccionar más de una alternativa (ya que, por ej. quienes hayan asistido a servicios privados y/o de la red pública tradicional podrían haber utilizado también los servicios de BA u otros). Sin embargo, los resultados que se presentan son propios de una pregunta de respuesta simple al totalizar 100%.

- La red pública tradicional predomina en las consultas médicas por parte de la población. Ese predominio se mantiene aunque baje de 41% a 35% de las consultas entre 2005 y 2009, para sostenerse luego en un porcentaje de 36% para el promedio trimestral 2010-2011.
- Pero el descenso que registra la red pública tradicional no lo absorbe Barrio Adentro sino que parece orientarse principalmente hacia los servicios privados de salud, probablemente por efecto del acrecentado aseguramiento colectivo en salud de muchos de los trabajadores de la economía formal y, especialmente, del sector público. En ese sentido el sector privado de la salud pasa de 29% de cobertura de consultas en 2005 a 34% en 2009-2011.
- La red de Barrio Adentro representa 27-28% de las consultas en 2005 y 2009 y parece sufrir un descenso en 2010-11 hasta 25% de las asistencias, lo que debe vincularse con la importante reducción del número de consultorios populares *activos* puesto que, de acuerdo a estimaciones de la periodista Vanessa Davies, ya para el 2006 un 30% de esos consultorios estaba inactivo y, de acuerdo a D'Elía (PROVEA: VA -2014-) ese porcentaje podría haberse situado en años más recientes cerca del 50%.
- Finalmente, también ha crecido la asistencia a otros tipos de establecimientos de salud (como los servicios médicos del trabajo, tipo IPASME o IPP) que han pasado de 3% de las consultas en 2005, a 4% en 2009 y 5% en 2010-11.

Hay otros estudios estadísticos que tienden a confirmar algunos de los datos principales que se expusieron antes. En el 2005 el WDC-Unión Europea realizó una encuesta sobre “salud pública, hábitos de vida y consumo de drogas en Venezuela” que arrojó información parecida (véase Díaz Polanco:2008; 77-78) a la ofrecida por la ENPF para aquel año.

Por su parte, el Censo 2011 tiende a ratificar las estimaciones relativas a Barrio Adentro proporcionadas por el BCV y otras fuentes expuestas, aunque presenta una diferencia especialmente importante en cuanto a la asistencia a los servicios privados de salud. Según el Censo 2011, 56,6% de la población necesitó asistencia médica durante *el último año* y el lugar al que esa parte de la población acudió para atenderse, fue: 57,6% asistió a la red pública tradicional (30,8% a Hospitales; 19,9% a Ambulatorios; 6,9% a establecimientos del IVSS); 25,1% fue a servicios de Barrio Adentro; 15,7% a servicios privados; y 1,6% a Institutos de Previsión Social particulares (como IPASME e IPP)³³.

³³ Los porcentajes que exponemos a continuación corresponden a la normalización de las respuestas de quienes necesitaron de asistencia médica durante el último año, para que sumen 100%. Las frecuencias “brutas” que reporta el Censo (INE:2014b) sin esa normalización son las siguientes: 43,4% no necesitó asistencia médica; 46,6% acudió a la red pública tradicional (24,9% a Hospitales; 16,1% a Ambulatorios; 5,6% a establecimientos del IVSS) cuando necesitó atención médica durante el último año; 20,3% fue a servicios de Barrio Adentro; 12,7% a servicios privados; y 1,3% a Institutos de Previsión Social particulares (como IPASME e IPP). Pueden existir diferencias importantes entre las preguntas concretas formuladas en los Cuestionarios de ENPF/ESHSCN y las del Censo (que en este último caso son de respuesta múltiple) así como hay diferencias en el tiempo de referencia de la consulta (asistencia a centros de salud en los últimos 3 meses y lugar al que acudió cuando *necesitó* asistencia médica en el último año). Esos y otros factores pueden explicar algunas de las divergencias en las frecuencias de las respuestas entre esas fuentes. Pero es importante que, en todo caso, tiendan a corroborar un porcentaje de uso relativamente

La limitación de la cobertura de BA que muestran las estimaciones antes mencionadas no debe confundirse con una valoración negativa de esa misión por parte de la población ya que, por el contrario, como veremos más adelante, esta parece tener una opinión comparativamente positiva sobre la atención de Barrio Adentro en el marco de los servicios públicos de salud. En definitiva es en Barrio Adentro en donde parecen haberse concentrado los recursos y los principales esfuerzos de mejora del servicio de salud pública en los últimos años. Pero, lo que permiten advertir los datos expuestos es que se trata de una mejora limitada, muy inferior a la prevista en los diseños iniciales en lo que respecta al norte preventivo inicial de una misión que fue dispersando sus prioridades. Al mismo tiempo se desatendió severamente a la red tradicional que presenta fallas muy graves aunque sigue siendo el referente principal para la atención de la gran mayoría de la población de acuerdo con los datos antes expuestos.

Misiones educativas

En el caso de las misiones educativas la estimación de la cobertura resulta especialmente confusa. Los Registros Administrativos (R.A.) que presentan el Ministerio de Educación (en su Memoria y Cuenta) y el SISOV sobre los inscritos en las Misiones Robinson 1 y 2, Ribas y Sucre (que exponemos en el Cuadro 13) parecen sobredimensionar de manera muy marcada la matrícula de esas misiones, especialmente la correspondiente a las misiones Robinson 1 y 2 que serían, según estas fuentes, las que habrían tenido un mayor número de participantes acumulados en su trayectoria.

Cuadro 13
Venezuela. Misiones educativas: Matrícula de vulgata/Registros Administrativos, 2003-2013.

	Robinson 1	Robinson 2	Ribas	Sucre	Total	Total sin Robinson
2003-04	1371595	1261793	774465	42913	3450766	817378
2004-05	121616	1452542	894563	153973	2622694	1048536
2006-06	55300	1542931	943983	344298	2886512	1288281
2006-07	69748	167109	461251	526643	1224751	987894
2007-08	95485	403732	517585	587292	1604094	1104877
2008-09	43069	325406	432902	577321	1378698	1010223
2009-10	14829	297833	428366	609313	1350341	1037679
2010-11	8763	326851	312927	477064	1125605	789991
2011-12	12547	220224	313031	410204	956006	723235
2012-13	8732	124067	170162	380601	683562	550763

Fuentes: Misión Robinson 1, para 2006-2013, y Robinson 2, para 2003-2013: ME (VA); Robinson 1, para 2003-06, ME en SISOV:2014. Misiones Ribas y Sucre en SISOV:2014.

parecido de Barrio Adentro con respecto al de las otras alternativas mencionadas, lo que constituye uno de nuestros intereses prioritarios en esta ocasión.

Se obtiene una perspectiva muy distinta si se acude a las estimaciones (que incluimos en el Cuadro 14) que nos brinda la ENPF 2009 y que –de manera genérica- tienden a reafirmar algunos estudios de opinión privada (como Datanálisis:2008). De acuerdo con estas apreciaciones la cobertura de las misiones educativas resulta sustancialmente menor y, además, las misiones Robinson 1 y 2 aparecen como las de más reducida matriculación acumulada, es decir que habría ocurrido lo contrario de lo que enuncian los R.A. antes citados. Es cierto que las encuestas no están llamadas a brindar una gran exactitud en las estimaciones de la matrícula institucional puesto que, por ej., las cifras de inscritos pueden ser muy distintas a las de asistentes, ya que estas últimas pueden estar afectadas por la deserción o la inasistencia coyuntural de una parte de los alumnos. Sin embargo, debe existir una congruencia básica entre la información que brindan ciertas encuestas confiables (como la ENPF) y los R.A., si estos últimos son apropiados ³⁴.

Cuadro 14
Venezuela. Comparación de matrícula (según R.A.) y asistencia a misiones educativas (según ENPF): Año 2009 y acumulados para años seleccionados.

	Robinson 1	Robinson 2	Ribas	Sucre	Total
Inscritos 2008-2009 (R.A.)	43069	325406	432902	577321	1378698
Asistentes 2009 (ENPF)	23219	30590	238971	357338	650118
Asistentes 2003-2008 (ENPF)	130165	137822	601403	287337	1156727
Asistentes acumulados al 2009 (ENPF)	153384	168412	840374	644675	1806845
Inscritos acumulados (R.A.) [Años seleccionados]	1756813 [2009]	1452542 [2005]	n.a.	n.a.	3450766 [2004]

Fuentes: R.A./ Matrícula de ME y SISOV en Cuadro 13. ENPF 2009 de BCV:2011.

Veamos rápidamente, con base en el Cuadro 14, el contraste entre esos dos tipos de fuentes (R.A. y ENPF 2009) para contar con una imagen aproximada sobre lo que ha podido ser la cobertura de estas misiones educativas:

- La ENPF 2009 calculó que el total de los que asistían en 2008-2009 ³⁵ a las misiones educativas eran 650.118 cursantes, mientras que los R.A., aunque ya se habían moderado algunos de sus excesos de los años iniciales de las misiones, registraban para ese año 1.378.698 cursantes, es decir más del doble de los estimados en la ENPF.
- Puede verse que hay diferencias significativas entre esas dos fuentes en lo que respecta a la matriculación/asistencia para el 2008-09 en las misiones Sucre (577.321 cursantes según R.A. en comparación con 357.338 según ENPF), Ribas (432.902 y 238.971, respectivamente) y Robinson 1 (43.069 y 23.219). Pero, para este año la discordancia

³⁴ En ese sentido hay una marcada incongruencia con las misiones Robinson que en el caso de los R.A. son las de mayor matriculación y en el otro las de menor cobertura. Esto resquebraja el umbral de verosimilitud que se puede atribuir a los R.A.

³⁵ El trabajo de campo de la ENPF 2009 se realizó entre septiembre 2008 y septiembre 2009.

básica se evidencia en Robinson 2 que tendría 325.406 cursantes en tanto que la ENPF calcula 30.590, es decir el equivalente a una décima parte con respecto a aquella.

- En cuanto a las estimaciones de matriculación/asistencia acumulada en su trayectoria (desde 2003 hasta 2009) el contraste entre los R.A. y la ENPF es extremo en el caso de las misiones Robinson: según la ENPF los asistentes acumulados en todos esos años a Robinson 1 habrían sido 153.384 en tanto que según los R.A para el 2009 esa misión habría alcanzado 1.756.813 cursantes, es decir que la primera es menos de la décima parte de la cifra de los R.A. Algo parecido ocurre con la misión Robinson 2 que -según la ENPF- para 2009 habría acumulado, desde el 2003, 168.412 cursantes en tanto que habrían sido y a para el 2005, 1.452.542 según los R.A.
- En ese sentido puede verse que la ENPF estimaba que el total acumulado de asistentes de las cuatro misiones educativas para el 2009 era de 1.806.845 cursantes pero que en contraste, y a para el 2004 es decir en apenas 2 años de trayectoria, el acumulado que según los R. A. tenían solamente las misiones Robinson 1 y 2 era de 3.450.766 cursantes.

Hay indicios entonces de una probable sobreestimación de la matrícula de los Registros Administrativos en los casos de Ribas y de Sucre; pero en los casos de las Misiones Robinson 1 y 2 ello parece llegar a una deformación extrema. En particular lo ocurrido con la misión Robinson 1 ha sido una tergiversación especialmente llamativa y contraproducente, como ha advertido con insistencia Bravo Jáuregui (2014a y b).

Siempre resultaron muy extrañas las cifras que manejaba la misión Robinson 1 sobre su número de participantes. El gobierno hablaba y a para el 2003-2004 de 1.371.595 inscritos, en tanto que para el primer semestre del 2003, es decir antes del inicio de esa misión, la EHM había contabilizado 1.107.793 analfabetas en la población de 15 años y más, que era un 6,5% del total de esa población. Esto implicaba que la misión destinada a la alfabetización tenía más participantes que el total de analfabetas que se estimaba que existían en el país. Ello se explicó en determinado momento por una supuesta participación de iletrados funcionales (y no solamente los absolutos) que participaban en Robinson 1 como una forma de aprestarse para los otros estudios más avanzados.

Pero sin embargo, habiéndose cumplido la fase supuestamente más intensa de la alfabetización, la EHM del 2º semestre de 2007 reportaba que todavía existían 926.057 analfabetas que representaban 4,85% de la población de 15 años y más. Un porcentaje similar contabilizó el Censo 2011 pero constatando además que, más allá de los grupos de mayor edad, en los que es difícil reducir la retención para su alfabetización, se continúan registrando porcentajes de analfabetismo entre grupos de jóvenes que son un muy preocupante indicador potencial de pobreza extrema y exclusión social en el futuro, problemas que no deberían ser desatendidos, en medio de la propaganda sobre la supuesta erradicación del analfabetismo.

Según el Censo 2011 hay 252.732 analfabetas en la población de entre 10 y 29 años y 281.095 en la población entre 30 y 49 años (INE:2014).

En todo caso, una reducción de unos 180.000 analfabetas que contabiliza la EHM entre el 2003 y 2007 se acerca a las estimaciones de la ENPF 2009 sobre el acumulado de participantes en Robinson 1 (153.384). Ello contrasta con los inverosímiles R.A. que se manejaron con respecto a la alfabetización alcanzada en el marco de la misión Robinson 1 a la que, además, se le intentó atribuir un peso sustancial para que se alcanzara la declaratoria de Venezuela como territorio libre de analfabetismo por parte de la UNESCO (28 de Octubre de 2005), reconocimiento que se da a los países que alcanzan menos de 4% de analfabetismo, y no con su eliminación casi total, como se sugirió en parte de la propaganda oficial. Uno de los graves riesgos de esta deformación informativa está en que se desatienda la persistencia de un fenómeno como el analfabetismo entre grupos altamente susceptibles de superar ese problema, como los jóvenes antes referidos.

Se ha producido entonces un avance que, en un campo tan importante para los derechos humanos como el del alfabetismo, siempre será relevante. Pero se trata de un avance bastante modesto. De acuerdo con los datos censales, el analfabetismo entre la población de 10 años y más era de 9,3% en 1990, había bajado a 6,4% en 2001 y alcanzó 4,9% en el 2011.

En medio de las variadas deficiencias evidenciadas por los R.A. no parece resultar casual que, como puede verse en el Cuadro 13, todas las misiones educativas muestran una clara tendencia a la reducción de sus inscritos desde el 2007-2008 hasta el 2012-13: Robinson 1 habría bajado sus inscritos de 95.485 (en 2007-08) a 9.732 (en 2012-13); Robinson 2 de 403.732 a 124.067; Ribas de 517.585 a 170.162; y, Sucre de 587.292 a 380.601. Esa reducción de la matrícula puede considerarse un indicio bastante nítido de una crisis de las misiones educativas, a pesar de la popularidad que siguen teniendo entre la población.

Otras Misiones sociales

En cuanto a las Grandes Misiones -específicamente sociales- que fueron creadas en 2011-12 en el contexto electoral presidencial destacaron por su cobertura: la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV); la Gran Misión Amor Mayor (GMAM); y la Gran Misión Hijos de Venezuela (GMHV)³⁶.

³⁶ Comentamos antes que se incluyeron entre esas Grandes misiones casos como Agro-Venezuela, de corte económico-productivo o la Misión A Toda Vida (difundida luego como Plan Patria Segura), que estando orientada a la seguridad personal no cabe en delimitaciones más tradicionales de la política social como la que hemos adoptado para este trabajo. Hay también algunas Grandes Misiones sociales a las que se le ha brindado significación publicitaria, como Barrio Nuevo-Barrio Tricolor (en su tercer relanzamiento, esta vez como Gran Misión) y Saber y Trabajo, que al igual que anteriores iniciativas en materia de habilitación físico-social y de promoción del empleo y formación para el trabajo no lograron adquirir una prioridad real en las ejecutorias gubernamentales, por lo menos hasta el 2012.

La GMVV se propuso un ambicioso plan de construcción de viviendas cuya meta inicial se fijó en la construcción de unas 2 millones de viviendas; esa meta fue aumentada, en función de las solicitudes para la misión recabadas durante el 2011, hasta los 3 millones de residencias a ser construidas entre el 2011 y el 2019, lo que debía eliminar el déficit de esas edificaciones en el país para ese último año. En el marco de esta misión se logró alcanzar el número anual más alto de viviendas terminadas en Venezuela, al menos desde comienzos de los años noventa, contabilizándose 100.000 en el 2011 y 111.000 en el 2012. Veremos en el capítulo 8 que, a pesar de la importancia de esa simbólica cantidad, no se trata de una cifra demasiado elevada cuando se le pondera con la acrecentada población nacional y con la expandida demanda de domicilios en el país.

Más allá de dicha limitación esa misión absorbió, entre sus edificaciones formales y las iniciativas de “auto-construcción” popular, una elevada cantidad de insumos de construcción que agotó la debilitada oferta nacional suministrada -en especial- por varias empresas que habían sido estatizadas en los últimos años, desde SIDOR –fabricador de cabillas, en particular- hasta las cementeras; la deficiente gestión de esas industrias mermó sustancialmente su producción. La combinación de factores como esa marcada escasez de insumos para la construcción, las complicaciones del financiamiento y, probablemente también, la re-evaluación sobre el real alcance de los beneficios políticos limitados que genera esta misión (considerando sus costos y sus tiempos) parecen haber contribuido a que su cobertura se haya estancado en el 2013 y a que tienda a reducirse en el 2014³⁷.

Por otro lado, la Gran Misión Amor Mayor fue pensada como una misión destinada a brindarle una pensión de vejez no contributiva a la población elegible (desde 55 años las mujeres y desde 60 los hombres) comenzando por aquella que estaba en situación de mayor pobreza. Esa pensión es asignada a personas que no han contribuido con el financiamiento de la seguridad social -en los términos previstos- pero que pasan a recibir, al igual que los pensionados de vejez contribuyentes del IVSS, una transferencia mensual equivalente a un salario mínimo. La GMAM procedió a confeccionar en los últimos meses del 2011 las listas de solicitantes y en el curso del 2012 otorgó una cantidad estimada de 528.676 pensiones no contributivas que, como veremos con más detalle en el capítulo 8, son más de 20% de las

³⁷ Debe precisarse que la GMVV divulgó unos registros sustancialmente más altos que los antes mencionados, al usar un procedimiento estadísticamente inusual por el que sumó a las viviendas formales (culminadas por los sectores público o privado) las viviendas generadas o reformadas mediante auto-construcción popular, lo que nunca había sido incluido en los registros oficiales en el país, y que aumentaría drásticamente en retrospectiva las cifras anuales de construcción (véase al respecto el Recuadro 8 en el capítulo 8). Las metas de viviendas para 2011 y 2012 habían sido de 150.000 y 200.000 viviendas respectivamente. Para el 2013 se fijó la meta de construir 380.000 viviendas pero se habrían alcanzado 201.074 (Min. Vivienda y Hábitat VA -2014-), cifra que fue puesta en duda por organismos privados de construcción y que, en todo caso, incluiría una mayoría de viviendas “auto-construidas” (*El Nacional*; 08-01-2014), aunque la desagregación de esa información no parece haberse proporcionada oficialmente, a diferencia de lo ocurrido en años previos. Para el 2014 se fijó una meta de 400.00 viviendas pero en Septiembre esta se redujo a la mitad, ya que hasta comienzos de Septiembre se habían construido solamente unas 75.000 viviendas, en medio de una marcada escasez de materiales de construcción (*El Universal*; 13-09-2014).

pensiones de vejez que existían en el país para el 2012³⁸. El tremendo esfuerzo financiero que representó la GMVV junto con las transferencias monetarias que implicó la GMAM fue aumentado con la Gran Misión Hijos de Venezuela (GMHV).

La GMHV tuvo 736.540 beneficiarios en el 2012 (INE:2013). También en este caso se conformó una lista de aspirantes a recibir el aporte monetario entre finales de 2011 y comienzos de 2012 y este se empezó a cancelar en este año electoral. Aunque el aporte monetario era menor que el de la GMAM fue otra importante iniciativa en materia de ayudas en dinero hacia beneficiarios³⁹. Puede decirse que nunca antes del 2012, en el campo de las misiones sociales se había generado una cantidad tan grande de transferencias monetarias directas, a pesar de la difundida idea de que las misiones han sido ante todo un mecanismo de repartición de dinero. Llegando al final del punto sobre la cobertura parece conveniente que se revise la desacertada representación que ha existido sobre las misiones a ese último respecto.

Cobertura y ayudas económicas de las misiones

Se da a entender, con mucha frecuencia, que las misiones sociales son un mecanismo masivo de transferencia *directa* de dinero hacia la población. Si eso fuera cierto, es de suponer que las misiones de mayor cobertura deberían ser canales destacados de esas ayudas para que esa distribución pudiera alcanzar la condición masiva que se le ha atribuido. Sin embargo, ni Mercal/Alimentación ni Barrio Adentro prevén transferencias monetarias directas entre sus prestaciones básicas. En cambio, las misiones educativas sí contemplan becas, pero estas son menos numerosas de lo que se ha supuesto a menudo. Podemos tener una idea sobre el alcance de las ayudas económicas (transferencias directas de dinero distintas a las pensiones contributivas), antes de las Grandes misiones de 2011 y 2012, por medio de los datos contenidos en el Cuadro 15.

La ENPF 2005 indagó sobre los becarios de las misiones formativas que incluían los becarios de las misiones educativas (Robinson, Ribas y Sucre) y los perceptores de transferencias de Vuelvan Caras. Aunque no diferencia la cantidad que representan los beneficiarios de cada una de las misiones sí registra que esas becas se destinan a un total de

³⁸ La drástica expansión de la GMAM en 2012, con más de 500.000 pensiones no contributivas, fue sucedida por un muy modesto crecimiento de esta misión en 2013 cuando se generaron 5.496 pensiones de Amor Mayor, (PROVEA: VA -2014-) es decir el equivalente a un 1% de lo creado en el año anterior. Aunque el 13-08-2014 se informó que se iban a dar 8.000 nuevas pensiones de Amor Mayor en 2014, hasta ese momento no parecía que se hubiera otorgado ninguna nueva pensión de este tipo durante el año. También el crecimiento de las pensiones contributivas del IVSS se ha reducido muy significativamente en 2013-14 con respecto a los años precedentes.

³⁹ Todo indica que en 2013 y 2014 se ha reducido la cobertura de la GMHV. En ese sentido de los 736.540 beneficiarios de 2012 se pasa, en agosto de 2013, a 344.352 madres y a 680.000 hijos menores de 18 años o discapacitados (VPAS: 2013) y, un año después -el 13 de agosto de 2014- se informa que se llegó a 316.320 familias atendidas por esa misión (<http://hijosdevenezuela.net>). Aparentemente ya en este último caso esa misión ha integrado a las beneficiarias de la misión Madres del Barrio y aunque ambos programas suponían la posible transitoriedad del beneficio, en tanto las madres adquirían capacidades y oportunidades para su inserción laboral, no se han dado a conocer mayormente los resultados de esta dimensión de esas misiones ni los motivos de la desincorporación de una parte de los beneficiarios.

520.782 beneficiarios que perciben un promedio mensual de Bs. 173.785, equivalente a más del 40% del monto de un salario mínimo para ese año (BCV: 2007; 41). Esos serían los principales aportes monetarios directos de las misiones para ese momento.

Cuadro 15
Venezuela: Ayudas económicas (transferencias de dinero) desde las misiones sociales y de otras fuentes públicas, registradas en las ENPF 2005 y 2009 y en las ESHSCN 2010-2011, en porcentaje de respuesta (1).

	ENPF 2005	ENPF 2009	ESHSCN 2010-11 (3)
Becas Misiones formativas (Vuelvan Caras, Robinson, Ribas y Sucre) (2)	2,0%	0,3%	0,25%
Madres del Barrio	n.a.	0,2%	0,2%
Aportes de otras misiones	s.i	0,1%	s.i
Ayudas económicas asociadas con las misiones (Total)	2,0%	0,6%	0,5%
Otras becas educativas	0,2%	0,5%	0,5%
Ayudas económicas públicas	n.a.	0,2%	0,35%
Otras ayudas (sin especificar)	0,3%	0,8%	0,05%
Otras ayudas económicas (Total)	0,5%	1,5%	0,9%
Total ayudas económicas (probablemente públicas) (4)	2,5%	2,1%	1,4%
Casas de Alimentación	n.a.	0,5%	0,2%
Total ayudas económicas (+ Casas de Alimentación)	2,5%	2,6%	1,6%

Fuentes: BCV:2007; 41 y BCV:2011; 118.

Notas:

- (1) En BCV: 2011 de donde se extraen la mayor parte de los datos de este Cuadro 24,3%, 23,2% y 18,9% de los consultados en la ENPF 2005, ENPF 2009 y (promedio trimestral) de las ESHSCN 2010-2011, respectivamente, manifestaron ser perceptores de algunas de las ayudas socio-económicas sobre las que se les preguntó. En el Cuadro se exponen básicamente las ayudas económicas, entendiéndose por tales las transferencias directas de dinero distintas a las pensiones contributivas y que se relacionan explícitamente con las misiones o que son expresa o muy posiblemente provenientes del sector público. Lo anterior excluye otro tipo de ayudas como Comedores escolares, pasaje estudiantil y vacunaciones que son las que reciben un mayor número de menciones y las que alcanzan en todas las encuestas más de 2% de las respuestas.
- (2) El dato correspondiente a las misiones formativas para la ENPF 2005 es el único que es extraído de BCV:2007 e incluye a Vuelvan Caras, además de las misiones educativas (Robinson, Ribas y Sucre). Muchos de los participantes en Vuelvan Caras cursaban al mismo tiempo en alguna de las misiones educativas. La omisión de Vuelvan Caras en la ENPF:2009 y en BCV:2011 se explica porque esa misión ya había sido eliminada.
- (3) Los porcentajes corresponden al promedio trimestral de la Encuesta del Sector Hogares para el sistema de cuentas nacionales (ESHSCN) desde el 3er.trimestre 2010 hasta el 2º trimestre 2011.
- (4) En la información expuesta en BCV: 2011 se identifican unas ayudas explícitamente públicas. Pero, hay otras ayudas que no especifican su procedencia aunque podemos suponer que tengan al menos un componente público, ya que hay otro renglón de ayudas explícitamente privadas que -lógicamente- estamos excluyendo de los datos del Cuadro; igualmente, estamos omitiendo las ayudas provenientes de otros hogares, que contabilizan un aporte bastante significativo (más de 2%) en las ESHSCN.

Por otro lado, en la ENPF 2009 se indaga sobre una diversidad de ayudas particulares hacia la población, entre las que se registran las transferencias directas de dinero asociadas con las misiones que cubrirían a 0,6% de los consultados distribuidos en: 0,3% de las misiones

educativas, 0,2% de Madres del barrio y 0,1% de otras misiones (como misión Piar)⁴⁰. Hay que advertir que en la ENPF 2009 las becas educativas distintas a las de las misiones, que cubren a otro 0,5% de los consultados, superan a las ayudas de las misiones educativas en tanto que junto con el 0,2% de las ayudas explícitamente públicas rebasan al conjunto de las misiones. Si se les suma el 0,8% de otras ayudas económicas, se sobrepasaría con holgura (con 1,5% en total) la duplicación de la cobertura de los aportes monetarios de las misiones; sin embargo, como estas “otras ayudas” no están claramente identificadas⁴¹ es mejor no especular demasiado con ellas. En definitiva, independientemente de estos aportes, las transferencias en dinero de las misiones para el 2009 resultan modestas y son mucho más limitadas que en el 2005, lo que se explica –en buena medida– por la desaparición de la misión Vuelvan Caras⁴².

Para el 2010-2011 las ayudas económicas de las misiones parecen haber mantenido una cobertura parecida a la del 2009 en lo que respecta a Madres del Barrio (0,2% de los consultados), pero ella ha disminuido en las misiones educativas (que se sitúan en 0,2%), con la práctica desaparición de las becas de misión Robinson para el 2011, según las ESHSCN. Nuevamente, las becas educativas (0,5%) distintas a las de las misiones educativas sobrepasan el aporte porcentual de estas últimas y junto con las ayudas públicas (0,35%) rebasan (con 0,85%) los aportes monetarios atribuibles a las misiones como conjunto (0,5%). Ya tendremos oportunidad de explorar en el capítulo 8 lo relativo a la contribución atribuible a las misiones en la reducción de la pobreza. Pero ya se anticipan aquí algunas importantes referencias acerca de esa revisión.

Si calculamos de manera conservadora el peso de las ayudas que representaron en el 2012 Amor Mayor e Hijos de Venezuela tendríamos que la primera cubrió el equivalente a 1,8% y la segunda a 2,5% de la población del país, sumando entre ambas un 4,3% que supera

⁴⁰ Si se incluyeran las casas de alimentación en la contabilización se sumaría un 0,5% de beneficiarios equivalentes a unas 142.000 personas. Si bien es interesante conocer ese dato por ser parte de las misiones, sin embargo no parece pertinente sumarlo a las ayudas monetarias directas puesto que en este caso se trata de ayudas en especie que conviene diferenciar con respecto a las otras.

⁴¹ No se sabe en qué medida se trata de ayudas predominantemente públicas o privadas, si son de algún modo “mixtas” o si se trata de aportes de otros hogares, como las ayudas familiares por ej.

⁴² Vuelvan Caras puede considerarse como el caso individual más importante de transferencias monetarias directas, dentro del conjunto de las misiones, antes del año 2012, cuando surgen Amor Mayor e Hijos de Venezuela. Puede estimarse, siguiendo las cifras de PDVSA (www.pdvsa.com) que los participantes de esta misión sumaron en su momento de mayor alcance (alrededor del año 2005) unos 350.000 participantes, aunque hay informaciones contradictorias con respecto a esa cobertura. En principio, todos los participantes en esta misión eran becarios durante el año en que se formaban para su inserción en unos proyectos socio-productivos promovidos por ese programa, fundamentalmente cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno que fracasaron de manera generalizada. Además, una parte importante de esos becarios participaba, al mismo tiempo, en misiones como la Ribas y la Robinson y por eso hay una intersección de una porción de esos 350.000 miembros que a su vez pertenecen también a esas misiones educativas, entre los 520.782 becarios que atribuyó la ENPF 2005 a las misiones *formativas*. Vuelvan Caras fue desmantelada gradualmente entre el 2006 y 2007 y, como una de las tantas evidencias de la limitada incidencia de las misiones en la reducción de la pobreza, aunque seguramente sus transferencias ayudaban a que cierta cantidad de hogares se situara por debajo del umbral de pobreza, a pesar de que esa misión desapareció y las transferencias directas de las misiones se redujeron, la pobreza siguió disminuyendo –hasta el 2008– porque esta no responde, en lo fundamental, a la evolución de las misiones.

con mucho el 2% estimado como el aporte monetario directo más importante de las misiones hasta ese entonces, que había correspondido al año 2005, de acuerdo a lo expuesto en el Cuadro 15. A aquel porcentaje del 2012 habría que añadirle algunos aportes monetarios de otras misiones como las educativas para este mismo año⁴³.

Sin embargo, podría argumentarse que el contraste anterior es inadecuado porque, por un lado, antes del 2012 se consideran las estimaciones que hacen las encuestas sobre la cobertura de las misiones en tanto que, por el otro lado, para el 2012 se usan los R.A. que tienden a contabilizar más holgadamente la cobertura de esos programas, lo que abultaría las cuentas para este último año en la comparación que expusimos previamente.

Atendiendo a esa observación, exploramos algunos registros administrativos relativos a los años previos al 2012, aparte de los que ya revisamos en el Cuadro 15 (con Vuelvan caras y las misiones educativas para el 2005 y el agregado de Madres del Barrio para el 2009), resultando que en esos años (2005 y 2009) no parece nada factible que el número de perceptores de transferencias directas de dinero de las misiones pueda haber superado la mitad del que se calcula para el 2012 (1,3-1,4 millones de perceptores) por la GMAM y la GMHV.

Por ejemplo, el SISOV (2014) registra que en el 2005 la misión Ribas habría tenido 16.108 becarios pero que estos habrían ido aumentando hasta llegar a un máximo de 193.153 en el 2008, para descender luego hasta 79.161 en el 2013. Por su lado, la misión Sucre tendría también en el 2008 su más alto registro, según lo divulgado por SISOV (2014), con 30.900 becarios y se habría movido entre 2 y 4 mil becarios anuales para los años 2009 a 2011, aumentando el número de becarios a 13.070 en 2012 y a 15.114 en 2013. Si asumimos esos registros, sin preocuparnos mayormente por su confiabilidad, las misiones Ribas y Sucre sumarían 224.053 becarios para el año 2008, que sería su momento con más beneficiarios de

⁴³ Vuelvan Caras (hasta el 2006) y las misiones educativas, a las que se unió Madres del Barrio (desde el 2006) fueron los principales antecedentes de misiones que manejaron transferencias directas de dinero de alguna magnitud. Pero, resultaron mucho menos relevantes que Amor Mayor e Hijos de Venezuela en cuanto a la cobertura que alcanzaron. Estas últimas misiones tienen similitudes con iniciativas (como las pensiones no contributivas y los programas de transferencia monetaria) que se han estado adoptando en América Latina, sobre todo a inicios del siglo XXI, aunque pueden carecer de un procedimiento de selección de beneficiarios más adecuadamente focalizado y, en el caso de la segunda, de una normativa más transparente sobre las condiciones para que perdure el acceso a sus prestaciones. En ese sentido, en la GMHV se habla de transitoriedad del beneficio mediante la promoción del empleo o de micro-iniciativas que apoyen la inserción laboral de sus integrantes; pero no queda claro el límite del compromiso institucional ni la responsabilidad que compete a los beneficiarios. Algo parecido ocurre con los procedimientos de escogencia de beneficiarios de la GMVV que ha sido objeto de numerosas denuncias de fallas de transparencia en la selección y de procedimientos fraudulentos en la asignación de las viviendas cuya modalidad de financiamiento y propiedad tampoco ha resultado muy clara en su aplicación. Por último, podría estimarse -de modo preliminar- que las transferencias directas de las misiones del 2012 beneficiaron a miembros de un 10% del total de hogares venezolanos y que podrían alcanzar a cerca de 15% de los hogares en pobreza, por lo que esas transferencias podrían haber incidido en que una parte de estos superara, en especial en el 2° semestre del 2012, el umbral de la pobreza o la pobreza extrema según nivel de ingreso. No obstante ese beneficio resultó transitorio, ante la avasallante inflación, como parece evidenciarlo el que, en el 2013, los niveles de pobreza volvieron a valores cercanos a los del 2011/primer semestre del 2012. No es menos cierto que sin las transferencias de esas misiones estos porcentajes de pobreza serían más altos por lo que no debe subestimarse su papel. En el capítulo 8 analizaremos en más detalle la relación entre las misiones y la reducción de la pobreza.

ese tipo según el SISOV 2014. Podríamos suponer luego que, si se aunaran los posibles becarios de la misión Robinson (sobre los que el SISOV:2014 no presenta datos) las misiones educativas podrían llegar hasta los 300.000 becarios en 2008, suposición muy generosa considerando las observaciones que hemos hecho con respecto a la matrícula real de esa última misión.

Por su lado, la cobertura de Madres del Barrio ha tendido a estimarse desde el 2006 y al menos hasta el 2011, con algunas fluctuaciones menores, en unas 80-90.000 beneficiarias anuales. Si sumamos estas transferencias con las previas se llegaría, para el 2008, a una cifra inferior a las 400.000 transferencias que no alcanza a la cobertura que tiene la sola misión Amor Mayor para el 2012. Y hay que decir que la estimación de esta cobertura tiene un grado de confiabilidad más alta que la de otras misiones, porque la identificación de los perceptores pasa por una variedad de instancias institucionales, que permiten un control comparativamente mayor de su registro.

Pero en definitiva, más allá de la exactitud de esas estimaciones, lo que nos interesa destacar sobre todo es que las misiones no han sido el mecanismo masivo y generalizado de distribución de dinero que se ha supuesto, aunque no dejaron de alcanzar un relieve importante en ese aspecto, en especial en el 2012. Lo anterior no pretende separar a las misiones de las prácticas clientelares sino que sirve para precisar que las transferencias directas de dinero no son la única vía en la que las misiones han podido ejercer esas prácticas. Pero además, las misiones no son los únicos canales de acceso a diversos beneficios asociables con el clientelismo.

La creación de empleos públicos es otro de esos medios y una parte de ellos, en el marco de la discrecionalidad que priva en las instituciones venezolanas, se puede distribuir con fines directamente partidistas⁴⁴. El crecimiento de las pensiones contributivas es otra vía muy significativa de distribución de transferencias que puede traducirse en apoyo político-electoral de los beneficiarios, aunque en este caso se trata del otorgamiento de legítimos derechos laborales enmarcados en el sistema de seguridad social. Hay, luego, una variedad de oficinas de atención al público en los más diversos organismos que (sobre todo cuando hay bonanza y/o en las cercanías de procesos electorales vitales) pueden gestionar ayudas personales que tal vez no sean debidamente recogidas en encuestas como las antes mencionadas, porque los consultados omiten referirlas, sea por su carácter ocasional o sea por dudas sobre su plena legitimidad. También en los últimos años hay ayudas personales, más o menos abiertas, que son canalizadas por medio de los Consejos comunales y que, aunque se encuadren en las prioridades acordadas por las comunidades, pueden tender a favorecer a una parte de los

⁴⁴ Una parte de ese nuevo empleo público, corresponde al muy variado personal que se ha incorporado en las misiones: desde BA pasando por Mercal hasta los facilitadores de misiones educativas, algunos de los cuales se han ido reciclando hacia otras actividades.

integrantes de estas, proporcionando beneficios relativos a la mejora particular de algunas viviendas, por ejemplo. En fin, las vías de una relación potencialmente clientelar son muchas y no se agotan en las misiones ni estas se reducen a una simple distribución directa de dinero.

Las misiones tienen sin duda un marcado tinte y uso político y no parecen resultar, en general, muy efectivas para atender a los variados problemas hacia los que apuntan, asuntos que trataremos en los próximos puntos. Pero es muy importante intentar entender los aportes que puedan haber generado, puesto que si no tuvieran aportes de alguna significación es probable que no hubieran tenido una elevada popularidad.

En fin, cerrando este punto (5.3.1), puede considerarse que la cobertura condiciona una parte de los alcances de las misiones pero que, aunque esa extensión sea importante, puede resultar menor de lo que se ha supuesto a menudo: Barrio Adentro cubre 1 de cada 4 consultas médicas, las compras en Mercal/misión Alimentación han tendido a representar menos del 10% del gasto total de la población en alimentos y las misiones educativas han tenido una extensión limitada y parecen estarse diluyendo gradualmente, probablemente por sus severos problemas de calidad. Ello no implica que se pueda menospreciar la presencia de esos programas. Siendo la principal novedad en la política social, las misiones han tendido a ser su mayor emblema y han simbolizado el esfuerzo de aumento del gasto social más alto de la historia venezolana, como ha sido el que genéricamente se ha producido entre el 2006 y 2012, para referirlo al período que corresponde a nuestro estudio.

La percepción de que las misiones han ido mucho más allá de lo que han sido sus alcances reales se explica también por la intensa campaña de promoción, que fue especialmente insistente entre 2003 y 2006 y que luego se retomó en 2011-12 con nuevos programas. La valoración parece estar igualmente muy vinculada con la asociación que se estableció entre la instrumentación de las misiones y la mejora de los ingresos de los sectores de menores recursos que se tradujo en la reducción de la pobreza, especialmente entre 2003 y 2008, aunque en aquella mejora -como hemos empezado a documentar- no han influido mayormente las misiones sociales.

5.3.2 Abundantes disponibilidades financieras

La información financiera sobre las misiones es escasa e imprecisa. No nos detendremos mucho aquí sobre esa materia que ya revisamos con cierto detalle, en medio de importantes limitaciones informativas, en el capítulo sobre gasto social (en 4.2). Pero es oportuno que sinteticemos en este punto las características más relevantes del gasto hacia estos programas.

Por un lado, vimos que los desembolsos hacia las misiones han sido muy elevados. Por ejemplo, habrían representado 14% del Gasto Social del Sector Público (y 2,4% del PIB) en 2004-2005 y 25% de ese gasto (y 5,4% del PIB) en 2006-2007. Si relacionamos a las misiones

con los programas sociales de los años noventa, lo que resulta de interés por la tendencia focalizada (focalización “genérica”) que se puede atribuir a ambos, es relevante considerar que el gasto hacia aquellos programas, en 1989-1998, representó alrededor de un 1,5% del PIB, porcentaje que es duplicado o triplicado por las misiones sociales en períodos como el 2004-2007. Esa diferenciación es aún más acentuada si se considera el gasto real por habitante.

También constatamos que ese gasto hacia las misiones provino de diversas fuentes entre las que resaltan: el presupuesto ordinario; los créditos adicionales; y, los aportes extra-presupuestarios, destacando muy especialmente los proporcionados de manera directa por PDVSA, a los que se suman –con menos relieve- los aportes de Fonden y de otros fondos.

El gasto hacia las misiones no solamente fue elevado sino que también tendió a ser variable, tanto en lo referido al conjunto de esos programas como en lo relativo a la trayectoria particular de muchas de las misiones. Esta variabilidad estuvo fuertemente condicionada por la dependencia del financiamiento de las misiones con respecto a los ingresos petroleros extraordinarios e implicó una alta vulnerabilidad cuando ellos decrecieron, como ocurrió en 2008-2009, evidenciando un marcado riesgo para esos programas que se financian de modo predominante por créditos adicionales o por fuentes “para-fiscales” (como PDVSA y FONDEN). También esa variabilidad responde al alto nivel de discrecionalidad rentística al que es propensa la administración pública en marcos personalistas y autoritarios, con muy escasos controles institucionales, que se prestan a usos fiscales improvisados, débilmente planificados, sobre lo que ahondaremos en el capítulo 6.

Por otro lado, podemos estimar -en medio de las restricciones informativas- que las misiones particulares que han tenido un financiamiento más cuantioso (entre 2003 y 2012) han sido: Barrio Adentro; Alimentación/Mercal; Gran Misión Vivienda; y, las misiones educativas (como conjunto). Hay otras misiones que han recibido aportes comparativamente menores bien sea porque: tienen bajos costos en infraestructura o en personal específico para su administración (como Amor Mayor); atienden a grupos con una cobertura restringida (como Guaicaipuro, Negra Hipólita, José Gregorio Hernández o Piar); y/o porque han tenido una trayectoria breve o accidentada (Villanueva, Barrio Nuevo-Barrio Tricolor). Esta apreciación sobre las misiones con un mayor financiamiento tiende a ratificar la validez de la priorización de las misiones que realizamos previamente.

Es importante puntualizar que hubo años, como el 2006 y 2007, en los que se constató una importante ampliación del gasto hacia las misiones (*véanse* Cuadros 9 y 10 del capítulo 4). En ese tipo de aumento pudo incidir la multiplicación de las misiones y la fuerte tendencia inercial de las organizaciones públicas hacia la expansión. Sin embargo, es probable que el aumento del gasto en años como el señalado pueda explicarse más por el tipo de erogación que se generó en algunas de las misiones más relevantes. Por ejemplo, para expandir la cobertura del Mercal se requirió de una inversión en infraestructura para depósitos y funciones de almacenamiento y distribución. Algo parecido ocurre con Barrio Adentro que, después de su

primera etapa, empieza a formar -desde el 2005- los Centros de Diagnóstico Integral, las Salas de Rehabilitación Integral y los Centros de Alta Tecnología que suponen unos costos de mayor importancia, al igual que los que puede implicar la recuperación de infraestructura hospitalaria mediante Barrio Adentro 3 o de la aún más exigente inversión en creación de nuevos hospitales planteados en Barrio Adentro 4.

En todo caso existe un vacío de información sistemática con respecto al gasto en las misiones y en sus componentes, lo que limita severamente la posibilidad de explorar el grado de efectividad y hasta de transparencia en el manejo de los recursos por parte de esos programas. Esto último debe destacarse, no sólo por los abundantes indicios de corrupción detectados en misiones como Mercal/Alimentación e igualmente en Barrio Adentro (especialmente -hasta donde se sepa- en sus componentes 3 y 4) sino porque es llamativo que al tiempo que se acrecentó de manera tan marcada el gasto en las misiones en años como el 2006 y el 2007, la cobertura de varias de ellas, tendió a decaer, como vimos en 5.3.1. Podría existir, en medio de los elevadísimos gastos hacia las misiones, una proporción importante de desviaciones de recursos por razones de malversación o corrupción. Este riesgo se fortalece por el escaso control al que han estado sujetas las misiones, asunto que revisaremos después.

En general, el alto nivel de gasto en las misiones no parece haberse correspondido con el impacto social que se puede asociar con ellas (como advirtió tempranamente Lacruz:2006; 58). Esa apreciación podría haber cobrado más pertinencia en el transcurso del tiempo y el hecho de que el gasto en muchas de las misiones perdiera efectividad de manera creciente podría haber influido en el redimensionamiento de algunas de ellas (como las educativas) o en el desdibujamiento de muchas otras. No obstante en materia de efectividad, las limitaciones de información reducen significativamente las posibilidades de realizar análisis sistemáticos ⁴⁵.

Aunque el Presidente Chávez planteó ocasionalmente (véase por ej. *El Universal* 24-01-2008) la necesidad de racionalizar el gasto en las misiones, esos propósitos no fueron priorizados y fueron desplazados, por un lado, por la reducción de los ingresos fiscales que impuso una limitación de recursos de hecho para las misiones (entre 2008 y 2010) y luego, por el requerimiento de desarrollar acciones decididas -sin atender mayormente a sus costos económicos- ante los comicios presidenciales del 2012 que eran absolutamente vitales para la preservación del poder por parte del chavismo. Todo indica sin embargo, que la prioridad financiera se volcó hacia nuevas misiones (Vivienda, Amor Mayor e Hijos de Venezuela) y que se estancó o debilitó la relevancia de BA y de las educativas.

El ex-ministro de Planificación, Jorge Giordani, planteó en una comunicación en el marco de su separación de ese cargo ministerial (junio de 2014) algunas de las exigencias fiscales extremas que se plantearon en la coyuntura del 2012 y que se asociaron -en una medida importante- con las misiones sociales:

⁴⁵ Eso no impide que existan diversas exploraciones de interés sobre la efectividad del gasto en algunas misiones como las de Díaz Polanco: 2008 sobre Barrio Adentro o Mundó:2008 sobre las misiones educativas.

“(…) era crucial superar el desafío del 7 de octubre de 2012, así como las elecciones del 16 de diciembre de ese mismo año. Se trataba de la consolidación del poder político como un objetivo esencial para la fortaleza de la revolución y para la apertura de una nueva etapa del proceso. La superación se consiguió con un gran sacrificio y con un esfuerzo económico y financiero que llevó el acceso y uso de los recursos a niveles extremos que requerirán de una revisión para garantizar la sostenibilidad de la transformación económica y social”. (Giordani: 2014, *subrayado nuestro*)

5.3.3 Valoración de problemas populares relevantes

Más allá de la efectividad que puedan tener, las principales misiones sociales se dedicaron a afrontar problemas sociales prioritarios y valiosos para la población, especialmente la de escasos recursos, como en los casos de las dificultades de acceso a las consultas médicas, de la exclusión educativa o del encarecimiento de algunos de los productos de primera necesidad. Sobre todo en su desarrollo inicial, varias de las misiones se asociaron con el bienestar subjetivo o con el estímulo a la autoestima de sus usuarios, que son aportes poco tangibles pero de suma importancia para quienes los vivencian (Alvarado: 2012; 653). También las Grandes Misiones de mayor importancia vinieron a complementar la atención en alimentación, salud (Barrio Adentro) y educación brindándole en 2011/12 una alta prioridad, aunque esta no fuese sostenible en el tiempo, a: vivienda (GMVV), seguridad social -no contributiva- (Amor Mayor); y, protección social (Hijos de Venezuela).

Por supuesto que hay distintas formas de valorar y afrontar los problemas de salud, educación, vivienda, empleo o ingresos que afectan a los sectores de menores recursos y las misiones sociales presentan variadas deficiencias de diseño (*véase* 5.3.7), que pueden evidenciar que –en muchos casos- no se brindó la respuesta comparativamente más efectiva a los problemas que se pretendía afrontar.

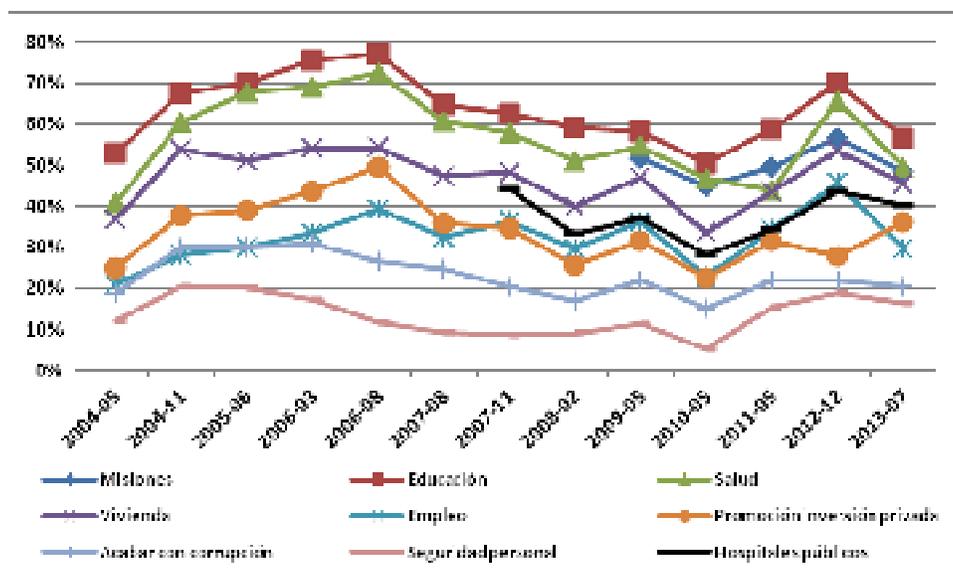
Pero, esto último es considerado con frecuencia como una problematización demasiado técnica, en tanto que los decisores públicos valoran mucho la efectividad político-comunicacional de los programas, campo en el que las misiones han tenido indiscutibles éxitos. Y aunque resulte obvio una parte importante de la popularidad de las misiones se debe al tipo de problemas que estas han valorado, además de la cobertura y otras características que aquí revisamos. Veamos una panorámica general con respecto a esa popularidad de las misiones.

Antes de analizar los aportes del Gráfico 32, debemos advertir que su fuente (Datanálisis) destaca expresamente que la valoración de aspectos como Educación y Salud está estrechamente asociada con las *misiones sociales* en esas áreas particulares, tanto antes como después de incluir desde el 2009 la valoración expresa del *conjunto* de las misiones como un aspecto sobre el que también se consulta en particular y complementariamente. En ese sentido cobra un especial interés la posibilidad de contrastar la valoración diferenciada que existe entre la gestión en salud en general (incluyendo Barrio Adentro) y la relativa a los hospitales públicos. También es importante advertir que tiende a existir una influencia mutua entre la

valoración de la gestión gubernamental en general y la valoración de los aspectos particulares de la gestión: si el encuestado tiende a simpatizar con el gobierno probablemente aumente su propensión a valorar positivamente algunos de los aspectos de la gestión. E igualmente, si disminuye la satisfacción con diversos aspectos específicos pero importantes de la gestión, aumenta la probabilidad de que se reduzca la simpatía o apoyo hacia el gobierno.

Gráfico 32

Venezuela. Satisfacción con distintos aspectos de la gestión gubernamental: Resultados de encuestas “Omnibus-Datanálisis” realizadas en distintos meses de los años 2004 al 2013 *.**



Fuente: Datanálisis; Encuestas Omnibus. Selección correspondiente a los años 2004 al 2013.

* El porcentaje de satisfacción corresponde a las respuestas de quienes manifestaron estar totalmente satisfechos/muy satisfechos o satisfechos con cada uno de los aspectos de la gestión gubernamental sobre los que se indaga.

** La selección de los meses de las encuestas se efectuó a partir de la información a la que pudo accederse y, luego, se consideró su valor para ilustrar –con cierta claridad– algún tipo de tendencia, aunque debe advertirse que hay oscilaciones, en ocasiones bastante bruscas, en los resultados de esos estudios de opinión que no se aprecian en el gráfico.

*** Es muy importante destacar que Datanálisis hace explícita la asociación que existe entre la valoración de aspectos como salud y educación con las *misiones sociales* relativas a esos sectores. Ello siguió siendo válido después del 2009, aunque desde ese año se estableció una consulta complementaria y expresa sobre la valoración de las misiones mismas.

Entre las interesantes apreciaciones que aporta Datanálisis sobre la satisfacción de la población con distintos aspectos de la gestión gubernamental, desde el 2004 hasta el 2013, podemos destacar lo siguiente.

- En general hay una fase de satisfacción creciente con distintos aspectos de la gestión gubernamental desde Mayo de 2004 hasta Agosto de 2006. Luego, se produce una tendencia a la disminución de la satisfacción con diversos aspectos de la gestión en 2007-2010. Se produce, después, una recuperación de la opinión sobre varios de los aspectos de la gestión en 2011-12. Y hay un declive inicial de esa valoración en la primera mitad de 2013, una vez que ha pasado el efecto valorativo sobre la gestión que implican los dos triunfos electorales de octubre y diciembre 2012.

- Resalta que los aspectos sociales están entre los aspectos mejor valorados de la gestión, destacando especialmente Educación y Salud (y las misiones con ellos asociadas), seguidos por el conjunto de las misiones, sobre las que se consulta desde el 2009. Todos esos aspectos tienden a situarse por encima del 50% de satisfacción. Hasta la vivienda, que es una materia a la que la gestión no le brindó particular relevancia hasta el 2011, aparece entre los aspectos mejor valorados, aunque esta última tiende a localizarse -con oscilaciones- por debajo del 50% de satisfacción, desde el 2007 en adelante.
- Es importante indicar que en medio de la favorable valoración de la mayoría de los aspectos sociales, resalta la opinión bastante negativa sobre la gestión en materia de hospitales públicos, que se mide desde el 2007 y que se mueve entre un 30 y 40% de satisfacción, porcentaje que es comparativamente bajo y que contrasta con la valoración mucho más positiva de la salud en general (asociada -como hemos dicho- con Barrio Adentro).
- Es interesante ver cómo la gestión en materia de promoción de la inversión privada y en materia de empleo tiende a comportarse de manera relacionada, con una satisfacción creciente en ambos aspectos, desde el 2004 hasta el 2006, y un descenso posterior, en especial hasta el 2008, cuando tiende a situarse, en medio de fluctuaciones, alrededor del 30% de satisfacción.
- Los dos aspectos peor valorados de la gestión son: la lucha contra la corrupción, que tiende a bajar desde una satisfacción del 30% de la población en el 2004-2006, a un 20% en el 2008-2013; y, la gestión en materia de seguridad personal, con una satisfacción que (con fluctuaciones) se sitúa por debajo del 20% de la población desde el 2005-2006 hasta el 2013.

En lo que respecta a nuestro análisis sobre las misiones, lo que resulta más relevante es que la gestión gubernamental consigue un apoyo fundamental en los aspectos sociales y, en particular, en los asociados con aquellos programas. Hay un importante apoyo derivado de la satisfacción con la instrumentación de las misiones en su primera fase, entre 2004 y 2006, y luego con el relanzamiento parcial de ellas, en 2011-12. Esto parece evidenciarse en el gráfico 32 en los aumentos de los niveles de satisfacción con los aspectos de la gestión asociados con las misiones. Igualmente, pareciera revelarse que en la fase de rutinización y decaimiento de las misiones y del gasto social desde el 2007 hasta el 2010, hay evidencias de una reducción de la satisfacción con la gestión en esos aspectos, aunque esa disminución también se evidenció con respecto a la gestión gubernamental en general.

5.3.4 Priorización real y simbólica de los pobres y de la equidad

Las misiones despertaron altas expectativas entre la población, sobre todo entre 2003 y 2006, en especial por la reivindicación del propósito de justicia social que implicaba la prioridad que ellas le asignaban a los sectores excluidos y empobrecidos. Las misiones

contribuyeron activamente a la reactivación de un estrecho nexo afectivo o simbólico entre el Presidente Chávez y su gestión con grandes sectores de la población, especialmente la de menos recursos socio-económicos. Las misiones parecían venir a cristalizar las reiteradas intenciones, muchas veces anunciadas, de privilegiar a los más pobres y de “innovar” en la gestión social, intenciones que no se habían reflejado en la primera fase (1999-2003) de las gestiones sociales del Presidente Chávez.

Es importante subrayar que ello no respondió solamente a un plano discursivo sino que, a pesar de los equívocos que crea el “universalismo formal” en lo que respecta a la focalización, las misiones tendieron a dirigirse preferentemente –aunque de manera fluctuante– hacia los sectores más empobrecidos. La ENPF 2005 indagó sobre la cobertura de las misiones y su distribución por estrato de ingreso. Recordemos que, en general, 48,3% de la población declaró haberse beneficiado al menos con 1 misión. Pero, entre los 3 deciles de menos ingresos (1 al 3) entre 60 y 65% declaró haberse beneficiado con alguna misión, porcentaje que fue de entre 52 y 58% para los tres deciles siguientes (4 al 6) y que se situó por debajo del promedio para los 4 deciles de mayores ingresos, moviéndose entre 32 y 45% de beneficiarios al menos 1 misión (para los deciles 7 al 9), cifra que cae a 15% para el decil de más altos ingresos.

Eso apunta a cierto grado de focalización de esos programas (entendiendo a la focalización como una orientación preferente hacia sectores en pobreza o hacia los estratos de más bajos ingresos), aunque se trata de una focalización *genérica* y que no excluye expresamente a los no pobres o a los sectores de ingresos medios y altos. Este tipo de focalización puede ser bastante imperfecta, en especial porque –por ejemplo– según la ENPF 2005 el decil de menos ingresos (D1) no era el que se beneficiaba más intensamente con las misiones sino que era el decil 3. No obstante, resultaba bastante claro que había una proporción significativamente mayor de beneficiarios pertenecientes a los sectores de menos ingresos que la de aquellos pertenecientes a los sectores de más altos ingresos.

Ese tipo de cálculo general sobre el grado de focalización del *conjunto* de las misiones no se vuelve a presentar en la ENPF 2009. Pero, sí hay aproximaciones a algunas misiones particulares que permiten explorar la distribución de sus participantes por estratos o grupos de ingreso, con base en los cuales podemos adelantar que *pareciera que, por lo menos hasta el 2010, las misiones fueron disminuyendo su grado de focalización*. No sabemos luego –en esa perspectiva global– el efecto que puedan haber tenido, básicamente en el 2012, las llamadas Grandes misiones en esa materia puesto que, por lo menos Amor Mayor e Hijos de Venezuela, parecían tener un propósito de focalización bastante claro. No conocemos sin embargo de encuestas u otros estudios que brinden datos sobre la distribución de sus beneficiarios por estratos o grupos de ingreso.

En el caso de la misión Mercal/Alimentación, recordemos que la ENPF 2009 estimaba que 22,5% de los hogares había comprado algún alimento en establecimientos públicos en la

semana de referencia de esa consulta. Algunos datos de esa encuesta nos permiten apreciar un grado de focalización relativamente alto de ese programa:

- En cuanto a la distribución de las compras (de alimentos en establecimientos públicos) por quintiles de ingresos, fueron 36,6% de los hogares del quintil 1 (Q1, el de menores ingresos) los que realizaron dichas compras, en tanto que fueron 28,6% de los hogares del Q 2; 24,7% en el Q 3; y, por debajo del promedio general, 17,8% en el Q4 y 11,5% en el Q 5, el de más ingresos ⁴⁶.
- También puede verificarse cierto grado de focalización, con otro indicador, al advertir que 37,3% de los hogares en pobreza extrema y 34,7% de los hogares en pobreza ⁴⁷, compraron algún alimento en los establecimientos públicos, en tanto que ese porcentaje se reduce a 19,2% entre los hogares no pobres ⁴⁸.

En definitiva, en medio de esa focalización, la ENPF 2009 estimaba que:

- los hogares del quintil 1 (de menores ingresos) habían realizado 14,2% del total de su gasto en alimentos en establecimientos públicos, lo que significaba que 85,8% de ese gasto lo hicieron en establecimientos privados, tratándose del estrato que realiza una mayor proporción de tales erogaciones en la red pública.
- y, de manera parecida, en 2009 los hogares en pobreza extrema realizaron 17,5% de su gasto en alimentos en la red pública (Mercal/PDVAL, básicamente); pero el 82,5% restante de ese gasto lo hicieron en establecimientos privados. Por su parte, 12% del gasto en alimentos de los hogares en pobreza se hizo en los establecimientos públicos y 12% en los privados. Y, 4,5% del gasto en alimentos de los hogares no pobres se realizó en la red pública y 95,5% en el resto del mercado ⁴⁹.

Lo anterior significa que, a pesar de la focalización que acompaña a la Misión Mercal /Alimentación, la gran mayoría de las adquisiciones de la población de cualquier estrato, se sigue realizando en establecimientos privados. También hay que puntualizar que aunque haya persistido un grado bastante alto de focalización en esa misión, con respecto al que pudo tener en sus años iniciales, es probable que se haya reducido, después del 2005, debido a la

⁴⁶ Hay que puntualizar que estos datos carecen de precisión en cuanto al volumen de las compras que realizan los distintos estratos o grupos de ingreso; tampoco exploran los problemas de desviación de mercancías hacia redes informales y de corrupción que tienden a abundar alrededor de este tipo de programas, como hemos comentado. Pero, en todo caso, en medio de esas limitaciones, esas informaciones brindan un interesante insumo para el análisis.

⁴⁷ Esos hogares en pobreza y en pobreza extrema probablemente pertenezcan en lo fundamental a los 3 primeros deciles de ingresos. Conviene indicar que las estimaciones de pobreza que usa el BCV en la ENPF no son iguales a las de pobreza de ingreso que usa normalmente el INE.

⁴⁸ Hay que recordar sin embargo que en 2005 había un 36% de los hogares que reportaba compras de alimentos en Mercal (que para entonces era el único establecimiento público dedicado a la comercialización en ese campo) lo que, siendo un dato general para el conjunto de la población, permite estimar que ese porcentaje alcanzara -en aquel año- a cerca de 50% de los hogares de los estratos de menos ingresos.

⁴⁹ También la ENPF muestra una influencia mucho más acentuada de Mercal en las compras de alimentos en las áreas rurales y un decrecimiento de su peso a medida que se avanza en los niveles de urbanización. Esta es una veta relevante acerca de su significativa cobertura territorial.

disminución de la distribución por medio de los mercalitos (bodegas populares) que -a pesar de los problemas reales que implican (véase Recuadro 4)- permitían una mayor accesibilidad a las compras por parte de sectores de escasos recursos socio-económicos.

En el caso de Barrio Adentro no contamos con datos provenientes de la ENPF en materia de de distribución de sus usuarios por estratos. Sin embargo, resulta bastante obvio que los Consultorios populares (Barrio Adentro 1) tuvieron una proporción mayoritaria de usuarios de estratos de escasos recursos socioeconómicos. Algunas estimaciones que hacía DataAnálisis en el 2007 a ese respecto, apuntaban a que un 90% de los usuarios de Barrio Adentro pertenecían a los sectores D y E (los de menores ingresos) y que, en el caso de Barrio Adentro 1 y 2, un 60% de la población atendida pertenecía específicamente al sector E (DataAnálisis en El Nacional; 04-01-2007). La focalización de Barrio Adentro (recordando que estamos hablando de BA 1 y 2) debió seguir siendo bastante elevada después de ese año, aunque es probable que a medida que fue disminuyendo el número de Consultorios populares y creciendo los CDI y SRI, más frecuentados por usuarios de sectores medios, el grado de focalización de esta misión haya disminuido.

En el caso de las misiones educativas el asunto es más complejo y varía de acuerdo a la misión particular que se analice. En el caso de la ENPF 2005:

- el mayor porcentaje de cursantes de las misiones Robinson 1 y 2 y de la misión Ribas corresponden al cuartil de menos ingreso y ese porcentaje se va reduciendo a medida que se asciende en los niveles de ingreso. Los dos primeros cuartiles reúnen al 72,4% de los beneficiarios de Robinson 1, al 71,8% de Robinson 2 y al 65,3% de Ribas.
- En contraste, en misión Sucre el mayor porcentaje pertenece al cuartil 3 (32,3%) que –en conjunto con los cursantes del cuartil de más ingresos (el 4)- suman 54,9% de los beneficiarios, en tanto que el menor porcentaje corresponde al cuartil de menos ingresos con 19,9% de los beneficiarios. En el caso de Sucre no puede hablarse entonces de una misión focalizada.

La ENPF 2009 no brinda información de las misiones educativas por cuartiles o quintiles de ingreso pero sí lo hace de acuerdo a las estimaciones del BCV sobre la línea de pobreza y estas tienden a ratificar la condición focalizada de las misiones Robinson 1 y 2 y, más moderadamente de la Ribas. La misión Sucre se confirma también en este caso como un programa que no es focalizado. Sin embargo, este programa se compara favorablemente con el resto de las alternativas de educación superior en lo que respecta a una mayor participación de alumnos de escasos recursos socioeconómicos. LA ENPF 2009 ofrece los siguientes resultados:

- Robinson 1 representa 3,5% de los cursantes de las misiones educativas en el 2009. Ahora, en Robinson 1 estudian 7,4% de los cursantes de esas misiones que están en pobreza extrema, 4% de los que están en pobreza y 2,9% de los que no están en pobreza.

- Robinson 2 representa 4,6% de los cursantes de las misiones educativas. Pero, en Robinson 2 estudian 8% de los alumnos de esas misiones que están en pobreza extrema, 6,9% de los que están en pobreza y 3,5% de los que no están en pobreza.
- Ribas representa 36,1% de los cursantes de las misiones educativas. Ahora, en Ribas estudian 47,5% de los alumnos de esas misiones que están en pobreza extrema, 43,3% de los que están en pobreza no extrema y 32,5% de los que no están en pobreza.
- Finalmente, Sucre reúne al 54% de los alumnos de las misiones educativas en el 2009. En Sucre estudia 36,1% de los alumnos de esas misiones que están en pobreza extrema, 44,3% de los que están en pobreza no extrema y 59,1% de los que no están en pobreza, lo que ratifica que esta misión no puede considerarse como focalizada.

Hay que subrayar que para el 2009 de los 650.118 alumnos que registraba la ENPF en las misiones educativas, 357.338 declaraban asistir a la Sucre, que no puede considerarse focalizada. Luego, 238.971 cursaban en la Ribas que puede considerarse como moderadamente focalizada. Y, las más focalizadas, integradas en mayor proporción por cursantes de escasos recursos socioeconómicos, son la Robinson 1 y 2, que sumaban 53.278 alumnos (23.219 y 30.590 respectivamente). En general, parece poder decirse que, desde una perspectiva general, las misiones educativas son las menos focalizadas de las misiones más relevantes.

Como anticipamos, pareciera que entre el conjunto de las misiones prioritarias se ha producido un proceso de debilitamiento del grado de focalización que ha estado acompañado por la tendencia a un estancamiento o una reducción de su cobertura (como en las misiones educativas o en Barrio Adentro 1) o por una pérdida de la regularidad de sus prestaciones, como pareciera ocurrir en Mercal/Alimentación.

Comentamos antes que no contamos con información sobre el grado de focalización que pueda haberse alcanzado con la Gran Misión Vivienda Venezuela y con Amor Mayor e Hijos de Venezuela aunque puede suponerse que, en los dos últimos casos exista un grado de focalización relativamente alto lo que reavivaría, al menos parcialmente, el espíritu equitativo que marcó a la imagen inicial de las misiones. Como en estos dos ejemplos hablamos de programas de transferencias monetarias directas es interesante que, al igual que lo hicimos en el caso del análisis de la cobertura, comentemos brevemente las características de algunos antecedentes de ese tipo.

Por un lado, la misión Vuelvan Caras, aunque se planteó el objetivo formal de formar a trabajadores para su integración en alternativas socio-productivas “no convencionales”, estuvo fuertemente marcada por el hecho de que quienes participaban en el programa recibían un aporte económico que operaba como incentivo para esa incorporación. En ese caso, de acuerdo, con la información que proporciona la ENPF 2005, podemos hablar de un programa de focalización moderada porque, aunque 68,4% de sus beneficiarios pertenecía a los dos cuartiles

de menores ingresos, sin embargo, la mayoría de esos participantes (el 40,8%) integraba el segundo cuartil de ingresos, en tanto que 28,1% pertenecía al cuartil 1 (el de menos ingresos).

Es interesante mencionar ese ejemplo porque podría darse por supuesto que cualquier programa de transferencia monetaria (como los que más recientemente canalizan Amor Mayor e Hijos de Venezuela) será altamente focalizado; pero, Vuelvan Caras evidencia que si ese propósito se adopta de un modo muy informal la realidad puede no responder a esa posible intención. En contraste con esa prevención, otro antecedente como es el de la misión Madres del Barrio, sí parece haber cumplido con los altos grados de focalización esperables en ese tipo de programa de transferencias monetarias y a que -según Datanálisis- a comienzos del 2007 un 81% de sus 80-90.000 beneficiarias pertenecía al sector E, el de menores ingresos (*El Nacional*; 04-01-2007).

Pero, algunos analistas podrían plantear que, si apartamos el caso “especial” del anterior tipo de transferencias monetarias⁵⁰, la reflexión sobre la focalización es un respetable ejercicio analítico que, sin embargo, no compete a la mayoría de las otras misiones sociales y a que estas no asumieron expresamente la focalización como criterio para la priorización de sus beneficiarios. Sin embargo, habría que anotar a ese respecto que, independientemente del uso expreso de un criterio de orientación preferente hacia sectores en pobreza o de menores recursos relativos, que es a lo que remite la idea de focalización⁵¹, esta puede estar presente bajo otras designaciones más difusas y/o está prevista “implícitamente” en muchas misiones.

En ese sentido, el proyecto inicial de Barrio Adentro (expresado especialmente en Barrio Adentro 1) no parece necesitar de muchas declaraciones que complementen una orientación preferente hacia sectores comparativamente pobres, ya que la misma está inscrita en el propio nombre de la misión⁵². Y también en el caso de Mercal/Alimentación no es difícil detectar una intención “subyacente” de priorizar en especial a los sectores de la población que tengan más restricciones de ingresos para acceder a los productos alimentarios; una problematización complementaria en este caso, relacionada con la pertinencia de la focalización, es si a partir de cierto umbral de costos de un programa como este, no resulta claramente preferible sustituir los subsidios indirectos (mediante rebaja del precio de los productos) por unos mecanismos de selección de beneficiarios para transferencias monetarias directas hacia la población en mayor pobreza y con más limitaciones para acceder a los

⁵⁰ Esas transferencias monetarias merecen de manera especialmente clara la adopción de criterios de focalización por lo que, en ausencia de otra razón genérica que valide la mayor parte de la selección de perceptores de esos aportes, estos deben favorecer a quienes más los necesiten por carencias de ingresos.

⁵¹ Recordemos que cuando hablamos de focalización no nos estamos refiriendo a la focalización sustitutiva sino a la focalización “universalista”, propia del “universalismo con equidad” (capítulo 2).

⁵² Lo anterior pone en evidencia que la vinculación de Barrio Adentro con la atención hospitalaria (como ocurre con BA 3 y 4) no resulta ya tan congruente desde el punto de vista terminológico, aunque sí es compatible con el propósito de convertirlo en el eje del nuevo sistema de salud.

alimentos básicos⁵³. Igualmente, en misiones como Robinson y Ribas se planteó la importancia de compensar la exclusión educativa que ha afectado especialmente a los sectores de menos recursos socioeconómicos, lo que se asocia con una orientación focalizadora.

Lo cierto es que la focalización ha sido -de hecho- una característica relevante de muchos de esos programas, independientemente de que se la haya asumido expresamente para seleccionar sus beneficiarios y aunque en algunos casos esa focalización se ha ido debilitando. Valdría la pena que el gobierno y los directivos de las misiones se preguntaran más explícita y abiertamente si estos programas deberían ser más o menos focalizados para cumplir con mayor efectividad los propósitos sociales para los que se crearon.

5.3.5.- Intensidad político-comunicacional.

Las expectativas que despertaron las misiones fueron alimentadas por una muy intensa operación de promoción comunicacional y política de esos programas sociales, difusión masiva y permanente que cobró especial importancia ante las reiteradas coyunturas electorales y que tuvo su momento de mayor auge entre fines de 2003 y la realización del revocatorio presidencial en agosto de 2004 y, luego, ante las elecciones presidenciales del 2006 y del 2012.

Entre fines del 2003 y el revocatorio del 2004 la divulgación informativa asociada con las misiones fue tan constante e insistente que logró frecuentemente confundirse lo que eran simples anuncios sobre lo que iban a producir las misiones y las realizaciones que ellas estaban logrando, convirtiendo virtualmente en ejecutorias efectivas lo que solamente eran avisos de acciones “por venir” o lo que, en ocasiones, eran informaciones engañosas, como en el emblemático caso de la cobertura de la misión Robinson 1 (*véase* 5.3.1). Esa “transformación perceptiva” ganaba verosimilitud por el rápido crecimiento de Barrio Adentro primero y del Mercal después, junto con la implantación más gradual de las misiones educativas y de Vuelvan Caras. En cualquier caso, como conjunto se trató de un aluvión que copó la escena comunicacional en la coyuntura del revocatorio y puede considerarse que las misiones cumplieron un papel decisivo en la victoria electoral del Presidente Chávez en esa consulta de Agosto de 2004. Las misiones perduraron luego como una prioridad político-comunicacional hasta la reelección presidencial del Presidente Chávez en el 2006, que ofreció la consolidación de esos programas como una de sus máximas prioridades cuando resultara re-electo.

El operativo comunicacional de las misiones, expresado en una intensa campaña publicitaria, reforzada por una permanente presencia en la agenda gubernamental y en el discurso presidencial, se vio también potenciada por la creación de redes organizativas populares alrededor de varias de las misiones, aunque en estos casos ello tuvo una variedad de expresiones, con grados de de promoción comunitaria o de clientelismo diferenciados, siendo

⁵³ Esto no tiene que suponer que se abandonen algunas estrategias para crear fondos de abastecimiento para la seguridad alimentaria ni que se dejen de regular de manera sensata distintos aspectos de la distribución alimentaria.

que estos últimos resultaron especialmente elevados en casos como el de las educativas (Mundó: 2008) así como en las que han implicado transferencias monetarias (Vuelvan Caras, Madres del Barrio, Hijos de Venezuela).

La intensidad de la campaña divulgativa de las misiones se fue reduciendo y desde el 2007, ellas cedieron parte de la relevancia que tuvieron en la agenda gubernamental entre el 2003 y el 2006. A pesar de que en varias ocasiones se planteó un relanzamiento y revalorización de las misiones, este no se produjo de manera clara, en primer lugar, por el debilitamiento de algunos de esos programas en el 2006-2007 (eliminación de Vuelvan Caras, disminución de consultorios de Barrio Adentro 1, procesos de reorganización de Mercal y Misión Alimentación, cuestionamiento sobre la calidad formativa de las misiones educativas, bajo perfil o desactivación de varias de las misiones secundarias) y, luego, por las limitaciones financieras que sufrió el fisco en el 2009 y el 2010. Era complicado, además, que las misiones volvieran a cumplir un papel tan relevante como el que les correspondió en sus inicios. Pero, el problema era que aunque las misiones sufrieran de cierto desgaste, no resultaba fácil sustituirlas para alcanzar un resultado político-comunicacional tan efectivo como el que ellas habían generado (Urbaneja:2007).

Sin embargo, y en definitiva, ante las elecciones presidenciales del 2012 se volvió a acudir a las misiones pero desplazando a las tradicionales, a las que se brindó un perfil relativamente bajo aunque su prestigio (fuese o no merecido) seguía siendo elevado, como vimos en 5.3.3. Se acudió en esta ocasión a las llamadas Grandes misiones que ya hemos mencionado (GMVV, GMAM, GMHV) cuyo papel electoral empezaba por la elaboración de listas de aspirantes, una parte de los cuales fueron satisfechos en su petición, entre el 2011 y el 2012 para la Gran Misión Vivienda y, de manera más gradual, durante el 2012 en el caso de Amor Mayor e Hijos de Venezuela, siendo objeto de una intensa publicidad cotidiana sobre las inauguraciones de viviendas y de anuncios continuos sobre nuevos beneficiarios de pensiones o transferencias a madres. Esa satisfacción parcial de las demandas abría una expectativa para quienes no habían recibido el beneficio de que este se les brindaría después de la victoria de los oferentes. A su vez, ello se acompañó con un insistente mensaje sobre la destrucción de esas y de las anteriores misiones en caso de un triunfo opositor, asunto que ocupó un lugar relevante en la campaña electoral.

En definitiva la posibilidad de acceder a los beneficios de las Misiones Amor Mayor e Hijos de Venezuela se debilitó en el 2013-2014, años en los que no se amplió mayormente la cobertura de esos programas y, más bien, en el caso de la última de las mencionadas se produjo una reducción importante.

Sin llegar a tener el nivel de incidencia que pudo apreciarse entre el 2004 y el 2006, las misiones volvieron a jugar un papel destacado en el proceso de reelección del presidente Chávez en el 2012 y fue así como estos programas fueron valorizados muy especialmente en

los eventos más decisivos (revocatorio y presidenciales) para el mantenimiento del chavismo en el poder⁵⁴.

5.3.6. Múltiples deficiencias de información, planificación y evaluación.

Las misiones han presentado una variedad de deficiencias de diseño, información, seguimiento y evaluación. A la sombra de su popularidad, el desempeño real de las misiones ha ido evidenciando procesos de rutinización y de debilitamiento más o menos acentuados, lo que se manifestó inicialmente –con especial claridad- en Vuelvan Caras y en las misiones educativas.

Esos problemas responden en parte a deficiencias raigales de diseño: el crecimiento masificado y casi compulsivo de mecanismos de maduración generalmente lenta y voluntaria, como en el caso de las cooperativas, evidenciaba esa deficiencia conceptual en un programa como Vuelvan Caras; en el caso de las misiones educativas se multiplicó el uso de un recurso pedagógico (las tele-clases con facilitadores) que podía ser pertinente para la alfabetización (Robinson 1), pero que resulta mucho más discutible para la formación en otros niveles educativos (Robinson 2, Ribas), sobre todo en medio de procesos de masificación repentina que suponen altos riesgos para la calidad programática.

La Gran Misión Vivienda Venezuela se inició con precipitación, como muchas de las otras misiones, buscando afanosamente y expropiando -con desproporcionada frecuencia- terrenos de construcción sin atender a la diversidad de variables y criterios que se deben considerar para insertar adecuadamente una edificación en la trama urbana. Tampoco se valoraron apropiadamente los requerimientos de insumos para la construcción en el marco de las menguadas capacidades de la empresa siderúrgica y de las cementeras que habían sido estatizadas en años anteriores. Eso generó una gran escasez de esos insumos para casi cualquier iniciativa de edificación fuera del marco de la GMVV y una insuficiencia de ellos para esa propia misión, con una tendencia a que las ilusorias metas fijadas se incumplieran al poco tiempo de su inicio.

Pero, tampoco las misiones de mayor cobertura y popularidad (como Barrio Adentro y Mercal) escapan a estas deficiencias de diseño, las cuales se hicieron más evidentes desde el 2006 en estos casos. Con Mercal nos encontramos especialmente con el problema de la elevada corruptibilidad de los mecanismos de distribución de alimentos subsidiados, problema ya ampliamente registrado en anteriores programas de este tipo, y que se acentúa con el tiempo, por el incentivo “corruptor” que crea una diferencia, frecuentemente creciente, entre los precios de los bienes en ese programa y en el resto del mercado. Ese problema se ha visto potenciado, desde fines del 2006, por la escasez de numerosos productos de primera necesidad y por las

⁵⁴ Este análisis se complementa en el capítulo 6 como parte de la reflexión sobre “una administración sometida a una constante presión electoral” (6.3.4).

dificultades especialmente acentuadas para conseguir parte de esos productos en los establecimientos de la misión.

Complementariamente, se da la paradoja de que Mercal ha sido un importador intensivo de alimentos, contrariando el estímulo que se ha pregonado oficialmente hacia el desarrollo endógeno y hacia una economía productiva.

La creación de PDVAL a comienzos del 2008 como otro mecanismo para la distribución de alimentos subsidiados, puede entenderse como una expresión de las complicaciones que sufría Mercal y como una prueba para explorar una alternativa con costos menores para el fisco, si se considera que PDVAL vende los productos a los precios oficialmente regulados (pero que casi siempre son menos altos de los que se ofrecen realmente en el mercado) en tanto que Mercal vende por debajo de los precios regulados. Pero, más allá de esa diferencia, PDVAL presenta fallas de diseño parecidas a las del Mercal puesto que es difícil que evite los efectos del incentivo corruptor de un subsidio que, además, tiende a ir creciendo con el tiempo, al igual que los gastos del programa por cada producto vendido, en la medida en que -a pesar de la inflación- sus precios de venta tienden a congelarse durante períodos largos.

Debe recordarse también que las dificultades de controlar las filtraciones y el aprovechamiento indebido de los productos subsidiados en Mercal ha generado dos tendencias. Por un lado, se redujo desde el 2006 el uso de los puntos de venta directamente insertos en las comunidades, los llamados mercalitos o bodegas populares (*véase* Recuadro 4). Pero ello se contrapone con uno de los atractivos que tuvo esta misión en sus inicios: el convertirse en una cadena de super-descuento localizada directamente en las comunidades, con las facilidades de acceso y de compra a destajo que ello permite. Luego se promovió la venta de productos en las comunidades ya no por los bodegueros sino por los Consejos Comunales, tanto en el caso de Mercal como de PDVAL, suponiendo que estos podrán encargarse de esa función sin aspirar a obtener ganancias y sin que se produjeran hechos de corrupción. Es probable que en ello exista una mitificación sobre la pureza de las comunidades y/o sobre la dedicación desinteresada que estas puedan brindarle a un trabajo en esas misiones; lo cierto es que esa canalización por vía de los consejos comunales parece haberse ido reduciendo con cierta discreción, posiblemente por no haber funcionado de acuerdo a esas previsiones generalmente ilusorias.

No está de más subrayar que existe una añeja discusión sobre las virtudes comparativas entre los programas de subsidio indirecto, como el Mercal, y los programas de subsidio directo a la demanda, que transfieren ingresos a grupos seleccionados de los consumidores, normalmente los que son más pobres y/o que presentan determinadas características de vulnerabilidad. Lo cierto es que si bien estos últimos programas son técnicamente más efectivos, desde el punto de vista del impacto social, programas como el Mercal son muy populares, siempre y cuando ofrezcan comodidades mínimas para las compras por parte de los

usuarios diversos que asisten a sus instalaciones y esto es lo que parece explicar que se continúe instrumentando este tipo de alternativas.

Por otro lado, es importante insistir en que el debilitamiento de la porción de productos que se comercializa por los mercalitos puede tener entre otros un efecto de pérdida de capacidad de focalización, en la medida en que en los mega-mercales o mercados de cielo abierto y en las otras instalaciones de mayor magnitud de la red Mercal tiende a producirse una asistencia comparativamente mayor de compradores de sectores medios y altos. Además, estos tienden a comprar mayor cantidad de productos por hogar (dada su capacidad adquisitiva) lo que también hace perder intensidad a la focalización del programa. Y si se regula la venta, como ha ocurrido ante la escasez de productos recientemente, se incrementa la insatisfacción de los usuarios que tienden a rechazar el racionamiento de la compra de determinados productos.

Barrio Adentro también, por su lado, se ha visto afectado por la rutinización y por su complejidad organizacional, y en una parte importante de los consultorios populares y módulos de atención el entusiasmo comunitario y médico inicial se redujo, determinando –por ejemplo– el establecimiento de horarios más formales y delimitados de funcionamiento con respecto a los que existían en sus inicios. Hay una paradoja que han destacado Díaz Polanco (2008) y Convite (2007) en el uso de Barrio Adentro 1 como es que predomine el acceso por razones de emergencia en tanto que las consultas preventivas se realizan predominantemente en la red tradicional de salud. Esto pone seriamente en cuestión el propósito de privilegiar la atención primaria por parte de esta misión.

Una gran variedad de asuntos afecta potencialmente el funcionamiento de Barrio Adentro: la gran dependencia del programa con respecto a los médicos cubanos; el impreciso perfil de los médicos integrales comunitarios que empezaron a ser formados para instalarse en parte de los millares de consultorios populares que debían consolidarse y que, en medio de la pérdida de recursos humanos en los hospitales, están siendo remitidos a estos sin tener una formación adecuada para el ejercicio médico en ese marco; la fragmentación institucional complementaria a la que ha contribuido esta misión en el sector público de salud, entre otros muchos problemas.

La debilidad de los diseños se evidencia en la propia transformación que sufrió el atractivo perfil inicial que tuvo Barrio Adentro, en 2003-2004, como un programa eminentemente preventivo. Recuerda D'Elía (en PROVEA: VA -2013-; 198-99) que ya en el 2005 Barrio Adentro, poco más de un año después de haberse creado, fue cambiando de ser pensado como un programa de atención primaria en salud -centrado en los sectores populares- a ser concebido como un “nuevo sistema público de salud”, propósito que parece seguir vigente en el Plan de la Patria (2013-2019) que postula a Barrio Adentro como “eje integrador de la red única de servicios de salud”. Esto no sólo explica el desarrollo de BA 2, como un segundo nivel de atención, sino también que -además- muchos de los proyectos de cambio y desarrollo

hospitalario se rotularan como Barrio Adentro (3 y 4), aunque ello no se expresó en una fusión organizativa de esos componentes en la Fundación Barrio Adentro.

El tipo de problemas de diseño de las misiones que hemos ejemplificado, nos vuelve a remitir a la improvisación como una pernicioso y notable característica de la política social gubernamental. Como hemos dicho, no pretendemos analizar aquí el impacto de las misiones, tarea por demás ardua en un marco de vacíos informativos tan acentuados como los que se evidenciaron cuando revisamos la cobertura (5.3.1) o el financiamiento (5.3.2). Sin embargo, hay algunos efectos obvios que deberían esperarse de las misiones y cuya ausencia –sobre todo en marcos contextuales económico/sociales favorables- representa una señal de muy probables insuficiencias o carencias de esos programas.

Por ejemplo, Barrio Adentro 1 debió incidir en una marcada disminución de la mortalidad infantil y de la mortalidad materna pero, como veremos en el capítulo 8, no se ha logrado una reducción de la mortalidad infantil particularmente destacada en los últimos años y la razón de mortalidad materna ha tendido a desmejorar; así mismo persisten muy altas tasas de embarazo temprano y la sostenida incidencia de epidemias (como el dengue o la malaria) que ratifican la debilidad de la salud preventiva en el país. La Misión Robinson 1 no ha tenido el amplio efecto que se publicitó en materia de disminución del analfabetismo pero, además, ha coexistido con unos niveles de analfabetismo importantes (2% o más) entre sectores de la población joven (Censo 2011 en INE:2014a), lo que es una muestra de una preocupante desatención frente a un problema al que se le ha brindado supuestamente una “máxima” prioridad. Este tipo de limitaciones no parece haber sido debidamente valorado por los decisores públicos en medio de los procesos de creación de las decenas de misiones generadas entre el 2003 y el 2012, muchas de las cuales se han ido diluyendo gradualmente.

A ello se añade el defecto de la escasa valoración de la eficiencia que se expresa -en casos como el de las misiones- en la tremenda dificultad para conseguir registros administrativos y financieros básicos y confiables para el seguimiento o la evaluación de esos programas, desatención que resulta bastante más acentuada que en los gobiernos de los noventa. Esto ayuda a poner seriamente en cuestión las bondades administrativas que el gobierno le ha atribuido a esta “nueva institucionalidad”, asunto sobre el que trataremos en el siguiente punto y en el que resaltaremos algunas de las fallas que presentan las misiones a ese respecto.

5.3.7. Paralelismo institucional.

Desde un inicio se pretendió que las misiones adquirieran un carácter diferente al del resto del Estado tradicional, burocrático, lento e indolente. Parecía aspirarse a la constitución de un Estado paralelo, típico de ciertos proyectos revolucionarios, que encarnara nuevos valores y estilos de gestión humanistas. Hay un vínculo entre la discrecionalidad rentística (sobre la que

abundaremos en el capítulo 6) y el paralelismo administrativo, presente en las misiones, pero que también se expresa en los fondos extra-presupuestarios y en los consejos comunales y comunas.

Es oportuno subrayar que esa tendencia organizativa poco convencional que fue una característica básica de las misiones que resaltaron tempranamente varios investigadores (D'Elía:2006; España:2006; Patruyo:2007; y, Maingon:2008), tendió a asociarse -como destacó Patruyo- con el uso de la figura de las Fundaciones, que permite una elevada autonomía de gestión y una alta flexibilidad en el manejo de un financiamiento que proviene frecuentemente de fuentes extra-presupuestarias (PDVSA y el FONDEN, en especial). Pero, como también destacan los autores citados, el paralelismo institucional al que han tendido las misiones es fuente de descoordinación, de duplicación de competencias y costos, y genera severas lagunas de control, seguimiento y evaluación de los programas, lo que dificulta el análisis de su eficiencia y efectividad. En definitiva, discrecionalidad y paralelismo se asocian con la subplanificación a la que hemos aludido anteriormente en este estudio.

En materia de paralelismo el caso de Barrio Adentro ha sido uno de los más relevantes, como apuntan Díaz Polanco (2006 y 2008) y Convite (2007). Tradicionalmente se ha destacado que la fragmentación del sistema de salud es uno de sus principales defectos y Barrio Adentro ha potenciado enormemente esa deficiencia. La gestión de ese programa corresponde directamente a una comisión médica cubana a la que rinden directamente cuentas los galenos y servicios de Barrio Adentro 1 y 2. La relación de esa comisión con el Ministerio de Salud ha estado llena de altibajos y, en general, se ha carecido de perspectivas de integración de ese componente con el resto del sistema de salud.

Una de las peculiaridades organizativas que han tenido las misiones es que han sido fuente de creación de ministerios, en lo que parecía plantearse como un propósito presidencial de contar con un mecanismo más directo de supervisión de la gestión de esos programas. Esto contribuyó a que se pasara de 5 ministerios en 1998 en el sector social (Educación, Sanidad y Asistencia Social, Trabajo, Familia y MINDUR) a 10 en el 2005, la mitad de ellos creada en este año y varios de estos vinculados con las misiones: el Ministerio de Alimentación creado en asociación con Mercal; el Ministerio de la Economía Popular en asociación con Vuelvan Caras; el Ministerio de Participación y Desarrollo Social en asociación con Negra Hipólita; el Ministerio de la Vivienda y el Hábitat con la misión Hábitat. Para el 2012, ya eran 13 los ministerios pertenecientes al sector social.

Eso forma parte de una proliferación institucional que tiende a evidenciar una endeble jerarquización de prioridades, una muy limitada tendencia a la articulación intra-sectorial y una fuerte propensión a un impracticable personalismo en la práctica de la supervisión jerárquica directa (en este caso de la supervisión presidencial) de una administración compleja. En todo caso, lo anterior evidencia que una institucionalidad débil como la venezolana corre riesgos de

que, ante una alza repentina de los recursos financieros disponibles, se genere una multiplicación organizacional sin calidad (*véanse* más detalles a ese respecto en el capítulo 6)

Por otro lado, una variedad de denuncias que recibió la Asamblea Nacional sobre fallas de las misiones educativas condujo a la creación, en abril de 2006, de una subcomisión de evaluación de las misiones educativas en la Comisión de Educación de esa Asamblea, especialmente destinada a supervisar la calidad de la formación en esos programas (*El Universal* 27-04-2006). Igualmente, como hemos comentado, en el 2006 se conoció de la desactivación de muchos de los consultorios populares de Barrio Adentro en tanto que en Mercal abundaban las denuncias de desviación de productos hacia redes informales.

Probablemente ante ese tipo de carencias y problemas en diversas misiones se decretó, en abril de 2007, la creación de la Comisión Presidencial para el seguimiento y control de las misiones sociales, instancia que coordinaría y supervisaría los diferentes programas y evaluaría sus resultados. Esa Comisión, presidida por el vicepresidente Jorge Rodríguez, estaba integrada también por los titulares de los ministerios de Finanzas, Educación, Vivienda y Hábitat, Salud, Participación Popular y Desarrollo Social, Economía Popular y Relaciones Exteriores (*El Universal*, 28-04-2007). Como en el caso de casi todas las comisiones presidenciales que se formaron con el inicio de cada misión y/o con la creación de la figura de la fundación que las regiría, esta comisión no dio signos de actividad significativa. De hecho la de su creación fue una de las pocas noticias que se tuvieron sobre la misma.

En años posteriores se volvieron a anunciar iniciativas de corte similar que tuvieron un destino parecido. La formación en septiembre del 2009, de varias vicepresidencias en el ejecutivo nacional, una de ellas para el sector social, no parece haber repercutido notablemente en una mejora del seguimiento y evaluación sistemático de las misiones (*véanse* otros detalles en capítulo 6). Sin embargo, la desaparición de algunas de ellas (como Vuelvan Caras) o el redimensionamiento de otras más (como Mercal/Alimentación) deben haber respondido a algún tipo de balance, más o menos “sistemático”, aunque este no se haya dado a conocer públicamente y aunque esos programas no hayan formado parte de un circuito de planificación “integral” que podría haber cambiado muchas de sus características desde sus inicios.

Finalmente, la propuesta presidencial relativa a las misiones enmarcada en el proyecto de reforma constitucional del 2007, en el que -más allá de su carácter social- se pretendía promoverlas como una modalidad organizativa alterna a la burocrática tradicional⁵⁵, omitía la trayectoria de esos programas que han presentado múltiples carencias organizativas y de

⁵⁵ Una parte del artículo 141 que planteó el Presidente Chávez en el 2007 en su propuesta para la reforma constitucional dice lo siguiente: “(...) Las categorías de Administraciones Públicas son: las administraciones públicas burocráticas o tradicionales, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta Constitución; y las misiones, constituidas por organizaciones de variada naturaleza creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales” (CNE; 2007). Algunos de los riesgos de extrema discrecionalidad e incertidumbre institucional que genera esa propuesta fueron analizados por Maingon (2008) y Patruyo (2007).

supervisión y fuertes indicios de ineficiencia e ineffectividad (cuando no de corrupción, como en el caso de Mercal/PDVAL o de Barrio Adentro 3 y 4). La extra-institucionalidad puede tener entonces tantas o mayores carencias que la tradición, sobre todo en el marco de una cultura pública pre-burocrática como la venezolana⁵⁶.

**Re cuadro 5:
El contraste entre las misiones y los “programas sociales” de los noventa.**

La comparación de las misiones sociales con los programas de los 90s puede aportar algunos complementos para su caracterización: ¿hasta qué punto las misiones representan una ruptura con la política social precedente? ¿pueden asociarse con un propósito revolucionario? ¿o son, simplemente, una reactivación del tipo de política social inaugurada en los noventa con los llamados nuevos programas sociales?.

El carácter focalizado de la mayor parte de las misiones es una semejanza con los programas sociales de los noventa. Se trata en ambos casos de una focalización genérica, es decir que ese conjunto programático está orientado predominante pero no exclusivamente hacia la población en situación de pobreza. La universalidad con equidad que con alguna frecuencia se ha planteado como principio orientador de las misiones no se diferencia sustancialmente de la focalización universalista que inspiró a los programas sociales de los noventa (recuérdese a este respecto lo expuesto en el capítulo 2). Lo anterior no impide que, sin embargo, los programas de los noventa probablemente hayan tenido una mayor focalización que las misiones, lo que puede explicarse por tratarse en aquellas de un objetivo más explícito o menos ambiguo, como comentamos en 5.3.3. Valga puntualizar que han existido intentos de relacionar a las misiones con el combate a la exclusión más que con el enfrentamiento de la pobreza; pero con ello se busca separar a la fuerza, más que distinguir analíticamente, fenómenos entre los que existen estrechos nexos.

Otra similitud global con los programas sociales de los noventa es que tanto estos como las misiones se inspiraron en la idea de crear una nueva institucionalidad (bajo figuras de Fondos, Fundaciones, Servicios Autónomos) con el fin de vencer las lentitudes administrativas y normativas de la burocracia del Estado central. Sin embargo, aquellos programas parecen haber estado menos sujetos a los riesgos de descontrol administrativo de lo que parecen estarlo las misiones sociales, a pesar de lo cual casos como los del PAMI, los programas nutricionales del INN o las iniciativas de capacitación juvenil para el trabajo, fueron afectados por severos problemas administrativos que incidieron en su eliminación. Como hemos sugerido, bajo la idea de la nueva institucionalidad pueden encerrarse severos riesgos de despilfarro e ineficiencia, independientemente de los buenos propósitos que animen a esa iniciativa.

Pero así como existen ese tipo de similitudes, en varios otros campos las misiones sociales se distinguen de los programas sociales de los noventa porque:

⁵⁶ Hay otras características importantes, aunque menos generalizadas para el conjunto de las misiones, y que son destacadas en algunas investigaciones (D'Elía:2006; Conville:2007; Maingon:2008 y Patuyo:2007); por un lado, la promoción de la participación comunitaria que se asocia con varias de las misiones sociales, relacionada con un proceso de clientelización partidaria variable pero genéricamente elevado en muchos de esos programas, especialmente en los educativos y formativos (también referido en Mundó:2008) así como en los que implican transferencias monetarias directas (véase 5.3.1); y, por otro lado, el apoyo e intervención de la Fuerza Armada en la ejecución de algunas de esas misiones. En los capítulos 6 y 7 abordaremos con más detalle este tipo de asuntos.

- Comunicacionalmente han sido muy efectivas en asociarse con la idea o con la percepción de que cristalizan una parte de los derechos sociales de los pobres y excluidos, desarrollando con ello vínculos afectivos desde la población que cubren hacia la gestión gubernamental. En contraste, los programas de los noventa fueron comunicacionalmente tímidos y grises, aunque eran también populares.
- En las misiones, en general, predomina un espíritu claramente centralista frente a una vocación crecientemente descentralizadora que evidenciaban varios de los programas sociales focalizados de los noventa.
- El tipo de participación que se ha promovido en las misiones parece estar mucho más acentuadamente asociado con criterios político-partidarios que en el caso de la mayoría de los nuevos programas sociales de los noventa. Así mismo varias de las misiones han tenido explícitos propósitos de difusión y formación ideológica "bolivariana-revolucionaria" (como Vuelvan Caras/Che Guevara o Robinson y Ribas, entre otras) que han expresado un esfuerzo de identificación sin precedentes de la política social con una gestión gubernamental particular.
- En contraste con los programas sociales de los noventa que pretendieron tener un claro énfasis en grupos especialmente vulnerables como los infantiles (a los que especialmente hasta 1997 se destinó una parte sustancial de la acción, mediante los programas de la red educativa, como la Beca Alimentaria-SUF, el DUE y el PAE así como a través del PHMCD, el PAMI y el Subsidio al Pasaje Estudiantil), las Misiones tienen una población-objetivo más variada, pero mucho más orientada hacia una "población electora" de jóvenes y adultos, aún en materia educativa.
- El fuerte énfasis nutricional que pretendió darse a varios de aquellos programas, contrasta -hasta ahora- con el énfasis mayor de las Misiones en sus inicios en rubros de desarrollo humano como el educativo y el de salud, que eran abordados de manera más indirecta por los programas precedentes. Más recientemente, se han incluido campos como el de la vivienda que no fueron priorizados entre los programas sociales de los años noventa.

A modo de balance

El recorrido que hemos realizado en este capítulo para caracterizar las prioridades y novedades de la gestión social y sus etapas (entre 1999 y 2012), será complementado -en el capítulo 8- con un análisis de los principales resultados de la política social en ese período. Esto nos permitirá apreciar en qué medida se han producido cambios o continuidades en las características básicas del Estado social, asunto que comentamos de manera puntual en el curso de este capítulo. Será en todo caso importante que exploremos, en las consideraciones finales de este trabajo, si se han creado bases para una superación de la crisis que empezó a sufrir el Estado social venezolano tradicional a fines de los setenta, crisis que pudo haberse contenido en los años recientes con base en el amplio gasto social disponible y a partir de un contexto económico-social que fue genéricamente favorable entre el 2004 y el 2012.

Dedicamos la atención central de este capítulo a las misiones sociales que fueron el emblema, la representación básica de la política social durante y aún después de las gestiones presidenciales de Hugo Chávez. Ellas fueron la mayor novedad (muy especialmente en su formato promocional) y una indudable prioridad de la política social desde el 2003, a pesar de

que vivieron una fase de decaimiento entre el 2007 y el 2010 y aunque ese carácter prioritario sea atribuible a las misiones sociales como conjunto pero no siempre a cada uno de esos programas de manera individual.

Algunas de las características básicas que se pueden asociar con las misiones en general (como la cobertura extensa o las amplias disponibilidades presupuestarias) se refieren en particular al grupo de las misiones fundamentales desde el 2003: Barrio Adentro, Mercal/Alimentación, y las educativas. En 2011-2012 el relanzamiento parcial de las misiones se basó sobre todo en tres nuevos programas. Pero, estos ya han empezado a mostrar limitaciones para su sostenibilidad o ampliación.

En medio de la relevancia que han tenido y más allá de la popularidad que las ha seguido acompañando, con algunas fluctuaciones, hay buenas razones para plantear que las misiones están viviendo una crisis desde el 2006-07, crisis en gran medida soterrada o contenida, en un doble sentido.

Por un lado, hay sólo una pequeña parte de las misiones que ha brindado resultados relevantes, lo que apunta a una crisis de gran parte de ese conjunto así como del modo en que se ha producido su creación y expansión. Muchas de las misiones particulares fueron prioridades transitorias que perdieron relevancia al poco tiempo de ser formadas (y en algunos casos aún antes de iniciar su instrumentación) asemejándose a algunas de las otras varias prioridades pasajeras de la gestión social. Ello se expresó en el bajo perfil que marcó con relativa rapidez a la mayor parte de las misiones sociales (Hábitat, Villanueva, 13 de Abril o Barrio Nuevo-Barrio Tricolor, por citar los de vivienda y urbanismo o las misiones Ciencia o Cultura, por hablar de las que concentraron la actividad misionera en algunos sectores) y en la limitada cobertura que muchas de estas alcanzaron, hasta donde nos permite apreciar la escasa información disponible, cobertura que parece situarse muy por debajo de lo esperable aun dentro de los marcos delimitados de algunos de los programas destinados a poblaciones específicas (como Guaicaipuro, Piar, Zamora o Negra Hipólita, por mencionar a algunos).

Por otro lado, también las misiones más importantes muestran signos de crisis al presentar problemas de cobertura crecientes: las misiones educativas registran una reducción sostenida de su matrícula desde 2007-2008 hasta 2012-13; también hay indicios de disminución de la asistencia a Barrio Adentro (según fuentes como la ESHSCN) y, en particular, hay diversos reportes de desactivación de una parte sustancial de los Consultorios de Barrio Adentro 1; y, aunque con recuperaciones transitorias, en algunos años como el 2012, Mercal/alimentación ha tenido un debilitamiento con respecto a los niveles que alcanzó en 2005 y presenta un funcionamiento poco regular en el marco de la escasez que ha afectado a la distribución de distintos alimentos esenciales en el país.

Los problemas de funcionamiento se manifestaron, con altibajos, en todas las misiones básicas –más acentuadamente en unas que en otras- desde sus primeros años. Se trata de una crisis que puede asociarse con problemas de diseño que evidenciaron sus fallas después de un

lapso de recorrido y que también está vinculada a la excesiva premura de su instrumentación y de su masificación inicial, creando problemas de complicada solución posterior, en materia de gestión de recursos humanos y similares⁵⁷.

Puede acotarse en el marco de esta reflexión que el descenso de los recursos fiscales en 2009 y 2010 mostró también la vulnerabilidad de las misiones sociales en esos años, al dejar en evidencia su marcada sujeción a un financiamiento, en gran medida, extra-presupuestario.

Ese panorama de improvisación y escasa efectividad contrasta con la popularidad bastante elevada que han tenido las misiones, si bien esta ha tendido a declinar desde el 2007, aunque se considere la recuperación del 2011-12 que fue parcial y momentánea. Pero, esa popularidad no se debe mayormente a las virtudes técnicas ni a la eficiencia particular de esos programas: se basa sobre todo en sus beneficios, en el marco de una exigencia limitada acerca de la calidad esperada para los servicios que los canalizan. A este último respecto hay que considerar que para gran parte de la población los derechos sociales se siguen viviendo como una dádiva que otorga el poder, lo que modera las exigencias de la población sobre la calidad de los productos que provee el Estado.

Pero además las misiones se asociaron con algunas mejoras importantes en ciertos campos sociales como en el de la salud, con Barrio Adentro 1 y 2, que a pesar de sus fallas, ha sido valorado positivamente por sus beneficiarios gracias a la diferenciación con respecto al marco general de crisis del sector en el que se sitúa. Al igual que Mercal/Alimentación que, en medio de sus limitaciones, ha contado con la popularidad que tiende a acompañar a las ventas con precios subsidiados. O las misiones educativas que privilegiaron la atención educativa de adultos excluidos, lo que pudo contribuir con una percepción nueva en esa población sobre el tipo de valoración que le brindaba el gobierno. Y a ese tipo de beneficios se aunaron otra cantidad y variedad importante de prestaciones más puntuales, aunque dispersas y en ocasiones transitorias.

En general, las misiones -a pesar de sus deficiencias- han contado con un abundante financiamiento y han contrastado favorablemente con las importantes carencias que se plantearon en los años ochenta y noventa, durante los cuales los programas sociales fueron también bastante populares aunque tuvieron muchos menos recursos.

Un factor relevante para la popularidad de las misiones sociales fue el éxito del discurso gubernamental (y en especial del presidente Chávez) sobre lo social, tratándose de un discurso tan intensivo que, con cierta frecuencia, contribuyó a que se confundiera el mensaje con las realizaciones. A ese respecto puede decirse que la popularidad de Chávez repercutió

⁵⁷ Programas que podrían irse diseñando con cierto perfil y tiempo son instrumentados con urgencia y sin previsiones adecuadas para su ejecución, por lo que si tuvieran potencialidades para resultar bien terminan saliendo mal o por debajo de sus potencialidades. Tal podría ser el caso de Barrio Adentro 1, por mencionar uno de los casos con mayores potencialidades en ese sentido. Pero, posiblemente el ejemplo más claro de aquel tipo de desacierto sea el caso de Vuelvan Caras, programa al que se pretendió asignar un papel estratégico en los comienzos de las misiones y que tuvo que ser eliminado después de un recorrido particularmente errático.

favorablemente en la política social y que ello no sólo ocurrió a la inversa. Pero, también la popularidad de Chávez debió mucho a la mejora que tuvieron las condiciones de vida de los sectores de escasos recursos socio-económicos, sobre todo entre el 2004 y el 2008, mejora que fue asociada con la política social, aunque en ese nexo no se puede omitir el condicionamiento decisivo de la excepcional coyuntura petrolera, económica y fiscal de esos años y –más genéricamente- del período que cubre la segunda etapa de la gestión social que analizamos.

Capítulo 6

LA POLÍTICA DE LA POLÍTICA SOCIAL

El proceso de formación de políticas públicas es un proceso político. La institucionalidad estatal, que es la gran generadora de políticas públicas, es orientada en su acción por decisores políticos, es influenciada diversamente por distintas fuerzas políticas y los resultados de las políticas públicas repercuten en el rumbo social y político, mediante el alivio o el agravamiento de los problemas que buscan afrontar.

Como planteamos en el marco conceptual (capítulo 1), la política social puede entenderse como una macro-política pública o como un conjunto complejo de políticas públicas, y ello nos lleva a abordar –selectivamente- los siguientes puntos acerca de la dimensión política de esta política:

- La relación entre actores políticos y política social que intentaremos explorar especialmente mediante la influencia en la formación de algunas de las principales leyes del sector social.
- La asociación que pueda existir entre el tipo de régimen político y la política social.
- Las características de la institucionalidad estatal que condicionan a la política social ¹.

6.1 La relación entre actores políticos y política social: el caso de las principales leyes para el sector social (1999-2012).

Desde 1958 se estableció en Venezuela un pacto entre diversos actores políticos, que se ha designado como “sistema de conciliación de élites” (a partir de la idea de Rey: 1989). Ese sistema fue cimentado alrededor de los principales partidos políticos, especialmente AD y COPEI, e incluyó también a instituciones empresariales, encabezadas por FEDECAMARAS, y sindicales, encabezadas por la CTV. Esto fundamentó la participación de esos actores y del gobierno en un modelo “tripartito” y “semi-corporativo” (*Idem.*) de consulta y representación en diversidad de instancias estatales y en variados campos de formación de políticas públicas. A esos actores se unieron, entre las élites centrales de aquel sistema de conciliación, las Fuerzas Armadas, con especial influencia en asuntos de seguridad y defensa, y la jerarquía de la Iglesia Católica, con importante incidencia en la mediación política y en campos de su particular interés, como el educativo y el atinente a distintos asuntos “moral-religiosos” (*véanse* para más detalles Rey:1989; Gómez Calcaño y López Maya:1989; y, España: 1989).

¹ La incidencia de la participación comunitaria en la política social podría ser abordada en este capítulo, como parte natural de la política de la política social y, más específicamente, como una dimensión relevante (en 6.1) de la relación entre los actores políticos (en ese caso “comunitarios”) y la política social. Pero, consideramos pertinente dedicarle un capítulo específico (el 7) ya que se trata de un proceso de muy especial significación, en el marco del impulso que se le ha pretendido brindar a la democracia participativa en el país y podría suponerse que existan innovaciones realizadas o en curso en la política social, relacionadas en particular con esa escala comunitaria

Con la parcial excepción de las Fuerzas Armadas, todos esos actores influyeron e interactuaron de diversa manera –y con altibajos- en distintas áreas de la política social entre 1958 y 1998². Ello ocurrió en medio de las tensiones y fisuras significativas que se produjeron en las relaciones entre esas élites desde 1974 y a pesar de la crisis abierta que afectó esos vínculos a partir de 1989.

Pero desde 1999, con el triunfo presidencial de Hugo Chávez, se evidenció una sustancial pérdida de influencia de esos actores políticos tradicionales en el proceso de formación de políticas sociales³. La excepción básica en el marco de reducción de esas influencias, fue la de las Fuerzas Armadas que han cobrado en los últimos lustros una relevancia mayor de la que tuvieron entre 1958 y 1998 en el campo de gestión social. También desde 1999, se ha debilitado la incidencia en la formación de las políticas sociales por parte de otros actores, como las fuerzas políticas regionales y las principales organizaciones de la sociedad civil (OSC) que habían adquirido significación –especialmente- en los años noventa en el sistema político venezolano⁴.

Por otro lado, desde 1999 se fue multiplicando una diversidad de micro-organizaciones populares (como las Mesas Técnicas de Agua, los Comités de Tierras Urbanas -CTUs-, de Salud, de Vivienda, grupos de participantes de las misiones y contralorías sociales de servicios públicos, entre otras) que han tenido un grado variable de autonomía ideológico-política con respecto a la orientación gubernamental u oficialista. En ese marco destaca que, desde el 2006 el gobierno empezó a propiciar la agrupación de esa multiplicidad organizacional bajo la figura de los Consejos Comunales (revisaremos esto en más detalle en el capítulo 7).

Debe puntualizarse que, en una proporción importante de los casos, aquellas micro-organizaciones fueron renuentes a asociarse con el MVR-PSUV u otros partidos del gobierno; pero, en contraste, una porción mucho mayor de ellas simpatizó con el proceso liderado por el Presidente Chávez, con cuya figura se produjo la identificación política básica de muchas de

² Las Fuerzas Armadas incidían básicamente en los campos de política social que les afectaban más directamente, como los relacionados con la seguridad social y los procesos educativo-formativos de sus miembros. También podían ser un apoyo importante, aunque ocasional, ante situaciones de emergencia o para traslados en zonas geográficas de difícil acceso, dada su capacidad operacional.

³ Hay diversas visiones en estudios recientes sobre el proceso de crisis del “sistema de conciliación de élites”. Una perspectiva cercana a la que expusimos es la que presentan Puente y otros (2010; 242 y ss.) al diferenciar los períodos 1974-88 (aunque aún lo califica como cooperativo); 1989-98 (declive y ruptura de la cooperación); y, 1999 en adelante (crisis de la cooperación). En contraste, Monaldi y otros (2011) realizan un más discutible contraste entre solamente dos períodos: 1958 y 1988 (Consolidación de la democracia, cooperación y estabilidad) y de 1989 en adelante (hasta 2006 en el estudio) como momento de desconsolidación de la democracia, caída y ruptura de la cooperación; no obstante, en su desarrollo argumentativo evidencian las características distintivas del proceso iniciado en 1999.

⁴ Debemos recalcar que varias de las OSC de mayor experiencia en el campo de enfrentamiento a la pobreza, que tenían una participación destacada en programas como los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario y en iniciativas de de habilitación físico-social de barrios, vieron mermar notablemente su incidencia en la política social.

esas asociaciones o de sus directivas⁵. Sin embargo, desde el 2007, con la creación del PSUV y la radicalización del proceso político⁶, tendió a fomentarse una mayor adhesión de esas organizaciones al partido oficial⁷.

Sin embargo, y más allá de esas precisiones, el carácter eminentemente micro-local o micro-institucional de esas organizaciones (aún reunidas bajo la figura de los Consejos Comunales) pauta una de las características de la relación entre el Ejecutivo y las organizaciones “no estatales” entre 1999 y 2012: se privilegia un contacto centralista con fuerzas comunitarias y dispersas, en tanto que se asume un control predominantemente vertical de las organizaciones partidistas de apoyo -en una relación proclive a la incondicionalidad-⁸ y se ensayan formas de control en campos de organización más tradicionales de la sociedad civil (como en los sindicatos y gremios empresariales) que combinan frecuentemente: 1) el ensayo de controlar las mayorías directivas de las organizaciones principales; 2) el estímulo al

⁵ Este es uno de los varios casos en los que resulta pertinente la diferenciación entre partidización y partidización, a la que nos referimos en el marco conceptual. En cuanto a lo que comentamos sobre los Consejos Comunales, una porción importante de ellos parece tener una composición políticamente plural en sus directivas, como veremos después con más detenimiento (capítulo 7). Sin embargo, en la mayoría de esas directivas predominan las simpatías hacia el oficialismo. Con respecto a lo planteado Uzcátegui (2013) rememora una “útil distinción de Rodolfo Rico entre el *chavismo partidista* (<militantes con experiencia partidista, cultura de cuadros y formación político-ideológica>) y el *chavismo popular* (<personas vinculadas a organizaciones populares preexistentes al actual gobierno. También gente que tiene con Chávez, y solo con él, un acto de fe>) [...]” (pp.10-11). Una parte significativa del *chavismo popular* parece haber establecido un compromiso condicionado con el líder, que se renovaba periódicamente en las elecciones –muy centralmente en las presidenciales o en las asociadas con la Presidencia (como el revocatorio)- con base en decisiones y/o en promesas que favorecían a la población de menos recursos. Conviene distinguir casos, como los de las organizaciones mencionadas y los de organizaciones como los Círculos Bolivarianos o las Unidades de Batalla Electoral (UBEs) que a veces son incluidas en el campo de las organizaciones sociales, aunque eran formas de organización eminentemente partidarias, no estrictamente partidistas. Es difícil apreciar el grado de desarrollo que las mismas alcanzaron pero algunas de las más relevantes, como las UBEs, que se formaron al calor del revocatorio presidencial, se activaron especialmente en coyunturas electorales, que han sido muy frecuentes desde entonces. (Gómez Calcaño:2009). En los años más recientes ese tipo de organización ha tendido a ser reemplazada por instancias locales del PSUV.

⁶ López Maya (2011:410) diferencia entre dos etapas políticas del régimen chavista: la de la democracia participativa, de 1999 al 2006, y la del Estado comunal, del 2006 en adelante. Aunque coincidimos con la importancia de diferenciar esas etapas, estimamos que no hay razones *de hecho* suficientes para calificar como democracia participativa a la primera etapa. Y en cuanto a las razones *de derecho* vale la pena revisar las críticas que hace Brewer-Carías (2011) a ese tipo de caracterización.

⁷ Es oportuno señalar que los partidos personalistas (como el MVR o el PSUV) se han hecho frecuentes en la “desideologizada” política de las recientes décadas y contrastan con el origen de los partidos modernos, puesto que estos surgieron históricamente como una alternativa frente a los personalismos.

⁸ La propensión a exigir esta incondicionalidad influyó en la separación de varios partidos y dirigentes de la alianza en apoyo a Hugo Chávez. Sin embargo, el propósito que se planteó el Presidente (en 2006-2007) de fusionar esa diversidad organizacional en el PSUV como partido revolucionario único, fue abandonado después ante las resistencias de organizaciones como el PCV y los “antiguos” Podemos y PPT (organizaciones disidentes, hasta que decisiones judiciales le otorgaron las siglas partidistas a tendencias internas favorables al chavismo). La relación entre la dirigencia de esos aliados con el Presidente Chávez y con la máxima dirigencia del PSUV no ha sido regular ni fluida y esto ha generado algunas desuniones ante coyunturas electorales. Un número importante de gobernadores (Martínez, Gato Briceño, Manuitt, Bolívar) que fueron electos en alianza con el chavismo, al adquirir un perfil autónomo, fueron separados de esa alianza y, luego de ser debilitados políticamente, fueron objeto de una persecución acentuada que los llevó al exilio. Henri Falcón y Liborio Guarulla son los dos únicos casos de Gobernadores de ese tipo que –hasta ahora- han sobrevivido políticamente en sus regiones.

paralelismo organizacional cuando falla aquel ensayo; y 3) la validación como interlocutores con el Estado, en determinado sector, de las organizaciones o figuras afines al oficialismo aunque ellas no sean las más representativas, fomentando que estas sustituyan a las predominantes cuando no se apegan a la línea oficial.

En el caso de los sindicatos ese persistente ensayo de control se tradujo en la formación en el 2011 de una confederación “estatista”, promovida desde el gobierno y la Presidencia de la República (la Confederación Bolivariana Socialista de Trabajadores –CBST-) y en el desconocimiento y exclusión de los sindicatos no oficialistas o “autónomos” en materia de política social. En el caso de los empresarios su incidencia organizacional en la política pública en general ha disminuido y ello ha sido aún más notable en la política social y esa influencia se ha canalizado mediante contactos menos abiertos y formales y más selectivos, individualizados y discrecionales.

Por su lado, la relación gubernamental con la jerarquía de la Iglesia Católica ha sido conflictiva, muy particularmente hasta el 2003-2004, por la activa presión crítica de una parte de esa jerarquía hacia el gobierno y, también, por los cuestionamientos desde el gobierno hacia esa jerarquía y el fomento que ha hecho de algunas diferencias internas en la Iglesia. En los años más recientes, en medio de vaivenes, esa relación se ha distendido aunque manteniendo una desconfiada distancia en los contactos. Uno de los aspectos más sensibles en materia social en esa relación, como es el subsidio oficial hacia las escuelas de la Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC) especialmente el atinente a los planteles de Fe y Alegría, ha tendido a normalizarse en los últimos años en comparación con la permanente zozobra presupuestaria que se planteó desde 1999 y durante cerca de una década a ese respecto.

El papel de los partidos políticos en la formación de la política social también se ha restringido: el carácter personalista del MVR y PSUV ha limitado el accionar de sus tendencias internas; se ha prestado escasa atención a los partidos aliados del oficialismo y, en la relación con los partidos de oposición (dentro y fuera de la Asamblea Nacional) ha privado el conflicto abierto o el menosprecio⁹.

Hay que reiterar que el caso de las Fuerzas Armadas es una excepción, pues de una influencia mínima en materia social se pasó a una participación significativa (como se destaca en el Recuadro 6) y mucho mayor de la que había tenido esa institución en cualquier período histórico previo, en el campo de la política social venezolana. Pero, en definitiva, la pérdida de influencia de casi todos los actores tradicionales en la formación de políticas sociales no se ha visto sustituida por una incidencia de magnitud parecida por parte de nuevos actores. La parcial

⁹ Los medios de comunicación masiva son un importante actor socio-político que no abordaremos aquí, por el limitado papel que ha tenido en materia de política social. Sin embargo, su contribución en ese campo es potencialmente muchísimo mayor de lo que ha ocurrido hasta ahora, tanto en educación como en prevención en salud, entre otras dimensiones.

excepción militar no contradice sustancialmente esa tendencia que se enmarca en un modelo excluyente de toma de decisiones ¹⁰ para la formación de políticas públicas en el que incide un fuerte centralismo ejecutivo y un marcado presidencialismo que parecen haber cristalizado en los más altos niveles de concentración y autonomía ejecutiva en la formación de tales políticas desde los inicios del período democrático, en 1958.

**Recuadro 6:
La militarización de la gestión pública**

La militarización es otra importante característica de la gestión pública entre 1999 y el 2012 y que destaca como una de las particularidades del régimen venezolano. Con la militarización se alude a distintas dimensiones. Entre otras, por un lado, se relaciona con el uso (en los medios político-administrativos) de un lenguaje propio del mundo castrense en el que se regulariza la referencia a comandantes, soldados, batallas, frentes, rodillas en tierra y expresiones similares. Por otro lado, se vincula con la idea de la cultura militar como un tipo de cultura superior (aún fuera de su ámbito normal de existencia) a la que serían especialmente afines valores como el honor o el patriotismo, todo lo cual se expresa también en una versión fantasiosa y deformada de la historia nacional; e igualmente esa cultura se asocia con una concepción propensa a hacer de la lucha política un territorio de guerra, en el que se convierte a los adversarios en enemigos. Así mismo, en lo que toca a la gestión pública, la militarización se refiere a la acrecentada presencia de militares en altos cargos públicos, sean estos electivos o no. Se estima que en ninguna gestión presidencial venezolana, al menos desde comienzos del siglo XX, se había producido una actividad tan intensa y variada de militares en esas posiciones directivas.

Una clara expresión de esta presencia militar en altos cargos públicos se evidenció en que la mitad de los 20 gobernadores de Estado afines al oficialismo, electos en diciembre de 2012, proviene de la Fuerza Armada. Así mismo una gran cantidad de militares han ocupado cargos de ministro, de presidentes de Institutos o empresas estatales y hasta a la presidencia de la Asamblea Nacional.

En lo relativo al sector social, la influencia de los militares en su dirección tuvo una especial significación a inicios de las gestiones del Presidente Chávez cuando dos de las principales novedades, el Plan Bolívar-2000 y el Fondo Único Social (FUS), fueron puestas bajo la conducción de militares. En especial el PB-2000 pretendía asignarle al Ministerio de Defensa un papel de coordinación de las acciones de mayor urgencia en el conjunto del sector social. Los pobres resultados de los operativos emprendidos por ese Plan fueron luego diluyendo ese papel y reorientando la participación militar hacia intervenciones que involucraran menos a la institución castrense en general y más a algunos de sus integrantes en lo individual, aunque ha seguido existiendo la solicitud de cooperación activa de las Fuerzas Armadas en distintos asuntos del sector social que requieren de sus recursos logísticos (véase capítulo 5).

¹⁰ Salamanca (1994; 248-251) alude a 4 modelos de toma de decisiones en la formación de políticas: el racionalista-weberiano; el elitista; el corporativista; y el pluralista. Aunque en Venezuela se puede hablar del predominio de un sistema de conciliación de élites entre 1958 y 1998, el mismo puede ser visto como un modelo de “pluralismo limitado” (Gil Yepes: 1978; 145 y ss.) y, a la vez, “semi-corporativo” (Rey: 1989), en el que pivó la cooperación de los principales actores sociopolíticos entre 1958 y 1973, cooperación que se debilitó desde 1974 y que entró en una crisis acentuada a partir de 1989. Cuando las decisiones públicas se limitan a una élite muy reducida alrededor de un liderazgo particular, como el del Presidente Chávez, podemos hablar con propiedad de un modelo excluyente o propiamente elitista (Moure y Castillo: 2003).

Además de la influencia que han tenido en la gestión social los militares que han ocupado cargos electivos en el Ejecutivo regional o local o en los parlamentos del país, ha resaltado la presencia militar en varios Ministerios. Especial relevancia tiene el caso del Ministerio de Alimentación, despacho creado en el 2004 y que estuvo durante 10 de sus primeros 11 años bajo la dirección de militares; también han tenido un predominio directivo continuo en la Misión Alimentación (Mercal/PDVAL) tratándose en este campo de una suerte de fusión entre seguridad alimentaria y seguridad y defensa nacional, estimulada especialmente a raíz del paro petrolero.

También tres militares, sin formación en el campo de la salud, fueron designados Ministros de Salud durante tres años (entre mayo de 2007 y mayo de 2010), gestiones que terminaron siendo de las más cuestionadas en esa cartera y de las que reportan unos resultados más negativos en cuanto a indicadores básicos de ese sub-sector. Así mismo en ese lapso se desarrolló una parte importante de las gestiones para la remodelación del sistema hospitalario venezolano que han sido severamente cuestionadas por el desorden, ineficiencia y despilfarro que las ha caracterizado. La Ministra que sustituyó a los antes nombrados es también militar pero, en este caso, con formación como médico pediatra y su gestión continuó hasta mediados del 2013.

Otros Ministerios han sido dirigidos por militares durante lapsos breves. En el despacho de Vivienda se dio una incursión bastante infeliz (durante el 2001-2002) que contribuyó a que se desmantelara el proceso de habilitación físico-social de barrios y sectores populares que se había iniciado con Josefina Baldó en el INAVI y a que se descontinuara el innovador plan y legislación para el área de vivienda y hábitat que se perfiló al inicio de las gestiones de Hugo Chávez. También un militar ocupó en sus comienzos –sin mayor relieve– el Despacho de Participación y Desarrollo social, encargado de varias misiones hacia grupos especialmente vulnerables –como la misión Negra Hipólita– que han tenido un resultado bastante limitado.

Varios despachos del sector social no han tenido ministros militares, como los de Trabajo y Seguridad Social o el de Educación y Educación Universitaria; sin embargo, la Presidencia del INASS (antes IVSS), organismo fundamental entre los adscritos al Min. Trabajo, ha sido ocupada desde el 2007 por el Gral. Rotondaro, quien la siguió ejerciendo durante su breve paso como ministro de Salud. Por su parte, la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada (UNEFA), cuyas autoridades pertenecen casi en su totalidad a ese cuerpo castrense, ha tenido una masificación muy acelerada de su matrícula y ha sido una de las instituciones abanderadas del polémico proceso de ampliación aluvional de la educación superior en los últimos años.

En definitiva, se entiende que los militares hayan tenido una participación mayor que en anteriores períodos, dadas las relaciones del Presidente Chávez como militar con la institución armada y por el propósito político de asociarla con la gestión y su destino. Pero en todo caso, la presencia de militares evidenció –si es que había razones para dudarlo– que no hay ninguna superioridad en su condición para un desempeño exitoso de la función pública. En esto, aunque la presencia directiva militar sea una particularidad en la gestión del Presidente Chávez que merece destacarse, también puede vincularse la militarización como una variante de la política de reclutamiento parcializada para la función pública que veremos en 6.3, en la que puede haberse valorado la confianza o el interés político de entrelazar la institución armada con la gestión muy por encima de la capacidad efectiva que podían aportar varios de los seleccionados para cumplir exitosamente funciones directivas.

Esa pérdida de influencia de otros actores puede asociarse también con las inclinaciones populistas y con las tentaciones autoritarias de la actual gestión gubernamental, que

revisaremos con más calma en 6.2 ¹¹. Pero es, además, uno de los signos propios de la transición sociopolítica venezolana que supone una incierta redefinición de los actores y de su influencia en un sistema político en crisis desde hace varios lustros (*véase* en especial Gómez Calcaño: 2010)¹².

Un medio especialmente apropiado para explorar las características de esta relación de los distintos actores políticos en materia de política social es la revisión de su grado de participación en el proceso de formación de las principales leyes atinentes al sector social.

Los actores políticos y la formación de las principales leyes sociales

Los partidos “de gobierno” (MVR/PSUV, PPT, Podemos y PCV, como los apoyos partidistas más significativos del oficialismo desde el 2002 y hasta el 2012) y fundamentalmente el primero de los mencionados, han tenido un papel importante en la producción legislativa, lo que se explica –lógicamente- por su presencia parlamentaria. Sin embargo, esos partidos han tenido una muy fuerte subordinación a las iniciativas y a las decisiones finales del Ejecutivo nacional ¹³. Habría que añadir que la formación de políticas sociales, en particular, no se ha visto solamente caracterizada por la exclusión -que antes mencionamos como propia de los lustros recientes- sino que se ha visto también marcada por las acentuadas indefiniciones oficiales acerca de distintas materias. Los lentos o parciales avances en la elaboración de las leyes orgánicas de seguridad social, salud, trabajo y educación pueden ser una valiosa muestra sobre lo antes planteado.

La Carta Magna de 1999 redefinió un variado conjunto de orientaciones constitucionales (capítulo 3); pero pautó además, en sus disposiciones transitorias, diversos compromisos para su desarrollo legislativo. En el campo social la Constitución ordenó que para inicios del 2001, al cumplirse un año de la instalación de la nueva Asamblea Nacional, se debía reformar la Ley Orgánica del Trabajo para sancionar un nuevo régimen legal de las prestaciones sociales, puesto que se estaba derogando el régimen previsto en la reforma anterior de esa Ley de 1997. Por otro lado, estableció que en un lapso no mayor de 2 años se debía promulgar el conjunto de leyes que desarrollaría las previsiones constitucionales, resaltando la prioridad de la Ley Orgánica de Educación dentro de ese marco. Implícitamente ese mandato

¹¹ Ellas se expresan en un grado alto de discrecionalidad ante las reglas que pauta el Estado de derecho, en un espíritu militar de gestión propenso a la verticalidad en la toma de decisiones y a la relación personalista y sin intermediaciones significativas, entre el líder y el pueblo, que tiende a caracterizar al populismo (Arenas:2005b) relación que es además, en este caso, "carismática".

¹² Este contexto de prolongada e inconclusa transición y crisis de los modelos de desarrollo y hegemonía tradicionales (Gómez y López Maya: 1989) es un alimento central de la crisis del Estado social tradicional en Venezuela, crisis que –con fluctuaciones en la nitidez de sus manifestaciones- persiste en el país.

¹³ Tradicionalmente en Venezuela el Ejecutivo ha ejercido un virtual monopolio en la iniciativa legislativa. Sin embargo, en el proceso de formulación de muchas de las leyes hasta 1998 han intervenido activamente una pluralidad de fuerzas partidistas y de actores de la sociedad civil. Desde 1999 ha disminuido notablemente esa diversidad como veremos a continuación.

constitucional aludía a que, para comienzos del 2002, debían generarse también las nuevas Leyes Orgánicas del Trabajo, de la Seguridad Social y de la Salud cuyo estado y trayectoria – junto con el de la Ley de Educación- revisaremos brevemente a continuación. Nos centraremos en esas 4 leyes debido a su tradicional carácter orgánico y porque atañen a los 4 sectores sociales más relevantes y tradicionales. Otro sector fundamental, como el de vivienda y hábitat, será tratado brevemente más adelante y, como se explicará, en la mayor parte del período su legislación fue incorporada como parte de los subsistemas de la Ley de seguridad social ¹⁴.

En el caso de la seguridad social, la Ley Orgánica que se había aprobado en 1997, cuya elaboración contó con la activa participación de y acuerdo entre la CTV y FEDECÁMARAS, fue cuestionada por el Presidente Chávez como un claro ejemplo del neoliberalismo salvaje. Una vez que se aprobó la Constitución de 1999, se emprendió el camino hacia la elaboración de una Ley-marco del sistema de seguridad social y de las leyes de sus subsistemas. Se designaron varias Comisiones para elaborar anteproyectos legales y se evidenciaron posturas encontradas entre distintas fuerzas pro-gubernamentales, siendo que algunas de esas propuestas se acercaban significativamente a las características de la Ley de 1997. La Ley-marco del sistema de seguridad social fue finalmente aprobada por la Asamblea Nacional en diciembre de 2002, pero con ella se pospusieron las definiciones más críticas en ese campo relativas a los subsistemas de salud y de pensiones ¹⁵.

¹⁴ En cuanto a las Leyes referidas a Protección social o a grupos excluidos o vulnerables solamente podrán ser objeto de menciones someras, en atención a la orientación necesariamente selectiva que tiene esta investigación. Pero, como haremos algunas breves referencias a la niñez en el capítulo 7, es oportuno que comentemos aquí que, en el caso de las mujeres, muchos de los avances parecen haberse centrado hasta ahora en desarrollos legales como el nuevo texto constitucional (Huggins: 2005) y la Ley Orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia que –en medio de sus deficiencias, especialmente de instrumentación- restituyó una normativa en ese campo que había sido eliminada unos años antes. La creación de un Ministerio de la Mujer y el incremento del número de mujeres en altos cargos públicos, no son logros particularmente notables a la luz de los severos problemas que se registran en campos como el de la salud de la mujer y en el marco de los avances que han tenido los derechos de la mujer en los últimos lustros a nivel internacional y latinoamericano (OVM: 2013). En el caso de la población indígena también se dan progresos en el reconocimiento de sus derechos en el texto constitucional y con la aprobación de la Ley Orgánica de pueblos y comunidades indígenas. Potencialmente, es muy relevante la institucionalización de una representación propia de este sector del país en la Asamblea nacional. Pero, aunque se creó un Ministerio para los pueblos indígenas, los avances sociales concretos no parecen resultar particularmente destacados en lo que respecta a un grupo tan marcada y tradicionalmente discriminado en Venezuela. Por último, en cuanto al rezago legislativo en varias de las Leyes sectoriales prioritarias que comentamos en el texto, aunque esto no ha sido obstáculo para adelantar las gestiones en esas áreas sociales, sí expresa la ausencia de un rumbo normativo, lo que tiende a afectar la coherencia y planificación de la acción en las mismas; sin embargo, esto también puede ocurrir si las leyes que se promulgan resultan inadecuadas o inviables.

¹⁵ El profesor Absalón Méndez, uno de los principales impulsores de esta Ley del sistema de seguridad social califica a las Leyes de los subsistemas de salud y de pensiones como las más emblemáticas de toda la arquitectura de la seguridad social. Véase al respecto, para más detalles, Méndez (2006 y 2011). A pesar del apoyo entusiasta de destacados expertos, como el profesor Méndez, la Ley no contó con respaldos generalizados (o no logró labrárselos) ni entre especialistas ni entre las fuerzas políticas, a pesar de su aprobación en la Asamblea nacional, durante el tenso lapso en que se desarrolló el prolongado paro de diciembre 2002-enero 2003. Como evidencia de los sectores críticos hacia esa Ley puede consultarse a Arrieta (2003).

La aprobación de estos dos últimos productos legales sigue pendiente más de una década después, aunque de acuerdo con la Constitución debieron haberse sancionado para el 2002. Pero, dentro del enfoque que nos interesa resaltar en este momento, es decir *desde la perspectiva de la incidencia de los actores políticos en la formación de políticas y leyes*, destaca que en todo ese lento proceso legal de la seguridad social, ha existido desde 1999 una muy débil influencia de las fuerzas sindicales y, en particular, se produjo la exclusión drástica de la CTV que fue inequívocamente, al menos hasta el 2003-2004, el principal actor sindical del país, aunque a raíz del fracaso del paro del 2002-2003 esa organización se fue debilitando notablemente. Pero, más allá de ese caso particular, la escasa influencia de las fuerzas sindicales no deja de ser especialmente paradójica en un caso como el de la legislación en esta materia de seguridad social, debido a la obvia relevancia que tiene para las organizaciones representativas de los intereses de los asalariados ¹⁶.

La exclusión de la CTV en la formación de políticas fue una constante desde los inicios del gobierno, y esa exclusión se reforzó aún más –si ello fuese posible– después del paro de diciembre 2002-febrero 2003. En el campo sindical el oficialismo desarrolló inicialmente esfuerzos por dominar internamente a esa Confederación, mediante la creación de la para entonces llamada Fuerza Bolivariana de los Trabajadores (FBT). Luego, al no lograr ese dominio de la CTV, optó por impulsar la creación de una Confederación sindical paralela (designada en un comienzo como Unión Nacional de Trabajadores, *UNT o Únete*) que el gobierno intentó controlar y configurar de manera homogénea, sin demasiada suerte (*véase para más detalles Iranzo y Richter: 2005*).

En varias ocasiones los intentos de reunir una Convención colectiva para formar una nueva Confederación sindical cercana al oficialismo fue imposibilitada por los conflictos entre las muchas tendencias internas del chavismo sindical entre las que destacaban: una, más apegada a la línea partidista y gubernamental (generalmente identificada como FBT) y, otras dos más autónomas: la que sigue identificada con la designación tradicional de *Únete*; y, la tendencia revolucionaria C-Cura. La mayor parte de esta última se separó del chavismo y participó en la creación una nueva Federación sindical “autónoma” (FADESS: Frente autónomo para la defensa del empleo, el salario y el sindicato) junto con la mayor parte del

¹⁶ El debilitamiento de la representatividad de la CTV se produjo progresivamente y, en especial durante la década de los noventa, su arriesgada participación en los acuerdos tripartitos sobre las Leyes de Seguridad Social y del Trabajo de 1997 se prestó para que se le endilgara a sus directivos el rótulo de traidores de los trabajadores y vendidos al neoliberalismo (*véase Recuadro 2*). Sin embargo, la CTV recobró cierto prestigio y respaldo en los años 2000-2002 por su oposición al régimen chavista, en medio de la disminución gradual del apoyo hacia éste en esos años. Sin embargo, su posterior alianza con Fedecámaras, el desdibujamiento de su perfil reivindicativo propio por el sobredimensionamiento de la dimensión “política” de su actuación y, en definitiva, la derrota del paro 2002-2003, derivaron en una crisis organizacional que no parece reversible.

sindicalismo de centroizquierda e izquierda de la CTV ¹⁷, sector que se desprendió de esta organización.

En todo caso la participación de sindicalistas cercanos al oficialismo en consultas sobre las leyes y políticas que afectan a los trabajadores parece haber sido objeto de un manejo discrecional y casuístico por parte del gobierno. El nombramiento de un sindicalista como Ministro del Trabajo (en el 2006) parecía un posible medio de acceso a la toma de decisiones por parte de las corrientes sindicales oficialistas, aunque su extrema división interna y su dependencia con respecto al respaldo político presidencial debilitaba sustancialmente su capacidad de influir como conjunto grupal en las políticas públicas. En definitiva esa presencia de sindicalistas a la cabeza del Ministerio del Trabajo fue una pasajera excepción durante los 14 años que aquí revisamos.

En noviembre de 2011, bajo la decisiva iniciativa del Presidente Chávez quien participó activamente en su fundación, se creó la Central Bolivariana Socialista de Trabajadores (CBST). Esta mostró desde sus inicios un apego extremo tanto al Presidente como al partido oficial y en ella no se incorporó una parte fundamental del sindicalismo chavista agrupado en Únete con propensión a la defensa de una relativa autonomía sindical. Como es de esperar en ese marco de tendencial subordinación a las decisiones políticas del Presidente y del partido oficial, las contribuciones activas y propias de la CBST en la formación de leyes tendieron a ser bastante limitadas.

El panorama sindical descrito parece haber repercutido también en el proceso de formación de la *Ley Orgánica del Trabajo*. Recordemos que la Constitución había fijado la reforma del régimen de prestaciones para el 2001 y la promulgación de una Ley actualizada para el 2002. Pero, la nueva Ley Orgánica del Trabajo se aprobó tan sólo en mayo del 2012, una década después de lo previsto en la Carta Magna y en el contexto de un proceso electoral presidencial nacional. Pero, tal vez la característica más notable de esta Ley Orgánica del Trabajo fue su promulgación por el Presidente mediante decreto presidencial en el marco de una prolongada y muy cuestionada Ley habilitante ¹⁸. Es un hecho muy inusual, en regímenes

¹⁷ Como el de CausaR y Un Nuevo Tiempo, el ahora vinculado con Avanzada Progresista y el derivado del MAS.

¹⁸ El Presidente Chávez recibió 4 Leyes habilitantes entre 1999 y 2012 por una duración total de 4 años y medio, equivalentes a un tercio del tiempo total de sus períodos presidenciales: por 6 meses y medio a partir de Marzo de 1999; por 1 año a partir de Noviembre de 2000; por 1 año y medio a partir de Febrero de 2007; y, por otro año y medio en Diciembre de 2010. En el marco de esas habilitaciones el Presidente produjo 219 Decretos-ley (véase *El Nacional*: 06-03-2013 y *El Universal*: 28-12-2011 y 19-06-2012). Esas Leyes habilitantes fueron objeto de recurrentes cuestionamientos que, además de destacar la excepcionalidad que debían tener tales recursos legales en un marco democrático y de separación de poderes, resaltaban el uso desmedido de esa figura en períodos parlamentarios, como el de 2005-2010, en el que el oficialismo copó la totalidad (en un inicio) o la inmensa mayoría (dados algunos desprendimientos desde Podemos y el PPT) de las diputaciones, puesto que la oposición no había participado en la elección parlamentaria del 2005. Uno de los varios polémicos productos de esas habilitaciones fueron las (a juicio de muchos expertos) inconstitucionales leyes del poder comunal. Pero, probablemente la más cuestionada de esas habilitaciones fue la de 2010-2012, porque se produjo ilegítima y hasta ilegalmente, puesto que se promulgó la habilitación para un período que cubre el lapso de gestión futuro de un

que se precien de ser democráticos, que una Ley como la del Trabajo sea decretada mediante un recurso habilitante que tiende a reducir, aún más que de costumbre, las consultas a los actores políticos involucrados. Y leyes como ésta tienden a requerir en contraste y justamente, para ser más efectivas, de una amplia y abierta consulta a las distintas fuerzas que se desenvuelven en la vida económico-laboral ¹⁹.

Se trata entonces de uno de los más claros ejemplos de una extrema concentración de las decisiones en el Ejecutivo y la Presidencia de la República. Tanto la CTV como FADESS y distintos dirigentes de Únete cuestionaron su exclusión de la elaboración de la Ley del Trabajo; en contraste la Confederación Bolivariana Socialista de Trabajadores, en razón de su adhesión a las líneas presidenciales y oficialistas, no evidenció ningún reclamo importante aunque tampoco parece haber sido consultada muy activamente sobre esa nueva Ley.

Es importante que precisemos que en todo proceso de formulación de las leyes, aunque las consultas sean limitadas, siempre hay una participación de un grupo de expertos y la presencia de individualidades políticas que alimentan esa elaboración legal. Sin embargo, como comentamos previamente, en marcos de decisión elitistas especialmente excluyentes, como el que ha caracterizado la formación de políticas en años recientes, las decisiones estratégicas sobre la orientación del diseño de las Leyes y sobre sus puntos decisivos, recae en un muy reducido núcleo decisor, centrado en este caso alrededor del Presidente de la República (Moure y Castrillo: 2003).

Esa característica no impidió que, aunque se lograra formular y aprobar las leyes, estas después se incumplieran por desacuerdos o cambios de opinión del propio Presidente o por el aval que éste brindaba a quienes no las aplicaran ²⁰. La improvisación se expresa entonces tanto

parlamento recién electo y que aún no había asumido sus competencias. Además, la habilitación se justificó con base en los efectos de la emergencia ocasionada por las lluvias y, sin embargo, la gran mayoría de la legislación promulgada por el Presidente durante el siguiente año y medio (hasta Julio 2012) no tuvo conexión con esa situación justificativa. Una clara expresión de esto fue el de la aprobación de la Ley del Trabajo mediante decreto Presidencial en el marco de esta última habilitante.

¹⁹ Como se ha dicho con alguna frecuencia una Ley del Trabajo, en la época actual y en una gran cantidad de países (como en el caso venezolano), no debe tener como único objetivo la defensa y mejora de los derechos de quienes están laborando, sino que debe coadyuvar igualmente a la mejora de la calidad del empleo de quienes están en la economía informal y propiciar la creación de mayores empleos sostenibles en el tiempo, lo que tiende a asociarse con la productividad y la competitividad de una economía. Pero además, la insuficiencia de las consultas puede generar diversos problemas innecesarios.

²⁰ Si bien la Ley marco de seguridad social se promulgó en diciembre de 2002, luego su aplicación fue prácticamente nula, al no contar con un respaldo activo por parte del Presidente quien posiblemente no atendió mayormente a sus características, ya que la Ley fue aprobada en la Asamblea (en una sesión de la que se retiró la oposición) en los muy conflictivos meses finales del año 2002 (Méndez 2006: 33). Pero, algo parecido ocurrió también en el caso de la Ley de Vivienda y Hábitat de 1999 que muchos expertos consideraron como especialmente prometedora y que se asoció con el valioso equipo técnico que inició su gestión alrededor del CONAVI (bajo la presidencia de Josefina Baldó), promoviendo los proyectos de habilitación físico-social de barrios como su gran prioridad. Sin embargo, ese equipo fue removido tempranamente (2001) y sustituido por un Ministro militar de orientación “viviendista” que discontinuó totalmente las orientaciones de esa Ley y que, luego, fue relevado en el cargo por una gestión en extremo participacionista, que sobrevaloró el papel de un prolongadísimo proceso de consulta en el subsector que concluyó en definiciones de políticas bastante obvias y, por demás, genéricas. En

en el retardo en la elaboración de políticas y leyes, como en la baja calidad de algunas de sus formulaciones y/o en el incumplimiento de su aplicación, por la insuficiente reflexión, el escaso acuerdo o la reducida viabilidad que, en definitiva, bloquean su realización.

Pero ya que hemos abordado las leyes de seguridad social y del trabajo y la débil incidencia del sindicalismo en su creación, es oportuno que aludamos también al papel que le pueda haber correspondido al empresariado puesto que es común, en las democracias modernas, que este tipo de legislación incorpore en su proceso de elaboración a los integrantes del tripartismo, es decir al empresariado y al sindicalismo junto con el Estado. Es sin embargo lógico que, como traducción de lo que planteamos antes, desde 1999 el tripartismo haya sido menospreciado por parte de la gestión del Presidente Chávez, aún en casos en los que la Constitución preveía expresamente la convocatoria de este tipo de instancia (como, por citar un ejemplo claro, en materia de revisión y fijación anual del salario mínimo).

Por otro lado, en los primeros años de la gestión del Presidente Chávez hubo un cierto grado de intercambio institucional del gobierno con FEDECAMARAS, aunque de muy bajo perfil y con mínima presencia del Presidente mismo aunque sí con participación de algunos personeros de su gabinete ministerial. Sin embargo, especialmente a partir de la promulgación gubernamental de los Decretos de la Ley habilitante, en noviembre del 2001, ese organismo empresarial manifestó que los mecanismos de consulta en los que se le integraba eran puramente aparentes, puesto que sus opiniones y recomendaciones no eran escuchadas. Los severos conflictos nacionales de 2002 y 2003, en los que hubo una activa participación de la CTV y FEDECAMARAS en oposición al gobierno, dieron lugar a un cierre complementario de las relaciones interinstitucionales.

En todo caso, ni en materia de seguridad social ni en cuanto a la Ley del Trabajo parece haber existido una consulta con FEDECAMARAS, que ha seguido siendo –a pesar de su desconocimiento por parte del gobierno chavista- la más importante Federación de intereses empresariales del país. Hay evidencias de que han existido, por otro lado, canales de comunicación con algunos empresarios afines al proceso o con ciertos grupos económicos de significación; pero, es muy probable que –con pocas excepciones- la legislación social no haya sido una de las materias prioritarias en esos encuentros.

La extrema debilidad de esas consultas con el empresariado se puso en evidencia en años más recientes con ocasión de la promulgación de la Ley del Trabajo (2012) que fue adversada por diversas organizaciones, grupos e individualidades empresariales que cuestionaron que se legislara en una materia tan delicada para el funcionamiento de la economía sin atender a sus opiniones; estas podían representar aportes significativos para que esa Ley repercutiera favorable y sosteniblemente en la creación de empleo de calidad y no

medio de ese camino, ya aquella primera Ley había sido absorbida por la del subsistema de vivienda de la Ley de seguridad social acerca de cuyos avatares e incumplimientos hay detalladas referencias en Méndez:2011.

simplemente en las condiciones laborales de los trabajadores actualmente insertos en empleos formales. Señalamientos de ese orden fueron hechos hasta desde organizaciones o agrupaciones de empresarios, como Fedeindustria, cuyos directivos han tenido más cercanía con y facilidad de acceso a los decisores gubernamentales.

En fin, en ocasionales coyunturas como la de la crisis económico-fiscal de 2009-2010, el gobierno moderó sus discursos anti-empresariales y hasta parecía que podía estar explorando el contacto con FEDECAMARAS como uno de los interlocutores privados en materia de política económica. Pero, en definitiva ello nunca cristalizó y la influencia empresarial parece haber sido siempre escasa. Y si ello fue lo que se registró en materia económica es comprensible que el gobierno no le haya atribuido importancia a la participación empresarial en materia social. Genéricamente las fuerzas progubernamentales se auto-conciben como las legítimas representantes de los intereses populares en materia social y parecen especialmente renuentes a la inclusión de otros actores en las decisiones en este sector²¹.

En el caso de la *ley de salud* se trata de un asunto sobre el que han existido divergencias entre las fuerzas progubernamentales, como lo han testimoniado los reiterados debates sobre los anteproyectos de ley para este sector. Esas diferencias fueron un factor importante para que en los 14 años de gobierno del Presidente Chávez no se generara una legislación de relevancia en esta materia. Uno de los aspectos más controversiales, desde años tempranos, fue el relativo al tratamiento de la descentralización de los servicios que encuentra resistencia entre parte de esas fuerzas oficialistas (empezando por la postura centralizadora que sostenía el propio Presidente) y ello a pesar de que en la Constitución se ordena claramente que el desarrollo del sistema de salud sea descentralizado.

Pero además, la promulgación de la Ley Orgánica de Seguridad Social en diciembre de 2002 complejizó la perspectiva de la legislación en salud puesto que sectores que venían concibiéndola como un sistema integral pero específico, lo que se recogía en anteproyectos y otras propuestas de Ley Orgánica en salud (véase Díaz Polanco: 2001), entraron en conflicto con aquella otra Ley Orgánica que postulaba a la salud como un subsistema del sistema de seguridad social, con las implicaciones que ello suponía en materia de organización y subordinación institucional. Por si eso fuera poco, la formación de la misión Barrio Adentro en el 2003, independientemente de su rendimiento y resultados, que terminó agrupando a cerca de

²¹ Debe señalarse que el caso de la CTV es distinto al de FEDECAMARAS porque, en contraste con la autonomía político-partidista de esta, existe en aquella confederación sindical una fuerte penetración de los partidos tradicionales y, especialmente, de Acción Democrática (Arenas: 2005a). Sin embargo, hubo iniciales intentos por parte del oficialismo de intentar “controlar” a FEDECAMARAS, mediante la postulación de empresarios afines al gobierno. Luego, junto con su influencia en organizaciones de menor peso como Fedeindustria y de la formación de grupos de interés más proclives a la típica captura de renta, como los llamados Empresarios por Venezuela (EMPREVEN), que empezaron a promoverse como una suerte de gestores ante el gobierno para la obtención de créditos u otras decisiones favorables, se consolidó un sector conocido como la “boli-burguesía”, que medra alrededor de los favores del poder estatal, como antes lo hicieran otros sectores del empresariado (Arenas: 2009).

un tercio del personal de salud en el sector público, implicó una fractura complementaria en la ya fragmentada institucionalidad pública de salud en Venezuela y complejizó los procesos de legislación en ese sector²².

En materia de participación de actores políticos, en general los gremios de la salud y especialmente el gremio médico, han tenido una relación tensa con las autoridades ministeriales del sector salud y su influencia ha sido limitada en las políticas generadas en este sector. En los primeros años del régimen chavista se redujo notablemente la fuerte movilización que tuvieron los gremios de la salud durante los años ochenta y noventa.

Sin embargo, en especial en el último lustro de las gestiones del Presidente Chávez, la presión de esos gremios se reanimó marcadamente, bajo el impulso de formas organizacionales informales y relativamente novedosas²³, tanto por reivindicaciones laborales como en demanda de mejoras de los servicios, cuyo deterioro ha sido reiteradamente denunciado por estos sectores, en defensa de los derechos de los pacientes. No obstante el maltrato hacia los gremios y el personal han influido en una disminución importante de los médicos en el sistema público de salud, parte de los cuales han migrado hacia el sector privado y, en no pocos casos, hacia otros países, siendo uno de los polos de descapitalización técnica nacional más relevantes de los años recientes, junto con el de los expertos petroleros.

Por su lado, el caso de la *Ley Orgánica de Educación* tiene un especial interés por los contrastes que presentan los distintos momentos de su elaboración. A mediados del 2001 la Asamblea Nacional aprobó en 1ª discusión un anteproyecto de Ley que contaba con el respaldo unánime de las fuerzas partidistas en el Parlamento y con el apoyo de otras organizaciones vinculadas con el tema educativo, organizaciones que (como la Asamblea de Educación y la Asociación de Colegios Privados) habían promovido -en meses previos del 2001- las primeras movilizaciones de significación -desde 1999- en contra de una medida gubernamental, como fue el caso del Decreto 1011²⁴. Sin embargo, el Presidente de la República manifestó su frontal crítica a ese anteproyecto de Ley y a la posibilidad de acuerdo en esa materia entre las fuerzas revolucionarias y los partidos y organizaciones opositoras, en lo que sería un prólogo inmediato de los conflictivos anuncios de los Decretos de la Ley Habilitante del 2001.

²² Vale la pena puntualizar que esa fragmentación institucional es uno de los problemas más severos que afectan al sector salud y que la Ley podría ser un marco para delinear un sistema de salud integrado, coherente y cooperativo.

²³ Se han creado distintos tipos de redes (como la red de sociedades médicas) que han adquirido relevancia en la denuncia de las muchas y severas fallas de los servicios de salud. Al igual que en el caso de otras fuerzas sindicales y gremiales se han producido impedimentos para la renovación de las autoridades de sus organizaciones, como la Federación Venezolana de Médicos, cuyas elecciones no han sido autorizadas por el CNE y otras instancias.

²⁴ El Decreto 1011 regulaba la figura de los supervisores itinerantes nacionales en las escuelas pero, aparte de que no definía con claridad sus funciones y límites, eliminaba el requisito de ser docentes de amplia trayectoria (docente V en la normativa vigente) para desempeñarse como supervisor, lo que abría la posibilidad de que la selección del Ministerio de Educación integrara en ese rol a personas ajenas al proceso educativo. Desde 2001 distintas agrupaciones de padres y representantes han sido muy activas, especialmente en defensa de que se evite una politización indebida de la escuela y de que se afecte su perfil eminentemente formativo, en función de visiones desproporcionadamente participacionistas o comunitaristas.

Transcurrieron ocho años después de esa negativa presidencial y, a pesar de reactivaciones ocasionales de las discusiones parlamentarias sobre la Ley de Educación, sólo se concretó una nueva versión de la misma en 2009 con la peculiaridad de que su debate y aprobación parlamentaria se desarrolló presurosamente, durante un lapso vacacional, bajo el pretexto de que esa ley ya había sido objeto de una prolongada discusión colectiva durante muchos años. Lo cierto es que diversas disposiciones de esa Ley-marco crearon desacuerdos importantes en el mundo de las organizaciones asociadas con la educación y que, de un anteproyecto como el del 2001, que había sido aprobado consensualmente en primera discusión en un parlamento conformado por una pluralidad partidista, se pasó a una Ley respaldada en una Asamblea casi unicolor y con muy amplias resistencias y oposiciones extra-parlamentarias.

Desde las elecciones parlamentarias del 2005 (que le permitieron al sector oficial ocupar todos los cargos de representación popular, ante el retiro de la oposición de esos comicios) y luego con la aprobación -en el 2007- de una nueva Ley Habilitante para el Presidente, los avances legislativos en distintas materias sociales, se concentraron aún más en manos del sector político oficial. Esto le brindó una autonomía aún mayor a ese sector para aprobar esa y otras leyes en una pauta en la que la decisión presidencial cobró todavía más poder que antes, puesto que resulta bastante claro que la elección de los parlamentarios oficiales dependía de un modo sustancial, en las distintas regiones, de la popularidad presidencial. Ello tendió a reforzar aún más la concentración del poder de decisión en materia de formación de políticas sociales en el Ejecutivo y en la Presidencia de la República.

Al igual que en el caso de salud, los gremios educativos vieron mermar notablemente su movilización que resultó muy activa e influyente durante los años ochenta y noventa. Es posible que, sin embargo, los gremios magisteriales contaran con mecanismos de comunicación con las esferas ministeriales, especialmente durante el período (2002-2006) en que Aristóbulo Istúriz ocupó la cartera de educación, tratándose de un dirigente que se inició en la vida política como gremialista en el campo educativo. No obstante, hay que considerar también como factores de desmovilización y de debilitamiento de ese sector gremial: el desgaste que produjeron los reiterados paros que promovió este gremio en los ochenta y noventa; el discurso de reivindicación de los intereses populares y de la prioridad educativa por parte del gobierno y la influencia de éste en una parte de la dirigencia magisterial; y, el posible temor a represalias laborales en momentos de crisis sindical, en otros casos.

Pero, aunque ese debilitamiento se haya producido hasta el 2006, desde el 2007 se evidenció una gradual recuperación del peso político de las organizaciones de intereses del mundo educativo. Estas aún no han logrado incidir activamente en la formación de leyes, pero sí han tenido una contribución importante en impedir o en revertir ciertos procesos legislativos. La movilización del estudiantado universitario tuvo un papel importante en la campaña contra el proyecto oficialista de reforma constitucional del 2007 que, en definitiva, fue rechazado; y la

variedad de acciones que, sobre todo desde entonces, se han generado desde las universidades debe haber tenido alguna incidencia en que, en un gesto bastante inusual, el Presidente Chávez decidiera no promulgar el proyecto de Ley de Educación Universitaria aprobado por la Asamblea Nacional en los últimos días de diciembre de 2010.

Como conclusión de lo expuesto, hemos podido ratificar que el proceso de formación de las principales leyes sociales, descartó -en lo básico- la participación de los actores tradicionales. Pero, esa influencia no se sustituyó por la de nuevos actores sino que la toma de decisiones fundamentales se concentró, de manera especialmente marcada, en el Ejecutivo nacional y en el Presidente, así como en los restringidos círculos seleccionados por éste para ese propósito. Y ello fue así hasta en los casos en las que estas leyes terminaron contando con escaso apoyo presidencial después de su promulgación (como la Ley de seguridad social). En el campo de esas leyes, se expresó entonces de manera particular, el modelo elitista y excluyente que ha privado -más genéricamente- en la formación de políticas sociales.

Es comprensible que un proyecto de cambio modifique las relaciones con actores previamente influyentes. Parte de ese proceso de cambio puede suponer que se limite o hasta que se elimine la influencia de esos actores. Pero, hay que recalcar que con el régimen chavista los canales para el ejercicio de esa influencia no se abrieron significativamente ni siquiera hacia factores cercanos al gobierno. La propia relación con el partido de gobierno estuvo marcada por su condición de partido “personalista”, signado por el liderazgo carismático de Chávez. A lo sumo se fomenta una micro-participación en campos de decisión instrumentales y locales, concibiendo a las micro-organizaciones comunitarias como actores fundamentalmente “dependientes”, cuya autonomía -más allá de su territorio de referencia- es innecesaria o artificial por no decir que nociva, como se ha planteado más clara y explícitamente en el caso del movimiento laboral y del movimiento estudiantil, entre otras formas de organización popular que hemos referido previamente. Eso parece negar la idea participativa que se pregona.

Parece haberse tratado de estructurar un modelo de participación en el que, en definitiva, privara la utópica aspiración de una relación -sin mediaciones relevantes- entre el Presidente como líder y el pueblo, lo que es inviable en cualquier sociedad compleja. En el capítulo 7 exploraremos con más detenimiento lo relativo a las vías de acceso creadas para la participación comunitaria en la toma de decisiones públicas, entre las que destacan los Consejos comunales, a partir de Abril de 2006, que -en su diseño legal- pueden apreciarse paradójicamente como una instancia anti-descentralizadora y neo-centralista.

6.2. Régimen político y política social

A continuación reflexionaremos brevemente sobre la posible asociación entre la política social y el tipo de régimen político que se formó durante las gestiones del Presidente Chávez.

De entrada hay que decir que no se puede relacionar *de manera genérica* el tipo de régimen político ²⁵ instaurado en el país entre 1999 y el 2012 con la alta valoración que se le ha brindado a lo social en las gestiones de esos años, valoración que -en una aproximación global- se expresa en el elevado gasto dirigido a ese sector y en la relevancia que tuvo en el discurso público de los gobernantes y, en primer lugar, del Presidente de la República.

Tal y como han sostenido numerosos investigadores, el régimen político venezolano (1999-2012) puede caracterizarse como un régimen autoritario-electoral ²⁶ que se define como un modelo híbrido que combina características autoritarias con características democráticas, entre las que destaca el que se realizan procesos electorales “relativamente competitivos” aunque signados por un marcado ventajismo en favor del sector gobernante (*véanse* Levitzky y Way:2004; Diamond:2004 y Schedler:2004, entre otros). Pero, no tendría demasiado sentido que nos adentremos aquí en la conceptualización de ese régimen, para no perder de vista la gran variedad de casos que se reúnen bajo ese concepto y entre los que se presentan características generales disímiles en materia de política social.

En América Latina, por ejemplo, se ha asociado la idea de autoritarismo electoral con casos tan variados como el de Fujimori y el de Chávez, con orientaciones ideológico-políticas diferenciadas y con valoraciones de la política social muy distintas. También, podría situarse como uno de los principales antecedentes del modelo autoritario-electoral el caso del prolongado dominio del PRI en México que, pese al precoz reconocimiento de los derechos sociales contenidos en la Constitución de Querétaro (1917) y al discurso “revolucionario” de sus gobernantes, en definitiva le brindó una limitada importancia al gasto y política social en contraste con la relevancia que le han asignado los gobiernos venezolanos.

Además, entre los regímenes autoritario-electorales recientes se incluyen muchos casos de otras latitudes, como el de Putin en Rusia o de Lukashenko en Bielorusia, el de numerosos gobiernos africanos (como el de Mugabe en Zimbabue) o el de países asiáticos (como Malasia), que tienen diferencias importantes con la orientación del chavismo en distintas materias –la

²⁵ Por régimen político se entiende al conjunto de reglas, formales o no, que determinan la escogencia de los decisores gubernamentales y las pautas institucionales que rigen su acción (Bouza-Brey: 1996). Más detalladamente O’Donnell define al régimen político como: “[...] los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y mediante las que, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales.” (O’Donnell: 2008;11).

²⁶ Esta caracterización ha sido planteada por Mc Coy y Myers (2007); Komblith (2007); Álvarez (2008); Aponte y Gómez (2009); Corrales y Penfold (2012); Arenas y Gómez (2013); y, Alarcón y Álvarez (2014), entre otros. El término “autoritarismo electoral” es propuesto por Diamond (2004; 121) aunque también se designa a este tipo de régimen como “autoritarismo competitivo” (adjetivación que puede resultar innecesariamente equívoca) o como “autoritarismo electivo”. Igualmente, se habla de semi-democracias, pseudo-democracias, neo-autoritarismos, entre otras designaciones frecuentes. O’Donnell propuso a fines de los noventa la interesante idea de “democracia delegativa”; pero, ella tiene dos problemas: fue pensada como un concepto aplicable a una transición desde el autoritarismo hacia la democracia, más que como un tipo de régimen; y, no resalta el papel de las injusticias comiciales que marcan muy centralmente a los autoritarismos electorales.

social entre otras- aunque hayan existido simpatías diplomáticas y personales entre los gobiernos de varios de esos países y el del Presidente Chávez.

Por ello puede ser más pertinente asociar la alta valoración que le brindó el Presidente Chávez a la política social con la orientación ideológica de izquierda que de manera crecientemente enfática le atribuyó a su gobierno, siendo que esa jerarquización es una característica bastante frecuente de las gestiones y concepciones de esa tendencia ideológico-política. También, la relación que se ha establecido –sin desconocer su singularidad- entre el chavismo y el populismo “clásico” (véase en especial Arenas y Gómez: 2005 y 2006)²⁷ parece vincularse de manera mucho más apropiada que la del tipo de régimen político con la valoración otorgada a la inclusión y a la política social en las gestiones de Chávez.

Sin embargo, si bien el relacionamiento de esa política con el tipo de régimen no puede hacerse desde una perspectiva global, sí puede establecerse un vínculo con distintas características relevantes asociables con el mismo, aunque ellas no le sean exclusivas. Consideraremos en este punto (6.2), orientándonos sobre todo a partir de Aponte y Gómez Calcaño (2009), algunos ejemplos que permiten establecer la relación entre determinadas propensiones autoritarias del régimen chavista y la política social desarrollada entre 1999 y 2012, sin pretender con ello agotar la variedad de casos que podrían incluirse a ese respecto. Luego, cuando abordemos en el capítulo 7 los elementos relativos a la participación comunitaria exploraremos las tendencias democratizadoras que pueda haber generado ese régimen -en medio de su hibridez- y que incidan en la política social²⁸.

Política social, concentración de poderes y minimización del Estado de Derecho

En cuanto a las tendencias autoritarias un primer factor asociado con los regímenes autoritario-electoral (aunque éste sea un rasgo que podemos atribuir a todo autoritarismo) es el relativo a la concentración de poder. Esta adquiere, sin embargo, rasgos particulares en distintos casos. En Venezuela (1999-2012) esa concentración de poder se expresó especialmente en el hiper-presidencialismo, el predominio marcado del Ejecutivo y la re-

²⁷ Aunque hay algunas definiciones de populismo que lo acercan a la idea de régimen, para los fines de este trabajo nos inclinamos hacia enfoques como el de Gallego (1998) que lo visualiza como un tipo de ideología

²⁸ En Aponte y Gómez (2009) se destacan dos tendencias democratizadoras principales en el régimen actual. Por un lado, la ampliación de la población registrada electoralmente y la mejora los índices de participación en las elecciones con respecto a los años *noventa*; esta última precisión se debe a que, hasta 1988, la abstención –en elecciones presidenciales- había sido de menos de 13%, porcentaje que no se ha alcanzado luego en ningún comicio. Y por su lado, la participación comunitaria es otra tendencia *potencialmente* democratizadora y la que podemos asociar más directa y estrechamente con la política social (véase 7.). También podrían añadirse a esas tendencias democratizadoras del régimen: el avance que representa la plataforma técnica computarizada del sistema electoral, a diferencia de muchas de las otras características de la institucionalidad comicial; y, la multiplicación del número de consultas electorales. Sin embargo, esto último puede asociarse igualmente con ciertas características desfavorables de la gestión social (véase 6.3)

centralización político-administrativa ²⁹. Se trata de la más alta concentración de Poder en el Ejecutivo nacional y el Presidente que se haya producido en cualquiera de los gobiernos venezolanos, al menos desde 1958 ³⁰.

En estrecha asociación con lo anterior y como otro signo común de este tipo de régimen se produce la minimización del Estado de derecho expresado en lo que probablemente son sus dos más relevantes tradiciones: el debilitamiento de la separación de poderes (que se expresa en el antes mencionado predominio del Ejecutivo) y el uso discrecional del principio de legalidad, utilización que combina –paradójicamente- la arbitrariedad y la norma.

Aunque cada una de esas dos dimensiones tiene jerarquía suficiente para ser abordada por separado, hay varios casos asociados con la política social en los que ellas se mezclan. Recordemos a este respecto, en primer término, la reiterada y prolongada habilitación legal (y *la consecuente concentración de poder*) que le fue otorgada al Presidente Chávez, durante un tercio de la duración de sus gestiones, hasta en momentos en los que el oficialismo predominaba ampliamente en el Parlamento. Y aunque esa habilitación no se destinó exclusiva ni principalmente a la materia social, incluyó casos tan destacados como el de la promulgación de Ley Orgánica del Trabajo.

El caso de la formación de esa Ley puede considerarse también un notable ejemplo de la reducida valoración del principio de legalidad y del Estado de derecho que es otra de las características de la dimensión autoritaria del régimen. La elaboración de la Ley del Trabajo se realizó por y en medio de una habilitante considerada como de muy probable inconstitucionalidad, puesto que fue otorgada por los miembros de una Asamblea Nacional saliente (en diciembre de 2010) para un período de 1 año y medio (hasta Junio de 2012) sobre el que correspondía legislar a los futuros integrantes del parlamento (que ya estaban electos) y en condiciones en que el oficialismo ya no reunía el porcentaje requerido (60% de los diputados) para aprobar esa habilitación en la nueva Asamblea ³¹.

²⁹ Podría pensarse que estas características son comunes a todos los autoritarismos electorales; pero no es así. En Irán, por citar un ejemplo, el Consejo de Sabios concentra una parte fundamental del poder por lo que el Presidente no tiene las capacidades que se generan en otros casos como el venezolano; hay estudiosos que diferencian a esos regímenes con respecto a los autoritarismos-electorales en sentido estricto (por ej. Levitzky y Way hablan al respecto de regímenes “tutelares”: 2004; 164). Por otro lado, hay países que son tradicionalmente centralistas o unitarios y en ellos –por tanto- no se plantea mayormente una re-centralización político-administrativa como la ocurrida en Venezuela en años recientes. Es así como, en medio de las características comunes de los autoritarismos electorales, estos presentan también distintos rasgos singulares.

³⁰ Apuntan Corrales y Penfold (2012; 36) que, de por sí, la Constitución venezolana de 1999 resulta ser la más presidencialista de América Latina y que ello se reforzó aún más con la aprobación –en el 2009- de la reforma constitucional para la reelección indefinida de los cargos públicos, empezando por el de Presidente.

³¹ Este es uno de los varios casos en los que en los últimos años se ha violentado el criterio de decisividad, que distintos autores (Schedler: 2004; Levitzky y Way:2004) consideran como una de las características fundamentales para una definición “mínima” de democracia. La decisividad implica que los electos tengan la posibilidad de ejercer *efectivamente* los cargos (y las competencias que le son inherentes) para los cuales fueron electos.

Otro resaltante caso de menosprecio hacia el principio de legalidad ocurrió con la paralización del proceso de transferencia de competencias a los estados, nítidamente privilegiado en la Constitución, a lo que siguió la reversión discrecional de la descentralización, entre otras materias, en el área de salud. La disminución del campo potencial de acción hacia lo social por parte de los gobiernos sub-nacionales que ello implicó, ha supuesto también el reforzamiento del peso del Ejecutivo nacional en la política social ³².

En relación con el campo de salud, otro ejemplo relevante fue el de la destitución, en el 2003, por parte del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) de tres de los magistrados (Ruggeri, Apitz y Rocha) de su Sala primera en lo contencioso-administrativo, magistrados que habían sido cuestionados públicamente en ese año por el Presidente de la República. El Presidente anunció, en el marco de su acusación hacia esos jueces, que se negaba a cumplir con la decisión que aquellos habían adoptado sobre la ilegalidad de la práctica profesional de los galenos cubanos de Barrio Adentro en Venezuela, hasta que estos no hubieran realizado sus equivalencias médicas ³³. La remoción de esos magistrados por el TSJ, fue objeto de demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OEA) que, en dictamen del 2009 ordenó – entre otros asuntos- la reincorporación de dichos jueces a la Sala antes citada del Tribunal Supremo de Justicia, decisión que no fue acatada por este Tribunal.

Igualmente han sido muestras de la desatención hacia el principio de legalidad el que no se produjeran los desarrollos legislativos previstos en la propia Constitución (en materias como la Ley de Salud) o que se incumplieran otras diversas previsiones contempladas en leyes como la de seguridad social o en materia habitacional y de hábitat. Otra expresión distinta es que se aprueben normas contrarias al ordenamiento constitucional, como parece ocurrir, por ejemplo, con algunos artículos de la Ley Orgánica de Educación. Y otra manifestación más es que el TSJ realice unas interpretaciones marcadamente sesgadas o parcializadas sobre diversidad de normas (como en el caso de la remoción de los tres magistrados) o que postergue desproporcionada o indefinidamente sus decisiones sobre otros asuntos sociales (como en el caso de la interpretación sobre el régimen electoral de las universidades autónomas).

Por su parte, el debilitamiento de la división de poderes reduce significativamente la capacidad potencial de supervisión y control institucional-administrativo puesto que las instancias que operan como contrapeso del Ejecutivo nacional y de la Presidencia (Legislativo, Judicial, Contraloría, Defensoría) están políticamente subordinadas al Ejecutivo lo que afecta a

³² A ese respecto resalta el comportamiento discriminatorio hacia gobiernos sub-nacionales opositores que son excluidos de reuniones y proyectos de inversión conjunta con el Gobierno Central o a los que le son eliminadas selectivamente competencias, como en el caso de la Alcaldía Metropolitana de Caracas y de la Gobernación de Miranda. Recientemente se han creado corporaciones paralelas, que cuentan con financiamiento del Gobierno Central, especialmente dedicadas a desarrollar acciones “propias” en estados gobernados por la oposición.

³³ Esa decisión de esos magistrados fue la más llamativa, pero no la única, que les creó conflictos con el Ejecutivo Nacional.

todos los sectores de la gestión pública incluyendo a la social, como vimos en los ejemplos que presentamos.

Puede puntualizarse que otro factor fundamental que consolidó la concentración de poder fue el acceso creciente a recursos extra-presupuestarios, originados desde el 2003 por la bonanza petrolera y por la “toma de control político” de PDVSA por parte de la Presidencia de la República, lo que también incidió en muchas de las características del gasto y de la gestión social. Ese acceso aumentó la centralización de los recursos financieros en el Ejecutivo central y en la Presidencia y debilitó a los estados, contrariando las orientaciones constitucionales de desarrollo de un Estado federal descentralizado y aumentando los recursos financieros potenciales hacia lo social en aquellas instancias nacionales. Igualmente, el uso masivo (desde el 2004) de recursos extrapresupuestarios que carecieron de contrapesos y controles institucionales, permitió una extrema flexibilización (e improvisación) en la toma de decisiones en distintas materias, la social como una de ellas. Esa flexibilidad marcó buena parte del destino y características de las misiones, con su débil diseño, desatención a la calidad, viabilidad y/o sostenibilidad, su desordenada ejecución y su limitada supervisión y evaluación.

Finalmente, la Constitución prevé, en su artículo 211, que las leyes deban ser consultadas con los interesados y aunque esa norma no puede suponerse como una exigencia precisa e inexorable, su incumplimiento frecuente puede considerarse más que como una desatención hacia el principio de legalidad como un menosprecio hacia las propiedades elementales de una sincera democracia participativa.

Política social: exclusión discrecional y ensayos de control social

Nuevamente podemos decir, al igual que con los componentes del punto anterior, que tanto la exclusión discrecional de distintos actores de los procesos de toma de decisiones como los ensayos de control social son dos dimensiones con jerarquía de sobra para ser tratadas por separado; pero, en el análisis concreto de la política social su abordaje se entrecruza fuertemente.

Como vimos para el caso venezolano, hay una *exclusión* marcada de los actores socio-políticos en la formación de políticas públicas y esa exclusión tiende a ser una característica general de los regímenes autoritario-electoral.

A su vez esa exclusión se asocia y combina con la acentuada propensión de estos regímenes a controlar las manifestaciones autónomas de la sociedad civil. Vimos antes como esto se tradujo en diferentes intentos de dominar las principales asociaciones de interés

empresariales y sindicales y cómo después, al no lograrlo, se les desconoce o se generan organismos o mecanismos paralelos y políticamente “controlados”³⁴.

Vale la pena resaltar que las organizaciones de la sociedad civil (OSC u ONG) autónomas³⁵ han visto limitado su desempeño y desarrollo entre 1999 y 2012, tanto por el cierre de posibilidades de cooperación con el Estado como por la restricción y amedrentamiento hacia sus fuentes de financiamiento internacional y nacional, las intimidaciones legales y las amenazas verbales y comunicacionales. Esta intimidación, por vías legales o no, hacia las OSC es otro rasgo frecuente en los regímenes autoritario-electoral (Gómez Calcaño: 2012).

La formación de esas limitaciones para la actuación de esas organizaciones estuvo respaldada por una variada actividad legislativa y judicial en la que destacaron los debates de la Asamblea Nacional sobre la Ley de cooperación Internacional, algunas decisiones del TSJ que penalizan la actividad de algunas de las OSC y, finalmente, las restricciones que han creado: en el 2010, la Ley de Defensa de la Soberanía política y la autodeterminación nacional, en materia de impedimentos para el financiamiento desde el exterior; y, en el 2012, la Ley contra el crimen organizado y el financiamiento al terrorismo, que crea riesgos de criminalización de las actividades de las OSC y amedrenta los aportes nacionales hacia ellas (Gómez Calcaño: 2012 y 2009; y Civilis: VA -2010 y 2011-).

Cabe recordar que programas sociales exitosos como los Hogares de Cuidado Diario y los proyectos de habilitación físico-social de barrios, contaron con una participación fundamental de ese tipo de organizaciones para su realización. Pero, a excepción de las escuelas de Fe y Alegría, ninguna otra iniciativa relevante de los años noventa que involucrara a las OSC autónomas ha subsistido en años recientes en el sector social a escala nacional³⁶.

Ahora, en los regímenes autoritario-electoral el “lógico” complemento de la exclusión tiende a ser el fomento de la discriminación activa. Dicen Monaldi y otros (2011; 429) que bajo las gestiones del Presidente Chávez se desarrolló la estrategia más abierta de reclutamiento político-partidario para la función pública desde 1958. Pero, hay que adelantar que la presión

³⁴ En el capítulo 7, veremos otros intentos de control organizacional al abordar el tema de la participación comunitaria. Este es un campo particularmente complejo puesto que la tendencia democratizadora que puede acompañar a esta dimensión participativa, cuando se asocia con la autonomía, puede verse contrariada si lo que priva es el control político-partidario o el clientelismo.

³⁵ A decir de Luis Gómez esto es una redundancia, puesto que -por definición- una organización de la sociedad civil (OSC) o una organización no gubernamental (ONG) *debe ser* autónoma, ya que no podría estar subordinada al Estado o al gobierno. Eso no impide que esas organizaciones puedan coincidir con otros actores políticos, especialmente si evalúan que ello puede favorecer el desarrollo de sus objetivos o si estiman que está en riesgo su sobrevivencia.

³⁶ La mención a esos programas no significa que la participación de OSC se acompañara siempre por el éxito. Los programas de formación para el trabajo fueron uno de los varios casos en los que una masiva y poco discriminada incorporación de OSCs produjo resultados insatisfactorios. En ocasiones se presiona a esas organizaciones para un crecimiento repentino o excesivo que desborda sus capacidades de control de calidad y, también, una demanda forzosa (por masificación) puede impedir una selección adecuada de las organizaciones participantes en un programa.

generalizada e intensa hacia los funcionarios públicos y hacia muchos de los beneficiarios de programas estatales, para que participaran activamente en distintos actos proselitistas del oficialismo, no había alcanzado los grados de intensidad del período 1999-2012 -por lo menos- desde la dictadura de Pérez Jiménez y sus “semanas de la patria”.

El desdibujamiento de la frontera entre Estado-gobierno y partido que implica la discriminación activa se expresó de diversas maneras y en esferas tan sensibles como la militar o como PDVSA. Aunque la intensidad de esa parcialización de la administración pública varía en distintos organismos hay casos como los del Ministerio de Comunas y Participación o el de muchas de las misiones educativas en las que ella incide marcadamente ³⁷. Es bastante frecuente que algún alto funcionario recuerde que los organismos públicos deben estar al servicio del proyecto revolucionario y ello ha ocurrido desde la Presidencia de PDVSA hasta el particularmente grave caso de algunos Ministros de Defensa, pasando por Ministros de Salud o de Vivienda.

Aunque el clientelismo fue tradicionalmente una nociva y frecuente práctica en el país desde 1958, tendió a debilitarse hacia fines de los ochenta y en los noventa tanto por pérdida de legitimidad como, tal vez sobre todo, por escasez de recursos fiscales. El clientelismo fue relanzado con una intensidad anteriormente desconocida, en especial desde el 2003-2004, posiblemente bajo la convicción de que un uso partidario de la administración pública es un arma legítima en la lucha revolucionaria ³⁸. Pero, además de una expresión de discriminación activa se trata de otra expresión de debilitamiento del principio de legalidad que referimos antes, puesto que tanto la Constitución de la República como la Ley contra la corrupción explicitan la prohibición de participación de funcionarios públicos, en el ejercicio de sus cargos, en actividades proselitistas ³⁹.

³⁷ Las invitaciones a marchas y actos electorales ha sido por demás frecuente en misiones como Robinson y Ribas y en la actividad de muchos otros organismos públicos. A este respecto no está de más recordar que, por ejemplo, se abrió un juicio al Presidente Lusinchi y a su Ministro Ciliberto por la utilización de unos jeeps del Estado para actividades partidistas. Esto parece francamente tenue ante el generalizado uso que se ha hecho de variados bienes públicos (comunicacionales, de transporte, instalaciones, etc.) durante los últimos años, para una diversidad de actividades proselitistas.

³⁸ En el caso de las OSC Luis Gómez (2012) apunta que, a diferencia del pasado, la relación clientelar no se reduce al apoyo político de aquellas hacia partido y Estado, sino que se pretende formar actores que representen al Estado en la sociedad en lugar de representar a la sociedad ante el Estado. La relación clientelar también adquiere características particulares en el campo de la relación entre Estado nacional y gobiernos sub-nacionales: como parte de las ofertas electorales se perfila que se favorecerá con más recursos a aquellas regiones y localidades que voten más por el partido oficial. En asociación con esa propensión clientelar revisaremos en 6.3 el uso especialmente acentuado que se dio a la política social (en casos como las misiones) y a los aumentos salariales en coyunturas electorales estratégicas para el régimen.

³⁹ El art. 145 de la Constitución establece que los funcionarios públicos “(...) están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Su nombramiento o remoción no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política (...)”. En el mismo sentido la Ley contra la corrupción vigente (del 2003) establece en su art. 13 que “Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política o económica alguna. En consecuencia, no podrán destinar el uso de los bienes públicos o los recursos que integran el patrimonio público para favorecer a partidos o proyectos políticos, o a intereses económicos particulares”. Más adelante la Ley

Por su lado, el *ensayo de control social* puede ser visto a través de dos perspectivas principales: el control estatal de la sociedad civil, que ya abordamos genéricamente antes, y el de las instituciones “culturales” entre las que destacan, en sentido estricto: las educativas; los medios de comunicación; y, las instituciones artístico-culturales. Gran parte de esta institucionalidad está estrechamente asociada con la política social como en el caso de las instituciones educativas.

El ensayo de control hacia la institucionalidad educativa ha recorrido diversidad de instancias y modalidades y se generó desde tempranos tiempos de las gestiones presidenciales de Chávez con el impulso del Proyecto educativo nacional y luego con el Decreto 2011 (ampliamente debatido en el 2001) hasta la aprobación de la Resolución 058 (sobre participación de las “comunidades” en las escuelas) y mediante la propia Ley Orgánica de Educación en el 2009, pasando por sesgados cambios en los contenidos curriculares de asignaturas como la historia de Venezuela.

Ese ensayo de control educativo ha tenido algunos avances formales, pero los mismos han sido objeto de amplias resistencias tanto por parte de gremios docentes, organizaciones estudiantiles y organizaciones de padres y representantes, que han limitado su efecto. La propia inviabilidad de algunas de esas propuestas ha disminuido sus resultados y el entusiasmo por intentar aplicarlas.

El caso del esfuerzo por controlar las universidades autónomas, al que ya nos referimos, ha sido una experiencia con una gran variedad de incidencias que solamente hemos aludido genéricamente. Debe resaltarse que el chavismo no ha tenido éxito en la elección de ninguna de las autoridades por parte de las comunidades de las universidades autónomas. Su influencia en los gremios de profesores universitarios es muy limitada y lo mismo ocurre entre las Federaciones de Centros de Estudiantes de dichas universidades en las que ha tendido a ser una fuerza claramente minoritaria.

Se han planteado distintos tipos de iniciativas para controlar a las universidades, siendo la más ambiciosa la representada por la reforma de la Ley de universidades que ha incluido como una de sus piezas centrales la instrumentación del voto paritario de profesores y estudiantes y –además– de los egresados y de los empleados administrativos y obreros de esas instituciones. Aunque ello violenta la Constitución Nacional, el voto paritario ha sido incluido en la Ley Orgánica de Educación del 2009. Pero, más allá de lo inapropiada que resulta esa propuesta, tampoco parece tener perspectivas de brindar un control político de las universidades autónomas al oficialismo: de manera persistente la mayoría de los egresados de ellas ha tendido a simpatizar con los sectores opositores y, además, el voto paritario amplía la influencia de los

contempla las penalizaciones por el incumplimiento de esa norma como en el art. 68 que establece que “El funcionario público que abusando de sus funciones, utilice su cargo para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, grupo, partido o movimiento político, será sancionado con prisión de 1 año a 3 años”.

estudiantes que también se han inclinado predominante y marcadamente hacia la oposición. Ese costoso ensayo, desde la perspectiva de los negativos efectos para el funcionamiento institucional de la academia, no parece tener entonces un futuro auspicioso por esa vía ⁴⁰.

El caso de los medios de comunicación puede asociarse con la política social tanto por su papel en la recreación como por su incidencia educativo-cultural potencial, dimensiones que se asocian con aquella política. Sin embargo, no parecen existir acciones relevantes que puedan destacarse en la relación entre Estado y medios con respecto a la política social, siendo que esa relación ha estado abrumadoramente marcada por la polarización política y por el debate en materia informativa ⁴¹.

Y en cuanto al sector de las políticas artístico-culturales no puede dejar de mencionarse que se han producido diversos actos de discriminación política hacia una variedad de grupos o personalidades del mundo artístico-cultural y que ella ha tenido probablemente su mayor símbolo en el “desalojo” del Ateneo de Caracas de sus espacios tradicionales, tratándose de la iniciativa no gubernamental en materia cultural de mayor trayectoria en la historia venezolana. Igualmente, se ha producido un importante debilitamiento de una parte sustancial de la institucionalidad cultural, aunque hay excepciones como la del sector cinematográfico, que ha tenido un auge importante en los últimos años. Pareciera que durante gestiones como la del ministro Sesto se fue especialmente exhaustivo en reclutar directivos para los organismos

⁴⁰ El más reciente ensayo (2013) de control de las universidades autónomas, intentó imponer una normativa laboral bajo el supuesto amparo de la nueva Ley del Trabajo. Fue otra acción que intentó reunir varios de los componentes que hemos comentado antes (paralelismo sindical, control político de las instituciones, incumplimiento del principio de legalidad) en una nueva búsqueda de someter a las organizaciones autónomas y que sólo parece factible –en un caso como el de las universidades– por un desgaste extremo y/o por una “costosa” intervención forzada de esas instituciones. Pero sólo haremos esta puntual mención sobre esta situación y sus perspectivas, ya que ella desborda el período que nos hemos propuesto examinar.

⁴¹ Los medios de comunicación privados se convirtieron en un actor político muy destacado, sobre todo a partir de los años ochenta y –aún más– durante los noventa y, luego, la mayoría de los principales de ellos (especialmente los televisivos) asumieron una postura abiertamente opositora al régimen de Chávez lo que se expresó de manera frontal durante los sucesos del 2002-2003. A raíz del triunfo de Chávez en el revocatorio presidencial (2004) una fuerte presión política gubernamental condujo a que algunos influyentes medios de comunicación televisivos (Venevisión y Televen) cambiaran su postura editorial opositora lo que, aunque expresó una auto-censura, se tradujo en una línea de relativo “equilibrio” informativo. Quedaban en el 2007 dos canales televisivos de abierta postura opositora pero, en ese año, se revocó la concesión para el más antiguo canal de televisión del país (RCTV) en tanto que se desarrollaron múltiples mecanismos de presión contra Globovisión que culminaron (en el 2013) con la venta del canal a nuevos propietarios que manejan una línea editorial crecientemente favorable hacia el gobierno, aunque esto también es parte de un desenlace reciente que no compete a nuestro período de análisis. Ello se combinó con la multiplicación de los canales de televisión pública y de otra gran cantidad de medios oficiales y comunitarios (dependientes del subsidio estatal para su funcionamiento) cuya línea editorial es, en una proporción abrumadora de los casos, abiertamente partidaria del chavismo. Sin embargo, la reducida sintonía o la baja credibilidad de estos medios no parece haber arrojado los resultados esperados, más allá de la audiencia de los círculos más intensamente afectos al oficialismo. En ese marco el uso desproporcionado de las cadenas presidenciales, especialmente en momentos pre-electorales o electorales ha sido uno de los factores destacados del ventajismo comicial. Aunque se intentó generar formas de control de la TV por cable, ello no prosperó, por lo que un poco más de la mitad de la población que accede a esa TV por suscripción siguió teniendo la oportunidad de eludir las cadenas, sin tener que dejar de sintonizar los medios televisivos.

culturales por razones meramente partidarias, revirtiendo una larga tradición de tolerancia y pluralismo político en este campo de la gestión pública venezolana.

En definitiva, el variado ensayo de control social ha tenido una suerte diversa y -en general- limitada, gracias a la tradición plural y democrática del país. Debemos recalcar, al término de este punto, que los componentes del autoritarismo electoral que hemos abordado pueden relacionarse con características relevantes de la política social aunque eso no involucra al régimen como conjunto, tal y como explicamos al inicio de esta sección. Pero, como hemos intentado mostrar también, en lo básico, esos componentes han afectado la calidad de la política social desarrollada en Venezuela desde 1999.

6.3. Institucionalidad estatal y política social

La calidad de las instituciones político-estatales condiciona significativamente las características y la calidad de las políticas públicas ⁴² (véanse –entre otros- BID:2006; y, Scartascini y otros:2011, 5 y ss.), teniendo por ello una fuerte incidencia en las posibilidades y limitaciones de políticas como las sociales.

La mayoría de los países latinoamericanos recibe calificaciones bastante negativas en distintos índices asociados con la calidad institucional y Venezuela ha tendido a situarse, al menos desde los años noventa, en la escala media o baja en esas comparaciones internacionales y sub-regionales (véanse por ej. BID: 2006: 147; y, Monaldi y otros: 2011; 424-25). En ese marco, la administración pública venezolana puede ser calificada como “pre-burocrática” en el sentido de que es altamente discrecional, poco apegada a normativas y escasamente “profesionalizada”⁴³, aunque ha contado con algunas islas de excelencia en la trayectoria de su conformación⁴⁴.

A los fines de orientar el análisis institucional hacia la política social venezolana entre 1999 y 2012 no apelaremos a una demarcación abstracta sobre ese enfoque sino que –más bien-

⁴² Esta afirmación puede considerarse válida, más allá de la extensión que se le brinde a la definición de institución. A este respecto, es importante advertir, al iniciar un análisis acerca de la institucionalidad, sobre la marcada polisemia que acompaña a este concepto “No hay una definición consensuada del término institución” dice Hecló (2010; 88), motivo que lo lleva a tratar con 21 definiciones de ese concepto distribuidas entre 5 escuelas o tendencias interpretativas (pp. 83-85).

⁴³ La administración pública venezolana (y la mayor parte de la latinoamericana) dista mucho de corresponderse con el modelo burocrático weberiano (Oszlack: 2003; 218). Decimos que es una administración poco profesionalizada porque el proceso de reclutamiento del funcionariado que la integra carece de rigurosidad e imparcialidad (no siendo –generalmente- objeto de concurso en su selección) y el desarrollo de carrera (ascenso y formación) no es objeto de una evaluación sistemática y meritocrática.

⁴⁴ Como una evidencia de las posibilidades de crear un tipo de administración efectiva en el país, Monaldi y otros (2011; 426-28) mencionan casos como el del BCV desde sus inicios y –con algunas perturbaciones- aún en nuestros días; el Metro hasta los años noventa; y, PDVSA hasta inicios del siglo actual. También, con altibajos, la gestión del SENIAT desde los años noventa y por lo menos hasta la gestión de Vielma Mora, ha sido incluida entre esos buenos ejemplos. Los casos de relativa excelencia de gestión en el sector social remiten a casos como los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario, las Orquestas infantiles y Juveniles y algunas experiencias descentralizadas (regionales o locales) en campos como educación, salud o cultura.

recurriremos a una selección de 4 temáticas relevantes que nos permitan destacar algunas problematizaciones institucionales que resaltan en el desarrollo de dicha política durante esa etapa: 1) una función pública, enmarcada entre la indiferencia y la revolución; 2) el efecto de una intensificada discrecionalidad rentística; 3) la acentuada inestabilidad organizacional; y, 4) las consecuencias de una administración bajo constante presión electoral.

6.3.1 La función pública, entre la indiferencia y la revolución.

El funcionariado venezolano ha sido calificado como una “burocracia administrativa”, que combina –en general- una calidad técnica comparativamente baja y una autonomía política “mediana”⁴⁵ aunque en los últimos años se habría fortalecido acentuadamente una tendencia clientelar que debilita la relativa independencia política de ese modelo funcional (Monaldi y otros: 2011; 428-29). Con ello uno de los defectos tradicionales de las políticas estatales venezolanas (su frecuente orientación hacia intereses particulares o partidarios y no hacia el interés público) se habría potenciado⁴⁶.

Monaldi y otros (2011), abordan sintéticamente los procesos de reclutamiento del personal público que han influido decisivamente en la formación de ese tipo de función pública en el país. Dicen esos autores, con respecto a gobiernos venezolanos previos al del Presidente Chávez⁴⁷ que:

“[...] utilizaron una estrategia de compartimentación o subdivisión que combinaba la selección política del personal administrativo de alto nivel, la contratación meritocrática informal, la promoción basada en el desempeño en las agencias que el Presidente consideraba más críticas y la contratación del resto de la burocracia a través de las prácticas de reparto habituales” (*Ibid.*; 428)⁴⁸.

Añaden que, por su parte:

⁴⁵ El BID (2006: 75-78) maneja una clasificación de 4 tipos de funcionariados o burocracias: 1) burocracia administrativa, que tiene capacidad técnica baja y autonomía política alta o mediana-alta; 2) burocracia clientelar, con baja capacidad y baja autonomía; 3) burocracia paralela, con alta capacidad y baja autonomía; y 4) burocracia meritocrática, con alta capacidad y alta autonomía. Véase también Scartascini: 2011; 70.

⁴⁶ Las principales características de unas políticas públicas de calidad serían: orientación hacia el interés público; estabilidad; adaptabilidad; coherencia y coordinación; efectividad y calidad de implementación; y eficiencia. Véanse BID (2006, 17); Scartascini (2011; 10-13); y, Puente y otros (2010: 237-241).

⁴⁷ Monaldi y otros (2011; 248) hacen la siguiente caracterización sobre el reclutamiento de personal del Estado a los períodos gubernamentales que van desde Betancourt hasta el de Lusinchi (1959-1988). Sin embargo, estimamos que la misma es globalmente válida también para los segundos períodos presidenciales de Pérez y Caldera (1989-98) y que, por ello, se los puede asociar con esa caracterización.

⁴⁸ Apuntan también estos autores que, aunque en 1970 se aprobó la Ley de Carrera Administrativa, que podría haber sido la base de un sistema de reclutamiento para un servicio civil meritocrático, ella sirvió-fundamentalmente- para brindarle estabilidad laboral al personal del Estado (y, por ello, cierta autonomía política en su desempeño), puesto que la generalidad de las normas relativas a los sistemas de concurso para la selección o de ascensos por méritos no se activaron. Por ello, paradójicamente, la calidad de la burocracia habría sido mejor entre 1958 y 1973 que después de haberse aprobado aquella Ley (*Ibid.* 426-27).

“La administración de Chávez ha tenido la más abierta estrategia de selección partidista [...subrayado nuestro...] de toda la historia democrática de Venezuela. Otras dos características sin precedentes en la historia de la burocracia venezolana son los constantes cambios en la estructura organizacional del gobierno central, debido a la creación, fusión y desaparición de ministerios y otras entidades gubernamentales, así como la alta rotación de los ministros y otros cargos de alta confianza. Durante la administración de Chávez se ha registrado también un crecimiento explosivo del empleo público (...)” (*Ibid.* 429)

El sector social del Estado ha sido tradicionalmente uno de los campos de reclutamiento de personal sometido a una acentuada discrecionalidad y aunque en algunos sectores estuvo prevista la escogencia de los trabajadores mediante concursos, por ej. para el ejercicio del magisterio, una gran parte de éste permanece –en las últimas décadas- por largo tiempo bajo la figura de contratación, lo que genera flexibilidad para la selección pero fragilidad en la estabilización.

Entre 1999 y 2012 no se priorizó sistemáticamente ningún proyecto estructurado de reforma administrativa ⁴⁹, asunto que fue abordado mediante pasajeras críticas presidenciales contra el burocratismo y algunas iniciativas puntuales, más publicitarias que efectivas, como el proyecto de “eficiencia o nada”, adoptado en 2012, para mejorar el seguimiento del nivel de cumplimiento de las decisiones gubernamentales.

Así mismo en 2006-2007 se había asomado la alternativa de que las Misiones se configuraran como un modelo administrativo alternativo al de la burocracia tradicional; pero es posible que las fallas evidenciadas por esas administraciones paralelas, con sus particulares complicaciones para el seguimiento y evaluación hayan conducido a que se diluyera su promoción como un tipo ideal de administración.

E igualmente el proyecto de Estado comunal postula otra administración paralela que, hasta ahora, maneja una porción importante pero aún limitada de los recursos públicos y que apunta a una concepción en la que se desdibuja la frontera entre Estado, partido y pueblo/comunidad. Pareciera que, al menos para una parte del oficialismo, este Estado comunal podría prefigurar un tipo de Estado “revolucionario” que operaría, por sus incentivos político-morales y no por sus virtudes técnicas, con más efectividad que la administración pública tradicional. Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, el balance de los consejos comunales en el período 2006-2012 no resulta particularmente exitoso ni auspicioso, en tanto

⁴⁹ El último de estos proyectos fue el que produjo la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), especialmente durante la segunda mitad de los años ochenta, y cuyas principales propuestas reformistas podían resultar, además, poco aceptables para el régimen chavista: por un lado, la profesionalización de la función y de la gerencia pública; y, por otro lado, la descentralización político-administrativa eran los dos pilares básicos de esa visión. A ello se sumaba la relevancia de mejorar los procesos de planificación, integralmente entendidos, desde la obtención regular de información confiable y prioritaria hasta la calidad del diseño de políticas y programas públicos pasando por su adecuado seguimiento y evaluación (COPRE:1988 y 1989).

que las comunas son más un propósito que una realidad, en especial si se las concibe como una iniciativa que estaba pensada para ser impulsada desde las comunidades.

Hay que considerar también que tanto la reforma administrativa como -más específicamente- la reforma de la función pública, implican una visión y un proceso de mediano/largo plazo y que ello contrasta con gestiones muy apegadas al corto plazo, como las desarrolladas entre 1999 y 2012. Este cortoplacismo es estimulado por el voluntarismo y por la permanente agenda electoral que alimenta una lógica inmediateista, poco compatible con el horizonte temporal propio de aquellas reformas.

Así, en medio de la indiferencia que parece haber predominado en materia de sistematización de esas reformas, pareciera que la idea de reclutar a un funcionario público comprometido con el proyecto revolucionario⁵⁰ se constituyó en un tipo de alternativa que - para una parte de la dirigencia chavista- debía ayudar a que se superaran las rémoras representadas por el “burócrata” tradicional. Especialmente, desde que se produce el crecimiento explosivo del empleo público (a partir del 2004) ha podido suponerse que, con esos nuevos trabajadores, se podría ir desplazando la influencia del funcionariado preexistente que no se afiliara a dicho proyecto. Junto a ello las Misiones, los Consejos comunales y las comunas conformarían una administración paralela, estructurada desde una perspectiva partidaria y revolucionaria.

Pero, en definitiva, es altamente probable que la combinación entre una predominante indiferencia y esa visión político-moral, más que técnica, sobre la función pública (o el servicio civil, como lo llaman en muchos países) haya desembocado en el agravamiento del ya muy deteriorado funcionamiento del aparato administrativo público, lo que parece expresarse en la baja calidad de sus servicios y productos, a pesar del crecimiento notable del número de sus funcionarios⁵¹. El sector social, con la crisis de calidad que lo afecta acentuadamente, es una clara expresión de ese proceso de erosión institucional.

6.3.2 El rentismo discrecional

El rentismo es una característica que acompaña al país y al financiamiento estatal desde los años veinte del siglo XX, y a que desde aquella década el petróleo descolla como fuente de ingresos fiscales. Pero a partir de las gestiones presidenciales de Chávez, y muy especialmente desde el 2003, con la toma de control de PDVSA por parte del Ejecutivo nacional y del Presidente de la República se alcanza la *máxima discrecionalidad rentística* de la historia

⁵⁰ Hay que recordar aquí lo relativo a la militarización de la gestión pública (Recuadro 6) que puede entenderse como una variante del reclutamiento parcializado para la función pública, variante que corroboró que no hay en la condición militar ningún atributo especial para el exitoso desempeño de esa función.

⁵¹ Para el 2003 había 1,4 millones de trabajadores en el sector público siendo el 14% del total de ocupados y para el 2012 eran más de 2,6 millones y 20,5% del total de ocupados (véase INE:2014).

venezolana, como apuntan Rodríguez y Rodríguez (2012); Corrales y Penfold (2012); y, Urbaneja (2013).

Entre los arreglos institucionales que se establecieron desde 1976, con la nacionalización petrolera, se fijaron reglas como la diferenciación de roles entre el Ejecutivo nacional y la dirección de la industria, para garantizar la autonomía gerencial y organizacional de PDVSA y para propiciar su supervisión “externa”, y se asumió también que las principales características de la gestión interna de esa empresa dependerían de decisiones de una gerencia meritocrática que impediría la “partidarización” de esa vital fuente de recursos fiscales.

Pero, a partir de la “toma de control político” de PDVSA en el 2003, cuando se despidió a casi 20.000 trabajadores de esa empresa y a la mayoría de la gerencia, aquellos arreglos institucionales son abandonados. Un mismo directivo (Rafael Ramírez) ocupó la Presidencia de PDVSA y el Ministerio de Energía y Minas y las decisiones financieras y organizacionales de la industria pasaron a estar directa y plenamente subordinadas a las órdenes del Presidente de la República.

Es así como PDVSA, en medio de la extraordinaria bonanza experimentada desde mediados del 2003 al 2012, con la pasajera declinación del 2009-2010, sufrió la reiterada posposición de sus planes de inversión para la expansión productiva petrolera, en función de las desbordadas exigencias para financiar la diversidad de medidas, frecuentemente casuísticas, adoptadas por el Presidente de la República, medidas que muchas veces se destinaban a lo social. Al mismo tiempo PDVSA empezó a desarrollar *directamente* una gran variedad de programas en áreas totalmente ajenas al petróleo o a la energía. En medio de la voracidad fiscal pro-cíclica y a pesar de los grandes ingresos petroleros, tanto el Gobierno Central como PDVSA acrecentaron significativamente la deuda pública y la de la empresa sin que ello redundara en una mayor capacidad productiva de esa industria, siendo destinada -en gran parte de los casos- a gastos corrientes del sector público.

Como enfatizan Corrales y Penfold (2012; 65) la combinación entre el debilitamiento extremo de los contrapesos institucionales (como el Legislativo y la Contraloría), el control de PDVSA y la propia bonanza petrolera, fue una mezcla decisiva para aumentar el gasto y para acrecentar la discrecionalidad en su ejecución.

En ese marco vale la pena destacar que mediante las distintas disposiciones para el uso de los ingresos petroleros excepcionales (y supuestamente imprevistos/no presupuestados) se alimentaron distintos Fondos extra-presupuestarios (entre los que destaca el FONDEN) así como el gasto público directo de PDVSA, manejados discrecionalmente por el Presidente. Ya analizamos (capítulo 4) lo que implicó este “centralismo indirecto” para el gasto y para las ejecutorias del gasto social. Recordemos que en materia de la gestión social:

- El alto poderío financiero y la “máxima” discrecionalidad de su manejo, potenciaron el hiper-presidencialismo y el personalismo, legitimando la desatención hacia el Estado de derecho, con consecuencias en el sector social como las exploradas en 6.2.
- También el control presidencial directo de PDVSA contribuyó a fusionar las previsiones de esa empresa con las del Gobierno central para presentar un presupuesto subestimado que se tradujo en un uso desmesurado de los créditos adicionales y en una re-centralización de los recursos disminuyendo los aportes hacia los gobiernos regionales y locales. Este debilitamiento condujo igualmente al significativo aumento de la proporción de la gestión social canalizada –directa o indirectamente- por el Ejecutivo nacional.
- La discrecionalidad rentística fue también un factor fundamental para desarrollar el paralelismo administrativo, especialmente a través de las misiones Sociales y de las comunas en combinación con el paralelismo financiero de PDVSA y de los Fondos extra-presupuestarios.

Rasgos como los precedentes condujeron, tanto en la gestión social como en la gestión pública en general, a que se agravara la sub-planificación con sus múltiples repercusiones desde la que vincula la debilidad informativa con los riesgos de despilfarro o corrupción hasta la insuficiencia de los mecanismos de seguimiento y evaluación que impiden conocer los resultados y mejorar la calidad de la gestión, pasando por la debilidad de los diseños de intervención inspirados -con demasiada frecuencia- en ideas imprecisas y voluntaristas.

Es importante anotar que, como dicen Rodríguez y Rodríguez (2012), no es cierto que haya una inexorable maldición de los recursos naturales o petroleros ni que –por tanto- estos repercutan necesariamente de manera negativa en los países que los posean⁵². A pesar de sus deficiencias institucionales, la propia Venezuela mostró uno de los crecimientos económico-sociales más notables de América Latina entre los años veinte y los años setenta, mientras la renta petrolera se expandió de manera regular y previsible. Pero, el surgimiento de una marcada volatilidad del mercado petrolero a partir de 1973-74, con la extrema irregularidad de los ingresos, el uso creciente del endeudamiento y los desequilibrios fiscales y macro-económicos que acompañaron a ese proceso, produjo una prolongada crisis que marcó al país desde fines de los setenta hasta el 2003 y que sólo podía creerse superada –en los años subsiguientes- si se atendía a los espejismos generados por la bonanza petrolera reciente (*Idem.*).

El reciente período de “máxima discrecionalidad rentística” nos legó un alto gasto público y social y la mejora de algunos indicadores sociales y socio-económicos, cuya sostenibilidad dependía, más que nunca antes, de una mejora continuada de la demanda y/o del

⁵² A ese respecto Rodríguez y Rodríguez (2012; 39-40 y 63) citan casos, como el de Noruega, en los que el petróleo ha sido un factor importante para el desarrollo y explican que ello se debe a la existencia de una *institucionalidad fuerte* que ha permitido aprovechar los recursos naturales para ese propósito, a diferencia de casos como el venezolano con una institucionalidad débil. La maldición de esos recursos es condicionada y no inevitable, tratándose –en palabras de Corrales y Penfold- de una “maldición institucional” (2012; 108).

precio petrolero. Si algo demuestra la voracidad fiscal y la debilidad de la planificación estatal de los años recientes es que, en medio y a pesar de la bonanza, Venezuela fue uno de los pocos países de la OPEP que vio declinar su producción petrolera, es decir la principal fuente de los ingresos que le permitirían financiar su crecimiento a futuro y que no cuenta tampoco con Fondos de reserva estable ante cualquier alteración negativa del mercado de hidrocarburos. Esta acrecentada vulnerabilidad es una de las principales herencias de este período ⁵³.

6.3.3 La inestabilidad organizacional

Veámos antes que durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez se han producido la máxima “partidarización” institucional y la máxima discrecionalidad rentística. Pero, igualmente puede aseverarse que se asiste a la más alta inestabilidad organizacional del sector público, al menos desde 1958 y posiblemente desde inicios del siglo XX. Dos referencias básicas nos permitirán fundamentar sintéticamente esta afirmación: por un lado, los principales cambios en la estructura ministerial y, por otro lado, la elevada rotación directiva en los altos cargos públicos.

En cuanto a lo primero, es fundamental que tomemos en consideración que el Estado venezolano contaba en 1998 con 17 Ministerios, 5 de los cuales pertenecían al sector social ⁵⁴. En contraste para el 2012 se contabilizaban 29 Ministerios (12 más que en 1998) y 13 de ellos integraban el sector social, que se expandió así en 8 nuevos despachos ministeriales durante las

⁵³ Corrales y Penfold (2012) dicen al respecto que: “Chávez no ha sido el único presidente hipnotizado por las promesas del petróleo, pero se convirtió en el presidente que permitió su mayor debilitamiento productivo. El misterio radica no en que se haya apoyado tanto en el petróleo (debido al aumento de los precios) sino en que a pesar de tal dependencia haya permitido que el sector declinara” (p.20). Y añaden acerca de esa grave improvisación que “(...) el sector petrolero es el ejemplo ideal para ilustrar la mengua de las competencias administrativas: precisamente por tratarse del sector que más se destaca y donde menos se esperaba, dada su importancia para el gobierno.” (*Ibid.* 24) Por su parte, Urbaneja (2013) aborda esa problemática en los siguientes términos: “(...) el sector petrolero es la base directa de una política de gasto público masivo, subordinado a su vez a los objetivos de ampliación de poder por parte de Hugo Chávez. Desde la perspectiva de la economía política, el sector petrolero ve disminuir su papel como factor activo de significación, en cuanto que su capacidad de reclamar cuotas de renta para su propio fortalecimiento está reducida a un mínimo. Su papel se limita a proveer renta” (p. 414). Y complementa así esa idea: “(...) por ningún lado está en marcha el paso de este nuevo episodio rentista a algo que pudiera sostenerse sin renta. La renta se gasta en mantener andando un esquema sin futuro, y la que puede se va” (p. 389).

⁵⁴ Para 1935, a la muerte de Gómez, había 8 Ministerios; con López Contreras se llega a 11, se suma –luego- uno más bajo la Junta provisional de Gobierno provisional en 1945 y otro despacho en 1950, durante la dictadura militar para llegar a los 13 despachos que seguirán componiendo la estructura ministerial hasta 1977. Se crean entonces 3 nuevos despachos ministeriales durante la primera Presidencia de Pérez (habiendo pasado 26 años sin que se formaran nuevos Ministerios) y luego 1 más bajo la Presidencia de Lusinchi, para alcanzar la cifra de 17 Ministerios que será la vigente para 1999 cuando el Presidente Chávez asume el gobierno. No estamos incluyendo en esa contabilización los llamados Ministerios de Estado, también designados como Ministerios sin cartera (sin presupuesto propio). Los Ministerios sociales incluyen los tres despachos que desde 1936-37, bajo el gobierno de López Contreras, iniciaron la configuración ministerial del Estado social venezolano: el Ministerio de Educación, el de Sanidad y Asistencia Social y el Ministerio del Trabajo. A ellos se añadieron en el sector social, dos de los nuevos despachos formados en 1977, durante el primer gobierno de Pérez: el Ministerio de Desarrollo Urbano y el de la Juventud (Brewer-Carías: 1975, 366-369; y Pernía: 2013); el último de los mencionados sería transformado en Ministerio de la Familia a partir de 1986.

gestiones del Presidente Chávez⁵⁵. Lo anterior significa que, durante estos 14 años de gobierno (1999-2012) se creó 1 nuevo Ministerio en promedio cada 1,2 años (o, para decirlo en otras palabras, en promedio se formó un nuevo despacho ministerial cada 14 meses) cantidad que supera notablemente la de los períodos presidenciales precedentes.

Le siguen, en cuanto a intensidad de estas creaciones ministeriales: la primera presidencia de Pérez (1974-78) en la que, en promedio, se formó un nuevo Ministerio cada 1,66 años (es decir cada 20 meses) cifra similar a la del gobierno de López Contreras (1936-41); la Junta Provisional de Gobierno creó 1 nuevo Ministerio en los 2 años de su gestión (1945-47); Lusinchi formó 1 nuevo despacho en sus 5 años de gobierno (1984-88); y la dictadura militar “perezjimenista” formó igualmente 1 nuevo Ministerio en su década de dominio.

Medina Angarita (1941-45), Gallegos (en su breve presidencia de 1948), Larrázabal (en 1958), Betancourt (1959-63), Leoni (1963-68), Caldera en su primera gestión (1969-1973) *no* aumentaron el número de Ministerios durante sus Presidencias⁵⁶. Tampoco Pérez ni Caldera en sus segundas gestiones presidenciales (1989-1998) acrecentaron el número de despachos ministeriales⁵⁷.

En definitiva los 12 nuevos despachos creados entre 1998 y el 2012 (que significan – como dijimos- un nuevo despacho cada 1,16 años), representan un ritmo de expansión muchísimo más intenso que los 9 nuevos despachos formados entre 1935 y 1998, es decir en un lapso de 63 años, durante los cuales se añadió en promedio un nuevo ministerio cada 7 años⁵⁸.

⁵⁵ Para el 2012 los 13 despachos del sector social eran: Educación; Educación Universitaria; Salud; Trabajo y Seguridad social; Vivienda y Hábitat; Alimentación; Ciencia, Tecnología e Innovación; Cultura; Deporte; Mujer e igualdad de género; Juventud; Pueblos Indígenas; y, Comunas y Protección Social. Hemos omitido en esta cuenta al Ministerio de Información y Comunicación cuyas erogaciones tienden tradicionalmente a contabilizarse como parte del Gasto Público Social (véase ONAPRE:VA [2013])

⁵⁶ Aunque sí se crearon en estos períodos importantes Oficinas Centrales como CORDIPLAN (planificación y coordinación); la OCEI (estadística) y la OCP (administración de los recursos humanos del Gobierno Central).

⁵⁷ Nos hemos guiado para estas estimaciones en la información sobre la evolución ministerial que proporciona Brewer-Carías (1975) hasta el año 1974 y, luego, intentamos orientarnos especialmente a partir de la información que ofrece Pernía (2013) entre 1975 y 1997. Para 1998 usamos la información sobre la estructura Ministerial que presenta la ONAPRE (ONAPRE:2014) y para 2012 la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto 2013 (ONAPRE:VA [2012]). Debido a algunas dudas, hemos preferido comparar el número total de despachos que componen la estructura ministerial *al final* de cada período gubernamental más que el número de nuevos ministerios creados durante cada gobierno, lo que puede ocasionar divergencias menores con las cuentas de Pernía (2013).

⁵⁸ Más allá del cálculo sobre el número total de despachos que componen la estructura ministerial, que ha guiado las estimaciones cuantitativas precedentes, Pernía (2013) también registra otras modificaciones comparativamente menores que aquellas (como fusiones o redefiniciones parciales de competencias ministeriales). De acuerdo a estas estimaciones se registran 50 de estos cambios “menores” de competencias u orientaciones en los Ministerios durante los 14 años de gestión del Presidente Chávez contrastando con un total de unos 12 cambios entre 1935 y 1998, es decir en 63 años (Pernía: 2013; 11). Este tipo de cambios representaría entonces en promedio una modificación cada 5,3 años, para el lapso 1935-98, y un cambio ministerial cada 3 meses y medio aproximadamente, para 1999-2013. Esta intensidad de los cambios recientes se explica, en parte, por la flexibilización que implicó la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública durante la gestión de Hugo Chávez, mediante la que se atribuyó la potestad al Presidente de la República -en Consejo de Ministros- (artículo 58) para crear Ministerios o introducir cambios en sus competencias, lo que dependía anteriormente de una reforma legal que debía aprobar la Asamblea Nacional.

En cuanto a la elevada rotación de los altos cargos públicos nuevamente la referencia ministerial aporta una útil ejemplificación. Dicen Corrales y Penfold (aludiendo a Monaldi y otros) que, entre 1999 y 2008, el promedio de duración de los Ministros en su cargo fue de 16 meses, es decir de 1,3 años tratándose de:

“(…) la más alta tasa de rotación en la historia democrática de Venezuela, mayor aun que la del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-93), que había sido el más inestable de todos. Aunada a la falta de competencia ministerial y a la alta tasa de rotación se agrega la falta de contrapesos, lo que genera el caos en la administración pública, todo ello magnificado por el peso expandido del sector público bajo Chávez”. (Corrales y Penfold: 2012; 91).

En contraste dicen Monaldi y Otros (:2011; 413) que entre 1958 y 1988 el promedio de duración de los ministros fue de 2,1 años; entre 1989 y 1993, en el segundo período de Pérez, fue de 1,4 años (en medio de las crisis políticas que lo marcaron); y subió a 1,8 años entre 1994 y 1998.

Los traslados de competencias de los Ministerios, mediante fusiones o separaciones de esas atribuciones, afectan el funcionamiento de la administración pública generando incertidumbre y parálisis, especialmente entre los departamentos o funcionarios que puedan cambiar de asignación institucional. Por su lado, la creación intensiva de nuevos Ministerios tiende a multiplicar las prioridades de gestión y a generar una variedad de nuevos gastos sin una adecuada jerarquización.

En el sector social esa dinámica en la que destaca la formación de 8 nuevos despachos pareció responder a decisiones casuísticas, lo que se expresa en la extrema debilidad de la planificación conjunta en el sector en el que, ni siquiera a raíz de la creación –en septiembre de 2009- de la vicepresidencia social (junto con la de otras vicepresidencias “sectoriales”⁵⁹) se produjo un balance y programación estructurados sobre las misiones sociales, como sería de esperar –por lo menos- de esa principalísima oferta de la gestión social.

La alta rotación ministerial y la designación de autoridades con una escasa experiencia gerencial o limitado conocimiento del sub-sector en que se involucran, son otros factores de incertidumbre y parálisis y de ineffectividad o ineficiencia frecuente en los organismos ministeriales. A ellos se suma el peso de una dinámica sujeta a las continuas solicitudes de créditos adicionales que recargan a los organismos con trabajos artificiales y con desórdenes complementarios, así como también la permanente participación de altos funcionarios en los constantes actos publicitarios públicos presidenciales (frecuentemente televisados), en los que

⁵⁹ Se formaron 5 vicepresidencias “sectoriales” (social, económico-financiera, económico-productiva, para el desarrollo territorial y para el área política) a ser ocupadas por algunos de los ministros, de acuerdo a la reglamentación interna del Consejo de Ministros, aunque no están contempladas ni en la Constitución de 1999 ni en la Ley de Administración Pública, en las que solamente se prevé la existencia de un Vicepresidente ejecutivo.

la presencia de aquellos parecía resultar totalmente accesorio, siendo otro subestimado factor de dispersión de la gestión de esos directivos.

A lo anterior habría que añadir el muy improvisado desarrollo y funcionamiento de la variada administración paralela (los Fondos extra-presupuestarios, las misiones, las comunas y consejos comunales) para completar la imagen de una extrema inestabilidad organizacional, con fuertes limitaciones para generar una gestión efectiva.

En fin, no parece totalmente casual que un período de menor intensidad comparativa de estos cambios ministeriales, como el de los años 58 a 73, sea valorado con frecuencia como de un rendimiento significativamente mejor de la administración pública, a pesar de sus limitaciones, que el de los períodos que le sucedieron. Tampoco parece casual que los crecimientos aluvionales de las administraciones y de expansión drástica del empleo público, como el primer período presidencial de Pérez o las gestiones presidenciales de Hugo Chávez, hayan resaltado por despilfarros e ineficiencias. Esto ratifica que, en ausencia de una institucionalidad fuerte, una repentina alza de la renta petrolera ocasiona propensiones a una multiplicación organizacional sin calidad.

6.3.4 Una administración bajo constante presión electoral

El régimen político venezolano, iniciado en 1999, incrementó notablemente el número de procesos electorales de significación nacional que se realizan regularmente en el país ⁶⁰. Hasta el 2012 se habían celebrado 16 comicios de ese tipo y, en particular entre 2004 y 2012, es decir en 9 años, se hicieron 11 de esas elecciones siendo que -tanto en el 2004, 2005 y 2012- hubo 2 procesos comiciales en un mismo año; el 2011 fue el único año dentro de ese lapso en el que no se hizo una elección de ese alcance en el país ⁶¹.

Lo anterior se explica, principalmente, porque se separaron las elecciones parlamentarias (cada 5 años) de las presidenciales (cada 6 años); se mantuvieron diferenciadas las elecciones regionales y locales (cada 4 años) de las precedentes y, a partir del 2012, se

⁶⁰ Como fue señalado, este podría considerarse como uno de sus aspectos *potencialmente* democratizadores.

⁶¹ En diciembre de 1998 fue electo Hugo Chávez como Presidente de la República. En 1999 se realizaron el referéndum para aprobar la Constituyente (abril), las elecciones para escoger a los constituyentes (julio) y el referéndum para aprobar la Constitución (diciembre). Luego, en julio de 2000 se celebraron las “mega-elecciones” que combinaron las presidenciales, parlamentarias, regionales y de alcaldes; y, en diciembre de ese año, se hacen las elecciones para concejos municipales y juntas parroquiales, además de un llamado “referéndum sobre la renovación de la dirigencia sindical”. En agosto 2004 se hizo el referéndum sobre el revocatorio presidencial y, en octubre de ese año, las elecciones regionales y de alcaldes; en agosto 2005 las elecciones para concejos municipales y juntas parroquiales; y, en diciembre de ese año, las parlamentarias; en 2006 las presidenciales; en 2007 el referéndum sobre la reforma constitucional; en 2008, las regionales y municipales; en 2009 el referéndum para la enmienda constitucional sobre la reelección indefinida del Presidente y otros cargos electivos (las elecciones para concejos municipales previstas para este año fueron postergadas y unificadas con las de alcaldes para el 2013, eliminándose al mismo tiempo por Ley -en 2009- las juntas parroquiales); en 2010, se realizaron las elecciones parlamentarias; y, en 2012, las presidenciales (en octubre) y las regionales (en diciembre).

separan también las municipales de las elecciones para las Gobernaciones. A ello se suman, por otro lado, los referéndums nacionales del 2004, 2007 y 2009.

Hay una larga tradición de análisis sobre el incentivo que pueden representar las coyunturas electorales para la generación de acciones de gobierno comunicacionalmente impactantes, que repercutan favorablemente en su popularidad, pero que se adoptan con independencia de la efectividad que pueda tener su instrumentación. En definitiva, una realización continua de comicios como la antes comentada, aunque tenga una implicación democratizadora potencial, incrementa una presión electoral que -en el caso venezolano- se combina con el “objetivo rector” del régimen, dirigido a mantener el poder como máxima prioridad de las gestiones gubernamentales⁶² (Urbaneja: 2013). Esa combinación -sobre todo en un marco de bonanza fiscal- puede estimular una acción cortoplacista, desmesuradamente motivada por la obtención de resultados electorales positivos, lo que incentiva la lógica de operativos y la improvisación programática⁶³.

También, las circunstancias electorales se han asociado tradicionalmente con una intensificación del gasto social y de las ejecutorias sociales, a los que se asigna una especial capacidad para influir en los electores en favor de quienes les destinan ese tipo de erogaciones y acciones, cumpliendo con ello un papel estelar en el clientelismo que se ha ejercido frecuentemente en Venezuela. Hay que decir, sin embargo, que algunas generalizaciones a ese respecto resultan desacertadas. Ciertamente el gasto social se ha incrementado notablemente en el país, pero ello no puede considerarse homogéneamente como un gasto de tipo clientelar ni se puede hacer depender simplificadoramente aquel aumento de que se hayan multiplicado los procesos electorales, como hacen ciertas críticas. El incremento y priorización del gasto social ha sido una inclinación programática del Estado social venezolano al menos desde 1958, aunque ello haya tenido una importante acentuación a partir de 1999 (véanse capítulos 2 y 4).

Pero es que además esa inclinación -con variantes- es validada en una gran parte de la reflexión y de las propuestas que se hacen a nivel internacional acerca de la gestión deseable para el Estado, apoyando con ello la priorización de la inversión pública destinada al capital humano (educación y salud) y a la seguridad social, lo que ocurre especialmente en las naciones que han desarrollado un Estado social. En tal sentido, no podría plantearse -genéricamente- que el aumento del gasto que se destina a lo social pueda ser calificado como gasto clientelar ya que, por el contrario, tiende a coincidirse en que se trata de una de las más

⁶² Urbaneja (2013) propone un esquema de análisis sobre las distintas matrices (y etapas) de la economía política de la Venezuela rentista, en el que identifica un objetivo rector y unas reglas principales de decisión para cada etapa-matriz (p. XX). La producción sucesiva de conflictos victoriosos y la asignación *discrecional* de los acrecentados recursos de la renta petrolera son las dos reglas básicas de decisión del régimen chavista (en unión de un efectivo control de la Fuerza Armada) para asegurar la permanencia en el poder, que es el objetivo rector de la etapa chavista, a decir de Urbaneja (2013: 359 y 373).

⁶³ Esto potencia la gerencia por crisis y la gerencia por espasmos que Cova y Hannot (1984; 265 y ss.) destacaron como características de la administración pública venezolana desde los años setenta y ochenta.

pertinentes inversiones que puede hacer el Estado para contribuir al desarrollo de un país (Aponte:2012b).

Habiendo aclarado lo anterior, otro asunto es que ese gasto (o una porción importante del mismo) sea ineficiente o inefectivo, lo que no pone en cuestión la pertinencia de su destino sino la calidad de su administración. Y, desde este punto de vista, ciertamente existen *muchos* gastos, obras o beneficios sociales que tienen un propósito eminentemente electoral y que se instrumentan por la popularidad y el impacto político que puedan despertar circunstancialmente, aunque sus resultados no sean perdurables y aunque no tengan impactos sociales significativos. Este ha sido el caso de muchas de las misiones sociales ⁶⁴ y los ciclos de lanzamiento y relanzamiento de los principales de esos programas han estado estrechamente asociados con su papel electoral. Probablemente, esos programas han cumplido su rol más estelar en las campañas del 2004 (referéndum acerca de la revocatoria del mandato presidencial) y en las presidenciales del 2006 y -en importante aunque menor medida- del 2012, es decir en comicios en los que estaba en juego directamente el mandato de Hugo Chávez.

Hay que recordar (capítulo 5) que las misiones sociales se idearon en el 2003, ante circunstancias en las que la popularidad presidencial (y del régimen en general) había alcanzado su más bajo nivel ⁶⁵ y que tuvieron una explícita función electoral debido el complicado panorama que se vislumbraba a mediados de aquel año, ante la posible convocatoria a un referéndum para consultar sobre la revocación del mandato presidencial. La Misión Alimentación (en aquel momento el Mercal), Barrio Adentro, las Misiones educativas y la Misión Vuelvan Caras (a la que se asoció publicitariamente en sus inicios con un plan masivo de empleo) fueron el móvil central de promoción oficialista durante la extraordinaria e intensa campaña electoral para aquel referéndum, en la que se mezclaron algunos logros de los procesos de implantación iniciales de esos programas con los anuncios sobre su cobertura y las promesas sobre sus grandes efectos para el progreso popular. Junto con la recuperación socio-económica enmarcada en el inicio de la bonanza petrolera y la especial capacidad comunicacional de Hugo Chávez, las misiones cumplieron un rol fundamental en el triunfo chavista en el referéndum revocatorio del 2004.

Así mismo, la *consolidación* de las principales de aquellas Misiones entre 2004 y 2006, mediante la ampliación de su cobertura (en casos como Mercal, Barrio Adentro y Ribas) y la

⁶⁴ Debemos insistir en que los programas destinados preferentemente a la población en pobreza no tienen por qué tener las deficiencias que han mostrado con excesiva frecuencia en el país, no solamente durante las gestiones de Hugo Chávez sino también en épocas previas. Recuérdese lo expuesto al respecto en los capítulos 2 y 5.

⁶⁵ El apoyo hacia el gobierno se situaba, a mediados del 2003, en un tercio del electorado según encuestas de Datanálisis. Ese porcentaje y otro cercano al mismo, correspondiente a marzo-abril de 2002, fueron los más reducidos registros de popularidad gubernamental entre 1999 y 2012, lo que revela la fortaleza política del régimen y del liderazgo de Chávez. Sin embargo, así como entre el 2000 y 2006 la votación chavista era de 60% o más de los sufragios; desde el 2007 hasta el 2012 tendió a moverse por debajo del 55% de la votación, resultando inferior a los sufragios “no oficialistas” en 2007 y 2010.

intensa difusión de sus logros –reales o supuestos- después de su lanzamiento inicial (2003-2004), volvió a darles un papel estelar en el proceso electoral presidencial del 2006 cuyos favorables resultados para el gobierno se apoyaron también: en un muy primer lugar, en la continuación de la expansión socio-económica y de los ingresos de los sectores de escasos recursos; la elevación del alto gasto público y acciones como el aumento del empleo público y de las pensiones; la popularidad presidencial y la marcada debilidad organizativa y política del sector opositor; el ventajismo electoral; y, otros factores accesorios.

Entre el 2007 y el 2010, la rutinización y decaimiento de las principales misiones pioneras (capítulo 5) hizo depender el respaldo electoral del oficialismo, mucho más acentuadamente, de factores distintos a la popularidad de esos programas como, en particular, de la mejora de los ingresos reales de los sectores de menores recursos (principalmente hasta el 2008) y de la capacidad de liderazgo de Chávez.

Pero en todo caso, en medio de un debilitamiento del apoyo político-electoral hacia el oficialismo en 2010 y 2011 (como apuntaban las elecciones parlamentarias de 2010 y distintas encuestas de 2010 e inicios del 2011), unas nuevas misiones sociales volvieron a ocupar un sitio de honor en la plataforma electoral para las presidenciales del 2012 (especialmente Amor Mayor, Hijos de Venezuela y la Gran Misión Vivienda Venezuela) aunque no alcanzaran la vistosidad ni la vitalidad que tuvieron las primeras misiones en el 2004 (como promesa) ni en el 2006 (a partir de sus logros iniciales y/o pregonados).

Al igual que algunas misiones (como las educativas, por ej.) que estuvieron impregnadas de un espíritu particularmente “activista-proselitista”, estas misiones más recientes tienen un cariz político-electoral directo e individualizado, puesto que se manejan listas de beneficiarios (como ocurre igualmente con los empleados públicos en muchos organismos del Estado) tanto para participar en movilizaciones político-electorales como para asistir a los procesos comiciales mismos, bajo la premisa de que la votación por el oficialismo es una retribución ante las prebendas obtenidas o bajo la advertencia, para quienes estén en listas de potenciales beneficiarios, de que el disfrute de aquellas estaría supuestamente condicionado a la victoria del oficialismo⁶⁶.

Más allá de otros detalles, esta referencia al rol electoral de las Misiones sociales es oportuna para destacar el muy especial valor que cobran los procesos comiciales bajo el régimen chavista, al crearse una dinámica política en la que, como dicen Monaldi y otros

⁶⁶ Según señalan Corrales y Penfold (2012; 70-71), a un régimen como el chavista le conviene insinuar o amenazar que sabe por quién se vota (por ej. mediante la identificación de los abstencionistas o el uso de listas como la Tascón); es decir, le conviene mostrarse como un régimen que vigila y que puede castigar, lo que puede influir mucho en quienes se preocupen por el riesgo de perder beneficios como: acceso a determinada misión (como la Vivienda), a pensiones o becas; el ingreso o estabilización en un empleo público, entre otros. Sin embargo, en la medida en que se confie en que el voto es secreto, la vigilancia pierde su efecto y se incrementa la probabilidad de ejercer el voto con amplia libertad, aunque la abstención podría verse desestimulada ya que sí es identificable.

(2011), “el ganador se lleva todo” con el triunfo en las elecciones, especialmente –por su centralidad- cuando se trata de las presidenciales:

“La transformación institucional (...) liderada por el presidente Hugo Chávez, concentró el poder en la presidencia y debilitó los pesos y contrapesos constitucionales, incrementando los beneficios de controlar el poder. Es decir, lo que se juega en unas elecciones se ha vuelto mucho más importante debido a que <el ganador se lleva todo>. Estos cambios institucionales han llevado a una ruptura total en la cooperación y a un sistema político altamente polarizado” (p.386).

En un régimen hiper-presidencialista y personalista, con una concentración extrema del poder de decisión y una subordinación de la generalidad de los Poderes públicos, especialmente a partir del 2004, al Ejecutivo nacional y al Presidente, a lo que se añade una re-centralización político-administrativa en medio de escasísimos espacios para la cooperación entre actores políticamente diferenciados, adquiere un valor absolutamente vital el triunfo en las elecciones presidenciales. Esto explica en parte la valoración especial que se brindó al nexo de los lanzamientos y relanzamientos de las Misiones sociales con esos comicios.

Sin embargo, el muy conflictivo ambiente político venezolano ha realzado también la importancia que se brinda genéricamente –en los últimos lustros- a las elecciones de diverso tipo (sean parlamentarias, regionales, municipales, o los referéndums nacionales, tradicionalmente bastante menos apreciadas que la elección presidencial) ya que tienden a involucrar, en distinto grado, una valoración sobre el resultado de la gestión nacional y repercuten en los procesos generales de acumulación de poder⁶⁷.

Es probable que el chavismo estimara, en sus fases iniciales, que su destino era el de ir incrementando apoyos de manera irreversible y que los procesos electorales cumplirían -inexorablemente- un rol legitimador de ese predominio. El ventajismo electoral que esa fuerza ha desplegado es, en parte, una evidencia de la descomunal relevancia que se le asigna a los comicios para legitimar al régimen (lo que requiere mantener un mínimo de credibilidad en ese proceso), aunque hay dudas sobre el comportamiento que los diferentes sectores de la dirigencia oficialista puedan adoptar ante la acrecentada posibilidad de constituirse, durante un período prolongado, en una minoría electoral a nivel nacional.

Hay que resaltar también que con la bonanza petrolera volvió a cobrar plena relevancia, muy especialmente en circunstancias comiciales, lo que Luis Pedro España llamó “la política

⁶⁷ Dice Urbaneja (2013) que “(...) La secuencia es la siguiente. La mayoría electoral conduce al control del legislativo. Un uso implacable de la mayoría legislativa lleva al control político, también implacable, de los demás poderes del Estado. Para ello se modifican las leyes que los regulan del modo que sea necesario y se escoge, para ocupar esos poderes, a personas adeptas al líder.” (p.363). “(...) El proceso electoral lleva al poder a un líder y a un grupo que asignará renta petrolera respondiendo al criterio de acumular poder y asegurar su permanencia en él. Ello trae consigo el criterio subsidiario de anular o controlar las fuentes y formas autónomas de poder, a un grado tal que quede asegurada aquella permanencia. El proceso electoral produce, a partir de la mayoría electoral y de un uso implacable de la mayoría legislativa obtenida, esa cascada de acumulaciones sucesivas de poder institucional, lo cual permite la completa disposición de recursos rentísticos para la consecución de esos fines políticos” (p.376).

social del papelito”, con lo que se refería a la inmensa cantidad de ayudas individuales que se solicitaban al Presidente Chávez y a distintas instancias públicas, mediante mensajes entregados en medio de manifestaciones, actos oficiales o en diversas oficinas. Hay una gran variedad de fondos para ayudas de este tipo en muy distintos organismos públicos y también, los beneficiarios de estas peticiones “personalizadas”, pasan a integrarse a las listas -más o menos sistematizadas- de beneficiarios en las que ya están buena parte de los empleados públicos (especialmente de los nuevos), de los receptores de algunas de las Misiones (especialmente de las más recientes) o integrantes de las listas de espera de estas, como parte de un revitalizado ejercicio del clientelismo político-electoral⁶⁸.

En suma, los constantes procesos electorales desarrollados en un marco de alta conflictividad política incentivaron el desarrollo de una acción gubernamental cortoplacista, muy marcada por la continua valoración de los efectos electorales de esa intervención. En ese marco una parte de la gestión social, especialmente la relacionada con las misiones y con las ayudas individuales, cumplió un papel electoral destacado aunque no exclusivo.

6.4 Colofón: ¿Improvizamos o inventamos?.

Representaciones como la siguiente, acerca de la formación de políticas bajo las gestiones presidenciales de Hugo Chávez, se corresponden con el abordaje que hicimos sobre la relación de la política social con los actores políticos:

“Bajo el régimen de Chávez, Venezuela ha experimentado otra transformación radical en su proceso de formación de políticas. Este proceso se caracteriza ahora por tener muy pocos actores clave, una disminución en el rol de los partidos políticos, una presencia más prevalente de las fuerzas armadas y un dominio significativo del Presidente. El grado de polarización política y de conflicto en el país entre el chavismo y la oposición es tan profundo que [...] las políticas rara vez se negocian en escenarios

⁶⁸ Algunos analistas (cuya referencia no logramos recobrar) han destacado que el aparato político-clientelar del chavismo es uno de los más fuertes de América Latina, comparándolo con el de estructuras partidistas como la del PRI. El clientelismo político opera fundamentalmente como un intercambio (explícito o tácito) de favores entre quienes ocupan cargos públicos y quienes pueden apoyarlos política o electoralmente (organizaciones o personas). También puede implicar amenazas para quienes no colaboren en ese intercambio. El clientelismo puede incidir en la política social en distintos campos. Uno de los más importantes es el del empleo público que será más clientelar en la medida en que sea más discrecional la norma y la gestión de selección de personal, de estabilización o de ascenso y mejora remunerativa; hay que puntualizar que en ningún país latinoamericano ha crecido tanto el empleo público en el siglo XXI como en Venezuela. Hay otra variedad de beneficios que pueden ser clientelares, especialmente cuando adquieren formas patrimoniales-discrecionales y no formas impersonales y de derechos. Es el caso frecuente con: pensiones; becas; ayudas personales (económicas o no) por contactos amistosos o partidistas; facilidades para financiamientos (empresas, micro-empresas); otorgamiento preferencial de viviendas y acceso preferencial a otros servicios o bienes públicos (desde casas de alimentación hasta cupos en hospitales o en escuelas); apoyos socio-económicos por estudiar en centros educativos “partidarios” (UBV, Misiones) o por trabajar voluntariamente en misiones u otros proyectos estatales; etc. Una parte de las relaciones clientelares está mediada por la corrupción, involucrando beneficios económicos para quien ostenta el cargo público. La disminución de las oportunidades de empleo público y la limitada cobertura y avance de nuevas misiones, como la misión Vivienda, podrían reducir las expectativas que despertaron en el pasado ese tipo de medidas, especialmente en coyunturas electorales.

institucionalizados. Por lo general, las políticas se elaboran como un intento por maximizar el poder político, en vez de diseñarse sobre criterios de eficiencia” (Monaldi y otros: 2011; 417).

El régimen político puede apelar a su voluntad de cambio para explicar la exclusión de las organizaciones tradicionales de los procesos de toma de decisión. Pero, el problema es que se produce un elitismo, fuertemente impregnado de voluntarismo y de improvisación, a partir del cual se aspira darle forma a un proyecto, sin participación activa y destacada por parte de fuerzas socio-políticas autónomas, ni siquiera de aquellas cercanas al oficialismo. Esto es una dinámica fuertemente desgastante e ineficiente que involucra un grado potenciado de “remiendo de políticas” (Gil Yepes: 1978, 159-61) porque se apresura más que de costumbre la toma de decisión y se consulta menos que antes sobre el diseño y la implementación, lo que se traduce con extrema frecuencia en una pérdida de efectividad de la gestión. Se van generando numerosos costos evitables, derivados de una acrecentada incertidumbre y de una vocación por el conflicto que es convertido en regla de decisión (Urbaneja:2013) aunque no es un componente vital de un proyecto de cambio, que podría ser constructivo y -en gran medida- cooperativo para alcanzar un mayor éxito en sus finalidades.

Esas pautas de discrecionalidad y sub-planificación se ven reforzadas por el marco de concentración de poder y debilitamiento del Estado de derecho así como de exclusión política y control de la sociedad civil, que son características centrales del régimen político autoritario-electoral venezolano que revisamos. A su vez, esos rasgos del régimen han repercutido negativamente en la deficiente institucionalidad estatal que ha recibido nuevos incentivos para maximizar: la sobre-politización de la vida administrativa pública; el rentismo discrecional; la inestabilidad organizacional; y, las prioridades electorales, cortoplacistas y transitorias.

En fin, al revisar los comentarios anteriores, relativos a algunos de los contenidos generales del capítulo que ahora concluye, es inevitable percibir que una parte de la reflexión sobre la política de la política social desborda el tratamiento de este solo sector y se refiere a la política de toda política pública. Sin embargo, hemos intentado privilegiar y ejemplificar el vínculo con la política social en las distintas dimensiones que exploramos: la relación de los actores con la formación de políticas y en especial de las leyes; el vínculo con algunos componentes relevantes del régimen político; y, las implicaciones de algunas de las principales características de la institucionalidad estatal. En el próximo capítulo completaremos este abordaje con el análisis de la incidencia de la participación comunitaria en la política social.

Capítulo 7

LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA POLÍTICA SOCIAL

La participación en las políticas públicas puede ser analizada desde diversas perspectivas. Desde un punto de vista global puede referirse a todo tipo de influencias en la formación de las políticas, especialmente a aquellas que provienen de actores externos al Estado. Pero, cuando hablamos de participación comunitaria aludimos en particular a la que puede involucrar o pretende convocar a la generalidad de los miembros de la población para que intervengan de manera directa en los asuntos públicos.

Cuando pretendemos analizar la participación comunitaria de propósito público¹ en el campo de la política social, es conveniente entonces que diferenciamos, como sugiere Tanaka (2001), entre diversos espacios y niveles de participación que involucran a distintos tipos de actores. En nuestro caso nos interesa distinguir:

- la participación nacional que se inserta en los espacios de decisión nacionales y que es desarrollada fundamentalmente por actores políticos como los tratados en 7.1: partidos, confederaciones sindicales, federaciones empresariales, etc.;
- la participación regional y local incluye a varios de aquellos actores nacionales, frecuentemente mediante sus representaciones en estos niveles territoriales sub-nacionales en los que empiezan a generar demandas, con más frecuencia, algunas organizaciones micro-locales o comunitarias, generalmente a través de representaciones como la de las directivas de los Consejos Comunales o en instancias como los Consejos Locales de Planificación Pública Local.
- y la participación comunitaria o micro-participación en la que se desenvuelve con mayor fuerza y regularidad la posibilidad de incidencia directa de la población en asuntos públicos. En tal sentido, aunque existe presencia de actores como los partidos o de grupos de interés a nivel micro-local, lo más resaltante es que este es el espacio por excelencia de la participación comunitaria, en sentido estricto².

Más concretamente, cuando hablamos de participación comunitaria en la política social estamos hablando principalmente de dos tipos de comunidades y de las organizaciones de base que se asocian con las actividades participativas que ellas desarrollan hacia los asuntos públicos. Estas comunidades son:

¹ Hablamos de participación de propósito público para diferenciarla de la participación de organizaciones con fines de lucro (empresas privadas) en la política social, a la que no aludimos en esta reflexión.

² Las demandas desde las comunidades específicas pueden incidir en los niveles de decisión públicos nacionales, pero de manera ocasional y transitoria. Ello puede ocurrir ante la fuerza de determinadas protestas o ante emergencias, en las que las capacidades de los gobiernos locales y regionales son abiertamente desbordadas, o - también- en casos en los que determinados servicios son gestionados por instancias nacionales (autopistas, hospitales, etc.). Sin embargo, lo más común es que la participación regular de parte significativa de los integrantes de las comunidades se produzca y repercuta básicamente en su localidad o micro-localidad de referencia.

- Las comunidades de residencia, probablemente las más relevantes como generadoras de demandas e iniciativas comunitarias y que se asocian en particular con el campo del hábitat (desarrollo urbano y servicios para la vivienda).
- Las comunidades de usuarios de servicios y bienes sociales como: asociaciones de padres y representantes de las escuelas, usuarios de hospitales, de servicios urbanos –transporte, parques, instalaciones deportivas por ej.- o de servicios de suministro de medicamentos, entre otras.

En ocasiones la activación de esas comunidades es estimulada por organizaciones de la sociedad civil (OSC) o por organizaciones partidistas que hacen vida en las comunidades mismas. En el caso de las OSC es frecuente que el análisis de la participación comunitaria deba considerarlas por el tipo de trabajo micro-local que varias de ellas desarrollan con regularidad y por ello hemos optado por incluir buena parte de su abordaje en este punto del trabajo³.

Debe precisarse que no siempre las organizaciones llamadas comunitarias son representativas del conjunto de las comunidades sino que expresan a grupos –en ocasiones pequeños- dentro de ellas. Pero, en el proceso de análisis intentaremos dar cuenta de este tipo de caso, cuando sea necesario⁴.

Hemos abordado antes, de manera tangencial, el tema de la participación comunitaria en la política social. Pero, la relevancia que puede atribuirse a la reflexión sobre ella se ve acrecentada si se considera el valor que se le ha brindó a la llamada democracia participativa en el ideario gubernamental. Este tipo de democracia se postuló –desde la perspectiva oficialista- como la característica básica del régimen político formado a partir de la Constitución de 1999, régimen que se ha relacionado de manera imprecisa y variable con la democracia representativa (*véanse* entre otros Gómez Calcaño:2010; López Maya:2011; Salamanca:2002)⁵.

³ Con cierta frecuencia algunas comunidades de usuarios derivan hacia OSC y pueden dejar de considerarse, con ello, organizaciones comunitarias en sentido estricto.

⁴ También se dan intentos de agregación de las organizaciones comunitarias (como la que se plantea en Venezuela con las comunas) y algunos suponen que los “voceros” de aquellas siguen manteniendo un vínculo orgánico con su comunidad de referencia, lo que no deja de ser una ilusión puesto que la representación se produce aunque se le niegue esa designación.

⁵ Este tipo de participación que llamamos comunitaria es la que ha sido el sustento básico de la idea de una democracia participativa como un régimen político distinto a la democracia representativa. Ello forma parte de un mito bastante vigoroso que presupone que, por un lado, la participación masiva, regular y continua de la mayoría de la población de una nación en la decisión sobre los asuntos públicos es factible; y, por otro lado, que ella sería ampliamente favorable como procedimiento y en sus resultados. No entraremos aquí a una revisión sistemática de ese mito, pero es conveniente que precisemos que el mismo ha sido radicalmente contradicho por los reiterados intentos de ponerlo en obra. Cuando, como en varios de los “socialismos reales”, se pretendió disociar esa participación comunitaria de la democracia representativa ello derivó en experiencias dictatoriales y hasta totalitarias, que terminaron anulando esa participación en su manifestación legítima, es decir autónoma y plural. De ser subordinada, la participación sirve a otros intereses distintos a los de la comunidad misma. Esa idea de democracia participativa es paradójica puesto que aunque pretende que el pueblo se autogobierne directamente, con frecuencia se supone que hay un vínculo “esencial y necesario” entre las comunidades y la cúpula del poder; esto desemboca en lo que en los viejos debates de la izquierda se ha llamado el vanguardismo y el sustitucionismo.

Más allá de esa consideración, la participación es –en todo caso- materia de amplias y variadas referencias en la Constitución de 1999. Destaca la importancia (*véanse*, Salamanca:2002; Gómez:2002 y González:2007, entre otros) de las normas relativas al derecho de todos los ciudadanos a participar, directamente o por medio de sus representantes, en los asuntos públicos (artículo 62) y la significación de las normas relativas al establecimiento de una muy variada gama de medios de participación (artículo 70). Esas normas involucran al conjunto de la gestión pública y, por tanto, también cubren al campo de la política social.

Pero debe apuntarse que, como señala Salamanca (2002:58), la Constitución es muy imprecisa acerca de la mayor parte de las formas de participación (salvo las relativas al referéndum) que prevé, lo que remite las especificaciones sobre sus características a la legislación sobre la materia.

Por otro lado, como ha planteado Luis Gómez (2002:80) en materia de derechos sociales la Carta Magna alude de manera expresa, pero vaga, a la participación y protagonismo de la sociedad y de los ciudadanos. Básicamente es en el artículo 184 en el que se traducen concretamente las posibilidades de transferir distintos servicios sociales gestionados por estados y municipios a las comunidades y grupos vecinales organizados, artículo que –sea dicho de paso- evidencia las oportunidades que brinda la descentralización político-administrativa para la participación⁶.

Partiendo del marco referencial precedente podemos diferenciar dos grandes períodos en materia de participación comunitaria:

- entre 1999 y 2006 en el que se genera una variedad de ensayos de participación comunitaria.
- y, desde el 2006 en adelante cuando, especialmente en lo referido a las comunidades de residencia, la visión oficialista busca canalizar la participación por medio de los Consejos comunales y luego –complementaria y potencialmente- mediante las comunas.

7.1 La primera fase de la participación comunitaria (1999-2006) y la política social

Entre 1999 y 2001, las *primeras iniciativas* de participación comunitaria fueron dispersas. Algunas se asociaron con el transitorio proceso constituyente, que posibilitó la presentación de una variedad de propuestas acerca de la nueva Carta Magna; otras se fomentaron de manera escasamente sistemática desde el Fondo Único Social (FUS); y algunas otras se vincularon con el Plan Bolívar-2000. Pero, en general, ellas carecieron de significación o de perdurabilidad.

⁶ También en el articulado constitucional referido a la promoción de la economía social se abren posibilidades de participación en otras dimensiones (cogestión, cooperativas, etc..).

Una excepción en ese marco es el de las *Mesas Técnicas de Agua* (MTA) que fueron promovidas desde 1999 y que proliferaron en especial desde el año 2001, bajo el estímulo de las compañías hidrológicas estatales y de Hidrocapital en particular. Estas organizaciones canalizan la participación de la comunidad para acceder, mejorar, preservar y supervisar el servicio de agua, tratándose de una experiencia bastante exitosa⁷ aunque con una cobertura limitada; esto explica, en parte, que el acceso al agua continúe siendo valorado como uno de los problemas comunitarios principales en años más recientes, como se verá luego.

Otra excepción fue la de los *Consejos de Derechos del Niño y del Adolescente* que, con variada suerte, agruparon a representantes de organizaciones no gubernamentales de atención al niño y al adolescente junto a representantes designados por las instancias gubernamentales (nacional, estatales y municipales) para el desarrollo de mecanismos de atención a la infancia. La Ley Orgánica para la Protección del Niño y el Adolescente (LOPNA), promulgada en 1998, supuso que esos Consejos se formaran desde 1999. También previó la desaparición del Instituto Nacional del Menor (INAM) y la transferencia de los recursos de ese organismo hacia aquellos Consejos (Montero: 2008).

La experiencia de esas instancias fue diversa y tuvo también un apoyo variado por parte de los distintos niveles gubernamentales y de las gestiones particulares. Uno de los persistentes puntos de debate relativos a esos Consejos fue el relativo a la conveniencia de la composición paritaria de esas instancias entre el gobierno y representantes de la sociedad civil. Un cuestionamiento razonable que se planteó al respecto fue que esa combinación de las funciones ejecutivas podía debilitar la función crítica de las OSC pero, sobre todo, podía diluir la identificación clara de responsabilidades de ejecución por parte de cada uno esos dos sectores, desincentivando el rendimiento y efectividad de esos organismos.

La reforma de la LOPNA en el 2007 estableció, entre otros cambios, una composición básicamente estatal-gubernamental de esos Consejos de Derechos, lo que podía ser una modificación conveniente para que se definieran más nítidamente las responsabilidades ejecutivas (Rivero: 2012). Pero, también contribuyó a debilitar sustancialmente los mecanismos de consulta y participación de las OSC en los procesos de decisión en materia de infancia y adolescencia, lo que implicaba el desaprovechamiento de una valiosa experiencia acumulada por algunas de esas organizaciones. En general, más allá de esos ajustes legales y organizativos, las políticas hacia la infancia y la adolescencia perdieron prioridad en la formulación de

⁷ Con respecto a la experiencia de las MTA véanse en especial Arconada: 2005; Cariola y Lacabana: 2005; Uhiel: 2010; y, López Maya: 2011. Esas Mesas Técnicas fueron el germen de otras iniciativas posteriores en distintos campos, como los de energía y telecomunicaciones (véase Cariola, Jungemann y Lacabana: 2012) que, sin embargo, no alcanzaron la repercusión y extensión de las creadas en el caso del servicio de agua. Según López Maya (2011: 29-31) para el año 2007 había unas 2700 MTA en el país, la mayoría de las cuales se fueron integrando en los Consejos comunales a partir del 2006.

políticas públicas si se les compara con la jerarquía que se les brindó, al menos en materia programática, durante los años noventa.

Es conveniente que precisemos que el motivo de resaltar el caso de esos Consejos es porque constituyeron el ejemplo posiblemente más destacado de inclusión de las OSC “autónomas” –heredado de los noventa- en procesos de decisión pública desde 1999⁸. Pero, como dijimos, esta experiencia concluyó en una redefinición que revirtió y tendió a excluir la incidencia de algunas organizaciones de trayectoria valiosa (CECODAP, Fe y Alegría o CESAP, por citar algunas) en ese campo de políticas. Ello terminó siendo una de las ejemplificaciones (como ocurrió también en el caso de los Hogares de Ciudad Diario) de una propensión negativamente excluyente hacia muchas de esas agrupaciones en la formación de políticas públicas⁹.

Entre las primeras iniciativas en materia de participación comunitaria, probablemente la que resultó más desaprovechada -dadas sus potencialidades- fue la de los Consorcios Sociales relacionados con el *proyecto de habilitación físico-social de barrios y sectores populares*. Estas experiencias parecían destinadas a tener una alta prioridad en la gestión gubernamental pero se desactivaron tempranamente (en el 2001) con la salida de Josefina Baldó de la Presidencia del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI); y aunque se intentó reanimarlas en 2004-2005 bajo la figura de las OCAS (Organizaciones Comunitarias autogestionarias) volvieron a debilitarse al cambiar al ministro que les había brindado, de nuevo, un pasajero impulso¹⁰.

La gran potencialidad de esos proyectos de habilitación físico-social reside en que combinan explícitamente la colaboración de las comunidades, de los gobiernos municipales y de expertos en el desarrollo de los proyectos comunitarios. La responsabilidad ejecutiva recae en el gobierno local y no en la comunidad, aunque algunos de sus miembros puedan participar como asalariados en algunas de las obras que se realicen. Pero, las organizaciones comunitarias sí participan activamente en la priorización de esos proyectos de infraestructura comunitaria, vivienda y hábitat (que son los más valorados por las comunidades de residencia en ese nivel

⁸ La autonomía que le atribuimos a estas organizaciones tendió a ser valorada como una evidencia de su carácter políticamente opositor por parte del gobierno chavista. Sin embargo, también habían cumplido funciones críticas ante los gobiernos de los años noventa, parte de las cuales no eran muy favorablemente recibidas por distintos decisores estatales, sin que ello ocasionara su identificación como organizaciones políticamente adversas.

⁹ No se trata, como dijimos en los antecedentes, de valorar a esas organizaciones sin distinciones ni -mucho menos- de asumirlas acríticamente como parte de una panacea. Pero la experiencia de varias de las OSC en Venezuela -y en otros países- ha mostrado que, dentro de determinados límites, su contribución y experiencia pueden ser sumamente provechosas para distintas políticas o programas sociales.

¹⁰ Véase para más detalles López Maya (2011; 32-34) quien apunta que ya con las OCAS se tiende a establecer un vínculo preferente con el Ejecutivo nacional antes que con los municipios para los proyectos de habilitación (p.34). En general, puede estimarse que este tipo de iniciativas de habilitación física tiene una especial potencialidad para incentivar la participación comunitaria. Tanaka (2001) resalta a ese respecto que hay intensidades participativas tendencialmente decrecientes de tales proyectos según el grado de urbanización de las comunidades involucradas: informales y rurales; semi-urbanas o urbanas. También, Seligson y otros (2012) destacan que el grado de participación se acrecienta de acuerdo con un menor tamaño de las comunidades de referencia. Para una perspectiva crítica sobre el proyecto de habilitación física de barrios véase Giménez y otros: 2008.

micro-local, como expondremos en detalle después) y apoyan su formulación así como la supervisión y control de su ejecución. Lamentablemente, como veremos, el espíritu centralista con el que se han concebido los Consejos Comunales terminó desplazando ese valioso modelo de habilitación físico-social de sectores populares.

Por otra parte, la iniciativa participativa a la que pareció brindársele la mayor relevancia desde el gobierno durante ese período de gestión inicial fue, desde mediados del 2001, a los *Círculos Bolivarianos*. Estos se definieron en aquel momento como grupos organizados de entre 7 y 11 miembros -en principio- y a los que se les atribuyó como una de sus principales funciones la discusión de “(...) los problemas de su comunidad [..a fin de..] canalizarlos a través del organismo competente, para buscar su pronta solución (...)”, *haciéndose expresa referencia entre esos problemas a los de carácter social* como los de salud, educación o niñez abandonada. Complementariamente, otra función central de los Círculos era la de difundir los ideales de Simón Bolívar, Simón Rodríguez y Ezequiel Zamora, ideales que se habían identificado como el núcleo ideológico del MBR-200 y del MVR, bajo la designación del “árbol de las tres raíces”.

Los Círculos comunitarios debían nombrar coordinadores parroquiales, municipales y estatales, en tanto que “(...) el máximo dirigente de los Círculos será el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela (...) La sede a nivel nacional e internacional en donde se llevarán los registros en lo que respecta a los Círculos Bolivarianos será el Palacio de Miraflores”¹¹.

Las graves tensiones y conflictos que sufrió el país en el año 2002, y algunas acciones violentas asociadas con ciertos círculos bolivarianos particulares desde el 2001, desgastaron con bastante rapidez a estas organizaciones que fueron desplazadas en los años siguientes por otras figuras organizativas para la participación. Pero lo importante es que esa figura inicial no sólo alcanzó una importante difusión e implantación sino que prefiguró otras formas de participación, en especial los consejos comunales, que aunque mucho más sofisticados en su diseño, preservan una característica parecida en su concepción desde la perspectiva oficial: la confusión entre organizaciones comunitarias, organizaciones partidarias y organizaciones públicas o estatales.

Se supone que una institución estatal no puede responder a una parcialidad política sino que debe permitir la participación de todo ciudadano sin discriminación de ningún tipo. Es difícil atribuirle esa característica imparcial y universal a una organización como los Círculos cuyo máximo dirigente es el Presidente de la República y cuya ideología privilegia a Bolívar, Rodríguez y Zamora que, como conjunto, se han identificado directamente con el movimiento

¹¹ Los entrecomillados y referencias de este párrafo y del precedente corresponden a un documento sobre los Círculos Bolivarianos disponible en 2002 y años subsiguientes en la página web de la Presidencia de la República (www.venezuela.gob.ve). Para Abril 2007 una versión parecida se conseguía en www.gobiernoonlinea.ve.

oficialista. Sin embargo, la promoción de los círculos se haría desde el gobierno y como si fueran una instancia de participación del Estado. Volveremos luego sobre esta confusión entre lo estatal y lo partidario, al abordar el caso de los Consejos Comunales (*véase*, para más detalles sobre los Círculos, Gómez Calcaño: 2009, en especial 62-80).

Por otro lado, otras figuras participativas importantes fueron creadas en el 2002: los Comités de Tierra Urbana y los Consejos Locales de Planificación Pública. Estas no cobraron mayor relieve durante ese año, en medio de la tensión creada por la conflictividad política y en especial por el golpe de Estado de abril y el paro nacional entre fines de 2002 y comienzos de 2003; pero sí adquirieron significación en años posteriores.

El 4 de febrero de 2002 mediante el Decreto 1666 de la Presidencia de la República se propició la formación de los Comités de Tierras Urbanas (CTU). Esta es una instancia que debía ser electa en asamblea por comunidades que agruparan un máximo de 200 viviendas de los asentamientos urbanos precarios y/o informales, con miras a apoyar el proceso de regularización de la tenencia de las tierras urbanas ocupadas en barrios y sectores populares. Para el 2006 se estima que había unos 6.000 CTU en el país (Antillano:2005; 216), organizaciones que se irían integrando desde entonces en los Consejos comunales¹².

Luego, en junio de 2002 se promulgó la Ley de Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), Consejos que debían permitir la incorporación activa de las comunidades y las organizaciones sociales a nivel local en el diseño de los planes municipales de desarrollo y, en particular, en la orientación de las políticas de inversión municipal, así como en el control y vigilancia de la ejecución de esos planes y políticas. Una parte variable pero generalmente importante de la inversión municipal se destina a la política social, razón por la que los CLPP son motivo de interés para nuestra reflexión.

Pero, por diversas razones sobre las que no podemos abundar aquí, esos Consejos no tuvieron el resultado esperado y –con independencia de los cambios que sufrió la normativa relativa a ellos- su papel participativo terminó debilitándose desde el 2006, con el surgimiento y consolidación de los Consejos comunales. Entre las fallas de los CLPP destacaron los errores de diseño para la selección de sus integrantes y la duplicación de funciones con los Consejos municipales. La combinación de esas dos fallas los hizo propensos a un comportamiento políticamente parcializado, generalmente en favor del Alcalde de cada municipio de referencia. Además, los CLPP no lograron incentivar una incorporación numerosa de la población ni en la

¹² Véase para más detalles López Maya (2011; 34-37). Antillano (2005; 216 y ss.) le atribuye a los CTU una influencia importante en distintas experiencias de mejora de viviendas y de fomento de servicios y misiones sociales en muchas comunidades (p.216). No obstante, la iniciativa de fomentar los CTU coincidió genéricamente con el debilitamiento de los proyectos de habilitación físico-social lo que (según comenta López Maya: 2011; 35-37) parece haber respondido a un apoyo político mayor hacia los CTU por parte del Ejecutivo nacional. Ese apoyo fue correspondido con una adhesión más intensa y extendida de esas organizaciones al proyecto oficialista, en comparación con la mayor autonomía política de las OCAS y del carácter también más autónomo y descentralizador de los Consorcios Sociales.

elección de sus integrantes ni en los procesos de consulta sobre las decisiones asociadas con el “presupuesto participativo”.

En definitiva eran necesarios nuevos diseños normativos e institucionales para la participación de las comunidades organizadas en mecanismos informativos y consultivos que no duplicaran innecesariamente las instancias institucionales preexistentes y que aportaran los insumos valiosos que pueden generar para la toma de decisiones locales ¹³.

Por otra parte, las *misiones sociales* se constituyeron en otra instancia de promoción de la participación popular desde el 2003. No en todas ellas se genera el mismo grado de participación, teniendo ésta especial relieve en la misión Barrio Adentro y, luego, en las Casas de la Alimentación (PROAL) del MERCAL y en la misión Hábitat, inestable predecesora de la Gran Misión Vivienda Venezuela, iniciada en 2011 y en cuya instrumentación cobró importancia la recuperación o construcción de viviendas por parte del llamado “poder popular”. De manera más accesoria la participación se vinculó con las misiones educativas y con Vuelvan Caras ¹⁴.

Voluntarios de las comunidades, que luego se integraron en Comités de Salud, cumplieron un papel decisivo en informar a los coordinadores de la misión Barrio Adentro sobre el interés y la necesidad de determinadas comunidades en contar con un consultorio popular. Así mismo su participación fue vital para: conseguir un espacio apto (en viviendas o locales de las comunidades) para las consultas en tanto se construía el módulo del consultorio popular; localizar una vivienda en o cerca de dichos consultorios para los médicos de la misión; contribuir con la seguridad personal de esos médicos; acompañarlos en los recorridos y visitas familiares así como para hacer un diagnóstico de salud de la comunidad (ancianos, niños, embarazadas, enfermos crónicos, etc. y sus requerimientos preventivos o curativos); apoyar la solicitud de insumos o equipos ante los coordinadores de la misión; y hasta para colaborar con la limpieza del consultorio.

En muchos casos algunos integrantes de las organizaciones comunitarias preexistentes (especialmente de los CTU) fueron los promotores y parte de los miembros iniciales de los Comités de Salud de Barrio Adentro, Comités que se concibieron como un requisito para la instalación de la Misión en las comunidades. En ese sentido se estima que se formaron varios miles de Comités de Salud alrededor de esa Misión, uno por cada Consultorio Popular.

¹³ Más detalles sobre los CLPP en Maingon (2004b); Aponte (2007a, 86-88); Civilis (2010,2011, 2012). Sobre los problemas que han evidenciado la mayor parte de las experiencias de presupuesto participativo (PP) en América Latina, véase Mascareño y Montecinos (2011). En particular Goldfrank (2011) resalta que los resultados poco satisfactorios de la gran mayoría de esas experiencias (sobre todo fuera de Brasil y de casos como los de algunas comunidades indígenas en otros países) se pueden explicar por alguna combinación de: 1) poco respaldo a la descentralización y/o falta de voluntad política en apoyo al PP; 2) fuerte implantación clientelar de partidos tradicionales u opuestos al PP; 3) errores de diseño institucional/ escasa capacidad de decisión comunitaria mediante la participación/ diseño cerrado-inflexible de los PP. Por su lado, el éxito de algunos casos se relaciona con la particular tradición participativa de ciertas comunidades.

¹⁴ Véase D'Elía 2006; los contenidos expuestos en los próximos párrafos se basan especialmente en este texto.

Sin embargo, un tiempo después de formados, muchos de esos Comités de Salud (integrados mayoritariamente por mujeres de las comunidades) sufrieron un comprensible desgaste que se evidenció en la reducción del número de sus miembros:

“La instalación, habilitación y gestión de los consultorios ha implicado enormes esfuerzos e inversión de energías para estas mujeres. A medida que los consultorios han comenzado a funcionar de manera regular en módulos y que los médicos/as ya no necesitan ser acompañados a las visitas de terreno porque ya la comunidad los conoce, el nivel de participación de los Comités de Salud ha ido disminuyendo e incluso en algunos casos casi ha desaparecido. Todos los Comités han ido reestructurándose y perdiendo miembros debido al tiempo que les quita el consultorio. Según lo que ellas expresan, necesitan trabajar y ocuparse de sus hijos y casas.” (D’Elía: 2006; 139)

Es oportuno añadir que, como también plantea D’Elía “(..) la mayoría de las Misiones han sido formuladas e implantadas desde los organismos centrales” y que se fue produciendo una especie de traspaso de roles del gobierno a las comunidades.

“La participación de las comunidades, a través de un conjunto de organizaciones sociales en su mayoría concebidas desde las propias Misiones para suplir fallas de instrumentación, crean situaciones de traspaso de roles de gobierno a estas organizaciones. Poner en funcionamiento algunas misiones (...) ha supuesto el reclutamiento sistemático de voluntarios con disposición para colaborar en forma permanente (...) sin una retribución económica acorde con la dedicación y las exigencias del trabajo. El desempleo también es una fuente de voluntarios para las Misiones.” (*Ibid.*; 216).

En suma, una parte decisiva del funcionamiento inicial de misiones como Barrio Adentro reposó en la actividad voluntaria de la comunidad junto con los médicos, en tanto que la acción de los entes gubernamentales tuvo un papel comparativamente accesorio (*Ibid.*;152). Esto se convirtió en un plazo relativamente breve en un factor de vulnerabilidad para la misión, por las exageradas exigencias que implica esa forma de funcionamiento para los colaboradores comunitarios.

Por otro lado, los Comités de Salud y los médicos de Barrio Adentro tuvieron una participación activa en la selección de los beneficiarios de las Casas de Alimentación (del PROAL-MERCAL), papel que más adelante fue asumido por los Consejos Comunales. En su concepción inicial estas Casas se abrían por solicitud de miembros de las comunidades, alguno de los cuales normalmente tiene disposición para que ellas funcionen en su hogar o en un local del que dispongan en la comunidad. Lo más común es que 5 personas se encarguen de preparar los alimentos para 150 personas de la comunidad que lo requieran con prioridad. El carácter puramente voluntario y no remunerado que tuvo en un comienzo la actividad de las cocineras de estas Casas puso en riesgo la continuidad del programa en muchas de las comunidades en las

que se instauró (*Ibid.*) vulnerabilidad que prosiguió, luego, por la irregularidad de los pagos hacia esas trabajadoras y la inestabilidad de los suministros de alimentos ¹⁵.

En cuanto a la misión Hábitat, los Comités de Tierra Urbana (CTU) tuvieron inicialmente una participación destacada en esa misión (y en sus antecedentes) y les correspondió: definir los límites de la comunidad (la “poligonal”); realizar el levantamiento topográfico y el censo catastral; y, elaborar la Carta del Barrio o sector popular. Frecuentemente ello se complementaba con la formulación de normas de convivencia para la comunidad (*Ibid.*; 181). Pero, aparte de que los logros de aquella misión (y de las otras que se crearon en el campo de vivienda y hábitat hasta el 2010) resultaron extremadamente limitados, desde el 2006 las principales tareas de los CTU fueron integradas en los Consejos Comunales.

Por su lado, en misiones como las educativas las comunidades han tenido un papel de cierta significación, aunque más circunstancial, en identificar: a los beneficiarios de los cursos; a una parte de los facilitadores; y/o determinados espacios para la formación. Estas misiones educativas y la Vuelvan Caras (luego Che Guevara) se asociaron más explícitamente con procesos de formación político-ideológica vinculadas con el proyecto gubernamental y, especialmente en coyunturas electorales, se vieron relacionadas con las movilizaciones en apoyo al Presidente Chávez y su proyecto ¹⁶.

El conjunto de casos que hemos visto hasta aquí permite decir que, hasta el 2002, el grueso de las iniciativas de participación comunitaria en la política social tenía una concreción escasa y endeble. Pero, entre 2003 y 2004, se consolidaron algunas de las iniciativas que se habían prefigurado anteriormente (especialmente las Mesas Técnicas de Agua y los CTU) a lo que se sumaron las que generaron las Misiones. De manera paralela y poco integrada con ese proceso de organización “extra-estatal” se formaron gradualmente los CLPP que, de acuerdo a lo que puede estimarse, han tenido –en la gran mayoría de los casos- un papel poco relevante en la intermediación entre las comunidades y las instancias gubernamentales locales.

Globalmente se podría decir que desde 1999, pero sobre todo desde el 2003-2004, se amplió significativamente el nivel de participación de algunos grupos de la población, cumpliendo un papel destacado en el caso de varias intervenciones sociales, como hemos visto ¹⁷. Sin embargo, no debe sobredimensionarse el alcance de este fenómeno de participación comunitaria que, aunque se ha expandido, sigue involucrando a grupos bastante reducidos de la población.

¹⁵ Diversos problemas de funcionamiento y de selección de beneficiarios parecen haber limitado la cobertura real de estas Casas, como vimos en el capítulo 5, aunque los Registros Administrativos del Mercal hayan reportado inalterablemente y, desde hace varios años, la poco creíble cifra de 6.000 Casas con 900.000 beneficiarios.

¹⁶ Casos como el de Vuelvan Caras involucran una dimensión de promoción de la participación económico-social que no estamos priorizando en nuestro abordaje, aunque es conveniente recordar esta omisión.

¹⁷ Los casos de participación comunitaria que hemos revisado, a excepción de los Consejos Comunales, parecen poder registrarse como los prioritarios hasta 2006, de acuerdo a López Maya (2011) y Aponte (2007a).

También debe considerarse que esas experiencias no implican una influencia significativa de las comunidades en la toma de decisiones básicas sobre los programas o políticas sociales ni acerca de otras políticas públicas. Lo más frecuente ha sido la participación comunitaria en la ejecución de programas particulares, dentro de marcos de acción previstos por las autoridades gubernamentales. En parte por eso se ha hablado de “explotación” estatal del trabajo comunitario (Rodríguez y Lerner: 2007; 116 y 120).

**Recuadro 7:
Sobre los alcances de la democracia participativa.**

En el marco de la promoción de la democracia participativa en Venezuela, en los últimos lustros, se ha generado la idea de que se han multiplicado los canales y se ha masificado la participación de la población. Diversos estudios de opinión apuntan que en el país existe una valoración positiva, bastante generalizada, acerca de la participación; pero, sin embargo, esa valoración no se traduce en una disposición efectiva a participar en asuntos públicos o comunitarios con regularidad, lo que tiende a confirmar una experiencia casi universal: la política ocupa un rango relativamente accesorio en las prioridades de la gente (según la Encuesta mundial de valores) y la gran mayoría de la población (80-90%) en diversos países analizados tiende a distribuirse en materia de política entre apáticos (indiferentes) y espectadores (con interés intermitente e irregular) (Vallés: 2003:310-311).

En el estudio del proyecto pobreza de la UCAB un 29% de los encuestados entre 2005 y 2007 decía haber participado en alguna acción comunitaria en esos 3 años, porcentaje que no podría considerarse bajo como indica España (2009:310). No obstante, la gran mayoría (70%) no reporta ninguna participación por lo que tampoco parece poder decirse que esa participación sea alta.

A ese respecto el LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina) que realiza periódicamente la Encuesta Barómetro de las Américas, sitúa a Venezuela en 2012 como un país de participación comunitaria media-baja en América Latina, resultando el país andino con los valores más reducidos en esa materia de acuerdo a ese estudio (Seligson y otros: 2012; 59).

Hay que puntualizar sin embargo que la medición de esa participación integra 3 dimensiones (Comités de mejora de la comunidad; asociaciones escolares de padres; y, participación en organizaciones religiosas) en la primera de las cuales Venezuela se situaba, para el caso de la Encuesta de LAPOP del 2008 (ya que no se dispone de los datos desagregados del 2012), en el cuarto lugar en América Latina, mientras que estaba entre los seis últimos en las otras actividades así como en participación en organizaciones de mujeres sobre las que también se consultaba en aquella ocasión (Boidi y Seligson: 2008).

Volviendo al estudio de pobreza de la UCAB, 52% de la población manifiesta que ha participado o participa en algún grupo y la gran mayoría se refiere con ello a su participación en grupos religiosos (31%) o deportivos (16%). Por otro lado, 9% dice participar en partidos políticos; 7% en Consejos Comunales; 6% en asociaciones de padres y representantes; y, 6% en asociaciones de vecinos (España:2009; 275).

A pesar de su carácter exploratorio y de cubrir solamente algunos estados del país un estudio del Centro Gumilla del 2008 sobre la participación social en Venezuela muestra valores parecidos a los antes mencionados y en particular sitúa la participación en organizaciones políticas, reivindicativas o vecinales entre un 5 y un 8% de los encuestados (López Maya: 2011; 98).

Por su parte, la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares del 2009 (del BCV e INE) registra que apenas 11,5% de los encuestados declaró que participaba en ese tipo de organizaciones, destacando 4% en partidos y 3% en Consejos comunales, en tanto que Comités de salud, de vivienda y hábitat, de tierras urbanas y mesas técnicas reúnen una participación de entre 0,1y 0,2% de los consultados (BCV:2011; 79-80).

Más adelante revisaremos el caso de los Consejos comunales, que pueden considerarse como el ensayo más importante de participación comunitaria en los últimos lustros. Pero, es interesante adelantar que una encuesta de Gumilla del 2008 entre miembros de las comunidades en las que existen CC apunta que solamente 18% de los encuestados dice que asiste *siempre* a las convocatorias de esos Consejos; 30% dice que lo hace ocasionalmente/cuando puede; 19% casi nunca; y 33% plantea que nunca ha asistido. Pero además, 18% dice estar muy motivado para asistir *en el futuro* a esas convocatorias; 22% dice estar algo motivado; 14% poco motivado y 41% nada motivado (Machado: 2009; 45 y 50).

Aunque parezca existir una mitificación bastante expandida nacional e internacionalmente acerca de la democracia participativa, en el caso concreto de Venezuela los datos anteriores apuntan a que hay un sobre-dimensionamiento de los alcances que esta ha adquirido y puede adquirir, sobre-dimensionamiento en el que probablemente se confunde la valoración genérica de la participación con la disposición e interés reales de la gran mayoría de la población en participar activamente en los asuntos públicos.

Además, una parte de esas experiencias sufre un grado importante de parcialización política lo que se presta a dudas sobre su desarrollo autónomo a futuro¹⁸. La preocupación por la autonomía de la acción comunitaria se debe a que probablemente de ella depende -en buena medida- su efectividad, bien sea para intentar representar a la comunidad, bien sea para priorizarla persistentemente como destinataria de la acción.

D'Elía (2006) por ej. plantea que, para el 2005-2006, prácticamente “todas las personas que integran las organizaciones comunitarias asociadas a las misiones están con ‘el proceso’¹⁹ (p.216) Pero, ello no había implicado la aceptación de la mediación de algún partido progubernamental. Decía una voluntaria de las misiones que “(...) nosotros damos la vida por el Presidente, pero no creemos en el partido. Primero consultamos a la comunidad para saber si es beneficioso para nosotros. Así lo diga el Presidente, pero si la comunidad no quiere no lo hacemos. Nosotros somos el soberano” (p.151).

¹⁸ Ha sido frecuente que se convoque a los miembros de las misiones a las movilizaciones y actos en apoyo al gobierno, dando por supuesta la “necesaria” afinidad de sus integrantes con el proyecto gubernamental. Un ejemplo se expresa en uno de los balances de la Misión Cultura que incorpora como una de las actividades estratégicas de movilización de esa Misión “(...) la participación activa en las diferentes marchas y caminatas convocadas por el Presidente de la República” (véase *Últimas Noticias*: 31-03-2007). Igualmente, la figura de la Contraloría Social ha sido manipulada por algunas autoridades locales o federales para presionar a directivos o a gremios de determinados servicios públicos para que eviten la crítica a ciertas gestiones gubernamentales (ello fue bastante frecuente en hospitales públicos). Por otro lado, se han producido múltiples arengas ministeriales hacia distintas organizaciones comunitarias para que participen en actividades proselitistas y electorales en favor del oficialismo y, especialmente, del Presidente Chávez.

¹⁹ La experiencia política “chavista” fue designada frecuentemente como “el proceso” (o el proceso revolucionario) especialmente durante sus primeros años de gobierno.

Esa experiencia combinada de alta empatía con el Presidente pero también de reivindicación de la autonomía tuvo generalmente, en el caso de la acción comunitaria, cierto grado de refuerzo comunicacional. En el discurso presidencial tendió a privar la identificación de las comunidades como la más pura expresión del pueblo y por ello, cuando se producían críticas de miembros de esas comunidades hacia la institucionalidad o la gestión estatal (por su ineficiencia o su corrupción), el Presidente Chávez acostumbraba ponerse del lado de los voceros comunitarios²⁰.

Sin embargo, una experiencia diferente se planteó en lo que respecta a la autonomía en el caso de sindicatos o de otras agrupaciones de intereses particulares como el movimiento estudiantil. En este tipo de casos el Presidente Chávez tendía a conceptualizar la autonomía como una característica innecesaria o nociva, bajo el supuesto de que el movimiento revolucionario, comandado e interpretado por el Presidente, representa e integra esos y otros intereses específicos²¹.

Con la formación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) en el 2007, tendieron a consolidarse las tentaciones de que este absorbiera organizativamente al movimiento comunitario, propensiones que ya se habían apuntalado con la creación de los Consejos Comunales en el 2006. Pero, a la postre, una parte importante de la organización y liderazgo comunitario parece haberse resistido a la plena integración-identificación con una organización partidista.

La visión del Presidente Chávez y, en general, de buena parte del oficialismo, sobre las comunidades las ha asimilado con el pueblo y el pueblo se ha entendido –en esa concepción– como un todo homogéneo y no plural, un todo revolucionario y partidario del Jefe del Estado. Aunque la persistente influencia de sectores políticamente “autónomos” y/o de la oposición en gran parte de las comunidades debilitaba aquella identificación, sin embargo el Presidente tendió a omitir ese hecho y a mantener su visión homogénea de una comunidad “intrínsecamente” revolucionaria²².

²⁰ Una de las muy importantes excepciones a esa tendencia fue la relativa a la comunidad de Catuche, cuya tradición de organización políticamente autónoma podía no ser considerada como un buen ejemplo.

²¹ Por ejemplo, el Presidente Chávez al indicar que “los sindicatos nacieron con el veneno de la autonomía” añade que “se requiere el brazo industrial y el brazo político, el partido y los sindicatos, pero no cada uno por su lado, no autónomos; pasa lo mismo que con los partidos que quieren autonomía y toman sus decisiones (...). Eso no puede ser así, no vinimos a hacer un bodinche sino una revolución” (*Tal Cual*: 27-03-2007; 1).

²² Esto se engrana con una naturalización gradual de la absorción de las instituciones del Estado bajo la lógica partidaria de la revolución y del Presidente como su máximo líder. Ello se expresa en la frecuente reticencia a la autonomía de los gobiernos sub-nacionales, a la autonomía de los Poderes del Estado (con respecto a las decisiones Presidenciales) o en relación con las organizaciones que no controla directamente el Estado (como los sindicatos). A ese respecto, por ejemplo, el Presidente Chávez planteó, a fines de Marzo de 2007, que: “Muchas veces (...) el gobierno nacional revolucionario (...) quiere tomar una decisión contra algo que (...) tiene que pasar por decisiones judiciales y ellos empiezan a moverse en contrario, a las sombras. Y muchas veces logran neutralizar decisiones de la revolución a través de un juez, de un tribunal supremo de justicia, a espaldas del líder de la revolución, actuando por dentro contra la revolución. Eso es, repito, traición al pueblo, traición a la revolución.” (*Tal Cual*: 27-03-2007; 1). La pérdida de universalidad de las acciones e instituciones del Estado ha sido muy claramente expresada cuando

Pero, como decían varios investigadores (como Lander:2006; Parker:2006; Cariola y Lacabana:2005; o Antillano: 2005) para 2005-2006 parecía haberse configurando una tensión entre la creciente concentración de poder en manos del Presidente y la autonomía del movimiento de participación popular formado desde 1999²³.

“Indudablemente, la experiencia práctica de participación “protagónica” en las misiones, la revalorización de lo ‘popular’ en el discurso de Chávez, la reivindicación ‘simbólica’ del pueblo por parte del ‘gran comunicador’, junto con mejoras tangibles en las condiciones de vida de los sectores populares, sobre todo durante [...2004-2005...] (entre otras cosas por los recursos disponibles con los altos precios del petróleo) habrán contribuido a una extendida sensación de que el actual régimen político de veras toma en cuenta y promueve los intereses de las mayorías anteriormente excluidas y despreciadas. Además, el acentuado protagonismo de los sectores populares en los escenarios en donde se plantea la búsqueda de soluciones a sus necesidades más sentidas seguramente nutre la convicción de que esta nueva ‘democracia participativa y protagónica’ efectivamente abre la perspectiva de una democracia que responde a los anhelos del pueblo (...)

Sin embargo, como señala con insistencia la oposición, se trata de un régimen político en donde la toma de decisiones políticas cruciales se concentra en manos de un solo hombre quien, por lo demás, encabeza un movimiento político en donde la práctica de una democracia interna brilla por su ausencia. Además, el liderazgo de Chávez se ejerce a través de un discurso construido sobre la división maniquea de amigos y enemigos, patriotas y traidores, es decir, en términos que chocan con los valores de pluralismo y respeto por las minorías políticas, generalmente considerados inherentes a la democracia” (Parker:2006; 42-43).

En este balance sobre la primera etapa de la participación comunitaria (1999-2006) es interesante también incorporar la siguiente reflexión de Antillano:

“En el caso reciente de Venezuela, sospecho que han prosperado sobre todo las formas de organización que responden a demandas y objetivos específicos (mesas de agua, comités de salud, cooperativas, CTU), mientras declinan viejas formas de intermediación política como los partidos, y nuevas formas de organización relacionadas con intereses difusos e indeterminados, como los Círculos Bolivarianos y los Consejos Locales (...) han tenido poca fortuna” (Antillano:2005; 212).

Como se puntualizó, en este análisis sobre la participación comunitaria puede considerarse que el año 2006 es un hito, puesto que se dio un respaldo decidido a los Consejos Comunales que han representado el núcleo de un nuevo ensayo de promoción de la participación en una esfera comunitaria de alcance “global” en la que, como dice Antillano, hasta ese momento no se habían generado alternativas afortunadas.

se ha planteado que organismos como la Fuerza Armada o PDVSA deben ser “rojos, rojitos” (es decir partidarios del proyecto gubernamental), criterio difícilmente aceptable en un régimen democrático.

²³ Colette Capriles enfatizaba en aquellos años en la extraña mezcla de control y anarquía que había generado el régimen chavista, mezcla que podría desembocar en salidas “participativas” de muy distinto tipo y orientación.

7.2 La segunda fase de la participación comunitaria (2006-2012) y la política social

La relevancia y extensión que alcanzan los Consejos Comunales (CC), a partir del 2006, permite considerarlos como el factor diferenciador de una nueva etapa en materia de participación comunitaria en Venezuela²⁴. Esos Consejos habían sido previstos en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) del 2002 como la instancia de organización más cercana a las comunidades de residencia y que debería servir para la consulta a esas micro-comunidades sobre los proyectos prioritarios para la inversión y el desarrollo local. Pero en general, por razones sobre las que no cabe abundar aquí, los CC no se activaron con aquellos CLPP.

En lo fundamental, los CC se desarrollan y proliferan a partir de la Ley de los Consejos Comunales que se promulga en Abril de 2006 y que será reformada en Diciembre de 2009 (véase al respecto Brewer-Carías y otros:2011 y Maingon: 2013). El artículo 2 de esta última señala que:

“Los consejos comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.”

La máxima instancia de decisión del Consejo Comunal es la Asamblea de ciudadanos cuyas resoluciones tienen carácter vinculante para ese Consejo (artículo 20). La Asamblea está integrada por todos los habitantes mayores de 15 años de la comunidad de referencia (compuesta por un máximo de 400 familias, es decir unas 2000 personas aproximadamente) y puede instalarse con un quórum mínimo de 20% de sus integrantes (artículos 4.3; 21 y 22). La Asamblea tiene distintas atribuciones como: Aprobar las normas de convivencia de la comunidad y el plan de desarrollo comunal; priorizar los proyectos para la comunidad que deba emprender el Consejo Comunal; ejercer la contraloría social; elegir voceros del Consejo y ante las demás instancias del Poder popular y de gestión de políticas públicas; entre otras (art.23)²⁵.

²⁴ Coinciden a ese respecto García-Guadilla (2013); Maingon (2013) y López Maya (2011), entre otros.

²⁵ Con los Consejos Comunales por fin se activan las Asambleas de ciudadanos, figura participativa prevista en la Constitución (art. 70) y que se asocia con el espíritu de la democracia directa. Hay que precisar que los llamados voceros de los CC son “representantes” para la Coordinación directiva del Consejo (o ante otras instancias del Poder popular) pero no se designan como representantes o delegados porque se supone que sean un reflejo fiel de la voluntad de la Asamblea y de la comunidad; por eso se les llama voceros. Sin embargo, lo anterior desconoce la documentada constatación (según trabajos de campo como los expuestos por López Maya; 2011 y García-Guadilla:2013) de que a excepción de las Asambleas constitutivas de los CC (o para la renovación de sus voceros) que requieren de un quórum básico de 20% de la comunidad, luego la participación de los integrantes de esta se reduce drásticamente y notablemente, por lo que la condición de “vocero” directo de la Asamblea es un título puramente

La Coordinación del CC está integrada por voceros organizados en 3 Unidades: la ejecutiva; la administrativo-financiera; y la de contraloría social (art.24). Ellos deben cumplir una gran variedad de funciones (art.25), a pesar de que sus integrantes cumplen sus actividades de manera voluntaria, es decir no remunerada (art.13). Aparte de la elección de los coordinadores del Consejo, la Asamblea elige a otro número variable de voceros que dependerá de la cantidad de Comités de Trabajo que lo compongan. Entre los 14 Comités que se mencionan prioritaria y explícitamente están los de: salud; tierras urbanas; vivienda y hábitat; mesa técnica de agua; mesa técnica de gas y electricidad; alimentación y abastecimiento; educación, cultura y formación ciudadana; recreación y deportes; protección de niños y adolescentes; personas con discapacidad; familia e igualdad de género; entre otros (art.28)²⁶.

Como puede verse, la mayoría de esos potenciales Comités se desempeñan en la esfera de la política social por lo que pueden tener incidencia en la formulación, ejecución directa y/o control de proyectos y programas sociales que involucren a sus comunidades. Las posibilidades de financiamiento (para la ejecución directa o indirecta de proyectos comunitarios) han sido uno de los incentivos básicos para que se conformaran esos CC que se estimaban en unos 42.000 (para noviembre de 2011), 27.000 de los cuales se habían adecuado a algunos nuevos requisitos de la Ley del 2009 (Maingon:2013; 168). Los CC obtuvieron desde el 2006 un volumen importante de recursos financieros²⁷.

Hemos descrito con algún detalle las características de estos Consejos porque, como mencionamos, estos terminaron siendo la principal figura de la participación comunitaria²⁸ y, además, porque deberían convertirse –según el artículo 2 de su Ley, que antes citamos- en las instancias de integración de prácticamente todos los tipos de organización social que hacen vida en las comunidades de residencia. Ello incluye a las principales expresiones que mencionamos en la primera fase de la participación comunitaria como las MTA, los CTU, los Comités de Salud y los asociados con otras Misiones, además de absorber las actividades de las OCAS

declarativo en todos o casi todos los casos. (Recuérdese también el Recuadro 7). Por otro lado, es importante la advertencia de Brewer-Carías (2011) sobre la falta de reglamentación para que la elección de esos “voceros” se realice mediante mecanismos plurales, secretos y confiables que fundamentan la efectiva libertad de su escogencia.

²⁶ También la identificación de posibles beneficiarios de misiones educativas o para Casas de alimentación está asociada con la labor de alguno(s) de esos Comités.

²⁷ Zamora (2012; 187) registra datos de una cadena presidencial del 2010 que señalaba que las transferencias de fondos a los CC habrían sido de 2,2 millardos en 2006 y luego por cerca de unos 4 millardos anuales entre 2007 y 2009, cifra que se habría mantenido también para el 2010 de acuerdo a lo informado por *El Nacional* (12-08-2013). En este último año esos 4 millardos se habrían destinado para 13.536 proyectos del Poder popular y de los CC. Según esa noticia el Fondo Nacional de CC habría recibido 6,5 millardos en 2011 y unos 8 millardos en 2012, aunque de este último monto solamente se habría ejecutado un 59%. Más específicamente, según la Memoria y Cuenta del Ministerio para las Comunas en el 2011, las transferencias totales a los CC serían de 5,1 millardos (MPCyPS: 2012; 94-95). Este último monto representaría el nada despreciable porcentaje de 17,5% del gasto total de los municipios venezolanos que sumó para el 2011 el monto de Bs. 29 millardos (ONAPRE:VA).

²⁸ En lo relativo a la participación comunitaria en la política social, la integración de las comunidades de usuarios de servicios sociales tiende a ser mucho más transitoria, casuística y comparativamente menos relevante que la de las comunidades de residencia.

(relacionadas con la habilitación físico-social de barrios y sectores populares) aunque sin prever ahora claramente la articulación con los municipios ni la asesoría técnica de esos proyectos de habilitación.

Esto último debe resaltarse porque puede afectar significativamente la calidad, efectividad y viabilidad de los proyectos micro-locales “integrales”²⁹ que puedan concebir las comunidades de residencia y esto es aún más importante al considerar que la gran mayoría de los proyectos que priorizan los Consejos comunales, de acuerdo al balance de diversos estudios, se vincula precisamente con la “habilitación física” (vivienda, desarrollo urbano y sectores conexos) que ha sido el sector que han privilegiado tradicionalmente los municipios en su acción hacia lo social³⁰.

En tal sentido, es oportuno señalar que en el estudio de pobreza de la UCAB (cuyo trabajo de campo se efectuó en el 2007) los encuestados manifiestan que los principales problemas que requerían de la participación comunitaria están asociados con la infraestructura local urbana y, en particular, con la dotación o calidad de los servicios asociados con la vivienda (España: 2009; 314). La mitad de los primeros 16 problemas que, a juicio de esos entrevistados, requieren de participación comunitaria corresponden a ese campo de acción y ellos son, además, 6 de los 8 problemas más valorados (recolección de basura, desabastecimiento de agua, problemas de la escuela, falta de cloacas, carencia de canchas deportivas, limitaciones de transporte) a los que se suman la inseguridad y los problemas de salud para completar esas máximas prioridades (*Ibid.*; 292).

Por su lado, los *voceros de los CC* estiman, según encuesta realizada hacia ellos por el Centro Gumilla en el 2008, que la casi totalidad de los proyectos adelantados por esos Consejos se destinan a vivienda y hábitat y, en orden de importancia destacan: mejoras a las viviendas; red de aguas potables y servidas; vialidad; electrificación; obras deportivas y escolares; sede del CC; aceras, caminerías y escaleras; y, mejora de plazas y parques (Machado:2008; 32)

También en el 2008, el Centro Gumilla encuestó a los *integrantes de las comunidades* en los que funcionan los CC quienes consideran que las principales necesidades comunitarias son, en secuencia jerárquica, después del tema de la inseguridad/delincuencia: vialidad/asfaltado/arreglo de vías; falta/mal servicio de agua; alumbrado público; problemas de servicio de luz doméstica; recolección de basura; cloacas/aguas servidas; falta/arreglo de viviendas; falta/arreglo de canchas deportivas (Machado:2009; 11-12)³¹.

²⁹ García-Guadilla (2013) también subraya la insuficiente previsión de acompañamiento técnico que afecta la elaboración de los planes comunitarios.

³⁰ Véase al respecto los comentarios asociados con el Gráfico 28, capítulo 4.

³¹ En esta misma encuesta del 2009 los miembros de las comunidades estimaban que los proyectos iniciados por los CC se destinaban a: construcción, reparación o ampliación de viviendas (27%); mejora/asfaltado de vialidad, calles y avenidas (13%); arreglo y mantenimiento de canchas deportivas (13%); canalización de aguas, drenajes y alcantarillado (7%); mejora o instalación de alumbrado público (5%); desarrollo de proyectos de agua (mesas

Otro dato reciente de interés, corrobora la nítida primacía del sector de vivienda e infraestructura comunitaria para los CC. De acuerdo a la Memoria y Cuenta del Ministerio de las Comunas para el año 2011 encontramos que las transferencias del Fondo Nacional de Consejos Comunales a los proyectos (ordinarios y especiales) de los CC totalizó Bs. 5,1 millardos para ese año. Ese monto se destinó a 13.975 proyectos distribuidos en: 8.139 proyectos para la transformación integral del hábitat (58% del total de proyectos) con un gasto de 4,6 millardos que representa un 91% del monto total de las transferencias; 2.923 proyectos socio-productivos (21% de los proyectos) con un gasto de 0,25 millardos que son un 5% del monto total de transferencias; y 2.913 proyectos llamados “sociales” (21% de los proyectos) con un gasto de 0,2 millardos que son un 4% del total para el 2011 (MPCyPS: 2012; 94-95).

Como puede constatarse en las menciones precedentes, e independientemente de las variaciones en la jerarquización de los problemas o proyectos particulares, es muy clara la prioridad que brindan los CC y las comunidades a los asuntos de vivienda, desarrollo urbano comunitario y servicios conexos (lo que también ratifican los trabajos de campo cualitativos de García-Guadilla:2013 y López Maya:2011) asuntos que han sido tradicionalmente materia de intervención preferente -en escala local- por parte de los municipios. Esto plantea, como ya sugerimos, un importante contraste entre los mecanismos establecidos para los CC y los que intentaban propiciar los proyectos de habilitación físico-social de barrios en los que la diferencia de vínculo con los municipios ocupa un lugar central³².

A ese respecto hay que destacar que tanto en su versión del 2006 como en la del 2009 la Ley de los CC adoptó un carácter “centralista”. En la última de esas normas, el registro de esos Consejos se realiza y valida ante el Ministerio del Poder popular con competencias en materia de participación ciudadana; así mismo se prevé que su financiamiento dependa centralmente del Ejecutivo Nacional, tanto en razón de posibilidades presupuestarias como de presiones políticas, como veremos luego. En definitiva, esas normas tendieron a esquivar el vínculo de

técnicas; provisión de camiones con agua; instalación de tuberías) (5%); y, programas de alimentación (Mercal, Pdval; Bolsas de comida) (4%), 37% de los encuestados no sabe/no contesta (Machado:2009; 25)

³² Valga indicar que en las comunidades no hay, generalmente, mayor reparo en que el nexo se dé con el gobierno central, con el municipio o con la gobernación con tal de que los problemas se solventen. En ese sentido, evidenciando cierta desafección de una parte importante de las comunidades hacia las instituciones descentralizadas 56% de aquellas dicen que el financiamiento de los CC debe venir principalmente del Gobierno Central; 25% de la Alcaldía; y, 22% de las Gobernaciones. Complementariamente, 45% dice que los CC deberían depender del Gobierno Central; 32% de las Alcaldías; 15% de las Gobernaciones; y, 7% de todos (Machado:2009; 32-33 y 65). En concordancia con lo anterior, cuando se consulta sobre los CC una clara mayoría considera que el vínculo principal debe ser con el gobierno nacional que es con quien está previsto legalmente que se establezca básicamente la cooperación con los CC. En ese sentido, a diferencia de lo que ocurría en otras épocas, aunque la participación se perciba como asociada al gobierno, no hay mayor reticencia a que se canalice a través de los mecanismos que este puede disponer (España: 2009; 311). López Maya (2011; 99) confirma –a partir de su trabajo de campo- esa visión de que a la comunidad no le importa mayormente si la participación es dependiente del gobierno central en tanto se puedan resolver los problemas. Sin embargo, ello no evita el riesgo de que esa participación se “desborde” si la contraparte estatal no responde adecuadamente a las expectativas y demandas comunitarias.

los CC con los CLPP y con las Alcaldías, asumiendo un rumbo de “desmunicipalización” de la participación (Brewer-Carías:2011; 40y ss.).

La falta de explicitación de la articulación entre CC y Alcaldías es tanto más inadecuada si consideramos que la participación comunitaria pretende canalizarse casi exclusivamente a través de los Consejos comunales y estos tienen limitaciones para atender y resolver gran parte de los problemas colectivos que trascienden la sola “autogestión” comunitaria y su dimensión micro-local.

La omisión del diseño de una articulación privilegiada de estas instancias micro-locales con los gobiernos municipales parece ser muestra de una visión que supone que pueden generarse desarrollos democráticos participativos, que tengan relevancia y perdurabilidad, sin fortalecer la descentralización político-administrativa. El intento de desvincular participación comunitaria y gobierno local que se ha expresado en el proyecto “oficial” de los CC, se opone a una experiencia más o menos universal que apunta hacia lo contrario; una mayor participación comunitaria tiende a ser factible y a fortalecerse con una descentralización político-administrativa significativa. El centralismo no puede canalizar efectivamente esa participación, por mejores que sean las intenciones que lo nutran³³.

En todo caso, ante la inevitible evidencia de ese vacío de conexión e intermediación institucional entre micro-localidades y Poder Central nacional, se ideó una estructura normativa del Poder Popular que se orienta hacia la formación de comunas, buscando trascender el ámbito micro-local mediante la agrupación en una instancia mayor de los espacios de influencia de varios CC; pero estas comunas siguen combinándose con una visión centralista y renegando de un vínculo preferencial con los municipios. Uno de los varios problemas que ello implica es que las comunas fueron básicamente -por lo menos hasta el 2012- organismos “retóricos”, prácticamente inexistentes, y aquellas que se crearon parecen haber incumplido la previsión “teórica” de que la iniciativa de su formación se impulsara desde la base comunitaria, siendo que han respondido fundamentalmente a la decisión del Poder nacional.

Una de las tentaciones que ha acompañado a la exclusión de los municipios en esta concepción “comunal” sobre la política pública local y micro-local es que se ha propiciado que se le intenten asignar responsabilidades ejecutivas directas a los CC y ello sobrepasa con mucha frecuencia tanto las capacidades administrativas y técnicas como la disponibilidad real de tiempo y de recursos humanos voluntarios con los que cuentan esos Consejos. Junto con ello se trata de una actividad que puede desgastarlos al atribuirles responsabilidades desproporcionadas y en las que, además, cumplen a la vez el papel de ejecutores y de principales contralores, lo que se presta a complicaciones para la administración transparente o para el prestigio de esas instancias. En fin, se subestiman las capacidades o potencialidades de

³³ Es cierto que la descentralización político-administrativa no es una garantía de participación. Pero sí es un marco en el que esta cobra mucha mayor factibilidad que en un Estado centralista

las alcaldías para cumplir esas funciones ejecutivas directas y las responsabilidades que de ello deben derivarse.

En así como, retomando lo planteado por Brewer-Carías (2011), desde el 2006 y sobre todo con la reforma de la Ley de los CC del 2009 y, luego, con la variada legislación del Poder Popular del 2010³⁴, se ha pretendido crear un Estado comunal, inspirado en las previsiones de la derrotada propuesta de reforma constitucional de 2007 y contrario al Estado federal descentralizado democrático y social de derecho y de justicia previsto en la Constitución del 99. Sin embargo, la formación de ese Estado comunal ha avanzado con relativa lentitud y reducido éxito, debido al voluntarismo y “participacionismo” que alimenta su concepción y que limita severamente la viabilidad de su consolidación (Maingon:2013; 180).

Hay que agregar que el “centralismo” en el diseño de los CC los relaciona con el espíritu con el que se formaron los Círculos bolivarianos: la busca de conectar directamente, sin mayores mediaciones representativas tradicionales, a las bases comunitarias con el Jefe del Estado y de la revolución y, más allá de esto, con el Ejecutivo central. Este tipo de nexo “partidario” ha intentado reforzarse al contemplar en la Ley del 2009 que los Consejos Comunales deben servir para la construcción del socialismo³⁵. Las referencias anteriores apuntan a una cuestión de la mayor relevancia para el análisis de los CC: lo relativo a su autonomía política.

Hay una variadísima evidencia de que los CC han sido fuertemente presionados para integrarse como una instancia “partidaria” y, además, como una instancia del Estado, que pretende convertir a los voceros en una suerte de funcionarios públicos informales. Esto forma parte de las visiones “unitarias” del pueblo en las que pareciera pensarse que alguna persona u organización, por ejemplo un Jefe de Estado y/o un partido, pueden encarnar una supuesta “voluntad general” (Arenas y Gómez: 2006b)³⁶. Esa creencia tiende a diluir las diferencias

³⁴ Las normas dictadas en diciembre de 2010 fueron “(...) las Leyes Orgánicas del Poder Popular, de las Comunas, del Sistema Económico Comunal, de Planificación Pública y Comunal y de Contraloría Social. Además, en el mismo marco de estructuración del Estado Comunal montado sobre el Poder Popular se destaca la sanción de la Ley Orgánica del Consejo federal de Gobierno y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público municipal y de las leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y de los Consejos Locales de Planificación Pública” (Brewer-Carías:2011; 14).

³⁵ Dice García-Guadilla (2013; 10) que el enunciado de objetivos para los CC como los de “mejora de la calidad de vida” o “búsqueda del bienestar común” son aceptable para todos los miembros de las comunidades, a diferencia del propósito de construcción del socialismo, inserto en la Ley de los CC del 2009.

³⁶ López Maya (2011) destaca que el formato organizativo único y el propósito unificador de las distintas manifestaciones participativas de la comunidad (MTA; CTU, Comités de Salud) bajo los CC, limita la diversidad y autonomía organizacional de las comunidades e incrementa el riesgo de que sean absorbidos para fines puramente partidarios. Con respecto a este tipo de riesgo, hay múltiples declaraciones de dirigentes oficialistas desde los inicios de los CC que los asocian directamente con el proyecto político particular del oficialismo. Así por ejemplo, el Presidente Chávez señalaba que: “Confío en el éxito de los consejos comunales para darle profundidad a la democracia revolucionaria en la construcción del socialismo” (Presidente Chávez en ABN. 15-10-2006, citado por Rodríguez y Lerner:2007; 118). Ese tipo de declaraciones desembocarían en el 2009 en la mencionada atribución “legal” de unos objetivos de apoyo a la construcción del socialismo por parte de los CC.

entre Estado-partido-organizaciones populares y comunidad. La dependencia de los CC con respecto al Poder Ejecutivo nacional, para validar su registro y para recibir financiamiento, es una de las más importantes condicionantes de ese esfuerzo de absorción “partidaria”³⁷.

Pero, más allá de esas propensiones de control político, es importante mencionar que distintos estudios han determinado que la mayor parte de los Consejos Comunales tienen una integración ideológicamente plural, característica que podría ser más frecuente si no mediara la exclusión normativa y política promovida desde el Ejecutivo. En tal sentido, 80% de los voceros de los CC (en el estudio del Centro Gumilla del 2008) manifiesta que estos Consejos admiten posturas políticas variadas en su conformación, en tanto que 18% dice que ello no ocurre (Machado:2008; 26). Por su lado, 54% de los miembros de las comunidades *perciben* (en la otra encuesta del Gumilla de 2008) que los CC están integrados de manera mixta (por oficialistas y opositores) en tanto que 34% manifiesta que están solamente conformados por miembros/simpatizantes del gobierno y 2% solamente por opositores; 10% no sabe/no contesta (Machado:2009; 60). Si bien en esta última consulta los porcentajes son menores que en la antes citada, hay en ambas una nítida primacía de quienes apuntan a que los CC se integran mayoritariamente de manera plural, a pesar de los esfuerzos legales y políticos del gobierno para que se constituyan como una representación parcializada del “socialismo” en y ante las comunidades.

No puede dejar de advertirse que muchas de las encuestas mencionadas se realizaron en 2008 y 2009, antes de verificarse la acentuación de la relación clientelar del Estado-partido hacia los CC (que destaca García-Guadilla: 2013; 15-16), lo que podría haber cambiado la composición plural de muchos de los Consejos o la percepción acerca de la misma.

Por otra parte, en el mismo estudio de Gumilla hacia los miembros de las comunidades, 44% de las menciones sobre el funcionamiento de los CC eran positivas (5% excelentes y 39% buenas) y 43% eran negativas (24% malas y 19% pésimas), en tanto que 13% no sabe-no contesta. Las opiniones negativas se deben, en un 65%, a que el CC no resuelve/no soluciona problemas; no trabaja; o no funciona/está mal organizado (Machado: 2009; 15-16). A ese respecto es importante destacar que Machado apunta que la evaluación de los CC está fuertemente influida por tendencias políticas y que muchos de los simpatizantes del oficialismo

³⁷ García-Guadilla destaca que, de acuerdo con sus trabajos de campo cualitativos, en especial después de la Ley del 2009, se han incrementado marcadamente los problemas de aceptación de la inscripción formal y/o de acceso a recursos financieros para los CC que no sean afectos al oficialismo. Muchos CC dudan en buscar apoyos en Alcaldías y Gobernaciones controladas por la oposición por temor a retaliaciones del Gobierno Central y de su Fondo nacional para los CC (García-Guadilla:2013; pp.12-13). También se reporta una creciente extensión de las prácticas clientelares y excluyentes (*Ibid.* 15-16). Consideraciones parecidas registra López Maya: 2011; 88-89. Parece resultar frecuente que los CC plurales o con predominio opositor seleccionen representantes relacionados con el oficialismo para los contactos con los organismos del gobierno nacional, a objeto de facilitar el registro o el acceso a fondos del Gobierno Central para los CC.

se inclinan a valorar favorablemente a los CC y que en el caso de los opositores tiende a ocurrir lo contrario (2009; 67 y ss.).

Sin embargo, en otra encuesta desarrollada por el Centro Gumilla en el 2009 entre los sectores de menores recursos socioeconómicos (estratos C, D y E) ya los CC empiezan a aparecer entre las instituciones que generan más desconfianza en el país (Salamanca: 2011; 356) lo que parece apuntar a un juicio crítico que empieza a desbordar el condicionante de las inclinaciones partidarias. Pero es que ya en el estudio del 2008 -antes citado-, más allá del tipo de apreciaciones globales que expusimos, se planteaban unas opiniones negativas marcadamente mayoritarias al consultar a los miembros de las comunidades sobre posibles problemas *más específicos* de los CC:

- 90% de los consultados opina que a los voceros de los CC les falta experiencia administrativa y directiva.
 - 87% dice que en las actividades de los CC no debe intervenir el factor político.
 - 79% que hay mucho descontrol del dinero que va a los CC.
 - 79% que aunque se le asignen muchas funciones a los CC ello no garantiza que puedan cumplirlas eficazmente.
 - 77% que en general la comunidad no se incorpora a las actividades de los CC.
 - 76% que en la actividad de los CC puede existir corrupción.
- (Machado:2009; 37).

En suma, hay varias razones que pueden explicar el aparente debilitamiento de la valoración hacia los CC y conviene sintetizarlas cuando estamos culminando la reflexión acerca de estos Consejos:

- Lejos de priorizarse más claramente las funciones de los CC, en la nueva Ley del 2009 se les sobrecargó con nuevas atribuciones. Pero, de por sí, la idea de que los CC cumplan funciones de ejecución directa de proyectos parece revelar por una parte, una confusión de roles, al atribuir funciones tradicionales del Estado a organizaciones comunitarias, lo que por la complejidad y exigencias que implican en muchos casos, no se corresponde con el perfil voluntario y con el número de participantes regularmente activos en esas organizaciones. Pareciera estarse contando con un funcionariado “informal” del Estado, sin compromisos laborales, que corre el riesgo de ser objeto de la “explotación del trabajo comunitario” de la que hablan Rodríguez y Lerner (2007). En contraste, lo más adecuado es que el Estado sea el responsable básico por la ejecución de las obras pudiendo contar con los CC y otras organizaciones comunitarias para: deliberar sobre y acordar las prioridades; apoyar la orientación en lo que compete al conocimiento comunitario; supervisar y controlar la ejecución para que sea más adecuada y efectiva; y, articular los proyectos actuales con otros proyectos vecinos y futuros en la localidad o municipio.

- La cercanía/pertenencia de los CC a las comunidades generó expectativas infundadas tanto en cuanto a los tiempos para que se resolvieran los problemas micro-locales con su concurso como en cuanto a la efectividad comparativa de su acción. Esas expectativas se incumplieron en parte por la sobrecarga de funciones y porque, como dijimos, los CC no cuentan con el aparato institucional, ni con la experticia técnico-administrativa ni con el tiempo de dedicación ni con el apoyo de recursos humanos ni con incentivos para una participación extensa e intensa como la presupuesta. En definitiva, se ha confundido frecuentemente el ideario de la participación con las posibilidades reales que ella tiene para realizarse o generar resultados.
- Esto último se conecta con el descuido de los diseños institucionales y en ello cobra una importancia vital el vínculo con los municipios. Si los CC van a ser exitosos en el tiempo, en la generalidad de los casos (siempre podría haber alguna excepción) tendrán que conectarse con las instituciones descentralizadas. Sin ello, es muy probable que los resultados sean muy inferiores a las potencialidades. El aporte de recursos financieros por parte del Gobierno central o regional para proyectos micro-locales refuerza la pertinencia de un seguimiento compartido entre los distintos niveles de gobierno y hasta de un apoyo técnico en determinados aspectos en los que muchos municipios (de escasos recursos económicos y administrativos) presentan carencias. Pero, eso no implica que deba caerse en un participacionismo que suponga que lo mejor es siempre que la micro-comunidad resuelva por sí misma todos los problemas públicos, es decir colectivos. Eso solamente podría lograrse si esa fuese la vocación y/o el trabajo principal de la población, lo que es claramente una ficción. Además, se corre el gran riesgo de querer recargar las tareas públicas en los más pobres puesto que a los de más recursos se las sigue resolviendo el Estado. También es fundamental considerar que los principales problemas micro-locales no siempre tienen soluciones micro-locales sino que (en casos como el de la seguridad personal, el de diversas infraestructuras, el del transporte o la recolección de basura) requieren de la acción de una instancia superior como los municipios cuya sustitución potencial por las comunas se ha explorado, por razones muy rebuscadas y poco viables desde una perspectiva democrática.
- Y, parece obvio que para que se haga sustentable una acción efectivamente orientada a resolver los problemas comunitarios, y no a atender o respaldar los intereses de un partido o de un gobernante, es fundamental que los CC se conciban como organizaciones plurales, que puedan integrar a todos los miembros de las comunidades independientemente de sus orientaciones políticas. Los CC pueden incorporar a todas aquellas organizaciones que deseen vincularse voluntariamente como parte de sus Comités de trabajo. Pero ello no tendría por qué ser una norma obligatoria y debería respetarse plenamente la diversidad asociativa; la inclusión de variadas organizaciones en los CC (de darse voluntariamente) no

tendría por qué suponer una pérdida de la autonomía de las mismas a menos que –en el fondo- se esté aspirando a crear condiciones para una disciplina partidaria, casi partidista. Esto es un riesgo especialmente marcado en aquellos casos en los que los CC se han convertido en una representación del Estado-partido en las comunidades, dejando de ser una representación de la comunidad ante el Estado.

A modo de conclusión

No hay una evaluación exhaustiva sobre las decenas de miles de casos organizativos involucrados en la participación comunitaria, sobre los que hemos reflexionado en este capítulo. Sin embargo, importantes estudios de campo (D'Elía: 2006; López Maya:2011; y García-Guadilla: 2013) apuntan a que el balance es positivo en casos como los de las Mesas Técnicas de Agua o los Comités de Salud, aunque estos han tenido un efecto limitado o relativamente transitorio. En cambio, al tratarse sobre los CC, en medio de sus logros parciales, pareciera que se han desaprovechado las potencialidades que estos podrían tener, de ser bien orientados en sus propósitos y en sus alcances.

En general, no parece estarse logrando una gestión más efectiva -que la de la deficiente administración tradicional- de los problemas comunitarios (y en especial de los de vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos priorizados para y por los CC), modelo de gestión alternativo que probablemente podría lograrse con una cooperación expresa y prioritaria entre los CC y las Alcaldías, con un claro respaldo técnico-profesional de los principales proyectos sociales y con el apoyo activo de Gobernaciones y Ejecutivo nacional en aquellas acciones que lo ameriten. El sobredimensionamiento del propósito de control político oficialista y la primacía brindada a los objetivos electorales y a las medidas cortoplacistas, parecen haber generado unos resultados poco satisfactorios en ese ámbito comunitario.

Por otra parte, reconocidos expertos en asuntos urbanos (como Josefina Baldó, Marco Negrón y Alfredo Cilento) coinciden en que en los últimos lustros se ha producido un marcado deterioro del estado físico de la gran mayoría de las ciudades venezolanas y -en especial- de sus barrios siendo que, así mismo, ha decaído la calidad de la mayor parte de los servicios urbanos. Este balance -necesariamente genérico- sobre la principal faceta de la política social involucrada en la reflexión sobre la participación comunitaria, apunta a los problemas que ocasiona la centralización de la gestión pública y a las limitaciones que parece haber evidenciado el protagonismo atribuido a los mecanismos comunales, en una versión inconvenientemente clientelar.

Los CC, sobrecargados de competencias, registran un temprano desgaste que -entre otras cosas- parece recomendar que se reduzca claramente su función ejecutiva y de manejo directo de fondos (con excepciones que puedan preverse) para que puedan concentrarse en las

funciones de jerarquización de proyectos, apoyo en su diseño y seguimiento sobre su realización.

Por otro lado, volviendo sobre algunas ideas expuestas en el Recuadro 7 vale la pena preguntarse: ¿es claro y viable el “diseño” participativo y comunal que se ha planteado?; ¿tiene correspondencia con la inclinación real del país en materia de participación?; y, más allá de la nación, ¿se relaciona ese proyecto con la disposición real (y no “mítica”) a la participación que se registra entre la ciudadanía en escala internacional?.

En Machado (2008 y 2009) solamente 18% de los encuestados dice que participa siempre en las Asambleas de los CC (que son muy pocas en promedio durante un año) y, de hecho, la Ley del 2009 ha previsto que el quórum de la Asamblea constitutiva del CC pueda realizarse con un 20% de participación de los miembros de la comunidad menores de 15 años. Pero, sin embargo, pareciera pretenderse que las vocerías formadas a partir de ese medio se conviertan en las electoras (de 2º grado) de los miembros de las comunas y/o en las únicas figuras elegibles para que esas comunas vayan sustituyendo gradualmente a las Alcaldías, en cuya elección directa, secreta y plural tiende a participar (en contraste) un 50% o más de los miembros de las comunidades.

A pesar de flagrantes limitaciones y distorsiones como las antes expuestas, por momentos, en el discurso y en el ideario oficialista pareciera querer convertirse a la participación en un deber y a la ciudadanía “activa” en una obligación, como apelando a un tipo sofisticado de “hombre nuevo”. Pero, eso puede poner en serio peligro la participación autónoma y voluntaria que Sartori considera como la participación que merece ser designada como tal. Dice por ello que, participar es:

“(…) tomar parte activa, voluntaria y personalmente. <Voluntariamente> es un detalle importante, porque si se obliga a la gente a participar a la fuerza, eso es movilización desde arriba y no participación desde abajo. Insisto: participación es ponerse en marcha por uno mismo, no que otros te pongan en marcha ni que te movilen desde arriba” (Sartori:2009; 35)³⁸.

En fin, el diseño de los mecanismos de participación en las políticas públicas (y en las sociales en especial) estuvo sujeto a una variedad de cambios durante la gestión gubernamental desde 1999. Dichos cambios parecen revelar la debilidad de esos diseños, desde una perspectiva institucional, y la imposibilidad de fraguar -dado el contexto plural en el que se generan- unos canales que logren abstraerse totalmente de la diversidad política del país.

³⁸ Sartori, al cuestionar el participacionismo de los sesenta, que ha vuelto a cobrar cierto auge en Venezuela en los años recientes, plantea que –en definitiva- a los participacionistas: (...) lo que les interesaba en verdad era un asamblearismo en virtud del cual pequeños grupos de activistas se convertían en las vanguardias motrices de las masas inertes. Lo suyo era, en sustancia, un elitismo de tipo leninista. La ironía de la historia es que (...) denunciaban –y en eso su éxito fue duradero- el elitismo de los demás” (*Ibid.* 37).

Si nos hemos detenido en los CC en general, aunque parte de ello no exprese un vínculo explícito con la política social, es por las expectativas que se han creado acerca de que ellos, y la estructura paralela que intenta formarse mediante el Estado comunal, cumplan papeles decisivos en la política social a nivel micro-local, sustituyendo gradualmente el papel de las Alcaldías y pasando a ser un vehículo de conexión entre comunidades y gobierno central para la realización de los planes comunitarios.

Pero, no solamente ello no parece haberse prefigurado de manera clara (a juzgar por el debilitamiento de la valoración de los CC entre las comunidades) sino que pareciera responder a un marcado sobredimensionamiento del alcance posible de la participación comunitaria directa en el proceso de formación de políticas públicas en el país. Esa desproporción ya parecía haberse expresado tempranamente, desde las breves pero entusiastas normas constitucionales referidas a las asambleas de ciudadanos y sus decisiones vinculantes, que terminaron por asociarlas con la micro-comunidad como el único espacio en el que podía cobrar algún sentido real una previsión normativa tan rígida.

Los CC son un tipo de instancia que –como lo atestigua la experiencia de varios otros países- abre posibilidades de cambios positivos y que parece poder incidir mucho más efectivamente que hasta ahora en el abordaje y solución de los problemas micro-locales. Estos son problemas de gran significación, aunque de ninguna manera son los únicos ni los más importantes para los habitantes de las micro-comunidades.

Pero, en contraste con la potencialidad anterior, lo que luce poco factible es que haya medios para que los CC incidan “directamente” en los problemas públicos estratégicos para un país ni para que influyan “directamente” en lo atinente a la política social general, para no entrar en otras materias, de acuerdo con las expectativas que parecen asociarse en ocasiones con la conformación del Estado comunal³⁹.

Frente a esa visión ilusoria y, por ello, poco fecunda sobre la participación, hay otra que valora sus efectivos e importantes pero –también- delimitados aportes, visión alternativa a partir de la cual:

“(…) la decisión no está entre si debe haber participación pública o no, sino más bien en la forma que la participación debe adoptar: quién ha de participar, cómo y cuándo. En este punto *no se debería asumir que la participación más intensiva, la más amplia, la más decisiva o la más frecuente sea necesariamente la ‘mejor’ participación*” (Meadowcroft: 2003; 135).

³⁹ Dice Sartori (2007) que “[...] preguntar si más democracia contribuye también a la calidad de la democracia – preguntar si más es también *mejor*- es una pregunta peligrosa (sospechosa de elitismo)” (p. 135). Ahora, es bastante frecuente que se hable de incorporar a los CC o a las comunidades a la discusión de las “grandes” políticas públicas estratégicas. Pero, ¿será esto efectivamente factible sin “intermediaciones”?; ¿cómo se haría?; ¿en qué partes del mundo se hace?; y, de hacerse, ¿a qué políticas o decisiones se referiría? ¿en qué consistiría tal debate?. Ante esas interrogantes, puede ser mejor reconocer las limitaciones severas e inevitables que tiene la participación comunitaria, para explorar los mecanismos factibles que permitan que la misma sea más provechosa y exitosa.

Capítulo 8

BALANCE DE SITUACIÓN Y RESULTADOS SOCIALES (1999-2012)

Después de haber cumplido gran parte del recorrido previsto para caracterizar, de manera integral y selectiva, la política social entre 1999 y 2012, es fundamental que complementemos nuestro balance mediante la revisión comparativa de algunos indicadores estratégicos¹. En tanto que en el capítulo 5 pusimos el énfasis en el análisis de las prioridades y novedades de la acción hacia lo social, en este capítulo 8 intentaremos centrarnos -más específicamente- en los resultados de las gestiones (entendiendo como resultado al nivel de cumplimiento de los propósitos básicos atribuibles a una política²) y en la situación social que contribuyeron a producir.

Una estimación central de este balance es que, entre 1999 y 2012, se alcanzaron mejoras en importantes registros sociales venezolanos, como había tendido a ocurrir en el país - con variable intensidad- desde la década de los años treinta hasta los años setenta del siglo XX. Pero, el contraste de la gestión social del Presidente Chávez y, principalmente, de la realizada desde la segunda mitad del 2003 hasta el 2012, con respecto a las gestiones presidenciales inmediatamente precedentes (especialmente las de 1984 a 1998), lustros de crisis socioeconómica y de restricciones fiscales, puede haber generado una valoración sobredimensionada sobre los logros de aquella.

Por otro lado, debe puntualizarse en esta panorámica inicial que los avances sociales significativos que se han producido en Venezuela en los años recientes han sido relativamente frecuentes en América Latina desde los años noventa, tratándose de una época marcada en esta región por un incremento sustancial del gasto público social (CEPAL: VAa).

También, hay que advertir que el progreso venezolano no cubre todos los campos de la política social. El desempeño positivo en materia de crecimiento de la matrícula educativa y de aumento de la cobertura de las pensiones (principalmente las de vejez), contrasta con unos resultados bastante limitados en salud y en vivienda. Por su lado, la disminución más reciente de la desnutrición podría relacionarse probablemente más con el proceso de reducción de la pobreza, y sobre todo de la pobreza extrema, que con la política y programas expresamente ideados en este campo.

A continuación presentaremos los balances sectoriales, de acuerdo al enfoque selectivo de revisión de algunos indicadores sociales estratégicos que planteamos en el marco conceptual-metodológico, y concluiremos con una exploración sobre la evolución de ciertos

¹ Hay varios tipos de balances previos relacionados con la política social global durante las gestiones del Presidente Chávez (1999-2012) entre los que pueden mencionarse PROVEA:VA; España:2013 y 2011; Alvarado:2012; Aponte: 2012a y 2007a; Aponte y Maingon: 2010; Maingon:2009; González y Lacruz: 2008; Magallanes:2005. A ello se suma una variada información oficial de RBV, SISOV e INE, en particular.

² Esta definición apunta hacia una apreciación aproximativa y sustancial de los resultados, distinta a la que tiende a relacionarse con la gestión de programas particulares y el cumplimiento de sus objetivos o metas.

indicadores económico-sociales, en particular la pobreza, indagando acerca de su relación con la política y las misiones sociales, vínculo sobre el que tratamos preliminarmente en 5.

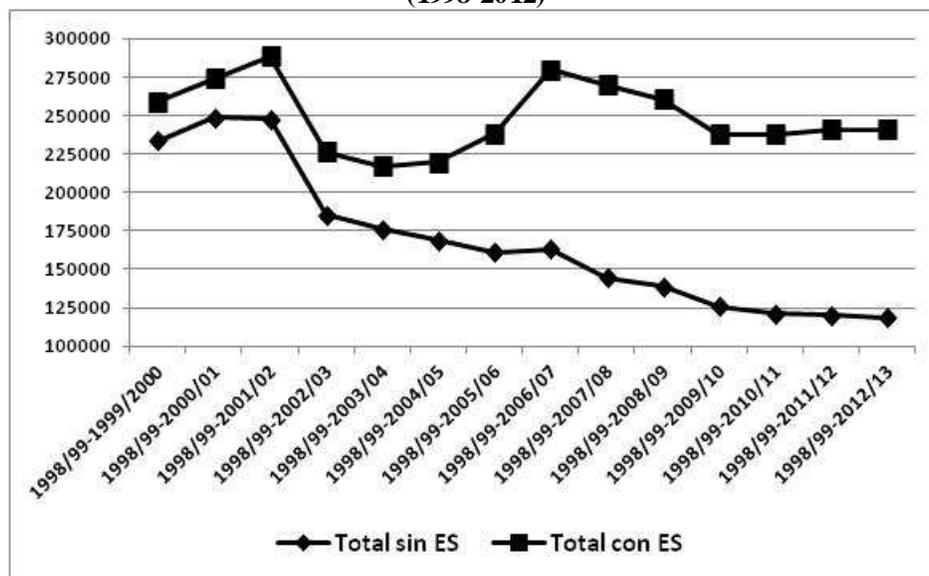
Hay diversos puntos de referencia que fuimos adelantando, al abordar el gasto y la institucionalidad social, que apuntan a la probable acentuación -en los lustros recientes- de las ineffectividades e ineficiencias que han sido tradicionales en la actuación del Estado social venezolano. En este capítulo complementaremos esa fundamentada valoración, sin que pretendamos desarrollar con ello un análisis exhaustivo sobre la eficiencia, la efectividad ni mucho menos sobre el impacto de la política social puesto que -en sentido estricto- ello requeriría de una información y una sistematización distintas (véase Aponte: 2007b) a la que puede ofrecer la visión multisectorial, pero global y selectiva que presentamos en este estudio.

8.1 Panorama sectorial

8.1.1 Educación

Comenzaremos nuestro recorrido sectorial por la educación que ha sido, al menos desde fines de los años cincuenta, la más relevante de las esferas sociales en materia fiscal y que siguió ocupando esa prioridad hasta el año 2009. En este sector, como manifestamos con anterioridad, se han producido algunos logros importantes en el período 1999-2012, especialmente en lo referido al incremento de la matrícula educativa. Considerando esa significación es oportuno que abordemos con más detalle el comportamiento de ese indicador.

Gráfico 33.
Venezuela: Crecimiento promedio anual acumulado de la matrícula educativa (1998-2012)



Fuente: Cuadro 16.

Como puede verse en el Cuadro 16, la matrícula educativa total (desde preescolar hasta la educación superior –ES-) creció desde 6.223.717 alumnos en el año escolar 1998/99 hasta 9.599.812 en 2012/13, es decir aumentó en más de 3,3 millones de estudiantes durante ese período. Ello representa un promedio de crecimiento de la matrícula total (incluyendo a la ES) de 241.150 estudiantes por año, entre 1998/99 y 2012/2013 (Gráfico 33).

Cuadro 16.
Venezuela: Matrícula total y por niveles educativos (1998-2012).

Años	Preescolar *	Primaria	Media	Total sin ES	Superior (ES)	Total con ES
1998-99	737967	3261343	1439122	5438432	785285	6223717
1999-2000	800885	3327797	1543425	5672107	810581	6482688
2000-01	835074	3423480	1677807	5936361	835596	6771957
2001-02	863364	3506780	1811127	6181271	909006	7090277
2002-03	882095	3443847	1854969	6180911	948243	7129154
2003-04	914920	3449579	1953506	6318005	990507	7308512
2004-05	974958	3449290	2028388	6452636	1088133	7540769
2005-06	1010946	3452062	2104857	6567865	1325226	7893091
2006-07	1047811	3521139	2174619	6743569	1718173	8461742
2007-08	1074270	3439199	2224214	6737683	1914654	8652337
2008-09	1138990	3432592	2252421	6824003	2006348	8830351
2009-10	1141819	3428351	2254935	6825105	2013946	8839051
2010-11	1169805	3435421	2287393	6892619	2184327	9076946
2011-12	1193474	3452070	2354412	6999956	2356215	9356171
2012-13	1250532	3473886	2372098	7096516	2503296	9599812
Crecimiento anual de la matrícula						
1998/99-1999/2000	62918	66454	104303	233675	25296	258971
1999/2000-2000/01	34189	95683	134382	264254	25015	289269
2000/01-2001/02	28290	83300	133320	244910	73410	318320
2001/02-2002/03	18731	-62933	43842	-360	39237	38877
2002/03-2003/04	32825	5732	98537	137094	42264	179358
2003/04-2004/05	60038	-289	74882	134631	97626	232257
2004/05-2005/06	35988	2772	76469	115229	237093	352322
2005/06-2006/07	36865	69077	69762	175704	392947	568651
2006/07-2007/08	26459	-81940	49595	-5886	196481	190595
2007/08-2008/09	64720	-6607	28207	86320	91694	178014
2008/09-2009-10	2829	-4241	2514	1102	7598	8700
2009/10-2010/11	27986	7070	32458	67514	170381	237895
2010/11-2011/12	23669	16649	67019	107337	171888	279225
2011-12-2012/13	57058	21816	17686	96560	147081	243641

Fuentes:

Desde preescolar a media: ME en SISOV:2014 y ME:VA.

Para Educación Superior (ES): para 1998-2008 www.mppeu.gob.ve (consulta 07-01-2014); para 2009-2010, INE (2012b); para 2011-2012: MPPEU:2014.

Nota: En este y los siguientes Cuadros la matrícula de preescolar, primaria y media sólo incluye los niveles educativos formales y no las modalidades educativas ni misiones. Educación superior incluye Misión Sucre.

Aunque en una perspectiva global se generó una importante expansión de la cobertura escolar también se constata, en el Cuadro 16 y en el Gráfico 33, que el ritmo promedio de crecimiento de la matrícula bajo las gestiones presidenciales de Chávez sufrió importantes fluctuaciones. El promedio anual del crecimiento acumulado de la matrícula educativa total (con ES) se inició con 258.971 nuevos alumnos en el primer año de gestión y subió hasta 288.853 alumnos en 2001/02. Luego, ese promedio se redujo hasta 216.959 en 2003/04, volvió a ascender hasta 279.753 en 2006/07 y bajó nuevamente hasta 2009/10; a partir de entonces tendió a estabilizarse cerca del promedio de crecimiento anual acumulado de 241.150 alumnos que se registró en el 2012/13.

Pero, la desaceleración del ritmo de crecimiento de la matrícula total acumulada que se produjo desde el 2006/07 se evidencia de manera aún más prolongada y acentuada en los registros que excluyen a la educación superior (ES). En este caso de un promedio anual de crecimiento acumulado de la matrícula (desde preescolar hasta educación media, sin ES) de 233.675 alumnos en 1999-2000; 248.965 para 2000/01 y 247.613 en 2001/02, se pasa a un descenso casi ininterrumpido de ese promedio hasta llegar a 118.435 alumnos en 2012/13, lo que representa un crecimiento acumulado de menos de la mitad del registrado en los años 2000/02 (Gráfico 33).

El descenso del ritmo de crecimiento antes expuesto, aunado a las dudas sobre la confiabilidad de los registros sobre la matrícula de ES, en especial desde su marcada expansión a partir del 2005/06³, han contribuido a que algunos analistas pongan en cuestión el verdadero alcance de la expansión de la matrícula escolar durante las gestiones del presidente Chávez. A este respecto una de las más útiles herramientas que se tienen para establecer una apreciación adecuada sobre esa significación es la comparación con la evolución de la matrícula en períodos gubernamentales anteriores que se recoge en el Cuadro 17.

³ Los registros de matriculación universitaria que se han ofrecido en el pasado reciente generan diversas dudas que debemos explicitar en la medida que pueden afectar la pertinencia de las estimaciones que exponemos. El Ministerio de Educación Universitaria (MPPEU) solamente validaba plenamente en su página web –al menos hasta el 16/03/2014- los datos de matriculación hasta el año 2008, en contraste con los otros niveles educativos que han contado con los tradicionales registros oficiales producidos anualmente para la Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación. El nocivo precedente de algunas cifras como la de la supuesta “erradicación total” del analfabetismo que se le atribuyó a la Misión Robinson, luego contradicha por diversos datos como los censales, reforzó la desconfianza acerca de aquellos datos. También, la escasa divulgación de los registros del MPPEU por otras fuentes de estadísticas oficiales (como el SISOV y el INE) consolidó dichas dudas. Pero, aunque las interrogantes no se han despejado totalmente, la difusión de estadísticas de educación superior por parte del INE (2012a y b) y –sobre todo- su coherencia genérica con algunos resultados de la Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM) y del Censo 2011, que ratifican una expansión sustancial de la matrícula de ese nivel educativo, les ha brindado una mayor credibilidad a esos datos. No dejan por ello de persistir incertidumbres por la posible subestimación de la deserción en esos registros, problema que parece muy acentuado en las Misiones educativas, incluyendo la Sucre, y en los sistemas de estudios abiertos y semi-abiertos adoptados por algunas instituciones de educación superior, en las que se produjo una expansión matricular muy brusca.

Cuadro 17:
Venezuela. Matrícula, total y por niveles educativos, y su crecimiento quinquenal * (1958-2012).

Años	Preescolar	Primaria	Media	Total sin ES	Superior (ES)	Total con ES
1958-1959	16551	900213	71365	988129	16126	1004255
1963-1964	21546	1349119	167843	1538508	35259	1573767
1968-1969	37007	1602443	328645	1968095	62449	2030544
1973-1974	93113	1924040	584211	2601364	159269	2760633
1978-1979	328927	2378601	787032	3494560	282074	3776634
1983-1984	523318	2641380	963363	4128061	379218	4507279
1988-1989	555933	2967110	1088712	4611755	509779	5121534
1993-1994	695323	3259409	1269083	5223815	582069	5805884
1998-1999	737967	3261343	1439122	5438432	785285	6223717
2003-2004	914920	3449579	1953506	6318005	990507	7308512
2008-2009	1138990	3432592	2252421	6824003	2006348	8830351
2012-2013	1250532	3473886	2372098	7096516	2503296	9599812
Crecimiento del Nº de alumnos por quinquenio						
1958-1963	4995	448906	96478	550379	19133	569512
1963-1968	15461	253324	160802	429587	27190	456777
1968-1973	56106	321597	255566	633269	96820	730089
1973-1978	235814	454561	202821	893196	122805	1016001
1978-1983	194391	262779	176331	633501	97144	730645
1983-1988	32615	325730	125349	483694	130561	614255
1988-1993	139390	292299	180371	612060	72290	684350
1993-1998	42644	1934	170039	214617	203216	417833
1998-2003	176953	188236	514384	879573	205222	1084795
2003-2008	224070	-16987	298915	505998	1015841	1521839
2008-2012	111542	41294	119677	272513	496948	769461

Fuentes:

*Hay una excepción en el caso de 2008-2012, puesto que se trata de un crecimiento cuatrienal.

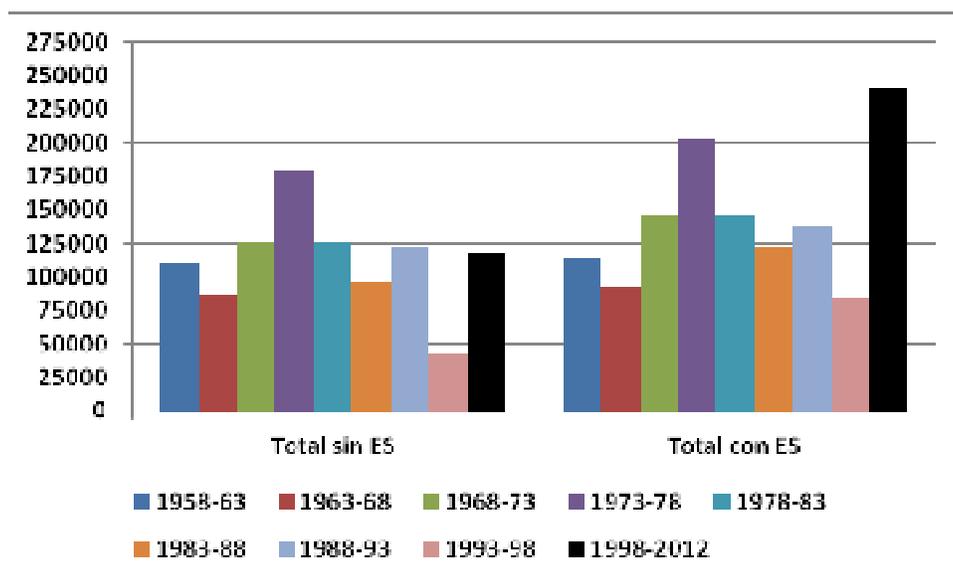
Desde preescolar a media, para 1958-1989: ME-CNE (Consejo Nacional de Educación):1993, AE-7; y, para 1993-2012, ME:VA.

Educación superior, para 1958-59, ME:1993; para 1963-2008/09, www.mppeu.gob.ve; para 2012/13, MPPEU:2014. En Educación superior el dato del año escolar corresponde al año inicial en cada caso. Ej: para 2003-2004 la matrícula es la atribuida al 2003 en las fuentes de registros sobre ES.

En medio de la variedad de análisis de interés que pueden derivarse a partir de ese Cuadro 17 merecen destacarse en especial –para nuestros fines- los aspectos recogidos en los Gráficos 34 y 35 . Por un lado, en el Gráfico 34 puede constatarse que el mayor crecimiento de la matrícula escolar total (si se incluye a la ES), entre todos los gobiernos desde 1958, se produce durante la gestión del Presidente Chávez, incremento que es seguido por el del primer período presidencial de Pérez. Pero, cuando se excluye a la ES del cálculo del incremento anual de la matrícula educativa, el crecimiento resulta mucho mayor durante la primera presidencia de Pérez (1974-78) y es seguido por los registrados en las gestiones de Caldera 1 (1969-73),

Herrera Campins (1979-83), Pérez 2 (1989-93) y luego, a poca distancia de estas, en las gestiones de Chávez (1999-2012).

Gráfico 34.
Venezuela. Crecimiento promedio anual de la matrícula educativa total durante las gestiones presidenciales para el período 1958-2012⁴.

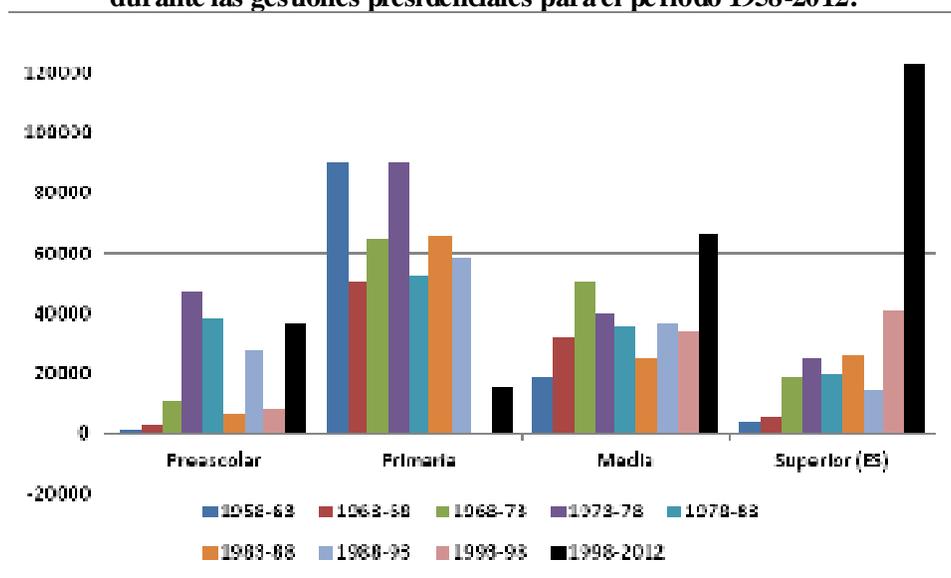


Fuente: Cuadro 17.

El marcado contraste anterior entre el aumento matricular con y sin ES puede visualizarse aún más claramente en el Gráfico 35, en el que se compara ese crecimiento en los distintos niveles educativos durante los distintos gobiernos desde el año escolar 1958/59. En este caso se constata que la primera gestión presidencial de Pérez registra el mayor crecimiento matricular de preescolar, secundada por la gestión de Luis Herrera Campins y, luego, por las de Chávez. En primaria también la mayor expansión corresponde a la primera gestión de Pérez, seguida de cerca por la de Betancourt, en tanto que las de Chávez muestran el menor crecimiento matricular en ese nivel escolar, a excepción de la gestión de Caldera 2. Por el contrario, el mayor crecimiento matricular en educación media y, aún más acentuadamente, en ES se produce bajo las gestiones del Presidente Chávez, siendo sobre todo esta última la que explica su predominio en los cálculos matriculares sumados. Es oportuno que anticipemos que algunas de las diferenciaciones expuestas, en cuanto a las prioridades de expansión matricular por niveles educativos, contribuyen a explicar la persistencia de algunos déficits educativos relevantes, en especial en primaria y en preescolar.

⁴ En este y otros gráficos relativos a las gestiones presidenciales, el año inicial de referencia de estas (es decir el año-base para la comparación) corresponde al último año de la gestión anterior. Por ej., la gestión de Betancourt se inició en 1959 pero el crecimiento quinquenal de la matrícula se calcula con respecto a la existente en 1958 que, para ser más preciso, es la del año escolar 1958/59. Por eso en el gráfico, para fines de ese cálculo, ese período presidencial aparece registrado como 1958-63 y no como 1959-63.

Gráfico 35
Venezuela: crecimiento promedio anual de la matrícula por nivel educativo durante las gestiones presidenciales para el período 1958-2012.



Fuente: Cuadro 17.

En todo caso, las constataciones previas ilustran nítidamente la significación del aumento de la matrícula en las gestiones del Presidente Chávez, y esa importancia se ve reforzada si se considera que en paralelo –desde fines del 2003- se desarrolló el esfuerzo formativo de las misiones educativas ⁵.

Sin embargo, en el marco de la reflexión precedente, no podría dejar de advertirse el preocupante comportamiento que exhibe el crecimiento matricular del combinado de preescolar, primaria y media en los años más recientes, que puede no haberse destacado suficientemente en los comentarios previos, en los que abordamos los datos para el conjunto del período de estudio (1998/99-2012/13). Por ello vale la pena diferenciar dos sub-períodos para ese análisis.

Aunque el período estelar de ese crecimiento matricular (total sin ES) fue el de 1998/99 al 2001/02, todavía hasta el 2006/07 alcanzaba un promedio acumulado de expansión anual de 163.142 estudiantes (véase Cuadro 16), que solamente es superado en las gestiones previas por el registrado durante la primera presidencia de Pérez (1974-79) ⁶. Pero, desde 2006/07 hasta 2012/13 se produjo un muy marcado descenso en ese registro y, de aquel notable crecimiento, se pasa a un promedio de expansión anual de solamente 58.825 alumnos (una ampliación anual

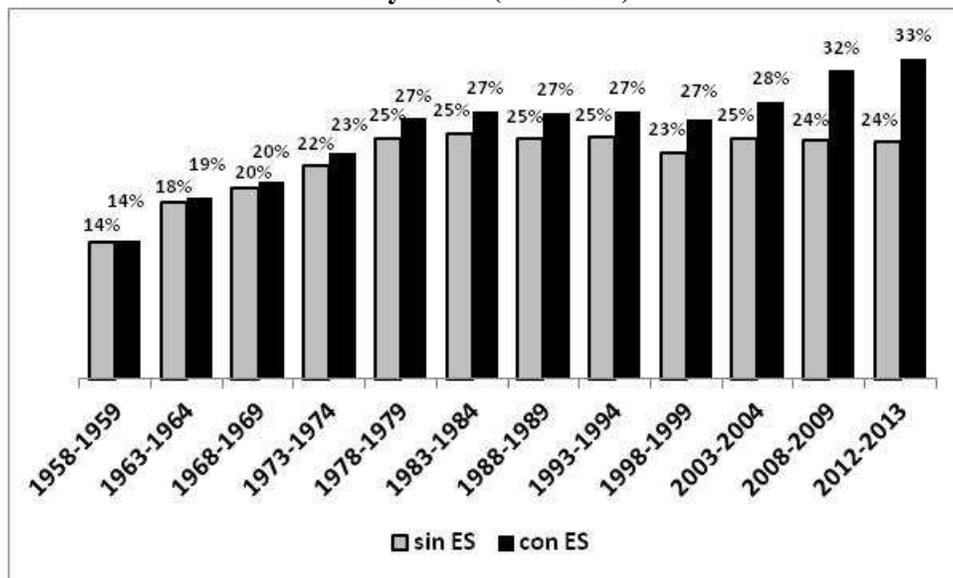
⁵ Aunque no se sume indiferenciadamente la matrícula de las misiones educativas y la de la educación regular, tampoco puede dejar de considerarse el esfuerzo educativo complementario que ellas han representado. Para los datos mencionados, se trataría sobre todo de considerar los registros de las misiones Ribas y Robinson 2 (véase el cap. 5), puesto que la misión Sucre está incluida en los datos de ES.

⁶ No obstante, durante esa gestión de Pérez se implantó el doble turno escolar, por lo que la comparación no podría desconocer ese hecho que –además- tuvo nocivas repercusiones pedagógicas y sociales.

de unos 110.000 estudiantes anuales menos). Esta expansión apenas supera el promedio de aumento de ese combinado matricular durante la segunda gestión del presidente Caldera (1993-98), siendo inferior a todas las demás gestiones presidenciales desde 1958. Esto preocupa porque pareciera estarse ante el riesgo de que se reproduzca en este caso el ciclo de prioridades cambiantes que antes referimos como una nociva característica de la gestión y que ha afectado a muchos otros programas sociales (desde el PB-2000 hasta las escuelas bolivarianas pasando por muchas de las misiones).

Volviendo ahora al análisis de la expansión matricular general durante las gestiones presidenciales de Chávez (1999-2012), hay que subrayar que esta no puede ser ponderada exclusivamente por las cifras absolutas que antes referimos, sino que requiere también la consideración de otros criterios complementarios que permitan valorar esos registros en términos relativos. Un indicador particularmente relevante en ese sentido es el porcentaje de matriculados en educación como porcentaje de la población total (tasa bruta de escolaridad) al finalizar los quinquenios desde el año escolar 1958/59 en adelante, lapsos que coinciden con la duración de cada gestión presidencial hasta 1998 (Gráfico 36).

Gráfico 36.
Venezuela. Tasa bruta de escolaridad (porcentaje de matriculados en la población total), con y sin ES (1958-2012)

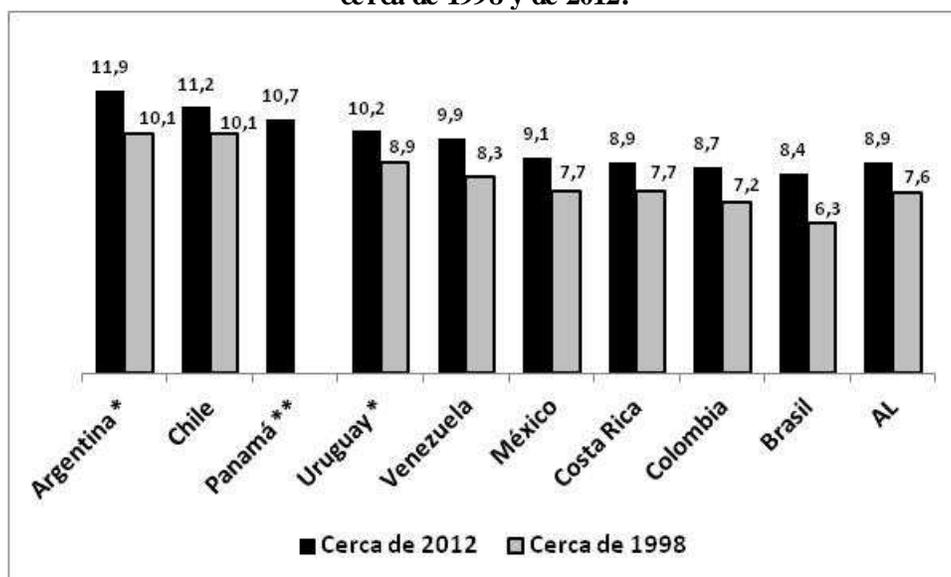


Fuente: Cuadro 17 e INE: 2014a.

El Gráfico 36 muestra que, en este caso, varios de los primeros períodos gubernamentales de la era democrática registran una expansión porcentual de la matrícula educativa que supera a la de los períodos de gestión de Hugo Chávez, lo que ratifica el esfuerzo que -en términos relativos- representó la masificación escolar, especialmente entre 1958 y 1978. La mayor expansión del promedio anual de la tasa de escolaridad se produjo con

Betancourt (1959-63) cuando alcanzó el 0,9%, le sigue el período de Pérez 1 (1974-78) con 0,7%, el de Caldera 1 (1969-73) con 0,6%, y el de Chávez (1999-2012) con un promedio anual de 0,4%, acompañado de cerca por el de Leoni (1964-68) con 0,3% ⁷. Este criterio de la expansión relativa no devalúa la relevancia del crecimiento más reciente, pero sí ayuda a ponderarlo como un esfuerzo que reanuda una tendencia de acción social inclusiva que se incentivó desde 1958, aunque se debilitó especialmente entre 1979 y 1998, dos décadas en las que la tasa de escolaridad tendió a estancarse en alrededor de un 27% de la población ⁸.

Gráfico 37.
América Latina (9 países): Promedio de años de estudio de la población de 25 a 59 años, cerca de 1998 y de 2012.



Fuente: CEPAL:2014a. (consulta www.eclac.cl 07-01-2014.)

Notas: * solamente porcentajes entre población urbana; ** no hay datos antes de 2001.

Los datos de todos los países son de 1998 y 2012, a excepción de: cerca de 1998, Brasil y Venezuela, corresponden a 1999; y, cerca de 2012, Chile y Panamá corresponden a 2011.

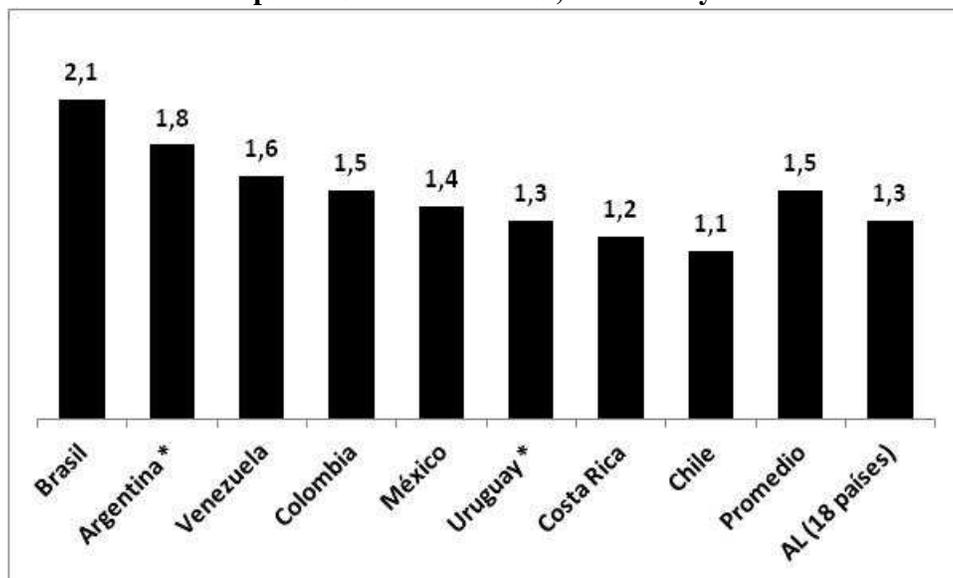
La revisión sobre el significado del crecimiento matricular puede ser enriquecida con su comparación en el marco latinoamericano, que también permite consolidar una valoración equilibrada sobre dicha ampliación. De los nueve países de América Latina que cuentan con

⁷ El promedio anual de crecimiento de la tasa de escolaridad que mencionamos en el texto es un cálculo más preciso que el de la expansión quinquenal expuesta en el Gráfico 36. A este respecto puede ser útil precisar que, por ej., esa tasa pasó durante la gestión de Betancourt de 14,27% a 18,54%, es decir que subió en 4,27% en ese quinquenio lo que da el mencionado resultado promedio anual de 0,9%. Este tipo de promedio también es útil para comparar los quinquenios con gestiones más prolongadas como las del Presidente Chávez. En este caso la tasa pasó de 26,6% en 1998 a 32,8% en 2012 lo que significó un crecimiento total de 6,2% en 14 años lo que resulta en un promedio anual de 0,44%. Hay implicaciones de los cambios demográficos en estos cálculos sobre los que no nos podremos detener en este trabajo.

⁸ El Gráfico 36 también permite visualizar, desde un nuevo ángulo, que la expansión a partir de 1999 (y, sobre todo hasta el 2006/07) se produjo prioritariamente en la ES, lo que -siendo un logro- puede considerarse sin embargo como una prioridad discutible, cuando preescolar o secundaria tienen déficits de cobertura muy importantes que no han sido solventados.

Estados sociales universal-estratificados o duales, en lo que respecta al promedio de años de estudio de la población de 25 a 59 años, Venezuela se situaba en el 5° lugar hacia 1998-99 y continuaba en esa posición para 2011-2012 (Gráfico 37). En todos esos países ese promedio se acrecienta entre esos años.

Gráfico 38.
América Latina (8 países): Crecimiento del promedio de años de estudio de la población de 25 a 59 años, entre 1998 y 2012.



Fuente: Gráfico 37.

Como puede verse en el Gráfico 37 y, aún más claramente, en el Gráfico 38 Venezuela registra uno de los mayores crecimientos entre los países latinoamericanos considerados, con un aumento de 1,6 años promedio de estudio para la población de 25 a 59 años de edad entre 1998 y 2012, que solamente es superado por Brasil (con 2,1 años) y Argentina (con 1,8 años) y que representa un desempeño mejor al del promedio de esos 8 países (1,5 años) y al del conjunto de 18 naciones de América Latina (con 1,3 años de aumento promedio). De acuerdo con esos registros el avance matricular de la educación venezolana es relevante, aunque no resulta inusual en la región latinoamericana durante este período⁹.

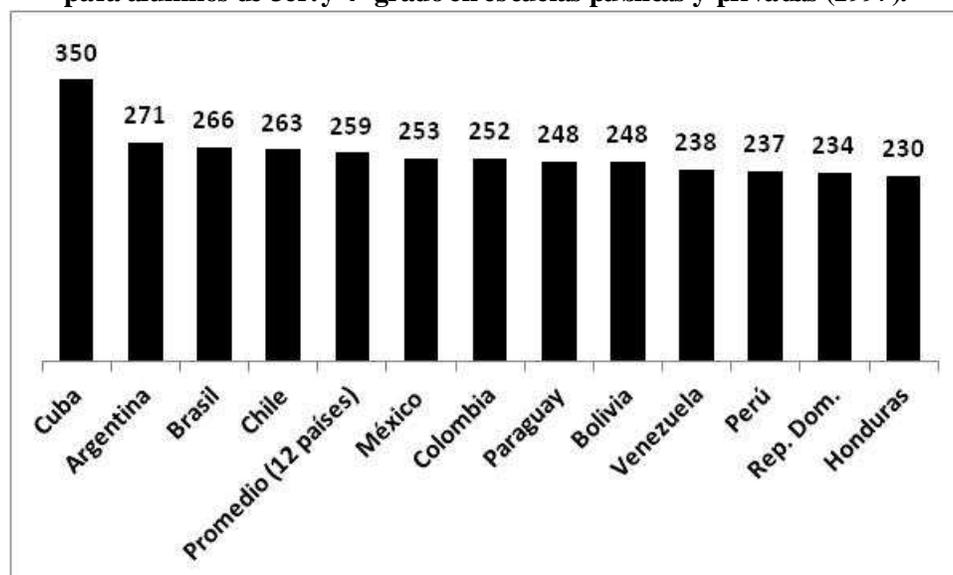
Por otro lado, así como destaca esa expansión de la cobertura, debe abordarse también lo que ha ocurrido desde el punto de vista *cualitativo* en la educación. Desde los años noventa la mejora de la calidad educativa cobró una reforzada importancia programática en Latinoamérica debido a la contribución potencial que ella puede tener en la mejora de la productividad organizacional y en el avance socio-laboral de quienes se forman en el sistema

⁹ Hemos destacado, por su mayor pertinencia comparativa, los casos de los países latinoamericanos con Estados sociales duales o universal-estratificados. Pero, hay también otras naciones, con Estados sociales “limitados”, que han generado crecimientos mayores que el venezolano en los años promedio de estudio de la población de 25-59 años entre 1998 y 2012: Bolivia (2,4 años); Perú (2,2); y Paraguay (2,1).

educativo . También es fundamental la eliminación de las brechas entre circuitos de calidad sumamente dispar (entre y en los sectores público y privado) para evitar que se consoliden nuevas desigualdades a futuro. En ese sentido la “mejora de la calidad y la equidad de la educación” ha sido una idea-fuerza central de los planes educativos en América Latina y en el mundo, como se evidencia en los objetivos de desarrollo del milenio asociados con ese sector. La Constitución venezolana de 1999 expresó claramente esa aspiración al plantear, en su artículo 103, que (...) “Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, en igualdad de condiciones y oportunidades (...)”.

Gráfico 39

América Latina (12 países): Puntaje promedio en pruebas de lenguaje y matemáticas para alumnos de 3er. y 4º grado en escuelas públicas y privadas (1997).



Fuente: OREALC/UNESCO: 2001; 53.

Hacia finales de la década de los noventa Venezuela registraba una situación negativa en esa dimensión cualitativa que ya había venido deteriorándose durante varios lustros. En 1997 se realizó el primer estudio latinoamericano comparativo destinado a evaluar la calidad de la educación, que fue promovido por OREALC/UNESCO. Los resultados publicados sobre esa investigación se basaron en la aplicación de una prueba estandarizada de lenguaje y de matemáticas a los alumnos de 3er. y 4º grado en establecimientos públicos y privados de 12 países (Gráfico 39)¹⁰. Una conclusión básica de ese estudio fue que, con la excepción de Cuba, los logros de esas naciones eran considerablemente bajos en lenguaje y aún más bajos y desiguales entre alumnos de distintos estratos en el caso de las matemáticas. En ese

¹⁰ Al igual que en muchos otros estudios sobre calidad educativa los alumnos de escuelas privadas superan a los de las públicas en 10 de esos 12 países, con excepción de República Dominicana y de Cuba, país este último que no tiene escuelas privadas. Resultados similares arrojan posteriores estudios comparativos de OREALC/UNESCO.

desfavorable marco regional, los alumnos de escuelas venezolanas se situaron en el 9º lugar en el puntaje comparativo promedio, evidenciando su particular debilidad formativa.

Las pruebas realizadas en Venezuela en 1998 por el Sistema Nacional de Evaluación del Aprendizaje (SINEA), aplicadas en lengua y matemáticas de 3º, 6º y 9º grado, confirmaron esos problemas cualitativos en la educación venezolana, registrándose en las mismas unos bajos niveles de logro ¹¹.

A pesar de la relevancia de ese problema “heredado”, entre 1999 y el 2012, las deficiencias de calidad ocuparon un lugar muy accesorio en la gestión educativa venezolana y hay indicios que apuntan a una desmejora complementaria a la situación preexistente en esa materia. En el 2003 se volvieron a aplicar las pruebas del SINEA, incluyendo una muestra de las escuelas bolivarianas; pero, los resultados no se dieron a conocer oficialmente y ese sistema fue desactivado posteriormente ¹². En pruebas realizadas por expertos/consultores particulares en el año 2005 en las áreas de lenguaje y matemática, se reafirmó “el bajo nivel de rendimiento de los aprendizajes de los alumnos en nuestro país”, reducido nivel que seguía siendo particularmente acentuado entre el alumnado de las escuelas públicas (Herrera y España: 2006, p.152). Apreciaciones parecidas confirmaron los estudios de campo para años más recientes (Herrera: 2011).

Pero además, Venezuela es uno de los pocos países en América Latina que no se ha incorporado desde 1999 ni a las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (promovidas trienalmente por la OCDE y conocidas como PISA por sus siglas en inglés) ni a las pruebas comparativas fomentadas periódicamente por OREALC-UNESCO, tratándose de los dos estudios de mayor relevancia y prestigio -en materia de calidad educativa- que involucran a la región ¹³. Aunque tampoco en muchas de las demás naciones de América Latina la valoración retórica sobre la calidad educativa se ha acompañado de una priorización práctica, por lo menos se cuenta en ellas con un seguimiento que permite monitorear avances o retrocesos en aspectos nodales sobre las habilidades que debe proporcionar la educación ¹⁴.

¹¹ El logro es entendido en esa evaluación por la respuesta adecuada a más de 70% de la prueba, resultado que ha alcanzado un porcentaje minoritario del alumnado mientras que la mayoría alcanzó un logro parcial (respuesta adecuada de entre 40-70% de la prueba).

¹² Esos resultados habrían ratificado los bajos niveles de logro de la educación en general y de las escuelas bolivarianas en particular (*El Universal*; 08-01-2007).

¹³ PISA estudia trienalmente en los *distintos continentes*, desde el año 2000, las habilidades en matemáticas, lenguaje y ciencias de los alumnos de 15 años, edad cercana a la prosecución hacia estudios post-secundarios y/o a la incorporación a la población económicamente activa. Por su lado, las pruebas periódicas de OREALC/UNESCO se aplican a alumnos *latinoamericanos* de menos edad y en grados inferiores a los de PISA, en las áreas de matemáticas y lenguaje.

¹⁴ La gobernación del estado Miranda, emprendió una gestión -desde el 2008- que ha priorizado muy claramente el esfuerzo educativo e incorporó a esa región (un conjunto de escuelas estatales y sobre todo de escuelas privadas) en la prueba PISA 2009, lo que arrojó muy interesantes resultados que pueden consultarse en Bosch y otros: 2012. Esos hallazgos adquirirán aún más valor al contrastarlos con futuras pruebas que detecten posibles mejoras o deterioros en los distintos aspectos del aprendizaje que ellas exploran. No abundamos aquí sobre esos resultados por

En distintas iniciativas, como las de las Misiones educativas y en la repentina expansión masiva de la ES (que duplicó su matrícula en el quinquenio 2003/04-2008/09) destacó una desatención muy marcada hacia los aspectos cualitativos. Vale la pena puntualizar que la expansión universitaria a la que se ha apuntado con iniciativas como la Misión Sucre no está mal concebida, desde un punto de vista general. Se están planteando formas no convencionales de masificación de la educación superior y el uso de estrategias pedagógicas “abiertas” o “semi-abiertas” que constituyen medios apropiados para abaratar costos y para facilitar la combinación del estudio con el trabajo. Pero, la extrema premura en la conformación de muchas de estas iniciativas, especialmente en el nivel educativo más exigente en materia de calidad -como el universitario- genera muchas dudas sobre varios de los ensayos hasta ahora adelantados. Existe el riesgo de que la improvisación que ha marcado a otros proyectos de intervención social afecte a estas acciones con las consecuencias negativas que ello podría implicar para sus cursantes.

Como ha planteado a ese respecto Cortázar (2012):

“El asunto dilemático y más crucial de este curso de acción asumido particularmente a partir del año 2003 radica en el hecho de si el foco de atención central de la acción pública puede reducirse o concentrarse solamente en el tema de la masificación de oportunidades, en tanto la sostenibilidad del modelo en el tiempo es limitada si la misma no está acompañada de mecanismos de seguimiento, control, evaluación y de apoyo sistémico e integral que ofrezca educación de calidad para todos[...] [...] el avance social que significa abrir oportunidades no puede dejarse al libre juego del azar y del empeño (*.. de los cursantes..*); requiere de la instrumentación de políticas explícitas que garanticen su permanencia, y lo que es más importante, su prosecución” (pp.56-57)

En medio del balance referido, deben mencionarse algunos registros e iniciativas favorables asociadas con el plano cualitativo de la educación. Las tasas de repitencia y de deserción escolar en primaria y media han tendido a registrar una reducción importante en los últimos lustros. Pero, todo parece indicar que ellas no responden a cambios en la calidad de las habilidades obtenidas por los alumnos, sino que más bien se deben, entre otras razones: a la valoración pedagógico-administrativa de la conveniencia de evitar el rezago escolar ¹⁵; al acceso a beneficios económico-sociales (como el Programa Alimentario Escolar) asociados con la presencia de los alumnos en la escuela; y, a la mejora de las condiciones de vida de una parte significativa de la población en pobreza.

Hasta donde sepamos no se cuenta con estudios sobre el efecto que puedan haber tenido en la calidad educativa otras iniciativas positivas como la entrega de computadores portátiles

su atipicidad para nuestro país como conjunto, considerando el nivel de desarrollo de ese estado y al tratarse básicamente de planteles privados.

¹⁵ Para ello se han adoptado decisiones normativas que parecen incentivar la disminución del rigor evaluativo aunque su intención declarada sea evitar el estímulo inconveniente e innecesario de la repitencia

(llamadas canaimitas) o la entrega de textos escolares (práctica con cierta trayectoria histórica en el país) a los alumnos de primaria o de básica de las escuelas públicas.

La creación de las escuelas bolivarianas, fue probablemente el más importante ensayo que se emprendió para afrontar los graves problemas de calidad que afectan a la educación venezolana desde hace varias décadas. La idea de una escuela básica (y de un preescolar) que funcionara durante la jornada completa –característica fundamental de la escuela bolivariana en su inicio- fue una de las principales alternativas que se propusieron a finales de los noventa, por parte de los más diversos sectores y especialistas, entre otras razones para cimentar ese proceso de mejora de la calidad. Sin embargo, según lo que se ha podido conocer de los estudios del SINEA en 2003, esas escuelas no parecían haber logrado resultados muy distintos a los de las escuelas tradicionales en cuanto al aprendizaje del alumnado (*véanse* resultados de las pruebas del SINEA en *El Universal*:08-01-2007). Además, como dijimos, el esfuerzo emprendido para ampliar la cobertura de ese modelo de escuela se fue desvaneciendo desde el 2002.

Por su parte, la ampliación de la cobertura del preescolar es un logro que puede redundar potencialmente en un incremento importante del apresto de los alumnos para un desempeño educativo exitoso; pero es un avance que debe enlazarse con otras varias iniciativas para generar los resultados posibles y deseables. En definitiva el logro de mejoras cualitativas de significación requiere de un esfuerzo prolongado, persistente y variado y el mismo no parece combinarse bien con la fuerte tentación hacia las prioridades transitorias que ha marcado a buena parte de la gestión social entre 1999 y el 2012.

El panorama educativo que hemos presentado debe considerar también los grandes retos -no sólo cualitativos sino también- cuantitativos que siguen pendientes, a pesar de la primacía presupuestaria que se le ha asignado a la educación desde 1999. Cuando se comparan las tasas de asistencia escolar según grupos de edad se constata que:

- para el 2010, 47% de la población de 18 a 21 años está fuera del sistema escolar, porcentaje que -sin embargo- alcanzaba a 62% de este grupo para 1998 (SISOV:2014).
- 22% de la población de 15 a 17 años en 2010 no asiste al sistema educativo si bien era 33% la que no lo hacía para 1998 (SISOV:2014).
- 29% de la población de 3 a 5 años no asiste a la escuela en el 2011/12, aunque era 49% la población de esta edad la que no asistía en 1998 (ME: VAa y SISOV:2014).
- Por su parte, hay una inasistencia escolar de un 3% de la población de 6 a 14 años de edad para el 2010 y era de 6% para 1998 (SISOV:2014)¹⁶.

¹⁶ Investigadores como Bravo Jaúregui y Mariano Herrera han manifestado reiteradamente su preocupación por el virtual estancamiento de la matrícula en primaria en los últimos años, estancamiento que no ha sido objeto de una explicación oficial satisfactoria, ni antes ni después del Censo 2011, aunque se han argumentado cambios en el crecimiento demográfico como supuesto motivo de ese comportamiento matricular. Especial extrañeza ha generado el descenso de la matrícula de primer grado que, después de haber alcanzado un total de unos 660.000 alumnos en algunos años escolares del actual milenio, ha tendido a registrar unos 600.000 en los años más recientes.

A ello habría que añadirle la escasa prioridad asignada a las alternativas para la atención diaria de los niños de 0 a 2 años que, en el texto de la Constitución de 1999, se asoció con los deberes educativos del Estado. Al respecto el artículo 103 plantea que: “(...) La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario (*..subrayado nuestro...*)”. El relanzamiento de la valiosa experiencia de los Hogares de Cuidado Diario, cuyo proceso de masificación -desarrollado entre 1989 y 1998- se abandonó, y cuyas modalidades de funcionamiento fueron ajustadas (bajo la figura de los Simoncitos familiares y comunitarios -del SENIFA- a lo que se aúna la “atención en espacios de familia y comunidad”) podría ser una de las alternativas para garantizar un cuidado efectivo y una atención formativa adecuada a los niños en esos primordiales años iniciales de la vida. La matrícula de educación inicial (preescolar formal y modalidades no convencionales) de menos de 3 años para el 2011-2012 es de 233.323 niños, cobertura que no alcanza al 15% del total de esa población ¹⁷.

Preocupa que los avances de cobertura escolar que expusimos, producidos en medio de una coyuntura presupuestaria particularmente favorable para el país, no puedan ser sostenidos hacia el futuro. En todo caso, el reto de la inclusión escolar por lograrse en los próximos años sigue siendo sumamente exigente como se evidencia en los datos anteriores.

El crecimiento matricular de los años recientes, que ha permitido que el promedio de escolaridad del venezolano de 25 a 59 años pase de 8,3 a 9,9 años entre 1998 y el 2012, es un tipo de esfuerzo que se ha generado en buena parte de América Latina como comentamos antes. Ese marco continental debe ser otro aliciente para persistir en los adelantos cuanti y cualitativos en un campo primordial en medio del competitivo contexto de la globalización.

Hemos intentado abordar los aspectos más significativos de la problemática educativa, pero a pesar de esa selectividad se evidencia la complejidad que encierra el análisis de cada sector social particular, lo que indica que un balance exhaustivo de cada campo de gestión supera en mucho los alcances atribuibles a este trabajo, condicionando así el tratamiento mucho más breve que brindaremos a otros sectores. Apuntemos sin embargo que ello nos lleva a omitir el tratamiento de una diversidad de problemas destacados que van desde los requerimientos de ampliación de la infraestructura escolar, muy acentuada en el caso de los liceos, pasando por los problemas de inseguridad y violencia escolar, hasta la falta de docentes para distintas

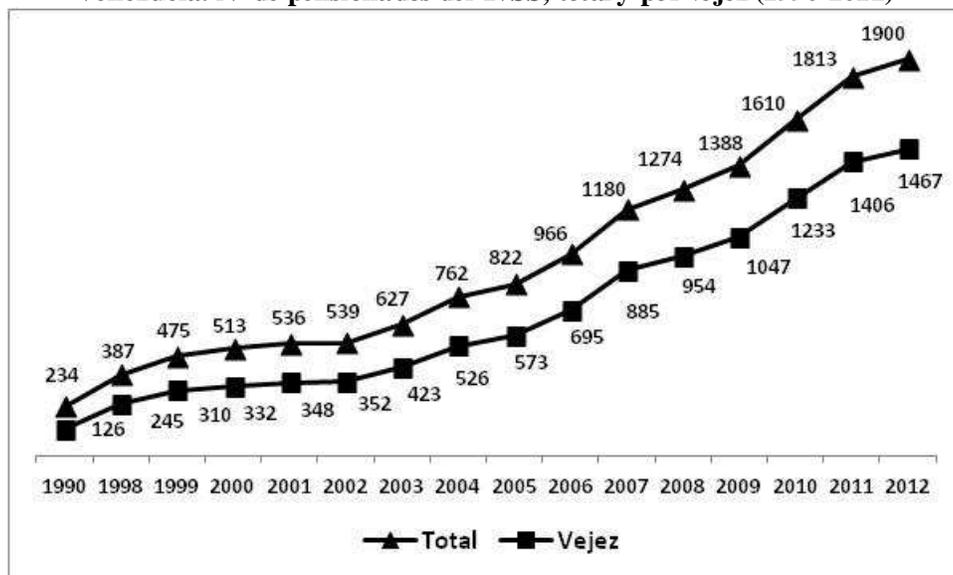
¹⁷ Se sabe que muchos grupos familiares se encargan del cuidado de los niños, especialmente en sus dos primeros años, pero es fundamental que se disponga de alternativas cuando esa atención no puede prestarse en condiciones adecuadas. Por ello, aunque la cobertura indicada (233.323) pueda estar subestimada (por no contabilizar -más allá de los de los servicios del Min. Educación- diversas modalidades de atención con sub-registros, como guarderías y modalidades de cuidados “informales”) parece resultar muy limitada ante una población de más de 1,7 millones de niños de 0-2 años (INE:2005). Lo cierto es que la situación de estos niños merece estudios particulares para generar alternativas apropiadas.

materias o la crónica insuficiencia de los planes de desarrollo profesional del profesorado cuya calidad es primordial para la formación adecuada de los alumnos.

8.1.2 *Seguridad social*

Por otro lado, el sector de *seguridad social* cobró una reforzada importancia, situándose en el segundo lugar entre las erogaciones sociales para 1999-2009 y alcanzando el primer lugar en 2010-12. En este sector no han abundado las mejoras pero, como hemos explicado en el curso de esta investigación, se produjo un avance fundamental en la cobertura de las pensiones, especialmente en las pensiones de vejez. Hemos comentado que ese progreso es una de las tres prioridades (junto al aumento de la matrícula escolar y del gasto social) que han tenido relativa continuidad en la gestión social entre 1999 y 2012, aunque todas ellas han experimentado modificaciones importantes en sus procesos de expansión ¹⁸.

Gráfico 40
Venezuela: N° de pensionados del IVSS, total y por vejez (1990-2012)



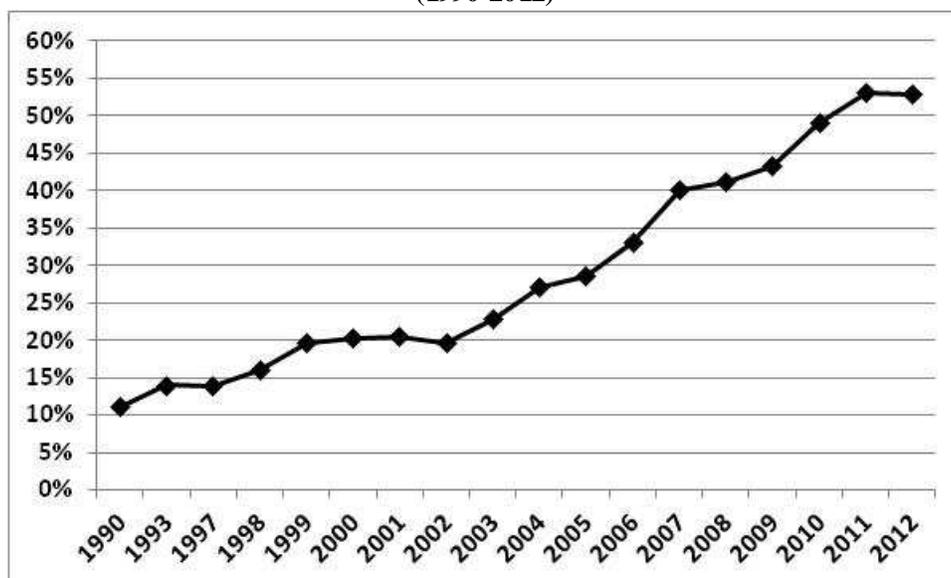
Fuente: IVSS en SISOV:2014 (consulta 02-04-2014).

En el Gráfico 40 se registra el incremento del número de pensionados, en general, y de los pensionados por vejez, en particular. Ese crecimiento fue complementado por la igualación del monto de las pensiones de vejez con respecto al salario mínimo así como por una regularización de su pago, cancelación que se había caracterizado por la inconstancia en lustros anteriores.

¹⁸ Otra prioridad han sido las misiones aunque, como vimos en el capítulo 5, ellas muestran debatibles efectos y, en muchos casos, marcadas discontinuidades e ineffectividades. Pero, en cualquier caso, ellas comenzaron en 2003, a diferencia de las otras prioridades mencionadas que se iniciaron desde 1999.

La expansión mencionada produjo un aumento sustancial de la población de 60 años y más cubierta por pensiones de vejez (Gráfico 41). Estos pensionados por vejez representaban solamente 11% y 16% de la población de 60 años y más, en 1990 y 1998. Para el 2002 eran un 20%, suben a 40% en el 2007, a 43% en 2009 y a 53% en 2012.

Gráfico 41.
Venezuela: porcentaje de la población de 60 años y más pensionada por vejez.
(1990-2012)



Fuente: IVSS e INE en SISOV: 2014 (consulta 02-04-2014).

En el marco del gran crecimiento de las pensiones para el conjunto del período (Gráfico 40) puede decirse que la ampliación hasta el 2002 fue relativamente modesta: de 387 mil alcanza a 539 mil, es decir se incrementó anualmente en unas 38 mil pensiones. Pero, desde el 2003, esa ampliación adquirió un ritmo muy superior que –en medio de fluctuaciones- alcanzó su fase de mayor crecimiento para los años 2010 a 2012. Antes de este momento “estelar”, entre 2003 y 2009 el promedio anual de incremento del número de pensiones fue de 121.344, triplicando la tasa de incremento de 1999-2002¹⁹.

Sin embargo, los datos del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) divulgados por el SISOV con respecto al 2010-2012, que hemos graficado antes, parecen tener una muy importante omisión, porque se trata de unos registros de las tradicionales pensiones “contributivas” del IVSS que excluyen las pensiones “no contributivas” establecidas desde el 2011 y 2012 mediante la Misión Amor Mayor. Esto explicaría que la información del IVSS

¹⁹ Durante 2003-2009 la mayor expansión se produce en el 2007 (con 213.540 pensiones más) y en dos años críticos para el liderazgo del Presidente Chávez: el 2004 año de la consulta revocatoria (crecimiento de 135.265 pensiones) y el 2006 (aumento de 143.886 pensiones) año de elecciones presidenciales. Hay alguna correspondencia en este caso (aunque no demasiado estricta) con el comportamiento marcadamente electoral de expansión del gasto social y de las misiones sociales en coyunturas electorales decisivas como las presidenciales (Recuérdese el capítulo 6).

divulgada por algunas fuentes distintas al SISOV superen significativamente las cifras de beneficiarios proporcionadas por este último organismo ²⁰.

Hay que precisar a ese respecto que las transferencias de recursos para el pago de las pensiones de la Misión Amor Mayor se concretaron durante el electoral año 2012: fueron 528.676 los pensionados durante el primer año de esa Misión. Si aunamos estas pensiones “no contributivas” a las tradicionales del IVSS, que mencionamos previamente, se alcanza un total de 2.428.314 pensionados.

Puede puntualizarse también que si le sumamos a las 528.676 pensiones de Amor Mayor del 2012 las 86.950 pensiones “contributivas-tradicionales” que también se registraron en ese año, se alcanza la descomunal cifra de 615.626 nuevas pensiones durante ese 2012. Ese crecimiento “récord” representa nada menos que 25,4% del total de pensiones existentes hasta ese momento, que fueron generadas en apenas un año.

El drástico aumento que implica esa ampliación, resalta todavía más si lo relacionamos con los tipos de pensión específicos: puesto que las de Misión Amor Mayor son pensiones de vejez, si le sumamos a ellas las pensiones de vejez “contributivas tradicionales”, que fueron 61.068 en el 2012, se totalizan 589.744 nuevas pensiones de este tipo generadas durante el 2012 y estas representan el 29,5% del total de pensiones de vejez existentes hasta entonces.

Viendo más genéricamente el lapso 2010-12, se crearon 512 mil pensiones contributivas que aunadas a las de Misión Mayor del 2012 totalizan 1.040.676 pensiones en esos 3 años, que son 42,9% de las pensiones existentes hasta ese momento. En el caso de las pensiones de vejez fueron 420 mil las asignadas en ese trienio que, junto con las de Amor Mayor, suman 948.676 que representan 47,5% del total de esas pensiones de vejez.

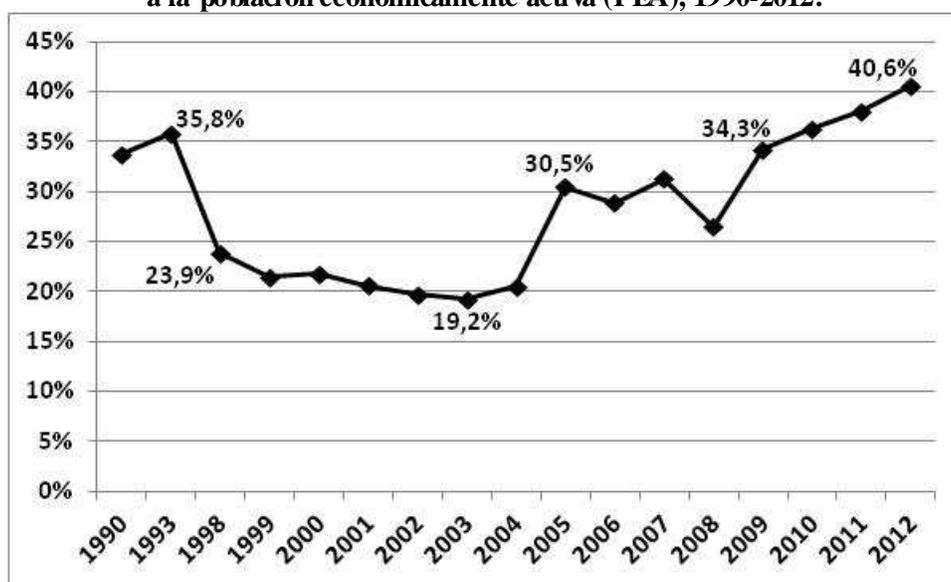
Al considerar el ingente esfuerzo fiscal que implica la combinación de las iniciativas adoptadas en este campo de las pensiones desde el 2010 y sobre todo en el 2012, junto con los compromisos adquiridos en la Gran Misión Hijos de Venezuela (736.540 beneficiarios para el 2012, según INE:2013) instrumentada también durante el 2012 y los inmensos recursos erogados desde el 2011 y en 2012 para la Gran Misión Vivienda Venezuela se puede

²⁰ En documento de la Vicepresidencia para el área Social (GBV-VPAS:2014) se registra el número total de beneficiarios de pensiones en 1.721.983 para 2010, 1.916.618 para 2011 y 2.436.306 para 2012. Esta última cifra es muy próxima a la que reporta la lista de beneficiarios que divulga el IVSS en *Últimas Noticias* del 20-01-2013 (2.446.676 pensionados). Como la misión Amor Mayor reporta 528.676 beneficiarios para 2012 (INE:2013a), la suma de estos con los 1,9 millones registrados en el gráfico 40 para ese año, muestra una gran compatibilidad del dato de GBV-VPAS con los registros sumados de esa Misión con los de IVSS-SISOV para el 2012. Debemos puntualizar sin embargo que los datos de esa fuente (GBV-VPAS) para 2010, por ej., son discordantes con los del Gráfico 40 sin motivo claro, puesto que no existía para entonces aquella misión no contributiva. Pero además existen divergencias entre los datos de pensionados que presentan esas dos fuentes, básicamente desde el 2006 hasta el 2009, siendo especialmente dispares los datos para 2008 y 2009. Con las reservas del caso, nos inclinamos por destacar los registros que presenta el SISOV en nuestros gráficos, aunque advertimos sobre la omisión mencionada y admitimos que probablemente la cifra total de pensionados para el 2012 pueda alcanzar los 2.436.306 (incluyendo Amor Mayor) que reporta GBV-VPAS, pese a las dudas que existen con sus cifras para años previos.

comprender a plenitud el “extremo” despliegue fiscal realizado en esta crítica coyuntura político-electoral²¹.

A pesar del muy importante logro en el campo de la ampliación de la cobertura de las pensiones hay una porción minoritaria de la población económicamente activa (PEA) asegurada que cotiza al IVSS, como puede verse en el Gráfico 42. Se ha producido un aumento importante de ese porcentaje que para el 2012 alcanzó a un 41% de la PEA en contraste con el 19% del 2003, el 24% de 1998 o hasta en relación con el 36% de 1993. Pero todavía, para el 2012, 59% de la PEA no está asegurada por el IVSS. Ello evidencia el reto para el financiamiento de la seguridad social y de las pensiones en un porvenir en el que –a mediano largo/plazo- parece tener que seguirse insistiendo en formas no contributivas de pensiones si se pretende avanzar hacia una universalización de la cobertura, que –para evitar empobrecedoras exclusiones- requerirá fórmulas de inclusión de los no cotizantes.

Gráfico 42.
Venezuela: Porcentaje de la población asegurada por el IVSS con respecto a la población económicamente activa (PEA); 1990-2012.



Fuente: IVSS e INE en SISOV:2014 (consulta 02-04-2014).

La indiscutible relevancia del avance alcanzado en los últimos años no diluye el significativo desafío que representa el déficit de cobertura de los cotizantes para la viabilidad

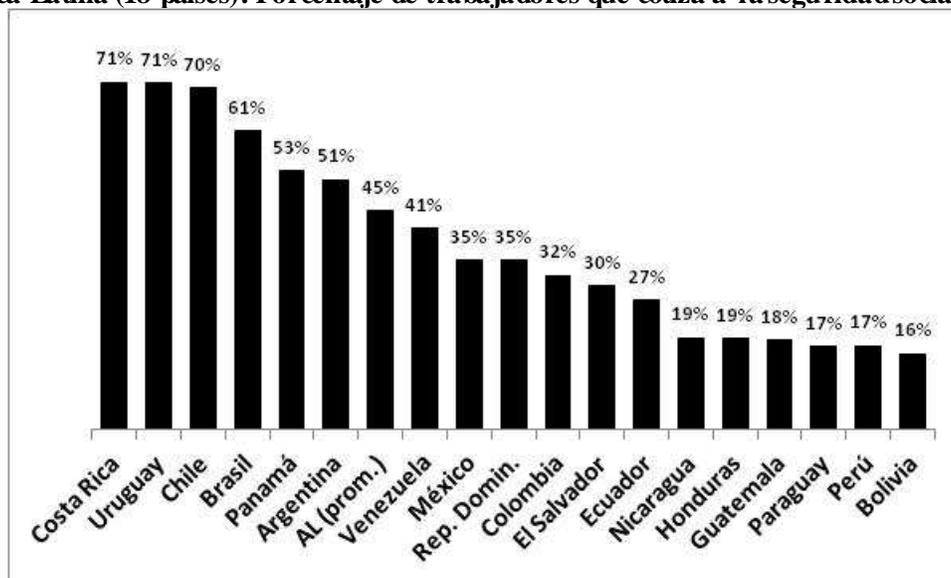
²¹ Es pertinente recordar que en encuestas de fines de 2010, el para entonces probable candidato opositor (Henrique Capriles) había empezado a sobrepasar al Presidente Chávez en las hipotéticas preguntas sobre preferencias para las elecciones presidenciales. Y, aunque desde el segundo trimestre del 2011 los sondeos volvieron a favorecer al Presidente, las distancias no fueron generalmente cómodas y, en medio de enormes desembolsos financieros públicos como los destinados a nuevas pensiones, los resultados electorales del 2012 terminaron siendo los más cerrados y competidos en unas presidenciales desde 1998.

financiera de un proyecto de universalización ²². La propia rapidez del crecimiento de la población adulto mayor, en el marco de la transición demográfica, plantea potenciales complicaciones para la sostenibilidad de ese propósito. Hay que considerar además que aunque la proporción de empleo informal se ha reducido, ella se ha situado en los últimos años en Venezuela cerca del 40% y en América Latina -en general- no se ha conseguido aún una fórmula satisfactoria para lograr que la extensa población que se encuentra en ese sector ocupacional cotice para la seguridad social.

En medio de las informaciones discordantes que brindan distintas fuentes sobre la cobertura de la seguridad social en América Latina, hay una referencia bastante actualizada y confiable ²³ (Gráfico 43) que registra el porcentaje de población laboral que cotiza a la seguridad social en 18 países de la región para el 2010. Venezuela, con 41%, se sitúa en un nivel intermedio de trabajadores cotizantes, cerca del promedio de 45% para América Latina y entre las naciones con alto nivel (60% y más) y con bajo nivel de cotizantes (30% y menos).

Gráfico 43.

América Latina (18 países): Porcentaje de trabajadores que cotiza a la seguridad social (2010).



Fuente: Bosch y otros (2013; 180).

Más allá de la expansión de las pensiones, a lo que habría que añadir el importante programa de entrega de medicinas de alto costo del IVSS que revisamos en el capítulo 5, en el

²² Un horizonte de universalización de las pensiones podría aspirar a una cobertura aproximada de 90% de la población de 60 años o más, porcentaje que podría excluir a una parte de la población con altos ingresos, que no haya cotizado a la seguridad social, siempre que no requiera de esa pensión debido a imprevistos.

²³ Nos referimos a Bosch y otros (2013) cuyos registros son bastante compatibles con las fuentes nacionales y también con un referente comparativo especialmente valioso aunque menos reciente como Mesa-Lago: 2009. Vale la pena destacar que el de República Dominicana es el único registro de Bosch y otros (2013) que es marcadamente discordante con los datos de Mesa Lago (2009) en los que esta nación aparece en un nivel de cotizantes mucho más bajo, posición que reafirman otras fuentes.

marco de la seguridad social siguen pendientes una gran variedad de problemas prioritarios: desde los exigentes retos financieros del pago de las deudas por prestaciones sociales acumuladas de gran cantidad de trabajadores del sector público, que solamente han empezado a ser abordados recientemente sin que queden muy claras ni la viabilidad de las fórmulas de pago planteadas ni las previsiones para atender en el porvenir los compromisos de ese orden con el acrecentado número de trabajadores públicos activos; pasando por el desarrollo de la legislación de la seguridad social, que sigue a la espera de una normativa que regule al subsistema de salud y al subsistema de pensiones; hasta los complejos desafíos para establecer un seguro regular ante el desempleo o para afrontar los numerosos problemas laborales acumulados, en especial en el expandido sector público, problemas que se pudieron represar parcialmente por la abundancia de recursos financieros.

8.1.3 Salud y nutrición

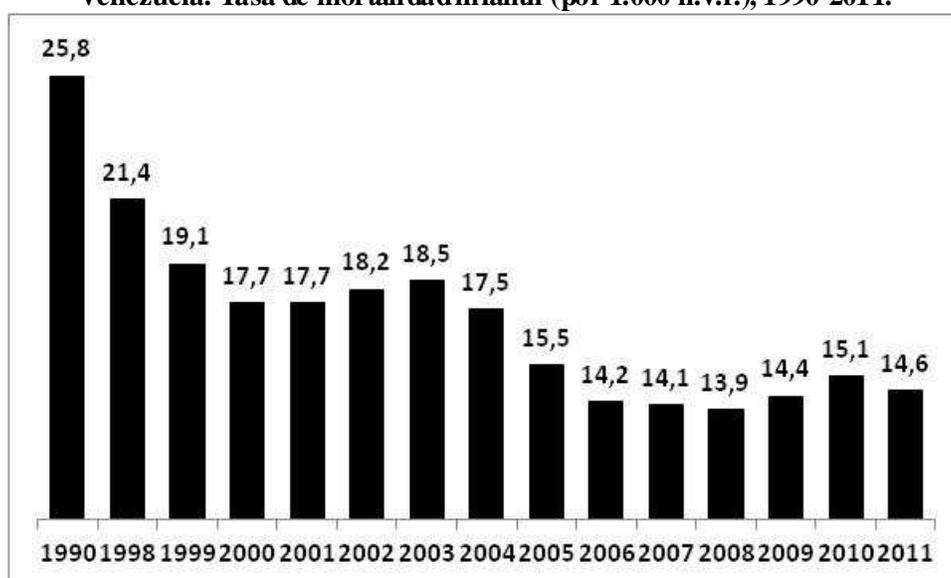
En cuanto a la salud resumiremos y complementaremos aquí algunos de los planteamientos adelantados en los antecedentes (capítulo 2) y en el abordaje de la misión Barrio Adentro (en el capítulo 5). Cabe resaltar que a diferencia de los dos primeros sectores sociales que analizamos, en los que se registran algunos logros importantes (en matrícula estudiantil y en pensiones de vejez), en salud el balance genérico es menos favorable y los avances son más modestos. Este sector es el tercero de mayor gasto en el campo social, pero parece ser uno de los más claramente afectados por la ineffectividad y por probables irregularidades en el uso de recursos financieros que se le han destinado como, por mencionar un destacado ejemplo, en el caso de las inversiones destinadas desde el 2006 para la refacción de hospitales, en el marco de Barrio Adentro 3.

Es posible que se haya producido un mayor bienestar subjetivo asociado con la salud, como consecuencia de la puesta en funcionamiento de la misión Barrio Adentro y de la accesibilidad que ella facilitó a los servicios de salud para una parte de la población. Pero esta misión, que empezó a presentar tempranamente problemas en su funcionamiento, en especial desde el 2006, no parece haber impactado de manera destacada en los indicadores objetivos, especialmente los relacionados con la prevención a los que se suponía que estaría dirigida predominantemente. Entre esos indicadores descollan la tasa de mortalidad infantil (TMI) y la razón de mortalidad materna (RMM).

La tasa de mortalidad infantil (TMI) presentó una mejora entre 1998 y el 2011 (último año disponible) al bajar desde 21,4 hasta 14,6 por 1.000 n.v.r. (Gráfico 44). Esto representa un porcentaje promedio anual de reducción (PPAR) de 2,4% que es inferior a la de los años setenta (3,6%) pero que es un poco superior a la de los críticos años ochenta (1,9%) y 1990-98 (2,1%).

Es importante indicar que el PPAR de la TMI entre 1998 y 2003 es de 2,7% y es de un elevado 7,8% entre 2003 y 2006. En contraste, en los años siguientes, en medio de variaciones menores, entre un mínimo de 13,9 y un máximo de 15,1, esa tasa fluctuó desde 14,2 en 2006 a 14,6 en 2011, dando con ello muestras de estancamiento. En años más recientes, los Boletines Epidemiológicos del MPPS para 2012 y 2013 apuntan -en sus cifras preliminares- a un probable aumento de la tasa de mortalidad infantil para estos años. Dichos boletines reportan, en cuanto a la muerte de menores de 1 año: 5.954 (2010); 5.879 (2011); 7.009 (2012); y 7.304 (2013). En conjunto esas cifras sugieren que Barrio Adentro pudo tener algún resultado en los años iniciales de su implementación (2003 al 2006) pero que luego ese efecto se diluyó²⁴.

Gráfico 44.
Venezuela: Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 n.v.r.), 1990-2011.



Fuentes: para 1990-2010: Min. Salud; para 2011 RBV: 2013.

Podría pensarse que es comprensible que la mejora de los registros sobre ese indicador se desaceleren (y hasta se estancuen) puesto que a medida que se reduce la mortalidad infantil puede decrecer también la velocidad con la que se cumple esa disminución. Pero, la comparación internacional pone en cuestión la validez de ese juicio, para el caso de valores como los que se han alcanzado en Venezuela (Gráfico 45)²⁵. Según cifras del Grupo Interagencial de la ONU (manejadas por CEPAL) Venezuela se mantiene en el 2011 en el 6º lugar en cuanto a estas TMI en América Latina, puesto al que había retrocedido por lo menos desde

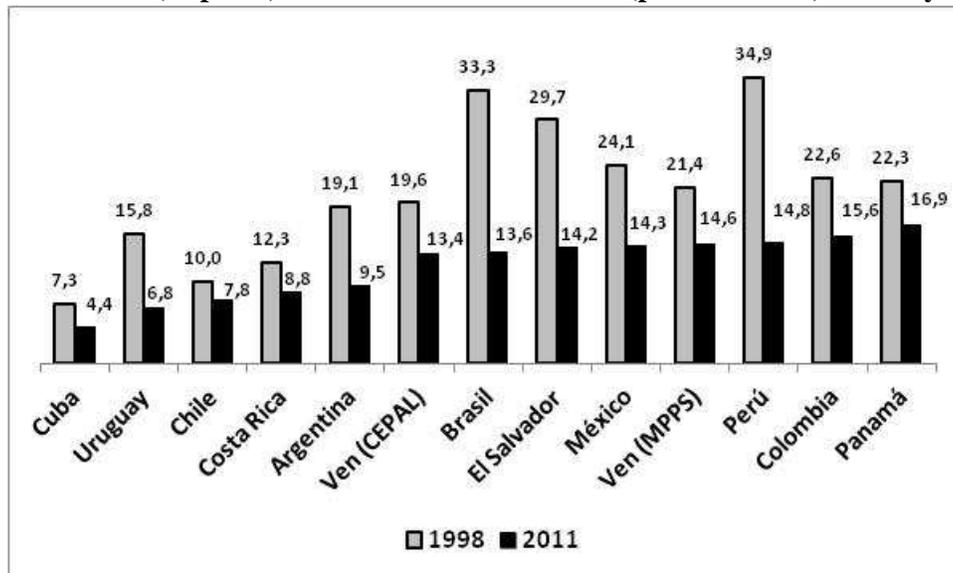
²⁴ Los Boletines Epidemiológicos han sido una muy útil fuente para acceder a información con celeridad aunque hay que resaltar que ellos brindan datos preliminares en tanto que los datos más confiables -pero de procesamiento más lento- los suministra el Anuario de mortalidad.

²⁵ Eso podría ser bastante válido para un caso como el de Cuba que con sus 4 muertes infantiles (por 1000 n.v.r.) se sitúa cerca de los más bajos registros mundiales (2 por 1.000 n.v.r.). También, es relativamente comprensible que pueda haber más lentitud entre los países que se sitúan bajo la tasa de 10. Pero hay varios casos que muestran que el ritmo de descenso puede no ralentizarse significativamente aún en estos niveles.

1990²⁶. Puede constatarse que en 1998 sólo Cuba tenía una TMI de menos de 10 por 1.000 n.v.r., en tanto que Chile había alcanzado esa tasa justamente para aquel momento. Sin embargo, para 2011 ya eran 5 los países que estaban por debajo de ese límite: además de los mencionados, Uruguay, Costa Rica y Argentina.

Gráfico 45.

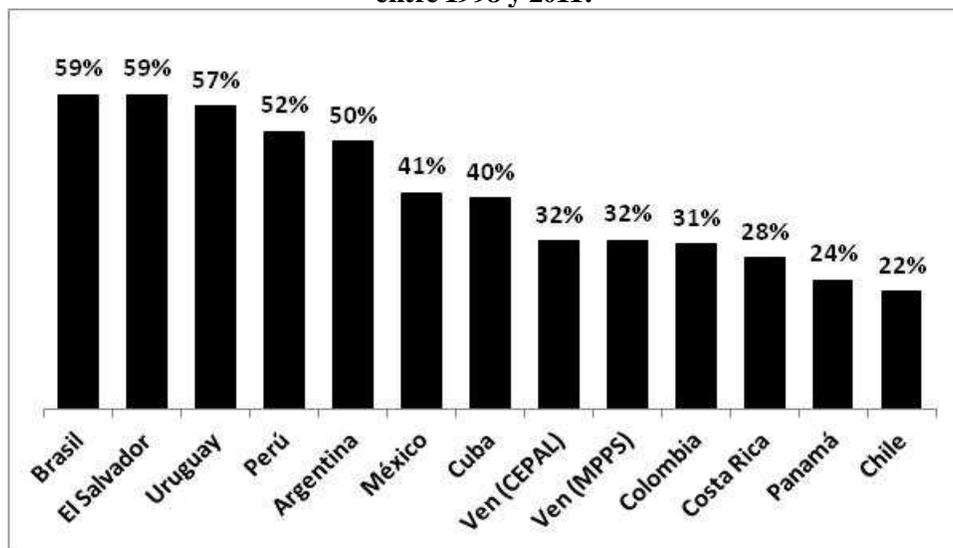
América Latina (12 países): Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 n.v.r) en 1998 y 2011.



Fuentes: CEPAL:2014a y también, para Venezuela, MPPS en RBV: 2013.

Gráfico 46.

América Latina (12 países): Porcentaje global de reducción de la tasa de mortalidad infantil, entre 1998 y 2011.



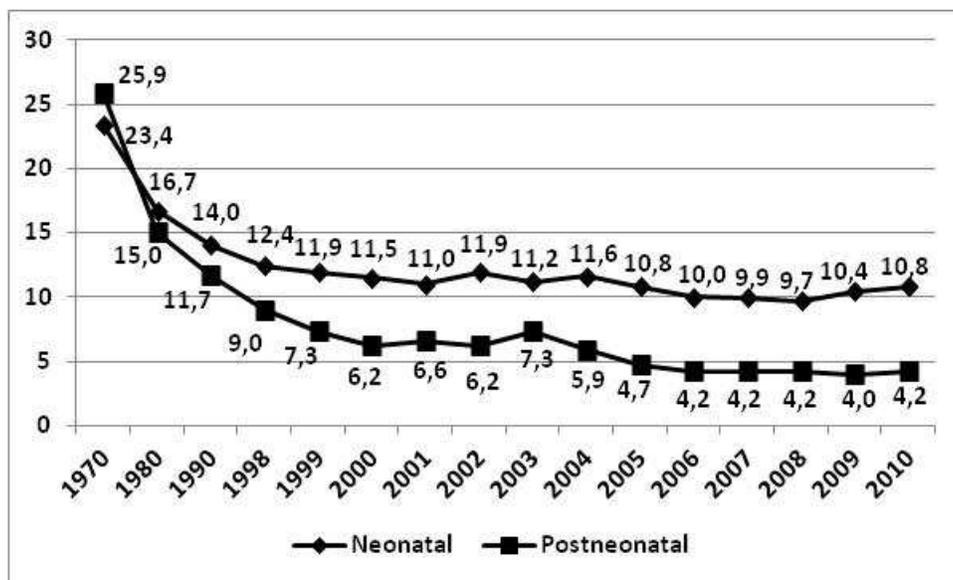
Fuente: Gráfico 45.

²⁶ Pero si, en vez de esos registros de ONU-CEPAL, se acogieran los registros del Ministerio del Poder Popular para la Salud, el país habría retrocedido al 9º lugar en el sub-continente, como se puede ver en el Gráfico 45.

En el Gráfico 46 puede verse que el decrecimiento global de la TMI en Venezuela entre 1998 y 2011 representa un descenso de rango intermedio que contrasta con el de países que estaban más atrasados que Venezuela en los registros de ese indicador para 1998, como Brasil, El Salvador, Perú o México. Pero, también es un descenso inferior al de países que ya estaban por delante de Venezuela como Uruguay, Argentina y Cuba. Es obvio entonces que el limitado ritmo de mejora venezolana no puede atribuirse a la dificultad que podría representar el nivel alcanzado por sus registros previos, como se ha planteado en ocasiones, registros que -como hemos visto- tampoco estaban entre los mejores en América Latina.

En el marco de la reflexión sobre la TMI es preocupante advertir (Gráfico 47) que la tasa que declina más acentuadamente desde 1998 es la de la mortalidad post-neonatal (28 días a 11 meses) que tiende a considerarse como la más influenciada por mejoras en el contexto económico-social, mientras que la neonatal (menores de 28 días) que es la más directamente impactada por las mejoras en el sistema de salud tiene un avance mucho más modesto. La tasa de mortalidad post-neonatal baja de 9 a 4,2 por 1.000 n.v.r entre 1998 y 2010 (último año disponible), en tanto que la neo-natal solamente baja de 12,4 a 10,8. En otros términos, mientras que el PPAR de la mortalidad post-neonatal entre 1998 y 2010 es de 4,4%, para la neonatal es de sólo 1,1%. Esto tiende a reforzar el juicio sobre la escasa efectividad que parece poder atribuirse a los cambios generados en el sector de la salud en los últimos lustros en esferas prioritarias como las referidas.

Gráfico 47
Venezuela: tasas de mortalidad neonatal y post-neonatal (por 1.000 n.v.r., 1970-2010)

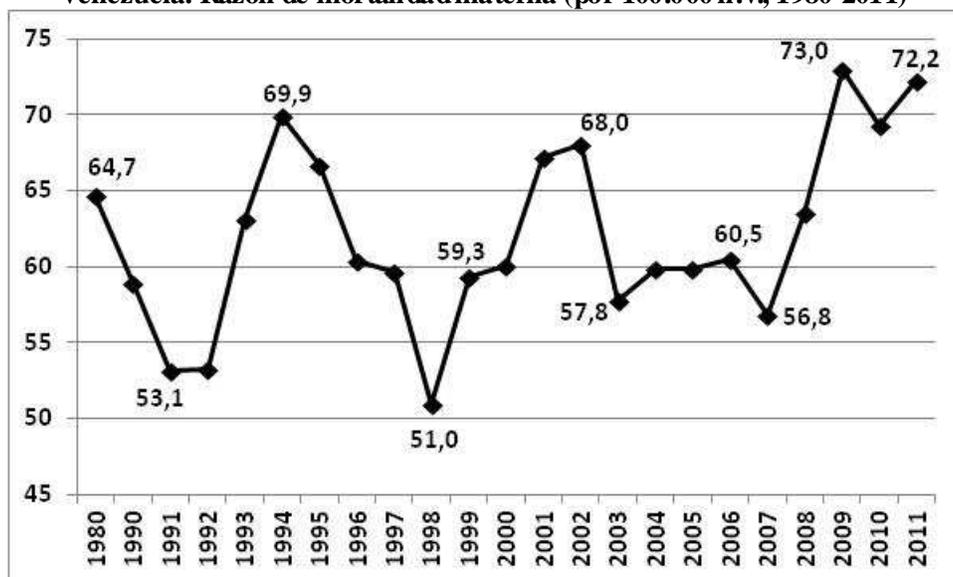


Fuente: MPPS.

Por otra parte, la razón de mortalidad materna también ha sido considerada tradicionalmente como uno de los indicadores básicos para explorar la calidad de sistema de salud. No obstante, como ya habíamos adelantado, en Venezuela este indicador muestra una tendencia al estancamiento desde comienzos de los años ochenta y su evolución más reciente apunta más bien a un cierto grado de deterioro. En 1999 la razón de mortalidad materna era de 59,3 por 100.000 n.v. y solamente en el 2003 (con 57,8) y 2007 (con 56,8) se lograron valores inferiores que aquel. De resto fluctuaron entre dichos registros mínimos y los más elevados que corresponden a 73 en el 2009 y a 72,2 en el 2011 (último año disponible).

Los Boletines epidemiológicos del MPPS para 2012 y 2013 indican –provisionalmente, como destacamos en la Nota 24- que parecen tender a mantenerse valores parecidos a esos en estos últimos años. Con respecto a las muertes maternas estos Boletines registran: 346 (2010); 377 (2011); 370 (en 2012 y 2013). Los registros de los últimos años parecen expresar, entonces, un deterioro de las condiciones de la atención materna en salud. Hay que resaltar igualmente que se suponía que Barrio Adentro 1 debía impactar favorablemente el comportamiento de este indicador que es susceptible a incidencias favorables por obra de la gestión preventiva en salud. Sin embargo, no hay evidencias de ese esperado efecto.

Gráfico 48.
Venezuela: Razón de mortalidad materna (por 100.000 n.v., 1980-2011)



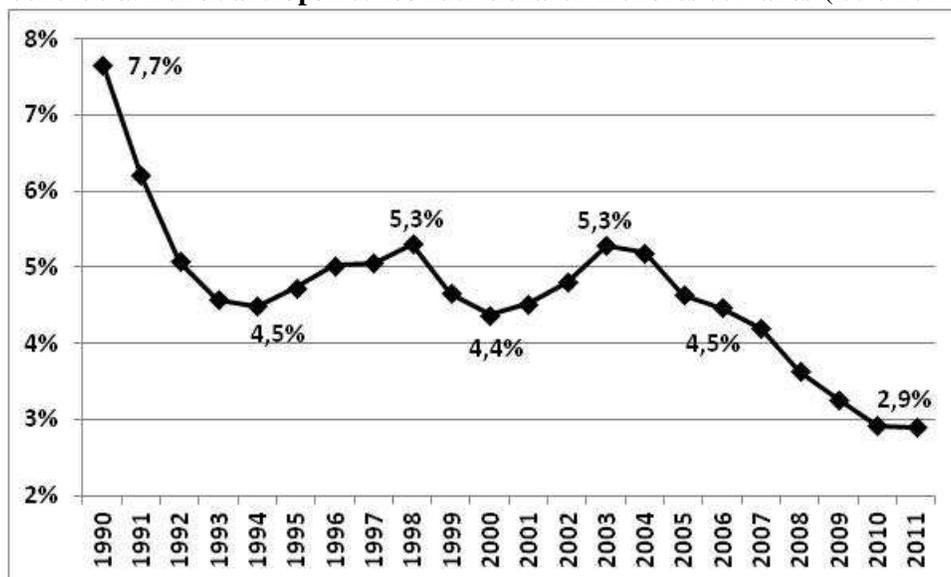
Fuente: para 1980-2010, MPPS; y, para 2011, RBV (2013).

En el marco de los objetivos de desarrollo del milenio, se incluye el propósito de detener y reducir la incidencia de ciertas enfermedades como el VIH/SIDA y la malaria, en tanto que en varios países latinoamericanos –como Venezuela- se han priorizado también –en ese marco- la lucha contra tuberculosis y el dengue. En cuanto al VIH/SIDA todavía persiste en Venezuela la tendencia al crecimiento del número de casos y la mortalidad por VIH ha

aumentado, pasando de ser la 16ª a la 12ª causa de muerte entre 1998 y 2011. Por su parte, el número de casos de dengue entre esos años -en medio de fluctuaciones acentuadas- ha tendido a incrementarse. Algo parecido ha ocurrido con la malaria, aunque con variaciones menos marcadas, si bien la tasa de mortalidad por esta causa ha bajado. Y en cuanto a la tuberculosis la incidencia también ha sido fluctuante pero con una leve tendencia a la baja y con decrecimiento también en la tasa de mortalidad por este motivo (véase RBV: 2013). En general, la persistencia de estas enfermedades *priorizadas* puede considerarse como otra evidencia de las limitaciones de la capacidad preventiva de la institucionalidad de salud venezolana.

Un área que reporta avances importantes es la *nutricional*. Sin embargo, no parecen existir estudios concluyentes sobre el grado en que esas mejoras pueden ser imputadas: al proceso de transición alimentaria y nutricional ²⁷; a la instrumentación de programas sociales (como la Misión Alimentación y/o el PAE); o, si han dependido -tanto o más- del incremento del ingreso de la población de menores recursos, especialmente desde el 2004. Más allá de esa duda, lo cierto es que hay indicadores que avalan ese avance en el campo nutricional y, más específicamente, en materia de reducción de la desnutrición.

Gráfico 49.
Venezuela: Déficit antropométrico nutricional en menores de 5 años (1990-2011)



Fuente: INN en SISOV.

El déficit antropométrico nutricional en menores de 5 años se redujo de 5,3% en 1998 a 2,9% para 2010 y 2011. Ese indicador es uno de los que se usan más frecuentemente al abordar

²⁷ Desde hace unas décadas se inició el proceso de transición nutricional que tiende a acompañar, al igual que la transición demográfica y la transición en salud, a los procesos de modernización social. Esa transición nutricional se caracteriza por combinar la persistencia a de la desnutrición con la expansión de la malnutrición por exceso. Dicha transición se desaceleró en el marco del empobrecimiento de los años ochenta y noventa.

el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y que se han destacado al mencionar los logros de Venezuela que se ha hecho acreedora de un reconocimiento de la FAO como uno de los países que ha reducido más intensamente la desnutrición en el mundo.

Sin embargo, no se puede dejar de señalar que los ODM están referidos a metas con un plazo relativamente largo y que, en casos como el mencionado, el año-base es 1990. Para ese año, dicho déficit nutricional afectaba a 7,7% de los niños de menos de 5 años y se redujo a 5,3% en 1998 como puede verse en el Gráfico 49, aunque hay que advertir que habría llegado a valores aún menores para 1993-95. Pero, también es importante señalar que si bien el PPAR de ese déficit es de 0,23% entre 1990 y 2011, la disminución es mucho más intensa entre 1990-98 (cuando alcanzó 0,3%) que en 1999-2011 (cuando registró 0,18%). Esto implica que ese logro no puede atribuirse exclusivamente a las gestiones desde 1999 en adelante. En cualquier caso se trata de una importante referencia sobre el esfuerzo que, en el marco de la transición nutricional e independientemente de las ineffectividades y carencias que pudieron marcarlo, parece haber realizado el país desde 1990 para intentar disminuir las graves afecciones en materia de desnutrición que podía implicar la acrecentada pobreza de los noventa y sus importantes remanentes en el nuevo milenio.

Cuadro 18.
América Latina: Proporción de población que padece hambre
(para los años 1990-92; 2007-09; 2010-12)

	1990-92	2007-09	2010-12
Argentina	<5	<5	<5
México	<5	<5	<5
Uruguay	7,3	<5	<5
Chile	8,1	<5	<5
Cuba	11,5	<5	<5
Venezuela	13,5	<5	<5
Costa Rica	<5	<5	6,5
Brasil	14,9	7,8	6,9
Honduras	21,4	11,6	9,6
Panamá	22,8	13,1	10,2
Perú	32,6	15,9	11,2
El Salvador	15,6	11,3	12,3
Colombia	19,1	12,5	12,6
Rep.Domin.	30,4	15,9	15,4
Ecuador	24,5	19,6	18,3
Nicaragua	55,1	23,9	20,1
Bolivia	34,6	27,5	24,1
Paraguay	19,7	16,8	25,5
Guatemala	16,2	30,2	30,4
AL	13,6	8,1	7,7

Fuente: FAO (2013).

La importancia del avance en materia nutricional también puede constatarse en el Cuadro 18 tomado de la FAO, en el que Venezuela aparece como uno de los 6 países latinoamericanos con menos del 5% de población que padece de hambre en América Latina y que sería uno de los que muestra avances más significativos con respecto a los valores de 1990-92²⁸.

Los registros de las tasas de mortalidad por deficiencias de la nutrición según grupos de edad (Cuadro 19) ratifican la disminución de las manifestaciones más severas de la desnutrición en el país en los años más recientes. Como puede verse, los valores de esa tasa en 1998 tienen algún decrecimiento entre 1999 y 2002 aunque vuelven a subir en el 2003 a lo que será -desde entonces- su nivel máximo, cuando regresan a valores parecidos a los de 1998. Pero luego, desde el 2003 en adelante, esas tasas tienden a declinar hasta alcanzar su más bajo nivel en 2009 para repuntar levemente en el 2010 (último año disponible). Estos últimos registros son significativamente inferiores a los de 1998.

Cuadro 19.
Venezuela. Tasa de mortalidad por deficiencias de la nutrición (entre 100.000 habitantes), según grupos de edad seleccionados: 1998-2010.

	menos de 1 año	1-4 años	5-14 años	Total población
1998	82,9	11,7	0,8	4,9
1999	60,8	9,8	0,7	4,3
2000	51,4	11,2	0,7	3,8
2001	56,7	11,5	0,8	4,0
2002	64,1	10,8	0,4	3,8
2003	80,6	16,0	0,8	5,2
2004	43,7	9,7	0,4	3,7
2005	23,7	4,5	0,3	2,4
2006	25,0	4,8	0,3	2,3
2007	21,0	4,7	0,4	2,2
2008	20,5	3,4	0,3	2,0
2009	16,0	2,9	0,2	1,8
2010	17,9	3,8	0,4	2,0

Fuente: MSAS o Min. Salud en SISOV: 2014.

²⁸ Hay que advertir, sin embargo, que la propia FAO indica que las cifras más recientes no son estrictamente contrastables con las de años anteriores porque ese organismo está adelantando un esfuerzo de revisión metodológica que limita la validez de esa comparación. Por otro lado, hay que insistir en que así como en los años noventa puede plantearse la idea de que la reducción de la desnutrición podría estar asociada con efectos de los programas sociales, puesto que la pobreza y la pobreza extrema fluctuaron pero no declinaron entre 1990 y 1998, desde 1999 -y en especial desde el 2003- en adelante podrían existir incidencias de programas sociales (como el PAE y la Misión Alimentación) en esa reducción pero también efectos de la disminución de la pobreza de ingresos, en un grado incierto de influencia en cada caso.

Así mismo, cuando se revisan las principales causas de muerte en el país (MPPS:VA) puede constatarse no solamente que baja la mortalidad por deficiencias de la nutrición sino que crece significativamente la mortalidad por diabetes entre 1998 y 2011 (pasando de 4,9% a 6,9% de los casos), que es uno de los motivos de mortalidad más claramente asociados con la malnutrición por exceso (sobrepeso y obesidad), lo que evidencia la creciente significación de otros problemas en el campo nutricional que, sin embargo, no desplazan el lugar de la desnutrición como problema de máxima prioridad.

Es también importante indicar que uno de los mayores cambios entre las causas de muerte que antes mencionamos es el debido al aumento de los homicidios y suicidios. De ser la 7ª causa en 1998 con una tasa de 3,9% en 1998 pasa a ser la 5ª causa en el 2011 con un porcentaje de 6,8% del total de las muertes. Se trata probablemente de la causa que involucra una mayor proporción de *años de vida perdidos*, por la población especialmente joven que es víctima mayoritaria de la violencia. A ello hay que adjuntar el gran número de lesionados y heridos que quedan con afecciones frecuentemente graves y prolongadas que repercuten negativamente en su desempeño social. Estas son algunas de las varias razones por las que la seguridad personal tiende a ser entrelazada crecientemente con el análisis de las condiciones sociales de vida de la población.

8.1.4 Vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos

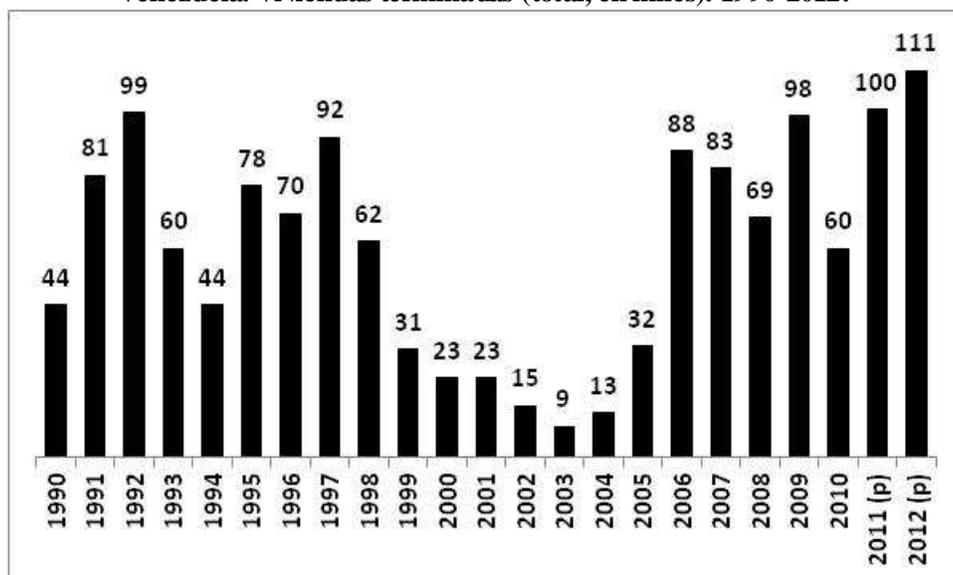
En lo que respecta a la gestión en vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos entre 1999 y 2012, puede decirse –genéricamente- que ella fue inefectiva y de resultados limitados. Este sector se situó en el cuarto lugar de las erogaciones sociales, como vimos en el capítulo 4. Globalmente, puede resaltarse a ese respecto que la construcción de viviendas fue comparativamente reducida, en tanto que la “calidad del medio urbano” (según la designación que gusta utilizar Marco Negrón) tendió a moverse -en la mayor parte del país- entre el estancamiento y el deterioro, mientras que los servicios domiciliarios (agua, telefonía, electricidad, gas, aseo, etc..) mostraron desempeños variables.

Podemos diferenciar tres etapas en materia de vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos, durante el período 1999-2012:

- 1999-2005: es la etapa de más escasa construcción de viviendas;
- 2006-2010: mejora la producción de viviendas, pero tiende a acentuarse el deterioro urbano y de ciertos servicios domiciliarios (como electricidad y gas), en medio de una reducción del gasto del sector público hacia el conjunto de este sector, descenso que puede haberse expresado -en particular- en la creciente desatención hacia muchas de las ciudades y pueblos venezolanos que destacan diversos expertos.

- 2011-12: se expande la construcción de viviendas, en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV), con los problemas de calidad de las edificaciones y de la inapropiada adaptación al entorno urbano así como de las razonables dudas sobre la sostenibilidad y perspectivas a futuro de esta iniciativa, cuestiones que abordamos en el capítulo 5.

Gráfico 50.
Venezuela. Viviendas terminadas (total, en miles): 1990-2012.



Fuentes: Para 1990-2010: CONAVI; Min. Infraestructura; Cámara de la Construcción; y, BCV en Urdaneta y Grisanti: 2011. Para 2011-12: Viviendas construidas por sector público y privado (excluyendo "construcción popular") según Rafael Ramírez en *El Universal* 28-12-2012 y total de viviendas de GMVV en MV&H: 2013.

Las viviendas terminadas durante 1999-2012 se estiman en un total de 755 mil que significaron un promedio anual de 54 mil y de 2,0 viviendas por cada 1.000 habitantes²⁹. A ese respecto, en concordancia con las tres etapas antes comentadas se puede constatar (Gráfico 50) que:

- Entre 1999 y 2005: hubo un promedio anual de 21 mil viviendas que representan 0,8 viviendas por cada 1.000 habitantes. El sector público produjo 69% de ellas y el privado 31%.
- Entre 2006 y 2010 hubo un promedio anual de 80 mil viviendas que representan 2,8 viviendas por cada 1.000 habitantes. El sector público produjo 46% de esas viviendas y el privado 54%. Es muy posible que esta participación del sector privado pueda explicar que, a pesar de la reducción del gasto del sector público en estos años, haya crecido la producción de viviendas, en el marco de una mejora de la capacidad de consumo de una parte de la población en esta época de bonanza petrolera (especialmente 2005-08). También

²⁹ Estos son los datos de acuerdo a las fuentes que hemos utilizado, selección que explicaremos en el Recuadro 8. Debemos adelantar -en todo caso- que la escogencia de esas fuentes no afecta *sustancialmente* el análisis para el conjunto del período 1999-2012 con respecto al que resultaría del uso de alguna otra alternativa válida

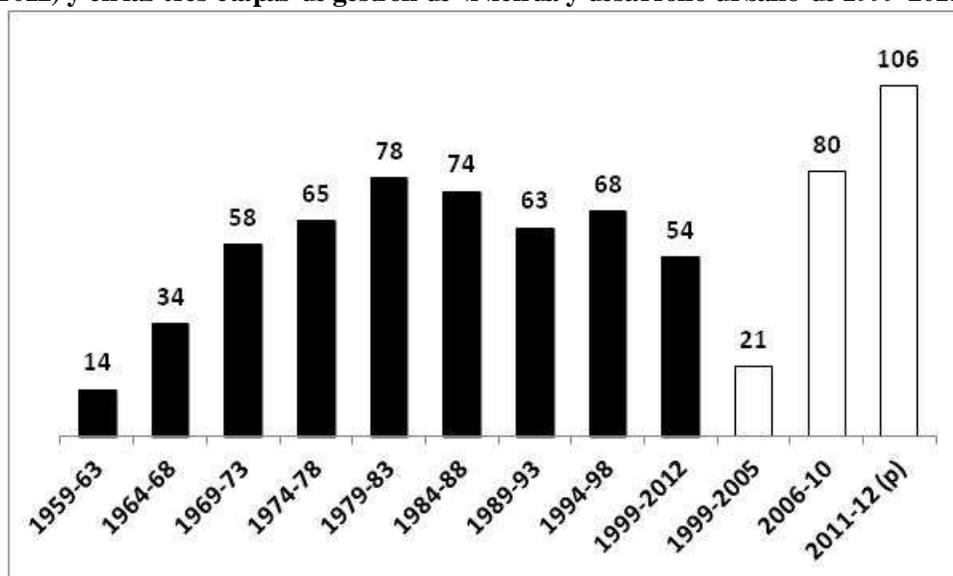
es probable que aquella disminución de los desembolsos fiscales haya afectado en especial, en esta etapa “viviendista”, a la comparativamente descuidada esfera de desarrollo urbano y a ciertos servicios domiciliarios.

- En 2011-12 se produjo un promedio anual de 106 mil viviendas que representan 3,6 viviendas por cada mil habitantes. El sector público produjo 55% de ellas y el privado 45%.

Parte de las estimaciones expuestas en las tres etapas mencionadas sobre los promedios anuales de viviendas terminadas y sobre su significación relativa entre cada mil habitantes están ilustradas en los Gráficos 51 y 52. Pero, también estos Gráficos brindan importantes referencias para comparar esos promedios con los otros períodos presidenciales desde 1959.

Gráfico 51

Venezuela: Promedio anual de viviendas terminadas (en miles), por períodos presidenciales (1959-2012) y en las tres etapas de gestión de vivienda y desarrollo urbano de 1999-2012.



Fuentes: Para 1959-1998, Cámara Venezolana de la Construcción en Urdaneta y Grisanti; 2011. Para 1999-2012, Gráfico 50.

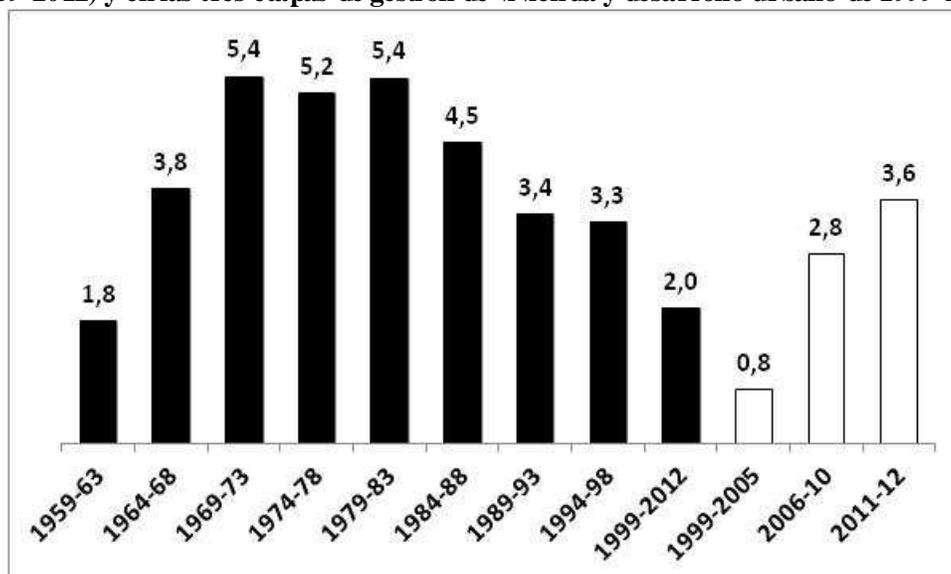
En cuanto a esas comparaciones históricas puede verse en el Gráfico 51 que el promedio anual de 54 mil viviendas terminadas, para 1999-2012, es el más bajo desde los años sesenta. Por otro lado, también puede apreciarse que, en cifras absolutas, la producción de viviendas es muy relevante para el 2006-2012.

Sin embargo, a ese respecto hay que insistir en que, en especial en el campo de vivienda, es fundamental considerar las estimaciones relativas (como la ponderación de la construcción de viviendas por mil habitantes) antes que las cifras en números absolutos, sobre todo cuando –como en este caso– hay un déficit habitacional que, independientemente de su fórmula de cálculo ya era muy importante en 1998 y que se expandió mucho más en los años siguientes. En estos términos relativos (Gráfico 52) puede verse que: el promedio anual de 1999-2005 (0,8 viviendas terminadas por 1.000 hab.) es el más bajo de todos los períodos

presidenciales considerados; el de 2006-2010 (2,8) es un promedio que únicamente supera al registro del período de Betancourt (1959-1963)³⁰; y, el promedio de los dos años de Misión Vivienda (3,6 por 1.000 hab.) solamente es mayor a la construcción de viviendas en aquél período y durante los años noventa, en tanto que sus cifras son inferiores a las de los años 1964 hasta 1988.

Gráfico 52

Venezuela: Promedio anual de viviendas por cada mil habitantes por períodos presidenciales (1959-2012) y en las tres etapas de gestión de vivienda y desarrollo urbano de 1999-2012.



Fuentes: Para 1959-1998, Cámara Venezolana de la Construcción en Urdaneta y Grisanti; 2011. Para 1999-2012, Gráfico 50 y, Población en INE:2014a. Cálculos propios.-

La visibilidad de las construcciones (terminadas o no) de la GMVV y la intensa publicidad oficial alrededor de ellas pueden crear otra impresión. Pero, las estimaciones comparativas antes expuestas brindan un referente para una apreciación más adecuada sobre los alcances de esos avances y sobre los retos que están asociados con este campo.

Recuadro 8:

Escogencia de las estimaciones estadísticas sobre la vivienda e implicaciones de esa selección.

Hay distintas estimaciones relacionadas con la construcción de viviendas. Esta “diversidad estadística” no es un problema nuevo, pero parece haber adquirido una especial complejidad en los años recientes. Ante ese hecho nos inclinamos por usar los registros para 1999-2010 reunidos por Urdaneta y Grisanti:2011 y luego, para los años 2011-12, trabajamos con registros directamente proporcionados por

³⁰ Es interesante puntualizar que en el período de Betancourt la construcción de viviendas fue afectada por las complicaciones derivadas de: los importantes retrasos acumulados al final del régimen perezjimenista en los pagos de deudas hacia empresas privadas constructoras; la crisis fiscal que afectó al naciente régimen democrático; y, por la salida de muchos constructores extranjeros –debido a temores políticos o incertidumbre económica– que habían desarrollado obras durante la dictadura (Cilento y Fossi: 1998).

el Min. Vivienda y Hábitat aunque, por razones que ampliaremos en un momento, excluimos de esos registros las viviendas “auto-construidas” por la población, puesto que ellas no han sido contabilizadas para los registros de los otros años considerados en este análisis, es decir ni para 1959-1998 ni para 1999-2010. La escogencia de estas fuentes y de esa “delimitación” de las cifras es la que explica los datos de los Gráficos 50,51 y 52 que suponen, en resumen, que para 1999-2012 se habrían construido 755 mil viviendas, con un promedio anual de 54 mil y de 2 viviendas por cada mil habitantes. A continuación veremos algunos de los principales contrastes de estas estimaciones con otras alternativas de registro y destacaremos las razones básicas para haber optado por ellas.

Una estimación oficial “optimista” podría obtenerse a partir de los datos ofrecidos por el Ministro de Vivienda Ricardo Molina para 1999-2010 (en *El Universal*, 18-02-2011) sumándole a estos los registros oficiales totales para la Gran Misión Vivienda Venezuela para 2011-12. De esas fuentes resultaría que, entre 1999 y 2012, se habrían producido en el país 941.266 viviendas, con un promedio anual de 67 mil y de 2,5 por cada mil habitantes. Aunque se trata de unos datos bastante más favorables que los que hemos utilizado en nuestro análisis (que contabilizan 186 mil viviendas menos), aún esas estimaciones brindan resultados comparativamente modestos si consideramos que el promedio anual estimado de viviendas para el período 1959-98 fue de 4,1 por mil habitantes (Gráfico 52), promedio significativamente superior al de 1999-2012. Se trata entonces como hemos dicho –en esos términos relativos- del peor rendimiento comparativo en la construcción de viviendas con respecto a todos los gobiernos democráticos precedentes, a excepción del de Rómulo Betancourt (1959-63)³¹.

Debemos aclarar, en todo caso, los motivos por los que escogemos otras alternativas con respecto a esos registros. Por un lado, según los datos proporcionados por el Ministro Molina a inicios del 2011, entre 1999 y 2010 se habrían construido unas 595.164 viviendas: 310.284 producidas por el sector público (52%) y 284.880 por el sector privado (48%). El total significaría un promedio anual de 50 mil viviendas y de 1,9 viviendas por cada 1000 habitantes. Sin embargo, en la revisión de distintas fuentes “confiables”, los datos *desagregados* por año que hemos conseguido –hasta ahora- son los proporcionados por Urdaneta y Grisanti:2011, desagregación que es el principal motivo por el cual los usamos para nuestros Gráficos relativos a 1999-2010; debemos advertir, sin embargo, que estos registros podrían tener alguna subestimación al totalizar 544 mil viviendas, lo que supone un promedio anual para ese período de 45 mil viviendas y de 1,7 viviendas por cada mil habitantes³², cifras inferiores a las planteadas por el Ministro pero con las que no se presenta una diferencia extrema y que tienen una distribución similar entre construcción pública (52%) y privada (48%).

Pero, más allá de esa diferencia “menor”, el desacuerdo importante –por razones que nos parecen bien fundamentadas- se asocia con la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV) que revisamos en el capítulo 5 y que, según estimaciones oficiales, habría construido 146.022 viviendas en 2011 y 200.080 en 2012 para un total de 346.102 viviendas en ese bienio (MV&H: 2013). Ello significaría un promedio anual de 173 mil viviendas y de 5,9 viviendas por cada mil habitantes para el 2011-12 lo que contrastaría marcadamente con el rendimiento de los años anteriores. Sin embargo, el problema no reside –obviamente- en ese contraste en sí mismo, sino en que la tradición de los registros de vivienda desde

³¹ Vale la pena puntualizar que, en materia de vivienda, la ponderación por mil habitantes subestima –desde un punto de vista comparativo- la demanda de años recientes con respecto a la de hace algunas décadas, en casos como el venezolano. Eso se debe a la reducción del tamaño (nº de miembros) de los hogares que hace que la demanda de viviendas por cada mil habitantes sea mayor, ya que se forman más hogares entre ese mismo número de pobladores y cada hogar tiende a aspirar a una vivienda. Esto es, en todo caso, tan sólo una precisión acerca de ese cálculo, cuya validez comparativa general se reafirma en los términos aquí planteados.

³² Aunque, como puede verse, se trata de una cantidad inferior a la divulgada por el Ministro Molina, la usaremos por ser más detallada y porque, además, no afecta *sustancialmente* los resultados del análisis: sea un promedio anual de 1,7 o de 1,9 viviendas (por 1.000 habitantes) para ese período 1999-2010, este solamente estaría cercano a la tasa correspondiente al período de Betancourt, quedando muy por debajo de todos los otros períodos presidenciales entre 1963 y 1998 (Gráfico 52).

1959 hasta 2010 (incluyendo los del Ministro Molina para 1999-2010, antes citados) parecen haberse ceñido a la producción de viviendas por parte del sector público y del privado, excluyendo las distintas variantes de “auto-construcción” o de construcción popular. Esto implica que para mantener la coherencia de la serie histórica desde 1999 (y/o desde 1959) requiere normalizarse estadísticamente el dato para el 2011-12 lo que supone que se excluyan esos registros (de auto-construcción/construcción popular) en este período. Esto es lo que hicimos con los datos estimados para 2011-2012.

Con respecto a esta última opción cabe subrayar que si existieran datos confiables para una prolongada cadena de años, ellos podrían haberse usado, aunque siempre debería mantenerse la diferenciación entre construcción privada, pública y diversas formas de construcción popular. Así mismo deberían diferenciarse en este último caso si se trata de mejoras o si se trata –propiamente- de la creación de una nueva vivienda. Pero, esa alternativa no existe.

Dice Negrón que “la auto-construcción en los sectores informales ha tenido un peso altísimo en la producción de viviendas en nuestro país, pero nunca sus productos se han incluido en la contabilidad de las políticas de vivienda” (Negrón en *Tal Cual*, 08-01-2013). También Alberto Lovera, en el Informe Social del ILDIS de 1995, destacaba que las estadísticas oficiales informaban sobre la producción habitacional del Estado y del sector privado pero no sobre las auto-producidas en los barrios. Estas últimas podrían representar la mitad o más de las viviendas generadas en 1974-84, apreciación que comparten tanto Lovera como Baldó (2010), aunque esta última experta extiende esa valoración al conjunto del último medio siglo de las principales ciudades venezolanas. Estas estimaciones permiten plantear que la no contabilización de la construcción popular en los últimos años (y en especial en la GMVV) no parece perjudicar notablemente su comparación con períodos anteriores puesto que ella también ha tenido el principal protagonismo en la creación de viviendas en épocas previas, aunque no se hayan producido datos precisos.

Otro asunto que vale la pena mencionar es que desde hace años se ha cuestionado que los registros no distingan satisfactoriamente, en distintos períodos de gestión, los tipos de alternativa habitacional que se brindan: si son solamente núcleos de vivienda o son soluciones integrales, entre otras posibilidades. En ese sentido, el Ministro Molina manifiesta que las viviendas desde 1999 son mucho más grandes y de mucha mayor calidad que las precedentes. Este problema es importante para el debate sobre la calidad de las viviendas contabilizadas en los programas de vivienda y acerca de su comparación³³. Sin embargo, se trata de una propuesta de corrección que no cuenta con alternativas viables de solución en los registros disponibles.

En la reflexión sobre este sector no hay que perder de vista que la vivienda no puede ser analizada en abstracto, sino que debe asociarse con la planificación urbana que influye decisivamente en la calidad de vida de quienes la habitan. Un análisis en esta dimensión es complicado por la gran cantidad y diversidad de casos y por la escasez de indicadores consolidados. Pero, el balance de algunos reconocidos expertos puede resultar un muy útil referente en estas materias.

De manera taxativa Josefina Baldó manifestaba en 2010 (*El Universal*; 06-06-2010) que en Venezuela no se contaba con una política coherente y sostenida en materia habitacional, lo que puede asociarse con la improvisación y discontinuidad que hemos referido como una de

³³ Hay una discusión abierta acerca del costo-efectividad de las alternativas para atender a grupos más extensos de población, según las posibilidades que tengan de financiar total o gradualmente sus viviendas.

las fuertes tendencias de la política social desde 1999. Por el contrario lo que había llegado a predominar eran “planes de corto alcance, caprichos, ocurrencias espasmódicas, decisiones intempestivas que responden a alguna emergencia”.

Baldó contrastaba esa realidad con la existente en 1999-2000 cuando le correspondió ser Presidenta del CONAVI. Para esa época “ (...) había una política de vivienda con seis programas (uno para gente en situación de calle, otro de rehabilitación de barrios, otro para mejora de viviendas populares, otro para rehabilitación de urbanizaciones populares, uno para el desarrollo de viviendas progresivas y un último para la clase media) que abarcaba a casi toda la población; pero esa política fue abandonada”. Al comparar la situación de los barrios caraqueños en ese momento (2010) con respecto a la de 1998 Baldó apreciaba que “(...) el estado físico de los barrios es mucho peor, es deplorable: se han densificado de manera desordenada, los servicios han decaído, se invadieron espacios preservados para proyectos que nunca se hicieron y la inseguridad se ha disparado”.

Más recientemente Marco Negrón planteaba, en un balance coincidente con el anterior, que: “Venezuela es el segundo o tercer país más urbanizado de América Latina, pero en términos cualitativos, además de presentar un cuadro precario en comparación con sus pares de nuestra región, nuestras ciudades registran un franco deterioro respecto a su propio pasado (...)” (*Tal Cual*; 09-07-2013). En una útil referencia comparativa, ese experto comenta que en el ranking sobre las “mejores ciudades de América Latina para hacer negocios” (clasificación que ha producido la Revista “América economía”, desde el 2001) Caracas se ha ubicado sistemáticamente en los últimos lugares, con una tendencia al empeoramiento de todos los indicadores relevantes. La capital venezolana puede considerarse como un buen ejemplo sobre el deterioro de la calidad del medio urbano en Venezuela, calidad que -a decir de Negrón- es fundamental para el éxito de las ciudades, éxito que a su juicio no ha sido objeto de preocupación para el gobierno venezolano desde 1999 (*Tal Cual*; 05-06-2007 y 07-08-2012).

Finalmente, en cuanto a los servicios domiciliarios, el balance resulta variado. En casos como el de la telefonía se ha alcanzado una mejora, aunque esta sea especialmente destacada más que por medio de servicios fijos en hogares o en comunidades, a través del acceso a los servicios particulares mediante celulares. En cuanto al agua potable y a la recolección de aguas servidas por redes los registros tradicionales también muestran un avance. Las viviendas atendidas por acueducto pasaron del 93,1% del total de viviendas en 1998 al 94,3% en 2011. También la recolección de aguas servidas por redes que cubría a 72,4% de las viviendas en 1998 llegó a 75,5% en 2011 (datos para los 2os. semestres de la EHM del INE en SISOV: 2014). Pero, más allá de esos registros y de la contribución que prestaron las Mesas Técnicas de Agua en zonas de escasos recursos económico-sociales, puede estimarse que persisten fuertes problemas en la regularidad del acceso al servicio de agua.

El acceso a los servicios de electricidad muestra igualmente un leve avance en los registros, pasando de una cobertura de 98,5% de las viviendas en 1998 a 99,5% en 2010 (SISOV en PROVEA: VA -012-). No obstante, se ha producido un drástico deterioro de la calidad del servicio eléctrico en comparación con finales de los noventa. Las fallas de suministro han sido sumamente marcadas, haciéndose especialmente notables desde el año 2010. Así mismo, aunque pueda haberse ampliado en algún porcentaje la red de gas directo, los servicios de gas por bombona han sufrido un grave deterioro que ha creado una escasez acrecentada de ese bien, sobre todo desde el año 2011.

Es interesante señalar en este balance que se ha reducido la precariedad habitacional que puede explorarse mediante el análisis de las tres necesidades básicas insatisfechas (NBI) más directamente asociadas con la calidad de la vivienda. En esa clasificación de NBI los *hogares sin servicios básicos* –muy relacionados con datos como los antes expuestos- pasan de 15,7% en 1998 a 9,7% en 2012; las *viviendas inadecuadas* tienen una leve disminución de 6,6% a 5,2% entre esos años; y, las viviendas con *hacinamiento crítico* se reducen de 14,6% a 10,5% (INE:2014a).

Hay que puntualizar que aunque la gestión social del Estado tenga incidencia en esos indicadores, especialmente en el primero de ellos, igualmente su comportamiento puede ser influido por el aumento de la capacidad económica de los hogares: esos indicadores expresan pero también son impactados por la reducción de la pobreza. En el caso del tercer indicador, el hacinamiento crítico, cobra también un papel importante la “transición demográfica” que aminora el porcentaje de población económicamente dependiente (combinación de menores de 15 y mayores de 64 años) en los hogares, lo que incide muy directamente en una potencial disminución del hacinamiento³⁴.

A pesar de esa mejora de los indicadores de NBI asociados con la vivienda o de otros registros de disminución de la precariedad habitacional, no parecen existir estimaciones que planteen que el déficit habitacional ha descendido para los últimos años en comparación con finales de los años noventa y, por el contrario, tiende a apreciarse una expansión variada pero siempre muy importante de ese déficit³⁵. Considerando que se estima que los requerimientos anuales de nuevas viviendas son de 100.000 unidades (o más), la expansión de los años 2011 y 2012 habría estado bastante cerca de esa demanda y en todos los años previos el déficit acumulado habría aumentado³⁶.

³⁴ La razón de dependencia total pasó de 92,1% en 1971 a 70,7% en 1990, 61,3% en 2001 y 49,3% en el 2011, lo que resalta drásticamente los cambios ocasionados por la transición demográfica (INE: 2012a).

³⁵ Véanse Cámara Venezolana de la Construcción –CVC- en Urdaneta y Grisanti: 2011; y CONAVI-INE, Fundación de la Vivienda Popular -FVP; y CVC en PROVEA:VA -2012-. La dificultad de acceder a una vivienda independiente es un problema que destaca en el caso de los jóvenes –desde hace varios lustros- y que ha incrementado la tendencia a posponer su autonomización para formar una familia y un hogar propios.

³⁶ Interesantes diferenciaciones entre los tipos de déficit en materia de vivienda (estructural, funcional, bruto y neto) son aportadas por ILDIS:VA -1995- y PROVEA:VA -2012-.

Algunas de las últimas referencias nos aproximan a los indicadores económico-sociales, como la pobreza, a los que nos referiremos a continuación para explorar la relación básica que se les pueda atribuir con la política social. Al final de este capítulo retomaremos, a modo de cierre, el balance sobre los indicadores sociales que hemos tratado.

8.2 La política social y los resultados económico-sociales

La investigación sobre la política social podría limitarse al análisis de sectores como los antes expuestos, si se asumiera una concepción restringida de esa política, siendo que ellos se han valorado tradicionalmente como los sectores sociales más importantes. Pero una visión más extensa de la política social, como la que hemos adoptado, debe incluir también las principales áreas de acción social-económica y de protección social (destinada a los grupos vulnerables), que remiten prioritariamente –en la delimitación establecida para este trabajo– al estudio del empleo, del ingreso y de la pobreza.

El comportamiento de estas tres variables es condicionado predominantemente, en una perspectiva global, por la estructura, modelo y política económicas³⁷. Pero, la política social puede tener una influencia significativa en dichas variables tanto por: 1) las oportunidades y/o capacidades sectoriales (educativas, de salud, de seguridad social, y de acceso a la vivienda y servicios urbanos, entre otras) que ella brinde, con las repercusiones que esto tiene en el empleo y el ingreso de la población; 2) por las transferencias monetarias o servicios particulares que se pueden destinar hacia determinados grupos sociales, como los que están en pobreza; y, 3) por las políticas social-económicas activas (legislación para el empleo, educación para el trabajo, ampliación de la ocupación pública, fomento del empleo privado, medidas de salario-ingreso mínimo, etc...) que se pueden adoptar en busca de revertir ciertos niveles de desocupación o de informalidad o para afrontar insuficiencias en los ingresos laborales.

La pobreza, por su condición multifactorial y por su centralidad como problema estratégico para la sociedad y para la intervención pública, nos servirá como punto de partida y núcleo argumentativo para ir abordando las otras dos variables que hemos priorizado. En este recorrido iremos explorando el grado en que la política social pueda haber contribuido a modificar las variables mencionadas.

8.2.1 La pobreza en el centro

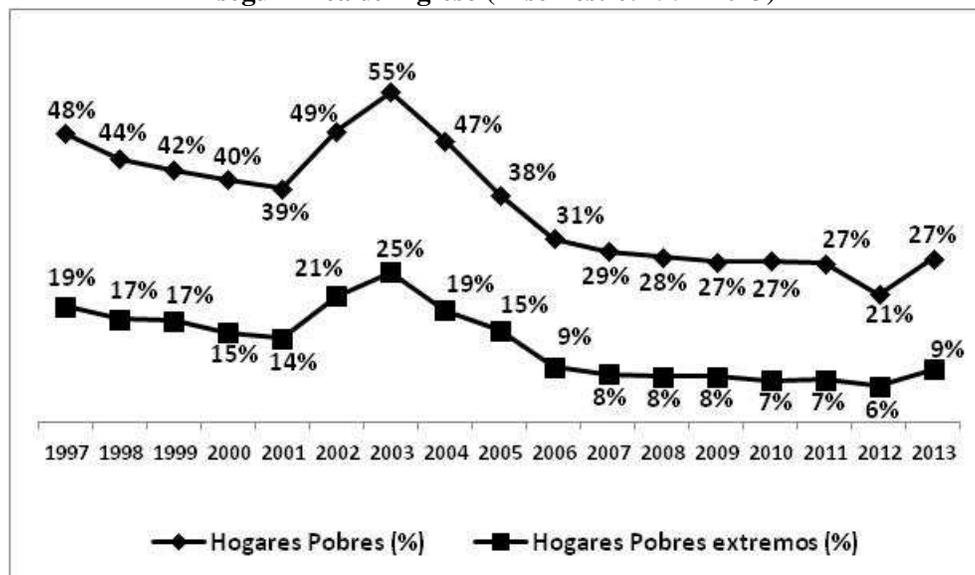
La pobreza está fuertemente asociada con el ingreso en sus dos definiciones más comunes: de manera directa y explícita en la propia designación, cuando se la aborda desde la

³⁷ El efecto de la dinámica y política económica en la pobreza es decisivo tanto cuando se la define según la metodología de líneas de ingreso como cuando se la enfoca mediante la de NBI aunque, en este último caso, puede apreciarse una repercusión más directa de las políticas sociales (educativa, de vivienda y servicios urbanos y de planificación familiar, en especial) y de los cambios socio-demográficos en el comportamiento de la pobreza.

metodología de líneas de ingreso; o de manera implícita, cuando se la define mediante las necesidades básicas insatisfechas (NBI), puesto que hay una marcada interrelación entre estas carencias fundamentales y las restricciones de ingresos que tienden a afectar a los hogares que las sufren. Por su parte, hay igualmente una importante vinculación entre los riesgos de estar en situación de pobreza y las características del empleo: calificado o no, formal o informal, los niveles de desocupación existentes, entre otras. Generalmente, el empleo es el medio fundamental -aunque no necesariamente único- para obtener ingresos por parte de los trabajadores y de los hogares. Revisaremos entonces -primeramente- cómo varió la pobreza entre 1998 y 2012, según los dos enfoques metodológicos principales y más usados para definirla y medirla.

Desde la perspectiva de la línea de ingreso (Gráfico 53), en los primeros años de las gestiones de Chávez la pobreza desciende levemente. En 1998, 44% de los hogares estaba en pobreza y 17% en pobreza extrema, porcentajes que se redujeron para el 2001 hasta 39% y 14% respectivamente. Sin embargo, esas cifras de pobreza repuntaron marcadamente en 2002 y 2003, en medio del descenso transitorio de los precios petroleros y, sobre todo, al calor de la crisis política que se expresó en el golpe de abril de 2002 y en el paro de diciembre 2002-febrero 2003. Pero, ya para el 2004 los hogares en pobreza (47%) y en pobreza extrema (19%) volvieron a situarse en registros muy parecidos a los del 1997 (48% y 19% respectivamente) y luego, entre el 2004 y el 2008, ocurrió una considerable reducción de la pobreza medida por línea de ingresos, descenso que se produjo básicamente entre el 2004 y 2006.

Gráfico 53.
Venezuela: Porcentaje de hogares en pobreza y pobreza extrema, según línea de ingreso (2° semestre: 1997-2013)

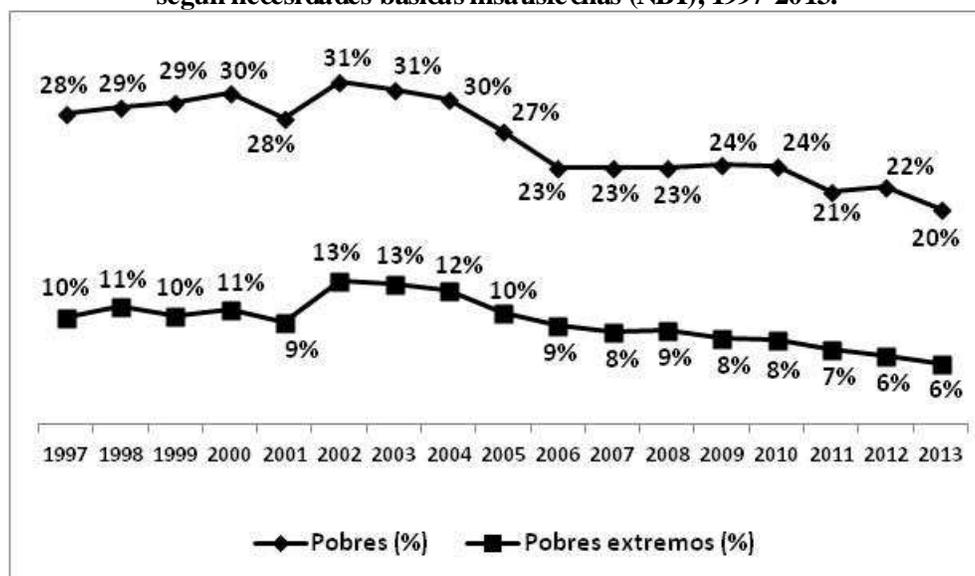


Fuente: INE:2014a.

El 47% de hogares en pobreza del 2004 disminuyó a 38% en el 2005, superando el mejor registro (39% de 2001) que hasta entonces había alcanzado este indicador durante las gestiones de Chávez. Una nueva reducción sustancial se repitió en el 2006 y la pobreza pasó a cubrir a 31% y la pobreza extrema a 9% de los hogares. Después hubo otra mejora complementaria -pero mucho más lenta y leve- de esos registros hasta el 2008, cuando alcanzaron 28% y 8% de los hogares. En los años siguientes se produjeron unas fluctuaciones menores (con la excepción de la repentina y volátil reducción del 2º semestre de 2012) y la pobreza se mantuvo en porcentajes parecidos a los de 2006-2008 hasta el 2013, cuando se registró 27% de hogares en pobreza y 9% en pobreza extrema³⁸.

Por su parte, la pobreza medida según las NBI (Gráfico 54) cubría a 29% de los hogares en 1998 y a 30% de ellos en el 2004, en tanto que la pobreza extrema alcanzaba a 11% de los hogares en 1998 y a 12% en 2004. Tales registros fluctuaron en esos años (1998-2004) entre un mínimo de 28% y un máximo de 31%, en el caso de la pobreza, y un mínimo de 9% y un máximo de 13%, en el caso de la pobreza extrema. Como puede verse, hubo variaciones bastante menores en esas mediciones durante los primeros años de las gestiones presidenciales de Chávez.

Gráfico 54.
Venezuela: Porcentaje de hogares pobres y pobres extremos según necesidades básicas insatisfechas (NBI), 1997-2013.



Fuente: INE:2014a.

Pero, al igual que en el caso de la pobreza según línea de ingreso, en la medición por NBI también se produjo un descenso particularmente importante entre 2004 y 2006 cuando los

³⁸ La importante reducción de la pobreza de ingresos que se produjo en el 2º semestre de 2012, según los registros del INE y de CEPAL (2014), resultó una mejora muy puntual y pasajera, puesto que en 2013 la pobreza volvió a subir a niveles aún mayores que los que registraba en 2011.

hogares en pobreza bajaron de 30% a 23%, en tanto que los que se encontraban en pobreza extrema se redujeron, más moderadamente, de 12% a 9%; este último registro era muy cercano al promedio de 10% alrededor del que se movió en 1997-2001. En todo caso, el valor de esos indicadores tendió a estancarse luego, entre 2007 y 2010, manteniéndose en 23-24% y 8-9% respectivamente. Posteriormente, se generó otra modesta mejora en 2011 y 2012, alcanzando en ese último año porcentajes de 22% de hogares en pobreza y 6% en pobreza extrema.

El índice de pobreza según NBI está integrado por cinco indicadores y si hay dos ó más NBI el hogar se clasifica en pobreza extrema en tanto que si es una la NBI, el hogar se clasifica como pobre. Según el INE (2014), la reducción por tipo de NBI entre 1998 y 2012 se produjo principalmente en: las viviendas sin servicios básicos, que pasaron de 16% a 10% entre esos años (aunque ya en 2006 ese registro se había situado en 9% de los hogares); las viviendas con hacinamiento crítico que se redujeron de 16% a 11%; la alta dependencia económica (más de 3 personas por miembro del hogar ocupado) que bajó de 6% a 3% de los hogares; las viviendas inadecuadas (tipo rancho) que disminuyeron de 7% a 5%; y la inasistencia de los niños de 7-12 años a la escuela que bajó de 2% a 1% ³⁹.

Como hemos podido constatar, de acuerdo con las dos metodologías de medición de la pobreza revisadas, la pobreza disminuyó fundamentalmente desde el 2004 hasta el 2006-2007, enmarcándose en un contexto de crecimiento económico inusual en las últimas décadas venezolanas durante el cual se redujo el desempleo y subieron los porcentajes de empleo formal y público ⁴⁰. No obstante, ya a partir del 2007-2008 el decrecimiento de la pobreza es sustancialmente menor, tendiendo al estancamiento –sin desconocer con ello la mejora moderada de 2011/2012- y asomando la vulnerabilidad de aquel progreso, en razón de su dependencia con respecto al marcado auge de los precios petroleros durante esos años, dependencia que iremos evidenciando en las próximas páginas en varias de sus expresiones.

El incremento en el ingreso de los sectores de bajos recursos (que tiende a acompañar a la disminución de la pobreza) se produjo en un contexto de alto consumo favorecido por la bonanza petrolera, sobre todo durante su fase estelar entre 2004 y 2007. Según el BCV (2011:

³⁹ La principal de las mejoras en los indicadores por NBI, la disminución de viviendas sin servicios básicos, podría explicarse de acuerdo a los datos particulares del INE, por mayores inversiones hacia la instalación de servicios urbanos básicos hacia la vivienda (entre 2004-2006), aunque ello no implique ni regularidad ni calidad de esos servicios. La reducción del hacinamiento crítico que se registra más gradualmente y, al menos hasta el 2008, parece explicarse sobre todo por la mejora de la capacidad adquisitiva de la población de menores recursos socio-económicos, aunque pueda existir alguna incidencia de los planes de vivienda públicos. La disminución de la alta dependencia económica parece poder explicarse tanto por la mejora socio-económica, como por cambios propios de la transición demográfica. La reducción del porcentaje de viviendas inadecuadas, que se produce básicamente entre 2010 y 2012, podría asociarse con los resultados de la Gran Misión Vivienda, en tanto que en la pequeña reducción de la inasistencia escolar pueden mezclarse la mayor capacidad adquisitiva de los sectores de menores recursos y la política educativa. Así, se combinan diversas razones en la reducción de la pobreza por NBI que involucran también a la capacidad económica de los hogares y a los efectos de la política económica, junto con los de la política social.

⁴⁰ El auge de precios de los hidrocarburos que se inició desde la segunda mitad del 2003 solamente se detuvo transitoriamente en 2009/10, para reiniciarse –con un impulso menor- en 2011/12.

138) el consumo efectivo real de los hogares per cápita (a precios de 1997) creció en un promedio anual de 13-14% en 2004-2007 y todavía en 2008 subió en más de 4%. En cambio, disminuyó en 1998-2003 y en 2009-2010. Puede constatarse una recuperación de ese consumo para 2011-12 (BCV:2014), aunque ello ocurrió en términos muy inferiores al 2004-2007.

Las encuestadoras privadas Datanálisis y Datos registraron periódicamente las variaciones del consumo por estratos de ingreso. A ese respecto, una de las características más destacadas por esas fuentes fue que el boom de consumo de los años 2004-2007, se concentró en los estratos de menores recursos socioeconómicos (D y E) y, según Luis Vicente León (Director de Datanálisis), especialmente en el estrato E que fue el que aumentó más su poder de compra, capacidad adquisitiva que –en su caso- siguió incrementándose hasta el 2008.

Destacaba León que el consumo crece, especialmente, cuando se combinan un mayor poder de compra y la confianza en el futuro y que ello fue lo que ocurrió con la gran mayoría de los integrantes de esos dos estratos en esos años: 60/70% valoraba positivamente la situación del país y un porcentaje aún mayor de ellos (80% o más) preveía que su situación personal seguiría mejorando en el mediano plazo. Esa actitud optimista ante el porvenir económico, generó una alta propensión al consumo que, además, se constituyó en un medio de defensa frente a la inflación, estimulando un intenso aumento de los gastos de esos sectores socioeconómicos en celulares, electrodomésticos, equipos de sonido y vehículos, al lado de la inversión de casi la mitad de sus ingresos en alimentación. Dicho consumo fue alentado por las bajas tasas de interés y la facilidad para acceder a préstamos o créditos para la adquisición de ciertos bienes (semi-duraderos) y por una mayor disponibilidad de divisas y fácil acceso a bienes importados, subvencionados por la favorable tasa de cambio, en un marco estimulado por el creciente gasto-demanda del sector público. En ese cuadro, el consumo creció mucho más que la producción (véase León en *El Nacional*, 12-03-2007; *El Universal*, 14-08-2007; *Tal Cual*, 07-05-2009, entre otros).

A diferencia de ese contexto, para el 2009 y el 2010, tanto León como Joseph Saade (presidente de Datos) manifestaban que, luego de 4-5 años de mejora continua del poder de compra de esos estratos, se registró una contracción de su capacidad económica que redujo la adquisición de bienes comparativamente accesorios o superfluos (véanse *El Nacional* 17-10-2009 y *El Universal*; 17-10-2009 y 04-01-2010). En 2011 y 2012 se establecieron incentivos para reactivar el consumo, en medio de la recuperación de los precios petroleros y del creciente endeudamiento del Estado destinado a incrementar el gasto público en esos determinantes años electorales. Sin embargo, el consumo subió solamente de manera limitada, como efecto de una mayor prudencia debida a: los 2 años previos de recesión y de caída de las remuneraciones reales; las restricciones crediticias; una disponibilidad menor de divisas así como un ambiente marcado por una persistente escasez de ciertos bienes esenciales (especialmente los de precios

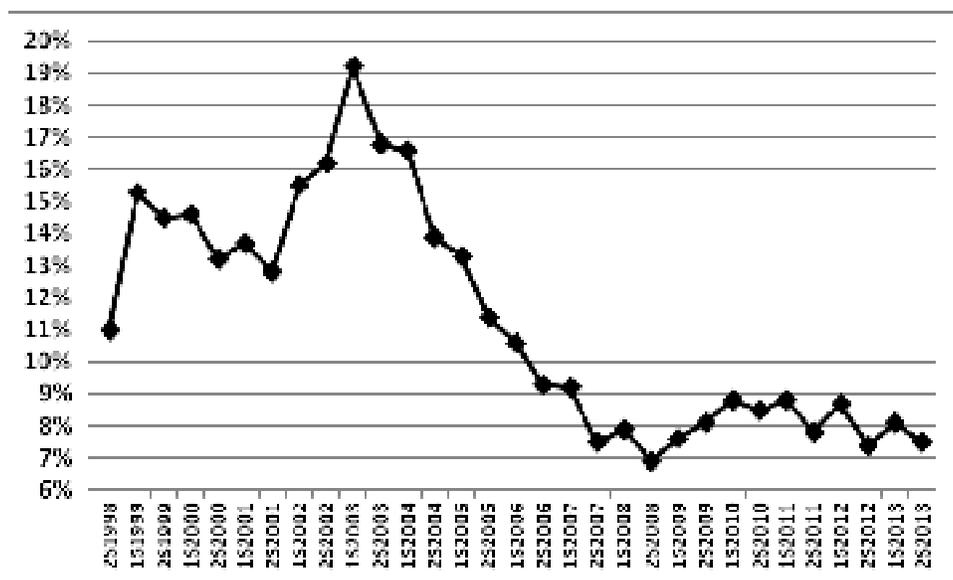
controlados); y, una muy reducida disposición a invertir por parte del sector privado, factores todos que limitaban el optimismo ante el futuro económico.

8.2.2 Pobreza, empleo y crecimiento económico

La pobreza se relaciona con el comportamiento del mercado laboral. En los años recientes la disminución del desempleo y la expansión del empleo formal, que se produjeron con especial fuerza entre los años 2004 al 2007, coadyuvaron a la mejora de los ingresos laborales, en el contexto de otras redefiniciones que mencionamos previamente⁴¹.

Al revisar la tasa de desempleo entre 1999 y 2012 (Gráfico 55) se puede constatar que, después de que ella alcanzó su máximo nivel en el primer semestre de 2003 (19,2%), comenzó una reducción sostenida -por primera vez desde 1994- que le permitió vencer la barrera de los dos dígitos al localizarse en 9,6% para el 2º semestre del 2006, alcanzando cerca de 7% en 2007 y 2008, para situarse en 8-9% entre 2009 y 2012. Esa reducción es uno de los factores que acompañó a la disminución de los niveles de pobreza del 2003 en adelante. Sin embargo, no puede dejar de apuntarse que solamente a partir del 2006 esos registros mejoran las tasas promedio de desempleo de períodos gubernamentales anteriores.

Gráfico 55.
Venezuela. Tasas de desempleo: 1998-2013, 1er. y 2º semestres.

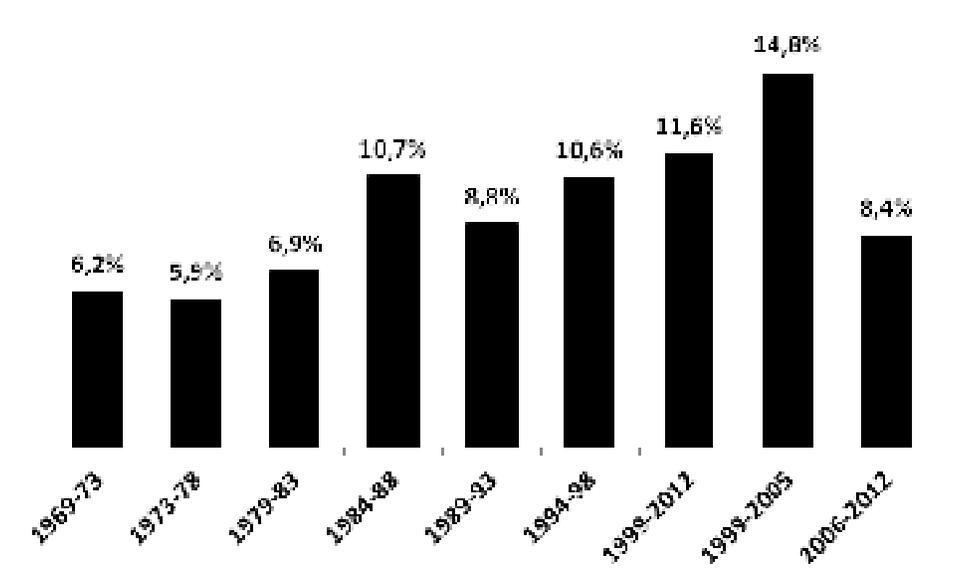


Fuente: INE: VAa.

⁴¹ La disminución del desempleo o del empleo informal no implica siempre una reducción de la pobreza, ya que a veces se trata de variaciones puramente circunstanciales. Pero, si se produce un cambio importante y relativamente duradero en aquellas variables, este tenderá a influir en una disminución de la pobreza.

Las gestiones del Presidente Chávez muestran, como conjunto, unos desfavorables resultados en materia de desempleo. El promedio semestral de 11,6% de la tasa de desocupación entre 1999 y 2012, es la más elevada de cualesquiera de las gestiones gubernamentales que ha cubierto la Encuesta de Hogares por Muestreo de OCEI-INE desde 1967 (Gráfico 56). No obstante, se diferencian con bastante claridad dos períodos en esa gestión: en 1999-2005, el promedio semestral de la tasa de desempleo fue de 14,8% (y hay que advertir que es, antes de los sucesos del golpe y del paro de 2002-2003, de 14% entre 1999 y 2001), en tanto que para 2006-2012 ese promedio bajó a 8,4%. Si bien este último porcentaje de desocupación mejora al de los gobiernos de Lusinchi, Pérez 2 y Caldera 2 (entre 1984 y 1998), es más desfavorable que el de los gobiernos de Caldera 1, Pérez 1 y Luis Herrera Campins (entre 1969 y 1983).

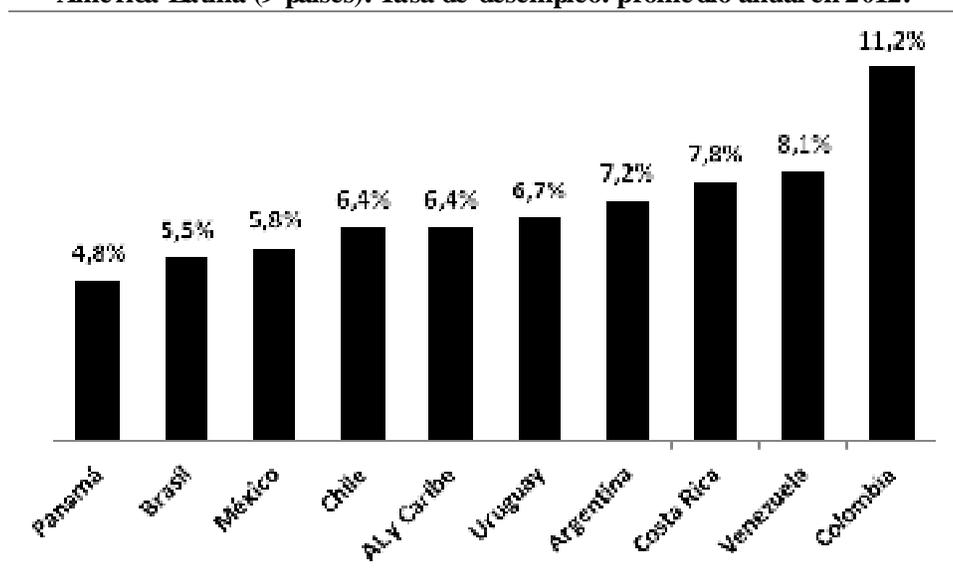
Gráfico 56.
Venezuela. Tasa de desempleo: promedio anual
según períodos gubernamentales (1969-2012).



Fuente: OCEI: 1997 e INE: 2014a. Cálculos propios.

A pesar de lo anterior, fue bastante frecuente que - especialmente desde el 2007 en adelante- el gobierno venezolano resaltara los logros del “socialismo del siglo XXI” en materia de desempleo y que los contrastara con el caso de distintos países capitalistas. No obstante, sin ir mucho más lejos, si comparamos a Venezuela con los países latinoamericanos que cuentan con Estados sociales universal-estratificados o duales podemos ver que, a pesar de la mejora de las tasas de desempleo venezolano recientes (2006-2012) con respecto a los lustros anteriores, ellas no representan un registro destacado en ese marco (Gráfico 57)

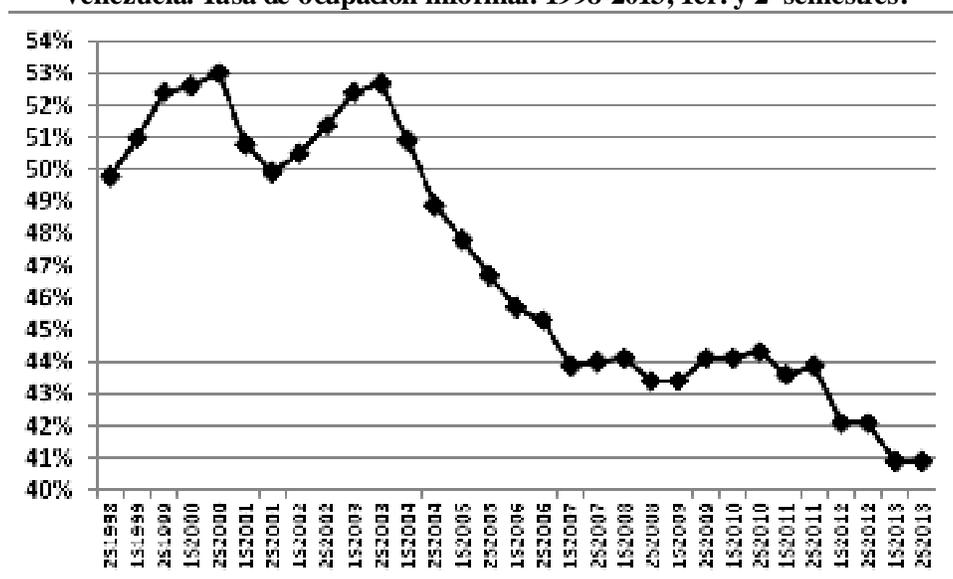
Gráfico 57.
América Latina (9 países). Tasa de desempleo: promedio anual en 2012.



Fuente: CEPAL:2014a.

Por otro lado, en 1999-2012 el empleo informal promedió 47,3% semestral y tan sólo desde el segundo semestre de 2004 se situó por debajo del 50% del total de ocupados (Gráfico 58). Desde ese momento hasta el primer semestre del 2007 tuvo una ininterrumpida reducción que localizó esa tasa en 44%, siendo otro de los factores importantes que acompañó la disminución de la pobreza en esos años. Entre el 2007 y el 2011 la ocupación informal fluctuó alrededor del 44% y evidenció un descenso complementario hasta 42% en 2012.

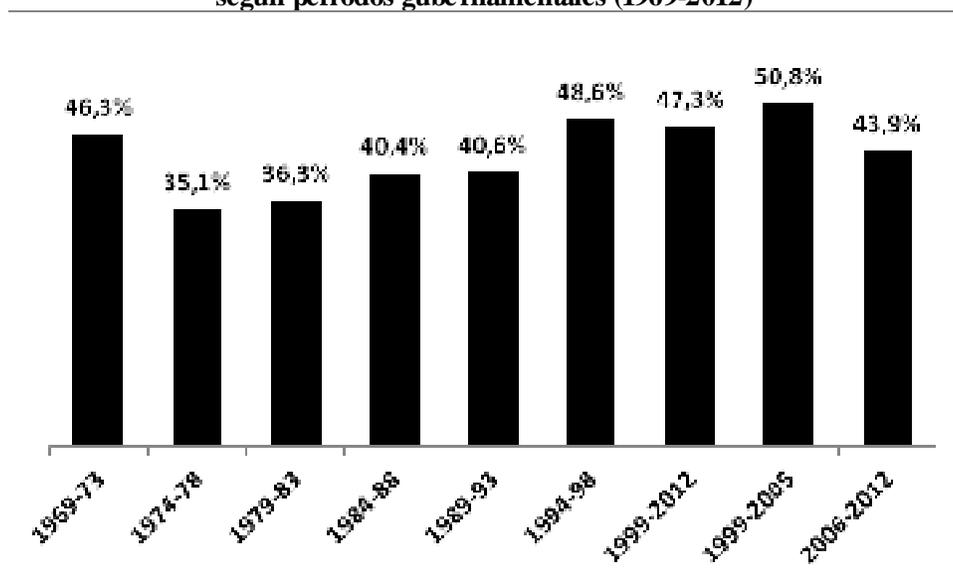
Gráfico 58:
Venezuela. Tasa de ocupación informal: 1998-2013, 1er. y 2º semestres.



Fuente: INE:2014a.

Sin embargo, hay que apuntar que el promedio anual de 47,3% de ocupación informal durante las gestiones del Presidente Chávez (1999-2012) apenas mejora el porcentaje que alcanzó en la segunda presidencia de Rafael Caldera (cuando promedió 48,6%) y fue muy superior al 40-41% de los períodos de Lusinchi y Pérez 2 (1984-1993) así como al 35-36% de las gestiones de Pérez 1 y Herrera Campins (Gráfico 59). El comportamiento de la ocupación informal en 1999-2012 no es entonces particularmente positivo pero, al igual que con el desempleo, pueden diferenciarse dos períodos en sus registros: entre 1999 y 2005 la ocupación informal fue de 50,8%, en tanto que entre 2006 y 2012 promedió 43,9%. Este último porcentaje tampoco es muy favorable al visualizar la trayectoria histórica de este indicador en el país, puesto que es el tercer registro más elevado después de los alcanzados en los dos gobiernos de Caldera (1969-73 y 1994-98).

Gráfico 59.
Venezuela. Tasa de ocupación informal (promedio semestral)
según períodos gubernamentales (1969-2012)



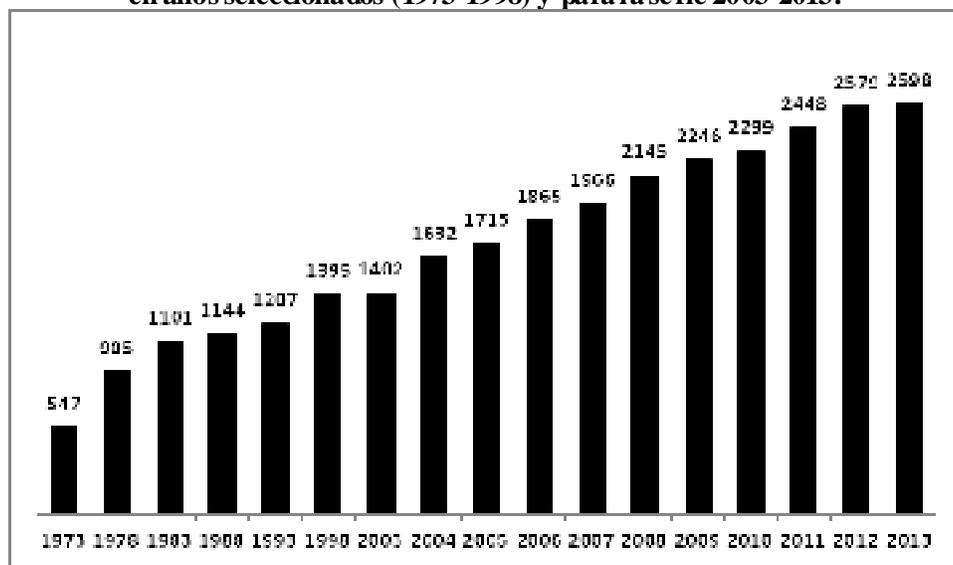
Fuentes: OCEI:1997 e INE: 2014a.

En suma, la disminución del desempleo y de la informalidad son dos factores que contribuyeron con la reducción de la pobreza, aunque la tasa de desocupación no llegó a niveles muy destacados en el marco latinoamericano y la comparación nacional con registros pasados del empleo informal evidencian que no se logró traspasar el umbral del 40%, con el que habían coexistido anteriormente altos niveles de pobreza. Pero, es importante que resaltemos -antes de ahondar sobre la relativa limitación de esos avances- que el muy veloz incremento de la población ocupada en el sector público cumplió un papel relevante en las mejoras que tuvieron las tasas de empleo y de formalidad laboral desde el 2004, tratándose de otro fenómeno

resaltante en el mercado de trabajo de estos años ⁴². Hay que puntualizar que este incremento influyó en esas mejoras pero que también resulta un condicionante de la vulnerabilidad potencial de las mismas, como explicaremos después. Revisaremos a continuación la evolución del empleo público y analizaremos luego el peso que tuvo el reducido crecimiento económico entre 1998 y 2012 en el limitado alcance de las mejoras del empleo que hemos explorado.

En el Gráfico 60 podemos ver que el empleo público tuvo una expansión muy intensa a partir del 2004 y hasta el 2012. Para el 2º semestre del 2003 se contaba con 1.402.170 trabajadores, cantidad muy parecida a la que registraba esa categoría ocupacional para 1998 (1.395.326 trabajadores públicos). En 2012 se registran 2.579.113 trabajadores públicos que casi duplican el número de empleados y obreros del sector público de fines del 2003, con un incremento de 84% con respecto a ese año. Son 1.176.943 nuevos trabajadores públicos en nueve años, es decir un incremento promedio de unos 130.000 más por año. Se trata de una expansión que solamente es comparable con el aumento relativo que representaron los 358.000 empleos públicos creados entre 1974 y 1978 y que contrasta drásticamente con el medio millón de empleos públicos creados entre 1978 y 2003, es decir en 25 años (y que promedian unos 20.000 más por año).

Gráfico 60
Venezuela: N° de ocupados (en miles) en el sector público
en años seleccionados (1973-1998) y para la serie 2003-2013.

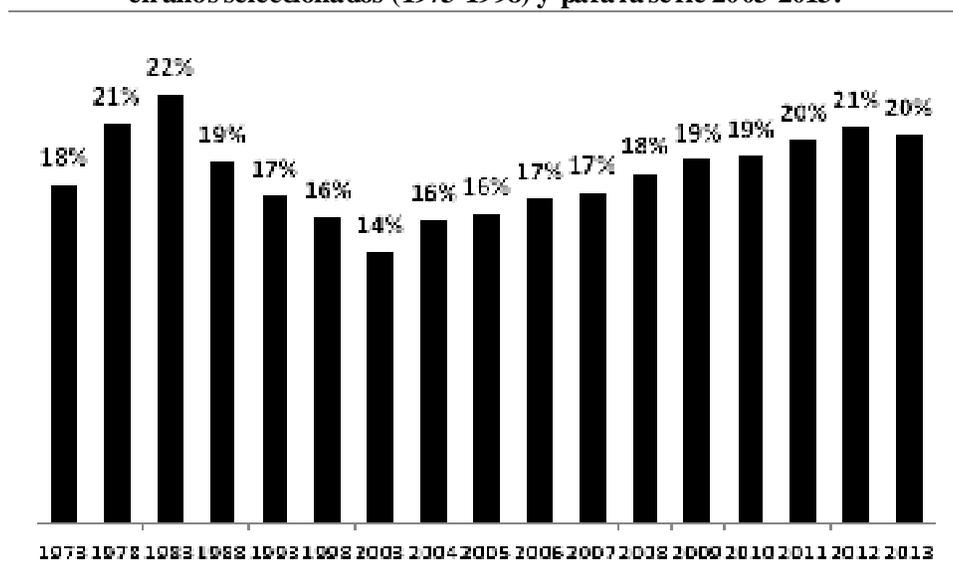


Fuentes: OCEI 1997 e INE:2014a.

⁴² Complementariamente, hubo cambios importantes en la tasa de actividad de la población de 15 años y más (INE:2014a). Esa tasa había sido de 65,4% para el 2º semestre de 1998 y -con oscilaciones menores- estaba en un valor muy similar (65,3%) para el 1er. semestre de 2001. Pero, desde el 2º semestre de ese año ella fue subiendo hasta un máximo de 69,5% en el 2º semestre 2003, en tanto que desde el 2004 fue declinando hasta situarse entre el 2006 y 2013 en 64-65%, valores parecidos a los que tenía en 1998-2000. Algunos análisis que no incluyen el conjunto de variaciones de esa tasa desde 1998 pueden sobreestimar su papel en la explicación del comportamiento del mercado laboral desde el 2003-2004. En todo caso, hay que tener en cuenta ese indicador por su efecto en la evolución de la tasa de desempleo, en muy primer lugar, entre otros cambios pasados y por venir.

Vale la pena detenerse a ponderar lo que implica ese crecimiento del empleo público porque tiene repercusiones potenciales que deben ser consideradas en la eficiencia de la gestión y en las perspectivas de comportamiento futuro del mercado laboral. Podemos ver en el Gráfico 61 que la tasa de 14% de empleo público que se registró en 2003 resulta la más baja en la historia de los registros laborales en Venezuela, al menos desde 1973 (OCEI:1997). El nivel de 16-17% que alcanzó en 2004-2007 se parece al que tenía en los años noventa y el 18-19% de 2008-2010 se acercó a los porcentajes de empleo público durante las gestiones presidenciales de Caldera 1 y Lusinchi. Por su lado, el 20-21% que registró en 2011-12 se asemeja a los porcentajes máximos de empleo público de fines de los setenta e inicios de los ochenta (21-22%), época que –no por casualidad- coincidió también con una bonanza petrolera.

Gráfico 61
Venezuela: Porcentaje de ocupados en el sector público
en años seleccionados (1973-1998) y para la serie 2003-2013.



Fuentes: OCEI:1997 e INE:2014a.

A ello se suma que, aunque los registros venezolanos de empleo público recientes son parecidos a los de hace unas décadas, en muchos países de América Latina la búsqueda de una mayor productividad y disciplina fiscal se ha traducido –durante los últimos lustros- en un proceso de contención o de disminución del ritmo de crecimiento del funcionariado público, lo que contrasta con el importante aumento de la ocupación estatal en Venezuela, como puede verse en el Cuadro 20. Hay que destacar a ese respecto que la tendencia al decrecimiento o a un incremento modesto del empleo público no puede asociarse en muchas de las otras naciones latinoamericanas con un aumento de la informalidad o del desempleo puesto que vimos antes que, por el contrario, varias de ellas se comparan favorablemente con Venezuela en esas materias.

Cuadro 20:
América Latina (9 países).Ocupados del sector público como porcentaje
de la ocupación total: cerca de 1995, 2005 y 2011.

	Cerca de 1995	Cerca de 2005	Cerca de 2011
Venezuela	16%	16%	20%
Argentina	s.i	17%	16%
Panamá	28%	15%	16%
Uruguay	19%	17%	15%
Brasil	11%	11%	12%
Costa Rica	15%	14%	11%
México	12%	s.i	11%
Chile	10%	10%	10%
Colombia	7%	6%	4%
AL (promedio 9 países **)	15%	13%	13%
AL y Caribe (prom. simple)	s.i.	10%	11%

Fuente: CEPAL(2014).

Notas:

- * Casi todos los registros son de los años indicados (1995, 2005 y 2011) pero cuando no se contó con ellos se suplieron con los del año anterioro del siguiente.
- ** Para calcular el promedio de 9 países en 1995 y 2005 se usó el registro de Argentina en el 2000 (15,9%) y de México en 2000 y 2011 (11%).

Es así como Venezuela anda a contravía de la tendencia latinoamericana predominante en cuanto al empleo público, aunque hay que insistir que lo más claramente negativo a ese respecto es que la ampliación de la cantidad de trabajadores no implique -en general- un mejor rendimiento de la gestión pública ⁴³. Pero además es importante considerar que si, en el futuro cercano, la capacidad financiera del Estado venezolano se estanca o disminuye, probablemente se reduzca también el (ritmo de) crecimiento del empleo público lo que, a su vez, podría incidir –suponiendo que otros factores básicos se mantengan constantes- en aumentos del empleo informal y del desempleo. Ello afectaría el aporte que representó -en el pasado reciente- la mejora de estos indicadores para la reducción de la pobreza: de no haberse dado el crecimiento del 6-7% del empleo público (como porcentaje de los ocupados) entre 2003 y 2011/12, buena parte de ese porcentaje podría haberse distribuido en incrementos del desempleo y del empleo informal que, como vimos antes, promediaron anualmente 8,4% y 43,9% respectivamente en el lapso 2006-2012.

Más allá de lo antes expuesto, debe destacarse que el reducido crecimiento económico que tuvo el país desde 1999 fue un motivo central por el que la ampliación del empleo

⁴³ Se ha hecho frecuente en las últimas décadas que se asocie un alto porcentaje de empleo público con una improductividad estatal necesariamente elevada. Pero, para rebatir esa simplificación bastaría considerar que países con un sector público muy eficiente como Noruega, Dinamarca y Suecia son los de mayor porcentaje de empleo público (25 a 35% del empleo total) entre las naciones de la OCDE (OCDE:2013; 109).

venezolano resultó modesta. A la luz de la positiva coyuntura petrolera de la que disfrutó el fisco venezolano entre 1999 y 2012 y con especial intensidad durante la bonanza extraordinaria de 2004-2007, se puede haber generado la percepción de que en el país se produjo una expansión económica sustancial. Debido a la fuerza de esa percepción, para evitar equívocos innecesarios, es conveniente realizar el cálculo del PIB real por habitante (Cuadro 21) que tiende a considerarse como el más apropiado indicador del crecimiento económico de un país, exponiendo al mismo tiempo los datos del PIB a precios constantes (Bs. 1997) del BCV y los registros de población total del INE.

Con base en ese Cuadro 21 podemos resaltar que el PIB real por habitante de Venezuela solamente aumentó en un promedio anual de 1,1% entre 1998 y 2012, lo que representa la mitad del crecimiento de 2,2% que tuvo ese indicador durante esos años en el conjunto de América Latina y el Caribe (CEPAL:2014a). Pero, en esa referencia al caso venezolano se aglomeran diversos períodos con muy marcadas diferencias:

Cuadro 21

**Venezuela. PIB real por habitante 1997-2013 y sus fuentes de cálculo:
PIB constante y población total**

Años	PIB real por hab. (Bs.1997)	PIB constante (en Bs.1997)	Población total
1997	1827	41943151000	22958680
1998	1797	4206487000	23412742
1999	1657	39554925000	23867393
2000	1687	41013293000	24310896
2001	1712	42405381000	24765581
2002	1533	38650110000	25219910
2003	1389	35652678000	25673550
2004	1614	42172343000	26127351
2005	1750	46523649000	26577423
2006	1891	51116533000	27030656
2007	2023	55591059000	27483208
2008	2095	58525074000	27934783
2009	1996	56650924000	28384132
2010 (p)	1935	55807510000	28833845
2011 (p)	1986	58138269000	29277736
2012 (p)	2066	61409103000	29718357
2013 (p)	2064	62233885000	30155352

Fuentes: BCV (2014) e INE (2014a). Cálculos propios.

- entre 1998 y 2004, el PIB real por habitante decreció al año en -1,7% y, lejos de lo que podría pensarse, ello no se debió sólo al intento de golpe y al paro 2002-2003, puesto que

antes de su ocurrencia -entre 1998 y 2001- el promedio anual de reducción de ese indicador había sido de -1,6%, en tanto que fue solamente un poco más acentuado (de -1,9%) entre 2001 y 2004⁴⁴;

- entre 2004 y 2012 hubo un crecimiento anual del PIB real por habitante de 3,5% aunque se pueden diferenciar dos momentos: 2004-2008 y 2008-2012.
- en 2004-2008, se produjo la gran y única expansión económica prolongada en las gestiones de Chávez, y el PIB real por habitante subió en 7,5% anual;
- entre 2008 y 2012 hubo un muy leve descenso de -0,3% anual en el que se combinaron un decrecimiento del PIB real por habitante de -3,8% entre 2008 y 2010, seguido por un ascenso de 3,4% en ese indicador entre 2010 y 2012.

Cuadro 22
Venezuela: PIB real por habitante y porcentajes de pobreza, empleo informal y desocupación (1997-2013)

Años	PIB real por hab. (1997)	Hogares Pobres (%)	Empleo informal (%)	Tasa de desempleo
1997	1827	48%	48%	11,4%
1998	1797	44%	49%	11,2%
1999	1657	42%	52%	14,9%
2000	1687	40%	53%	13,9%
2001	1712	39%	50%	13,3%
2002	1533	49%	51%	15,9%
2003	1389	55%	53%	18,0%
2004	1614	47%	50%	15,3%
2005	1750	38%	47%	12,4%
2006	1891	31%	46%	10,0%
2007	2023	29%	44%	8,4%
2008	2095	28%	44%	7,4%
2009	1996	27%	44%	7,9%
2010 (p)	1935	27%	44%	8,7%
2011 (p)	1986	27%	44%	8,3%
2012 (p)	2066	21%	42%	7,7%
2013 (p)	2064	27%	41%	7,8%

Fuentes: BCV en Cuadro e INE (2014 y VAa).

Luego, puede ratificarse en el Cuadro 22 que la significativa disminución de la pobreza (con respeto al conjunto del período precedente) se produjo fundamentalmente entre el 2004 y

⁴⁴ Es debatible si conviene incluir el 2004 en el primer período (1998-2004) o en el segundo (2004-2012) o si conviene diferenciar otro lapso con los dos años de crisis severa por razones fuertemente políticas (2002-2003) y unirlo o no con el año de recuperación de la actividad económica (2004). Hemos optado por la alternativa que distribuye/diluye el efecto de esos momentos extremos que crean las más acentuadas deformaciones “coyunturales” por la crisis política abierta (2002-2003) y la “normalización” política (2004).

el 2007 y que ocurrió en el contexto del auge económico 2004-2008. Durante este, por primera vez -desde los años setenta- la economía venezolana creció ininterrumpidamente por cinco años seguidos a una importante tasa anual de expansión (7,5%)⁴⁵. Ese auge explica también -en buena medida- que en estos años se hayan producido las mejoras más importantes en el empleo, como se muestra también en el Cuadro 22. Generalmente se ha considerado un crecimiento económico de cierto vigor como una precondition necesaria, aunque se le considere cada vez menos suficiente, para lograr una mejora significativa del empleo y/o para una reducción sostenida de la pobreza. En ese sentido, el importante aumento del PIB real por habitante entre 2004 y 2008 ayuda a explicar la reducción de la pobreza en esos años.

Sin embargo, si lo vemos en una panorámica más amplia, el aumento del PIB real por habitante venezolano en el conjunto del período 1999-2012 fue modesto y esto no es muy compatible con una de las de las disminuciones más importantes de la pobreza en América Latina en ese lapso como fue la venezolana (Cuadro 23)⁴⁶. Hay que explorar entonces otras alternativas de interpretación acerca de otras razones que hay a tenido esta reducción.

8.2.3 Pobreza, ayudas estatales y distribución del ingreso

Una de las explicaciones más difundidas sobre la reducción de la pobreza venezolana es la de que las ayudas provenientes de la política social y, sobre todo de las misiones, habrían sido el factor decisivo en esa disminución. Pero, algunos estudios (entre los que pueden destacarse España: 2009 y 2013; y, Aponte: 2006; 2007a y 2012a) han cuestionado la desproporcionada importancia que se le ha querido atribuir a dicha política y a las misiones en el comportamiento de las variables económico-sociales que estamos comentando y, en particular, en el comportamiento de la pobreza.

La argumentación sobre el efecto supuestamente decisivo de las misiones intenta ampararse en un hecho cierto: en los primeros años de instrumentación de estos programas -que se iniciaron en el 2003- se produjo la disminución más significativa de la pobreza. Sin embargo, hay bases para sostener que lo que influyó predominantemente en la reducción de la pobreza (especialmente la de ingresos, pero también la medida por NBI) fue el transitorio aumento del ingreso laboral real de los sectores de menores recursos.

⁴⁵ Los cinco años de mejora continua del ingreso se cumplen si se incluye al 2004 en esa cuenta, lo que modifica el sub-período económico que propusimos antes pero que es más compatible con la *percepción* de mejora vivida por una parte importante de la población, sobre todo entre sectores de menos recursos.

⁴⁶ De acuerdo con CEPAL, Venezuela tuvo la mayor reducción porcentual de personas en pobreza (-25,5%) y en pobreza extrema (-12%) entre 1999 y 2012, entre los 9 países que cuentan con Estados sociales universal-estratificados o duales (Cuadro 23). Sin embargo, si incluimos a todos los países iberoamericanos, Ecuador, Bolivia y Perú tienen reducciones porcentuales mayores que la venezolana en ese período y, en el caso de la pobreza extrema, también son más altas las disminuciones que alcanzaron Nicaragua y Honduras. Así mismo, hay que subrayar que para 2012 Venezuela alcanzaba el 6º registro entre los 9 países del Cuadro 23.

Cuadro 23.
América Latina (9 países). Porcentaje de personas en pobreza y pobreza extrema (CEPAL)
cerca de 1999, 2004, 2008 y 2012. ⁴⁷

Año cercano a:	1999 *	2004	2008	2012	Reducción 1999-2012
POBREZA					
Argentina **	23,7%	34,9%	11,3%	4,3%	-19,4%
Brasil	37,5%	37,8%	25,8%	18,6%	-18,9%
Chile	21,7%	18,7%	11,5%	11,0%	-10,7%
Colombia ***	49,7%	47,7%	42,2%	32,9%	-16,8%
Costa Rica	20,3%	20,5%	16,4%	17,8%	-2,5%
México	46,9%	37,0%	34,8%	37,1%	-9,8%
Panamá ****	36,9%	32,9%	27,7%	25,3%	-11,6%
Uruguay **	9,4%	20,9%	14,0%	6,1%	-3,3%
Venezuela	49,4%	45,4%	27,6%	23,9%	-25,5%
AL (9 países)	32,8%	32,9%	23,5%	19,7%	-13,2%
AL (19 países)	43,8%	39,7%	33,5%	28,2%	-15,6%
POBREZA EXTREMA					
Argentina **	6,6%	14,9%	3,8%	1,7%	-4,9%
Brasil	12,9%	12,2%	7,3%	5,4%	-7,5%
Chile	5,6%	4,7%	3,6%	3,1%	-2,5%
Colombia ***	17,8%	14,9%	16,5%	10,4%	-7,4%
Costa Rica	7,8%	8,0%	5,5%	7,3%	-0,5%
México	18,5%	11,7%	11,2%	14,2%	-4,3%
Panamá ****	19,4%	15,9%	13,5%	12,4%	-7,0%
Uruguay **	1,8%	4,7%	3,5%	1,2%	-0,6%
Venezuela	21,7%	19,0%	9,9%	9,7%	-12,0%
AL (9 países)	12,5%	11,8%	8,3%	7,3%	-5,2%
AL (19 países)	18,6%	15,4%	12,9%	11,3%	-7,3%

Fuente: CEPAL (2014a)

Notas:

- * Se escogió 1999 porque para 6 de los 9 países se tenía información pertinente para ese año en tanto que en sólo 2 países se contaba con datos para 1998, la otra alternativa considerada. Casi siempre las cifras corresponden a los años señalados pero, en ocasiones, son del año inmediatamente anterior o posterior. Hay excepciones con Colombia y Panamá para 1999 que precisamos después.
- ** Los registros de Argentina y Uruguay corresponden solamente a zonas urbanas.
- *** Por cambios metodológicos que limitan la comparabilidad de registros previos a 2002 con los de los años siguientes, en el caso de Colombia el registro atribuido a 1999 corresponde al 2002. Para 1999, según la metodología de cálculo que se modificó desde 2002, la pobreza alcanzaba 54,9%.
- **** Para Panamá el registro disponible más cercano al año 1999 es del 2001, que es el que se expone.

⁴⁷ Hay que subrayar que los registros de este Cuadro son de CEPAL y corresponden a porcentajes de personas en pobreza y no a porcentajes de hogares pobres, que es el indicador al que nos hemos referido principalmente antes.

Distintas investigaciones han analizado la distribución del ingreso monetario entre los hogares y/o personas, diferenciando básicamente entre los ingresos laborales y los ingresos *no* laborales que obtienen, siendo que en ese segundo tipo de ingreso están incluidas las transferencias monetarias desde el sector público bajo la forma de pensiones/jubilaciones, subsidios/ayudas o becas. Estos estudios sobre la *distribución del ingreso de los hogares y de las personas* (en tanto que miembros de hogares), forman parte de las investigaciones sobre la distribución particular o personal del ingreso (DPI) que en América Latina y Venezuela tienden a fundamentarse en la información proporcionada por las Encuestas de Hogares por Muestreo (EHM) ⁴⁸ y en las Encuestas Nacionales de Presupuestos Familiares (ENPF). Varios de esos análisis evidencian el sobredimensionamiento que se le ha dado a las transferencias monetarias desde el sector público como razón principal de la reducción de la pobreza en Venezuela:

- La CEPAL (VAa -2011-) sostiene, basándose en la EHM, que los cambios registrados en la distribución del ingreso de los hogares venezolanos entre el 2002 y 2010 se deben en un 88% a modificaciones en los ingresos laborales en tanto que los ingresos provenientes de otras fuentes (entre las que se cuentan los aportes estatales) solamente habrían representado 12% en esos cambios de los ingresos totales.
- Gallo (2008), basándose también en varias EHM entre 1997 y 2006, estima que los ingresos laborales se redujeron del 93% en 1997 al 87% en 2006 del ingreso total de los hogares y que, en consecuencia, los ingresos no laborales habían pasado de 7% al 13%. A pesar de esos cambios resulta claro el muy marcado predominio que siguieron teniendo los ingresos laborales dentro del conjunto de ingresos de los hogares y de sus miembros.
- España (2009; 59-60) por su parte calcula, con base en los resultados de la encuesta desarrollada para el proyecto pobreza del IIES-UCAB, que para el 2007 ⁴⁹, 12% del ingreso familiar venezolano provenía de fuentes distintas al trabajo, porcentaje que alcanzó a 17,4% en el caso del estrato E, que es el de medios más escasos y el que recibe una mayor proporción de su ingreso desde ese origen extra-laboral ⁵⁰. Aunque se trata de porcentajes importantes, resulta muy claro que la parte fundamental (el 88%) del ingreso familiar había provenido en ese año de los ingresos laborales y que aún en el caso del estrato E había representado 82,6% de ese ingreso ⁵¹.

⁴⁸ Según Freije (2008) la EHM venezolana incorpora el estudio de los ingresos *no* laborales sólo desde 1997.

⁴⁹ Esa estimación se basa en los resultados de la segunda encuesta del valioso proyecto sobre la pobreza en Venezuela que realizó el IIES-UCAB. Dicho proyecto, desarrollado desde fines de los años noventa, ha contado para sus análisis con dos encuestas nacionales (efectuadas en 1997 y en 2007).

⁵⁰ Ese ingreso *no* laboral incluye las transferencias monetarias públicas (pensiones/jubilaciones, becas/ ayudas) aunque también aquellas de este tipo que sean privadas y otras particulares como rentas por alquileres y remesas/aportes de familiares.

⁵¹ Basándose en la 1ª encuesta del Proyecto pobreza de la UCAB realizada en 1997, España (2009; 57-61) precisa que las fuentes de ingreso extra-laboral tenían un peso menos importante en los ingresos familiares del venezolano en aquel año, cuando representaban 6,1% de los mismos, porcentaje que era de 7,2% en el caso del estrato D y de 12,9% para el estrato E. También, España indica que el análisis de los datos de la EHM del 2005, arrojó que -para

- Por su lado, Fernández Bujanda y otros (2008), con base en la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares (ENPF), destacan que para el 2005 –año al que corresponden los datos de la encuesta mencionada- el ingreso nacional *monetario* de los hogares (restando 6,5% de ingresos y transferencias en especie) está compuesto, según su fuente de origen, en 83% por ingresos laborales y en 17% por ingresos no laborales (generados en 14,9% por transferencias de dinero y en 2,1% por ingresos de capital).

Vale la pena detenerse en esa última investigación, aunque esté referida a un año más distante -como el 2005- que otras, porque la ENPF explora más exhaustiva y detenidamente los tipos de ingresos de los hogares y personas lo que posibilita una mayor precisión en este análisis ⁵². En el Cuadro 24 pueden apreciarse los resultados básicos que ofrece ese estudio con respecto a lo que comentamos, teniendo el interés especial de registrar los resultados por quintiles. Para todos los quintiles el ingreso laboral es cerca del 83% del total del ingreso, a excepción del quintil más pobre (Q1) para el que representa un 79%. Este quintil percibe así una mayor proporción de ingreso no laboral y casi todo proviene del renglón de “otras transferencias” (buena parte de las cuales corresponden a aportes del sector público) que representa 18,5% de su ingreso global.

Cuadro 24:
Venezuela: Composición del ingreso per cápita por origen, según quintiles en el 2005 (ENPF).

	Ingreso laboral	Transferencias de dinero		Ingreso de capital
		Jubilaciones y pensiones	Otras transferencias	
Quintil 1 (más pobre)	79	2	18,5	0,5
Quintil 2	83	4	12	1
Quintil 3	84	5	9	2
Quintil 4	83	8	7	2
Quintil 5 (más rico)	83	8	6	3
Sub-total		5	10	
TOTAL	83	15		2

Fuentes: Cálculos de la ENPF 2005 (Gráficos 6 y 7) en Fernández Bujanda y otros (2008; 39-40)

Notas: Las cifras son aproximativas ya que se basan en resultados graficados y no estrictamente numéricos.

Jubilaciones y pensiones no diferencia las públicas y las privadas.

Otras transferencias incluyen: ayudas/becas; transf. por misiones; ayudas familiares y remesas; entre otras.

Ingresos de capital incluyen: alquileres, intereses, dividendos, ventas de bienes durables, entre otros.

este año 2005- los ingresos no laborales representaron 9% del ingreso familiar en general, en tanto que fueron 14% del ingreso para el decil de más bajos recursos.

⁵² La ENPF está dedicada a la caracterización de las múltiples formas de ingreso y gasto de los hogares, en tanto que la EHM está más centrada en la caracterización de la fuerza de trabajo y la encuesta del IIES-UCAB, que antes referimos, está dirigida a estudiar una variedad de dimensiones de la pobreza. Ahora, aunque destacamos los aportes de la ENPF y de Fernández y otros (2008) hay importantes informaciones complementarias sobre los ingresos *no* laborales que proporcionan los otros estudios mencionados.

En el caso del quintil de menores recursos (Q1) los ingresos por jubilaciones y pensiones apenas significan 2% del ingreso total, contrastando con los dos quintiles de mayores recursos (Q 4 y 5) para los que los ingresos por estos conceptos (8%) superan los de “otras transferencias” (6-7%). Pero, hay que resaltar que ni siquiera para el estrato más pobre las transferencias de las misiones (propiamente dichas) destacan en el conjunto de sus ingresos⁵³.

Ahora, el que los aportes monetarios de las misiones y, en general, las transferencias sociales en dinero desde el sector público (jubilaciones y pensiones así como otras transferencias del Estado) tengan una influencia limitada en la reducción de la pobreza no puede implicar que se menosprecie su contribución. Podemos suponer que en el quintil más pobre (Q1), alrededor de un 15% de sus ingresos provenía en 2005 de aportes extra-laborales del sector público y que estos permitieron que una parte de los integrantes de ese estrato lograra superar la pobreza *extrema* de ingresos que cubría a un 15% de los hogares en aquel año. Algo parecido debió ocurrir también con una parte de los quintiles 2 y 3, que lograron superar el umbral de la pobreza gracias a las transferencias monetarias públicas (que en estos casos pudo representar 10-12% de sus ingresos)⁵⁴. Al comentar eso, conviene que se recuerde que los aportes en dinero de cierta significación desde el Estado ocurrían ya mucho antes del 2003 (inicio de las misiones) o de 1999 (inicio de las gestiones chavistas), aunque también hay que recalcar que los porcentajes y valores reales de esos aportes previos eran inferiores.

Llegados a este punto vale la pena que recapitemos sintéticamente los resultados de los estudios antes referidos. Para aquellos basados en la EHM y en el proyecto de pobreza de la UCAB, los ingresos *no* laborales representan un 6-7% del ingreso total de los hogares para 1997 y de 9 hasta 13% en diversas encuestas entre el 2000 y 2007, contándose además con una referencia (de CEPAL) de un aporte de 12% de dichos ingresos en los cambios de los ingresos totales de los hogares entre 2002 y 2010. El que puede considerarse como el estudio más exhaustivo (ENPF 2005/Fernández Bujanda y otros:2008) amplía hasta el 17% el peso del ingreso no laboral y permite precisar que los aportes del sector público que no son pensiones y jubilaciones constituyen una parte de las “otras transferencias” que alcanzaban un 10% del total

⁵³ LA ENPF 2005 (Fernández Bujanda y otros: 2008; 41) registró un total de 520.782 perceptores de apoyos monetarios de las misiones formativas (Misiones educativas y Vuelvan Caras) que son las Misiones que básicamente realizaban para entonces ese tipo de transferencia en dinero de manera regular. Para una población adulta (18 años y más) de 16.637.664 habitantes, esos perceptores serían 3,1% del total. Posiblemente el beneficio monetario de esas misiones llegara entonces a cerca de 10% de los hogares y podría acercarse a 15% de ellos entre los quintiles de menos ingresos. En esta estimación estamos considerando que del total de perceptores, 143.484 son del quintil 1 y 129.382 son del quintil 2 por lo que los miembros de esos dos estratos (el 40% de menos ingresos) obtuvieron un 52,4% del total de esas ayudas económicas, lo que –de paso- evidencia una atención bastante reducida a la focalización de dichas transferencias. En todo caso, el monto mensual promedio de esos aportes era de Bs. 173.785, monto que no puede menospreciarse si se considera que representaba más del 40% de un salario mínimo del 2005, que era de Bs. 405.000 (SISOV:2014).

⁵⁴ Gallo (2008) sostiene que los aportes monetarios estaban mejor focalizados hacia los sectores de menos recursos en 1997; pero el ingreso real que ellos proporcionaban a sus perceptores era también mucho menor que en años posteriores, especialmente si se les contrasta con los años del 2004 en adelante.

de los ingresos, entre los que una porción sería atribuible a los aportes monetarios de las misiones sociales, en pleno auge para el año 2005 durante el que se realizó esta encuesta.

Ahora, puesto que las transferencias del sector público solamente explican una parte limitada de los cambios en los ingresos de los hogares en general y de los asociados con la pobreza en particular, y ya que los efectos de otros motivos anteriormente revisados (disminución del desempleo y de la informalidad) también son moderados, hay que explorar el papel que puedan haber tenido otros factores en la reducción de la pobreza en los años recientes.

Gallo (2010 a y b) y CEPAL (2012) sostienen que en Venezuela el principal motivo de la mejora del ingreso laboral de los hogares de menores recursos reside en la reducción de la brecha remunerativa entre los trabajadores calificados y los trabajadores no calificados. Este factor explicativo absorbería y expresaría buena parte de las otras razones más particulares (disminución del desempleo, del empleo informal, política de promoción del salario mínimo, entre otros) que también están asociados, como conjunto, con aquella mejora. Vale destacar que la reducción de esa brecha remunerativa ha sido igualmente identificada, en lo que va del siglo XXI, como el motivo más importante de los cambios y mejoras de la distribución del ingreso laboral en América Latina y en la mayor parte de sus países (*véanse* entre otros, López-Calva y Lustig: 2011; OIT: VA, en especial 2012 y 2013 ; CEPAL-OIT:2012; CEPAL:2014 b y VAa, en especial 2009 al 2013).

A ese respecto la CEPAL (VAa -2012-; 94) sostiene que los factores que contribuyeron decisivamente a disminuir la desigualdad remunerativa en América Latina fueron:

- La desaceleración del crecimiento de la oferta laboral de trabajadores menos calificados.
- La disminución de los efectos del cambio técnico en la demanda de trabajadores más calificados ⁵⁵.
- El aumento de los puestos asalariados formales.
- Los efectos de las políticas laborales y de ingresos instrumentadas en distintos países.

Se trata entonces de una interpretación que tiende a centrarse en que, a inicios del siglo XXI, se están combinando una oferta significativamente mayor de trabajadores calificados (como producto de los avances cuantitativos en educación) y una menor oferta relativa de los no calificados, en un marco de crecimiento con baja inflación en el que hay menor desempleo y menor informalidad; en ese contexto las medidas de protección hacia los ingresos mínimos y de fomento de la formalidad, entre otras acciones de política social-económica que pueda instrumentar el Estado, pueden resultar más efectivas.

⁵⁵ Freije (2008; 93) y Gallo (2010a; 45) apuntan que el descenso de la calidad educativa y la pérdida de productividad asociada con ese deterioro pueden influir significativamente en la reducción de la valoración remunerativa de los trabajadores calificados y universitarios.

Pero como vimos, Venezuela tuvo la reducción más acentuada de la pobreza entre los países de América Latina que cuentan con Estados sociales duales o universal-estratificados (Cuadro 23). Sin embargo, ni el crecimiento económico, que como pudimos ver es restringido, ni las mejoras en el empleo, que no resultan tan destacadas, ni las ayudas monetarias públicas directas, que son limitadas, ni –más genéricamente- el gasto social (que no está contabilizado adecuada ni plenamente en el Gini de los “ingresos directos del hogar”, como comentaremos luego) permiten entender los alcances de esa reducción de la pobreza que, además, se produjo fundamentalmente entre el 2004 y el 2007, lo que permite suponer que se hayan adoptado con posterioridad medidas –más o menos voluntarias- que permitieron mantener ese nivel de pobreza, aunque no se hayan logrado nuevos avances significativos.

Puesto que pareciera que la disminución de la desigualdad de la brecha remunerativa en razón de las calificaciones del trabajo es la causa principal (aunque por supuesto que no única) de la reducción de la pobreza en Venezuela y también en muchos otros países latinoamericanos, es importante considerar que una particularidad venezolana, en probable contraste con el resto de la región, es que ella se produjo en medio de una política remunerativa del Estado marcadamente centrada en la defensa y mejora del salario/ingreso mínimo (Lucena:2014; y, Bonilla:2009)⁵⁶ y situada en el contexto de:

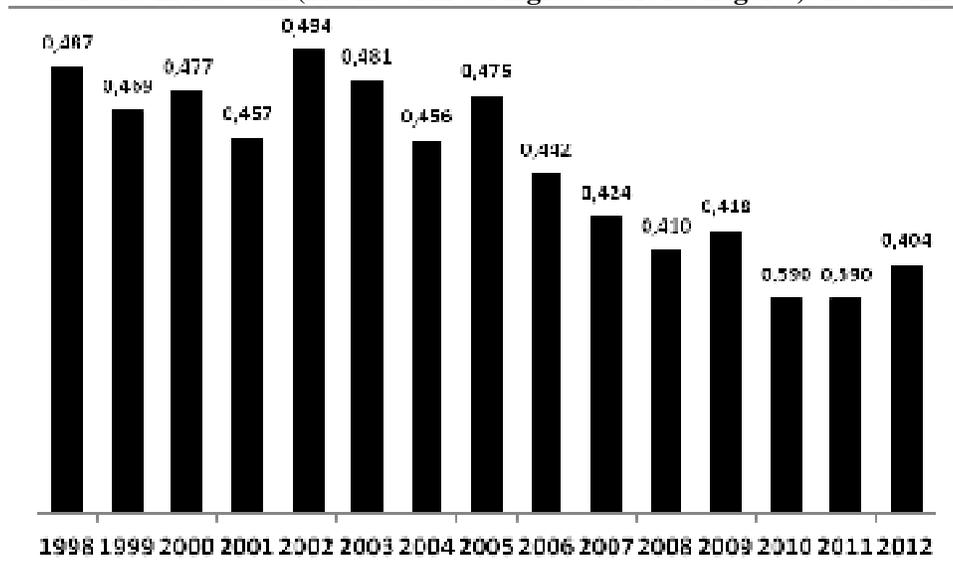
- la más elevada inflación en América Latina, lo que ocasiona un incremento general de costos que buscan contenerse mediante ahorros en campos como el de las remuneraciones no sujetas a disposiciones legales, es decir las superiores al salario mínimo.
- uno de los contextos nacionales de mayor reticencia/riesgo para la inversión general y tecnológica en la región por parte del sector privado, reticencia que devalúa acentuadamente la demanda de sectores laborales calificados.
- un debilitamiento del sindicalismo autónomo, lo que reduce la presión por la defensa de mejoras salariales más allá del ingreso mínimo.
- un estrechamiento de las escalas remunerativas en el sector público que, combinadas con el debilitamiento sindical, influyen en una reducción de brechas entre escalas salariales en el conjunto de un mercado laboral en el que el sector privado ha disminuido su influencia.

El conjunto de condiciones antes mencionadas puede tener una destacada contribución en una reducción especialmente intensa -en comparación con otros países latinoamericanos- de la brecha salarial por razones de calificación, lo que ha tendido a expresarse en la fuerte tendencia a que la remuneración media tienda a acercarse al salario mínimo (*véanse* Bonilla:

⁵⁶ Algunos cálculos del INE identifican el ingreso mínimo mensual (salario mínimo + cesta-ticket alimentario) como remuneración mínima del conjunto de los trabajadores venezolanos. Pero eso es inexacto por dos razones: 1) porque según la Ley programa de alimentación para los trabajadores (de 1998) el cesta ticket es solamente una obligación para las organizaciones con más de 50 trabajadores o que lo acuerden por convenio; y 2) porque, aún más claramente, ese beneficio tiende a excluir al empleo informal.

2009 y Ecoanalítica en *El Universal*; 28-05-2014), estimación en la que hay que recordar que gran parte del empleo informal no alcanza ese mínimo⁵⁷.

Gráfico 62.
Venezuela. Índice Gini (Distribución del ingreso entre los hogares): 1998-2012.



Fuente: INE: 2014a

En definitiva, la reducción de la pobreza que se produjo entre 2004 y 2007, con la mayor intensidad comparativa que en cualquier otro país latinoamericano, se ocasionó en medio de la fase más explosiva de la bonanza petrolera, que se tradujo en un desbordamiento del consumo que describimos con detalle al inicio de este punto (8.2). Pero, considerando el peso que tiene la disminución de la brecha remunerativa en los ingresos de los hogares -es decir principalmente en los ingresos laborales- en aquella reducción, es comprensible que la distribución del ingreso calculada mediante el índice Gini⁵⁸ muestre un descenso importante de

⁵⁷ CEPAL (VA -2012-; 59) resalta que en la primera década del s. XXI Venezuela experimentó la más acentuada reducción de la brecha de ingresos laborales de toda América Latina entre los trabajadores que tienen educación primaria y los que tienen educación superior. También es importante apuntar que aunque los aumentos en el salario mínimo tengan un impacto redistributivo, este puede ser menos intenso de lo que se pueda presuponer porque en determinadas coyunturas, como advertía Gallo (2008; 48-49), los deciles de menores ingresos perciben remuneraciones que están por debajo de ese mínimo, especialmente en los casos de una parte importante de quienes trabajan en el empleo informal.

⁵⁸ El Gini se ha convertido desde hace varias décadas en la medida sobre la desigualdad más usada. Permite principalmente estimar la distribución de los ingresos entre los hogares y los trabajadores y es un índice con valor mínimo de 0 (que indicaría igualdad perfecta) y un valor máximo de 1 (que significaría desigualdad perfecta). Se estima que los países con mejor distribución del ingreso tienen un Gini de menos de 0,3 en tanto que un valor de más de 0,5 tiende a considerarse como de muy alta desigualdad. Es oportuno señalar que el índice Gini que tiene mayor divulgación en América Latina y Venezuela es el *Gini "hogareño"* que, para más precisión, podemos designar como el Gini de los "ingresos *directos* del hogar". Este Gini es producto de la combinación del Gini "laboral", (resultante de la distribución del ingreso laboral entre los hogares y sus miembros) y el Gini "extra-laboral" (resultante de la distribución de los ingresos *no* laborales directos que son percibidos por los hogares y sus miembros). También, el Gini ha sido el referente de medida más utilizado para los *estudios de incidencia fiscal* que

la desigualdad del ingreso, lo que se expresa en un valor menor de ese índice, como puede verse en el Gráfico 62.⁵⁹

Cuadro 25.
América Latina (9 países): Distribución del ingreso según el Índice Gini (1985-2012)

	1985-90	1990-97	1998-2002	2003-08	2009-12 **	Promedio 1985-2012
Uruguay	0,50	0,45	0,45	0,45	0,41	0,46
Costa Rica	0,45	0,45	0,48	0,48	0,50	0,47
Venezuela	0,50	0,49	0,50	0,45	0,40	0,47
Argentina *	0,50	0,52	0,55	0,53	0,50	0,52
México **	0,54	0,53	0,53	0,52	0,49	0,52
Panamá **	0,52	0,57	0,55	0,54	0,52	0,54
Chile **	0,56	0,55	0,56	0,54	0,52	0,55
Colombia	0,59	0,57	0,58	0,57	0,55	0,57
Brasil	0,63	0,62	0,64	0,61	0,57	0,62
AL (prom.simple) **	0,54	0,55	0,55	0,53	0,50	0,54
AL (prom.7 países) ***	0,51	0,51	0,52	0,50	0,48	0,51

Fuentes: para 1985-2008, CEPAL en González y Martner (2012;10); para 2009-12, CEPAL(2014a). Promedios 2009-2012 y 1985-2012, cálculos propios.

Notas:

* Al menos para 2009-12, Gini corresponde solamente a zonas urbanas.

** Para promedio 2009-2012 se consideran los años disponibles: México, 2010 y 2012; Panamá, 2009 al 2011; Chile, 2009 y 2011; AL, 2010 y 2012.

*** Promedio de AL es para 18 países. Promedio de 7 países es el de los 9 priorizados en el Cuadro, sin Brasil y Colombia, que son casos máximos de desigualdad en ese conjunto.

Puesto que esa mejora de la distribución del ingreso se produce en un marco de crecimiento económico (aunque este sea leve) aquella se convierte en un factor que también contribuye a la reducción de la pobreza. Como puede verse en el Gráfico 62, los avances más

se destinan a calcular lo que podemos designar como el *Gini “fiscal”*, diferenciando el Gini *antes y después de impuestos y gastos públicos*, gastos entre los que tiende a caracterizarse con especial relieve a las erogaciones sociales, por razones que explicaremos más adelante. Una parte de esos gastos públicos están contemplados en el Gini “extra-laboral” por tratarse de transferencias directas e individualizadas, por persona u hogar (como jubilaciones, pensiones y ayudas/becas del Estado). Pero, otros son aportes *indirectos* que, cuando son susceptibles de ser asociados y diferenciados en su consumo particular por determinadas personas y hogares, pueden ser incorporados en el cálculo del Gini “fiscal”. Los registros basados en los ingresos directos (Gini hogareño) o en su combinación con los ingresos “públicos” indirectos (Gini fiscal) de los hogares, tienden a designarse como indicadores de la *distribución particular o personal del ingreso (DPI)*. Pero, por otro lado, están los registros basados en el *ingreso nacional* y en su distribución entre los factores de producción: capital y trabajo. Estos son indicadores de la *distribución factorial o funcional del ingreso (DFI)*. En el curso de la exposición ampliaremos otras características de estos enfoques y medidas de la distribución del ingreso.

⁵⁹ Gallo (2008) plantea que entre 1997 y 2006 la reducción del Gini aplica tanto al ingreso general de los hogares (Gini “hogareño”) como al ingreso (o Gini) laboral y al no laboral, calculados por separado. A ese respecto la CEPAL destaca que los ingresos laborales, al ser la principal fuente de recursos de los hogares, influyen decisivamente –son la mayor parte– en la distribución de los ingresos totales por lo que es lógico que la evolución del coeficiente de Gini del ingreso total de los hogares y el del ingreso total de los ocupados (de 15 años y más) muestren tendencias muy similares (CEPAL: VA -2013-, 81; y -2012-, 92).

importantes de la desconcentración del ingreso se producen en los años de bonanza petrolera y, en concreto, desde el 2005 cuando el Gini tiene un valor de 0,475 hasta el 2008 cuando alcanza un valor de 0,410 cerca del cual se sigue situando para el 2012 ⁶⁰. A pesar de ese relativo estancamiento en los años más recientes, la mejora del índice Gini en Venezuela ha sido –según la CEPAL– la más importante en América Latina entre 1998 y 2012, de acuerdo con lo expuesto en el Cuadro 25 ⁶¹.

Hay que preguntarse entonces si lo anterior apunta a que se haya producido un cambio decisivo en la distribución del ingreso en Venezuela y si hay elementos que apunten a una mejora complementaria y sostenible del Gini alcanzado en el país. Al respecto vale la pena realizar varios comentarios:

- Es muy positivo que la distribución del ingreso entre los hogares haya mejorado. Venezuela ha tendido a ser, desde los años ochenta, uno de los tres países latinoamericanos con una distribución comparativamente menos injusta del ingreso, junto con Uruguay y Costa Rica, aunque este último país ha dejado de ocupar esas favorables posiciones en los años más recientes. Pero, América Latina sigue siendo la región del mundo con una peor distribución del ingreso. En el caso venezolano, aunque eso no desmerezca las mejoras alcanzadas recientemente, es importante tener en perspectiva ese posicionamiento tradicional de la región para valorar el significado del avance así como también debe tenerse en cuenta el carácter muy repentino del cambio, que podría advertir sobre la potencial volatilidad del mismo.
- La sostenibilidad futura de la mejora de la distribución puede verse alterada en circunstancias de cambios adversos del contexto (como más desempleo o informalidad) y de reducción relativa de la disponibilidad de trabajadores calificados (por razones como la emigración) aunque esto requeriría –en principio– de una reactivación de la demanda laboral, sea general o en ciertas categorías de trabajo.
- El cambio que se ha producido en el Gini es importante, pero no pueden dejar de considerarse las perspectivas futuras de crecimiento del ingreso nacional ya que si el país crece a un bajo ritmo, el ingreso global a distribuir tenderá a limitarse, aunque sea mejor repartido. En tal tipo de situación aunque el Gini sea más favorable, la pobreza podría aumentar.

⁶⁰ El Gini para Venezuela que estima el INE (2014a) es levemente diferente (en algunos años) con respecto al de la CEPAL (2014a); pero, en ambos casos la reducción básica de su valor se produce en 2006-2008.

⁶¹ Medina y Galván (2014) exploran el peso que tienen, en la reducción de la pobreza en América Latina, el aumento del ingreso (por un lado) o la mejora de su distribución (por el otro). Desde esa perspectiva dicotómica estiman para Venezuela que un 55% de la disminución de la pobreza entre 1997 y 2007 se debió al aumento del ingreso y que un 45% se explicaría por su mejor distribución, tratándose para dicho período –después de Brasil– del caso en que la mejora de la distribución del ingreso incide más en una menor pobreza. Recordemos, para evitar confusiones más adelante, que este tipo de estimaciones responden a registros referidos al el Gini “hogareño”, faltando complementos que incidirían en el Gini “fiscal”.

- Debe recordarse también, más conceptualmente, que el comportamiento de la distribución del ingreso es multi-causal y que depende –entre otros- de factores patrimoniales, económico-laborales, económico-regionales, educativos y demográficos. Pero además, las mejoras distributivas recientes, registradas en el Gini, no se han generado sólo como producto de las decisiones estatales sino también a partir de las decisiones de otros actores, como los empresariales, en materia de inversión, costos y avances tecnológicos de las organizaciones privadas. Ello requiere tener en cuenta las repercusiones (positivas o negativas) que tengan en la productividad los cambios asociados con la redistribución (problema al que alude en tono polémico Gallo:2010b).
- Finalmente, en relación con los datos sobre distribución del ingreso que hemos mencionado, no puede descartarse que se hayan acentuado *significativamente* en los últimos años las tradicionales reticencias a sub-declarar ingresos por parte de los sectores de más altos recursos en Venezuela lo que podría deformar -en una medida importante- las estimaciones sobre el nivel de los cambios que se produjeron realmente. Es cierto que esa sub-declaración es un problema generalizado, no solamente en América Latina sino a nivel mundial ⁶², pero puede suponerse que ella resulte especialmente marcada en lo que va de la Venezuela del siglo XXI debido a la intensa polarización política y a la mutua desconfianza entre la mayor parte de los sectores de altos ingresos y la dirigencia chavista más influyente ⁶³.

⁶² Recuerdan López-Calva y Lutzig (2011) que en “(...) América Latina el ingreso de los más ricos proviene primordialmente de ingresos de capital y no de salarios. Las encuestas de hogares no aportan datos confiables para medir la desigualdad total porque los ingresos de los más ricos no están efectivamente incluidos” (p.15). Pero se trata de un fenómeno que, aunque muy acentuado en América Latina, afecta a las encuestas en la casi totalidad de los países. Por ej., Stiglitz (2013; 123) estima que para 2007-2008 los sueldos y salarios de los 400 contribuyentes más ricos de USA representaban apenas un 9% de sus ingresos totales, en tanto que la gran mayoría de estos eran ingresos producto de la propiedad (ganancias, intereses y dividendos) que tampoco son procesados apropiadamente por las encuestas en esa nación.

⁶³ Con respecto a esto último, es razonable que –en condiciones normales- no se destaque este tipo de sub-declaración de ingresos como problema, bajo el supuesto de que el mismo tiende a responder a un comportamiento histórico que impide alteraciones informativas demasiado relevantes entre distintos períodos por lo que los valores tienden a una sub-declaración más o menos parecida en el mediano-largo plazo; por lo tanto, no se trata de un motivo que afecte sustancialmente el análisis. Pero, si hacemos mención a ese asunto en el caso venezolano es porque es muy posible que el acrecentamiento –en los últimos lustros- de la desconfianza ante los organismos gubernamentales y ante el uso que estos puedan brindar a la información puede haber influido en que se sub-declaren *mucho más marcadamente* que antes los ingresos, especialmente los de los sectores más ricos, pudiendo afectar con ello la pertinencia de las estimaciones comparativas de la distribución del ingreso. Vale la pena recordar que una de las evidencias de esa sub-declaración reside en la muy baja proporción de ingresos de capital que reportan los ingresos de los sectores de más recursos en distintas encuestas y que, en particular, pueden asociarse y contrastarse con los cambios que sufre el factor capital en la distribución factorial del ingreso (DFI), a lo que nos referiremos a continuación. Pero, independientemente de este tipo de indicios, hasta que no se documenten o resuelvan apropiadamente las fallas anteriores en las encuestas que son fuente básica de análisis sobre el ingreso de los hogares, hay que intentar interpretar esa información en el marco de las posibilidades que ofrezcan los datos disponibles. Si no podemos apreciar adecuadamente el alcance de la sub-declaración, resultan poco féculdas las opciones que se abren para una interpretación alterna. En cualquier caso es pertinente apuntar que Freije (2008) resaltaba que, desde fines de los noventa pero -en particular- desde el 2000, el número de observaciones

La revisión que hemos realizado sobre la distribución del ingreso, ha privilegiado el abordaje del índice de Gini como la más influyente de las medidas de estimación del ingreso laboral y de los hogares (medidas entre las que también se cuentan otros índices como el Atkinson y el Theil) y en general como el más recurrido referente sobre la distribución particular o personal del ingreso (DPI). Pero es muy importante que comentemos brevemente la evolución reciente de una medición distinta a las precedentes como la *distribución factorial o funcional del ingreso* (DFI) que se calcula a partir del ingreso *nacional* registrado en los Sistemas de Cuentas Nacionales (SCN), para estimar su reparto entre los factores de producción: capital y trabajo.

La medición del DFI tuvo un peso muy significativo en el seguimiento y estudio de la distribución de ingresos hasta los años setenta; pero, ella fue perdiendo relevancia por la mayor accesibilidad y actualidad de los datos ofrecidos por las EHM y ENPF. También redujo su influencia porque su alto nivel de agregación macroeconómica y de homogeneidad analítica dificulta la identificación de distintas características y variaciones importantes de los ingresos a lo interno de cada uno de los factores que la integran⁶⁴. Sin embargo, las medidas del DPI y del DFI no son excluyentes sino que, más bien, pueden considerarse complementarias para un estudio más completo de los niveles de desigualdad.

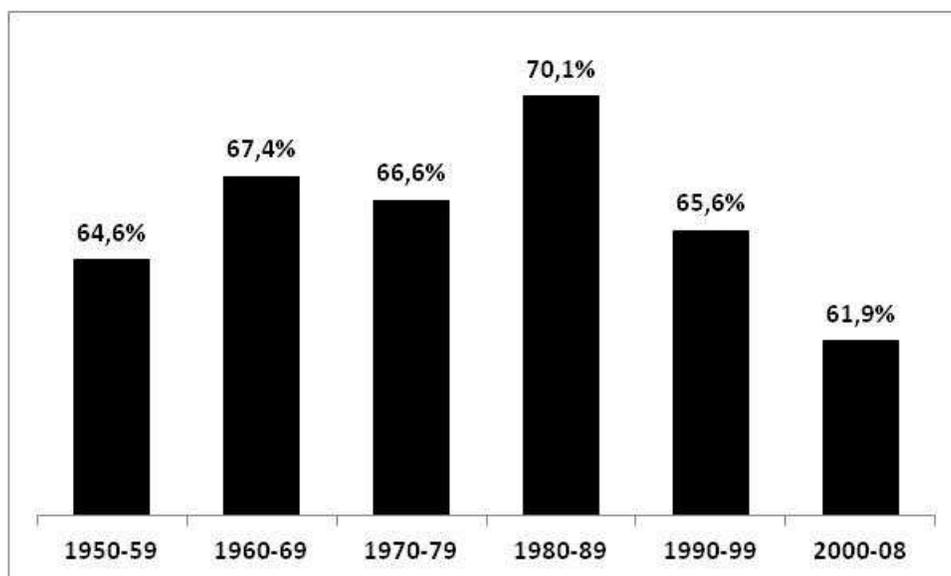
Venezuela y América Latina, en lo que va del siglo XXI, han tendido a evolucionar hacia una distribución menos injusta del ingreso entre los hogares y entre los trabajadores, medida a través del Gini, pero han tendido también y -por el contrario- a evolucionar hacia una distribución factorial del ingreso más regresiva y concentrada que favorece el incremento de la participación del capital. Esto se ha ido planteando en varios foros latinoamericanos como un motivo de preocupación (véanse CEPAL:2014 b y VAa, en especial 2009 al 2013; CEPAL-OIT:2012; y, OIT: VA, en especial 2012) porque cuando aumenta la participación del capital frente al trabajo en la distribución del ingreso nacional ello tiende a significar –si hay un contexto de crecimiento económico- que las ganancias de productividad recompensan más e

incompletas en la EHM venezolana se había incrementado a niveles nunca antes registrados (p.90) y que, en especial, un alto porcentaje de las encuestas no declaraba ingresos. Ante esto, el INE imputaba ingresos “a aquellos que no los declaran, usando salarios pronosticados de ecuaciones de ingresos” (p.94) procedimiento válido dentro de determinadas proporciones, aunque hay cuestionamientos al respecto como los planteados por España (2009; 57). A ello aúna Freije (2008; 95) el comentado problema de la sub-declaración de rentas e ingresos no laborales, especialmente en materia de ingresos de capital. En fin, tenemos entendido que este tipo de problema informativo de la EHM (no respuestas o sub-declaración por parte de los sectores de más altos ingresos) podría haberse agravado mucho en los años más recientes.

⁶⁴ Dice al respecto la CEPAL (2012; 233) que la heterogeneidad y complejidad interna de los grupos vinculados con cada uno de los factores de producción (capital y trabajo) validan el estudio más pormenorizado y estratificado que brinda la distribución hogareña y personal del ingreso que, además, facilita la exploración del efecto de la acción distributiva del Estado, mediante las investigaciones de incidencia fiscal de impuestos y gastos/transferencias públicas.

injustificadamente al capital, lo que probablemente sea inconveniente para la creación de un clima de colaboración y solidaridad social ⁶⁵.

Gráfico 63
Venezuela. Participación de las remuneraciones de empleados y obreros en la distribución factorial del ingreso no rentístico: Promedio anual por períodos (1950-2008)



Fuente: Baptista (2011: Cuadro III.2). Cálculos propios.

Con respecto a la distribución factorial del ingreso en Venezuela, de acuerdo con los registros que ofrece Asdrúbal Baptista (2011) ⁶⁶, entre el 2000 y el 2008 (último año de los datos de esa fuente), se habría producido el más bajo porcentaje promedio anual (por períodos/décadas) de participación del factor trabajo en dicha distribución, al menos desde los

⁶⁵ Aunque no pueden relacionarse rígidamente la distribución factorial y la distribución del ingreso de los hogares, puesto que sus bases de información son diferentes (por ej., en el SCN es frecuente que los ingresos del trabajo por cuenta propia se registren en el capital), sí pueden presuponerse ciertas relaciones lógicas entre ellas. Si imaginamos, por ej., que estamos en un marco de crecimiento económico y si en ese marco la participación del factor trabajo en la distribución del ingreso aumenta significativamente durante bastante tiempo, es probable que ello se traduzca en un incremento de los ingresos de los hogares y que ello se evidencie tanto en la realidad como en los registros. Por el contrario, hay otras relaciones que podían esperarse y que no se constatan, por lo menos *en los registros*: por ej., en un marco de crecimiento económico, cuando se amplía significativamente la participación del capital en la distribución del ingreso factorial (como ha tendido a ocurrir en los últimos años) podría esperarse que los ingresos de capital (asociados con dividendos, acciones, cobro de intereses, alquileres, entre otros) registrados en las encuestas personales/hogareñas (como la EHM y ENPF) mostraran un alza sustancial; pero, ello no tiende a ocurrir ni en Venezuela ni en muchas otras naciones, siendo una de las evidencias de los marcados niveles de sub-declaración que caracterizan sobre todo a los sectores de altos recursos, asunto al que nos referimos antes.

⁶⁶ Estas estimaciones corresponden a la recomendación de Baptista de calcular la DFI venezolana como una distribución *no rentística* del ingreso nacional, debido a las deformaciones que crea la inclusión de la renta petrolera como parte del capital, considerando diversas razones sobre las que no cabe ahondar en este trabajo. Independientemente de esa opción, investigadores cercanos al oficialismo venezolano (como Víctor Álvarez: 2009; 208-209) han advertido también sobre el deterioro de la participación del trabajo en la DFI, en especial desde el 2001. Una estimación parecida sobre Venezuela presenta la CEPAL (2012; 234).

años cincuenta (Gráfico 63)⁶⁷. Esto apunta a una evolución regresiva de la DFI que contrasta marcadamente con la evolución favorable de la distribución particular o personal del ingreso (DPI).

A pesar de la variedad de factores revisados, la exploración precedente no le ha brindado una atención suficiente a los aportes no monetarios o indirectos del Estado (aportes en servicios o en “especies” incluyendo algunos ahorros que permiten) que implican un tipo de influencias potenciales diferentes -a las hasta aquí vistas- de la actividad del sector público en materia de desigualdad y de pobreza. En este caso entramos en otro importante campo de análisis de la distribución del ingreso que –como puntualizamos anteriormente en una Nota- se ha identificado como *estudio de la incidencia fiscal* y que se ha asociado especialmente con la diferenciación del *Gini, antes y después de impuestos y gastos públicos*, al que podemos designar como Gini “fiscal”⁶⁸. Esta perspectiva más integral debe incluir –además de las transferencias monetarias públicas- el valor atribuible a los bienes (como medicinas, alimentos en comedores públicos o casas de alimentación), servicios sociales (como los educativos y de salud) y a los ahorros (por medio de subsidios a productos) que aporta el Estado venezolano y que influyan en la diferenciación de los ingresos y los gastos familiares⁶⁹.

Aunque no abundan los estudios de este tipo en Venezuela, Seijas y otros (2003) exploraron los efectos del gasto público social venezolano en el índice de Gini para 1997 (basados en cálculos a partir de la ENPF) evidenciando el carácter redistributivo de la inversión social pública, siendo particularmente acentuada la progresividad de los programas sociales asociados con el enfrentamiento a la pobreza (en el caso de ese estudio, los de la “Agenda

⁶⁷ Más allá de esta consideración, es importante que se sigan explorando más detenidamente en el futuro las interrelaciones entre esos dos tipos de medición de la distribución del ingreso (personal y factorial) a lo que apuntan distintas propuestas de CEPAL, OIT y estudios como el de Neira: 2010.

⁶⁸ A este respecto es importante que insistamos en que el Gini que se divulga sobre América Latina, a menos que se explicita otra cosa, es el Gini *antes* de impuestos y *antes* de (la mayor parte de los) gastos públicos. Decimos que excluye la mayor parte de esos gastos porque normalmente, al menos desde fines de los años noventa, el Gini “hogareño” incluye una parte de las erogaciones estatales representadas por las transferencias monetarias *directas* (como jubilaciones/pensiones y otras ayudas), más allá de que estén sistemáticamente recogidas o no en el sistema de información estadística. En todo caso, la relevancia de un cálculo lo más integral posible del Gini “fiscal” puede apreciarse si se considera que (según González y Martner:2012; 15) el Gini en la OCDE antes de impuestos y transferencias es de 0,45 y que pasa a 0,31 después de calcular la acción redistributiva del Estado. Una indagación más sistemática de este Gini “fiscal” podría entonces redefinir de manera importante muchas de las estimaciones nacionales y de las comparaciones internacionales de la DPI.

⁶⁹ Hasta ahora, los estudios de incidencia fiscal pueden aplicarse potencialmente a aquella parte de los gastos públicos que sean asociables en las encuestas (principalmente en las ENPF) con un uso o consumo *particular* de las personas u hogares. Aquellos gastos públicos cuyos destinatarios no pueden ser identificados con claridad de manera singular (como los gastos de defensa, seguridad personal o infraestructura general) tampoco contribuyen al análisis diferenciado de los ingresos entre los distintos hogares, puesto que tenderían a ser contribuciones imputables de manera homogénea a todos ellos. De allí que dichos gastos no son útiles para medir si la distribución del ingreso es más o menos redistributiva. Pero hay otras erogaciones públicas, entre las que (si se logra acceder a información adecuada) tiende a poder incluirse a buena parte de los gastos sociales, en las que es más factible estimar esa diferenciación de consumo o uso “individual”. Obviamente es el caso de las transferencias monetarias directas, pero también de los gastos en educación y salud así como de los destinados a muchos otros programas sociales (como los alimentarios) cuyo uso o consumo es particularizable.

Venezuela”), seguidos por los de salud y luego, con algo menos de progresividad, por los de educación, vistos como un todo (más detalles en Aponte: 2006; 105-108). Por otro lado, un estudio del BCV (2011: 101-107) orientado por ese enfoque integral y basado en la ENPF del 2009 permite considerar, más allá de los datos pormenorizados ⁷⁰, que para 2009 también los gastos públicos (en educación, alimentación y salud) tuvieron un efecto redistributivo y que concentraron sus mayores aportes hacia el cuartil de menores ingresos. Pero, muestra igualmente los alcances limitados que representan esos aportes en el conjunto de los ingresos de la población ⁷¹.

Si bien los estudios de incidencia fiscal son de gran interés y relevancia para analizar con más profundidad la distribución del ingreso de los hogares, ellos tropiezan con diversas limitaciones metodológicas e informativas que son muy acentuadas en América Latina ⁷². En todo caso, no cabe mayor duda de que -al igual que en esa región- un gasto social *redistributivo* (gasto que va más allá de las transferencias monetarias directas) es uno de los factores que ha influido en la reducción de la pobreza en Venezuela, independientemente de las pocas precisiones alcanzables en la actualidad en cuanto a la dimensión de su aporte, que sólo es parcialmente contabilizado en el ingreso y en el Gini “hogareño”.

8.2.4 La reducción de la pobreza y sus razones: un balance.

Después del recorrido que hemos realizado acerca de los motivos de la reducción de la pobreza en Venezuela desde 1999, se evidencia que no hay una explicación simple ni totalmente concluyente a ese respecto y que existe una multiplicidad de razones que influyen en esa disminución. Entre estas despunta la incidencia de la mejora de los ingresos reales de los sectores de escasos recursos ⁷³, asociada principalmente con el estrechamiento de la brecha

⁷⁰ A pesar de que la información proviene de una fuente respetada, como el BCV, tenemos en este caso algunas dudas sobre los procedimientos de cálculo y sobre una posible subestimación del peso de las transferencias públicas en los ingresos familiares, razón por la que preferimos no usar detalladamente esos datos.

⁷¹ Hay un interesante ejemplo en materia alimentaria que puede ser muy ilustrativo sobre los alcances reales (y no imaginarios) de los aportes públicos en determinados campos. El Estado venezolano estructuró una red de establecimientos públicos (en la que resaltan Mercal y PDVAL) para la distribución de productos a precios subsidiados. A pesar de ese esfuerzo según el BCV (2011; 59-60), para el año 2009, más de 85% de las compras de *alimentos* las realizaban los quintiles de menos ingresos en establecimientos privados. Esas adquisiciones en los comercios particulares eran más de 88% de las compras de alimentos efectuadas por la población en pobreza y más de 82% de las realizadas por la población en pobreza extrema. Considerar este tipo de proporciones evita debates etéreos relativos a realidades que -al menos hasta ahora- no existen.

⁷² Hay variados problemas de registro de los gastos fiscales en muchos países de América Latina que limitan la calidad y pertinencia de la información y también puede tender a omitirse parte de la recolección de otros datos asociados con el Gini fiscal, por la limitada trayectoria de seguimiento estadístico que existe al respecto. En todo caso varios estudios, desde hace algunos años, han tendido a mostrar el impacto progresivo del gasto público social en la distribución del ingreso en la mayor parte de esta región.

⁷³ Al respecto sostenía España (2009; 58) que: “El aumento de los ingresos de los hogares pobres o no pobres, se debe a la participación de sus miembros activos en la fuerza de trabajo. Es a través de la remuneración al trabajo como mayoritariamente se aumenta el ingreso familiar. El ingreso petrolero se canaliza principalmente por medio de los mecanismos de mercado. En primer lugar, por medio de la expansión del gasto público sea en su forma

remunerativa entre los trabajadores calificados y no calificados. Este es un referente que –como explicamos antes- integra y expresa varios otros factores condicionantes que adquirieron una intensidad particularmente marcada en Venezuela (con respecto a América Latina), sobre todo entre 2004 y 2007. Estos fueron también los años de máximo incremento del ingreso y gasto público, de mayor crecimiento económico real por habitante y de más acentuada mejora de las condiciones del mercado laboral desde 1999 (y, en general, desde los años ochenta). La obvia dependencia de esa coyuntura de intensiva reducción de la pobreza con respecto al período estelar de la más reciente bonanza petrolera explica -en gran medida- la específica fuerza de esa disminución en Venezuela. Pero ello ilustra también su potencial vulnerabilidad, ante un posible cambio de las volátiles condiciones económico-fiscales que la favorecieron.

Lo anterior no significa que esa disminución de la pobreza haya sido un resultado inevitable de las circunstancias “económico-fiscales”. Ese logro requirió de las decisiones gubernamentales dirigidas a intentar que el auge petrolero favoreciera, primero, a los sectores de más escasos recursos y para que, luego, no se revirtieran esos avances, una vez pasada la bonanza más intensa. Pero el grave problema sigue residiendo, más allá del “voluntarismo”, en la extrema vulnerabilidad económico-financiera que marca a una mejora que ha sido tan dependiente del “estallido” y/o del alza continua de los precios/ingresos petroleros ⁷⁴. La situación económica posterior (2013-14) que es claramente crítica y que se viene prefigurando desde el 2009-2010, se abre hacia un muy probable incremento de los niveles de pobreza, sobre todo si no se adoptan medidas adecuadas, que suponen -en primer lugar- que se reconozca el alto riesgo de que la pobreza vuelva a aumentar sustancialmente, con o sin ajustes.

En cuanto al papel de la política social en la reducción de la pobreza hemos visto que las transferencias en dinero desde el Estado influyeron en ese proceso y que también pueden asociarse con la disminución de la desigualdad. Pero, se trata de un factor de menos peso que el que se la ha atribuido con frecuencia. Hay que destacar, no obstante, que la política social como conjunto incide también por otras diversas vías en el comportamiento de la pobreza y/o de la desigualdad: mediante el fomento de mayores niveles educativos que participan de los cambios de calificación entre sectores de la fuerza de trabajo; a través de la política de salario mínimo y

directa por medio de la nómina de empleados públicos (que [...] en estos últimos años ha sido muy importante), la contratación de servicios y compras de bienes, así como las inversiones públicas, o de manera indirecta por medio del efecto multiplicador que la elevación del gasto público tiene para el resto de la economía. En segundo lugar, mediante el subsidio al tipo de cambio, permitiendo la sobrevaluación de la moneda local, de forma tal que los bienes importados se abaratan, dado que el ingreso petrolero es poder de compra en el extranjero al tratarse de divisas, permitiendo a las familias hacerse con bienes importados subsidiados por el petróleo. Por último, un tercer mecanismo de distribución de la renta consiste en el subsidio al pago de tributos, bien sea en términos relativos (al no elevarse tasas o bases impositivas) o incluso absolutos, al reducirse las tasas de impuesto como ocurrió en estos años con [...] el IVA.”

⁷⁴ Una de las varias evidencias sobre tal dependencia es que hasta el 2004, en el marco de las gestiones de Hugo Chávez, la pobreza no había tenido reducciones importantes con respecto a su nivel en el año 1998 y que tampoco las tuvo después de que cesara el auge, entre 2008 y 2010, ni con la recuperación más modesta de los precios petroleros en 2011-13.

otras medidas que participan en la definición de los niveles remunerativos; o, por el efecto del incremento de la ocupación pública en el comportamiento del desempleo y de la informalidad laboral, para sólo señalar algunos componentes de esa política que hemos abordado antes.

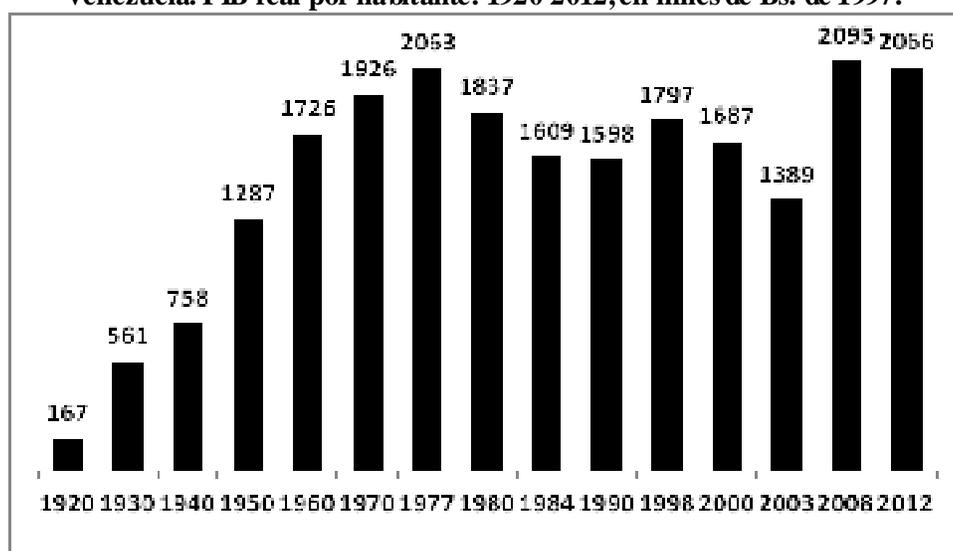
Pero en definitiva, la política social influye significativa aunque parcialmente en el ingreso, el empleo y la pobreza, cuyo comportamiento básico es condicionado prioritariamente por la política y la dinámica económica, en la que participan de manera muy central tanto la realidad petrolera como la postura del Estado frente a ella. Esto nos remite a la reflexión sobre el modelo de desarrollo en y para Venezuela.

8.3 Epílogo: Crisis del modelo de desarrollo y volatilidad social

Comentamos en los Antecedentes (capítulo 2) que tiende a aceptarse que, a fines de los años setenta, se inició una crisis severa del modelo de desarrollo venezolano que podría designarse como rentista e intervencionista, al menos en lo que respecta a su fase entre 1958 y 1978, centrada en la industrialización sustitutiva de importaciones.

El PIB real por habitante de Venezuela había aumentado muy sustancialmente (en Bs. de 1997), con algunos altibajos pero casi ininterrumpidamente, desde los años veinte hasta 1977, año que marcó el valor máximo de ese indicador de crecimiento económico, como puede verse en el Gráfico 64. Pero, después de esa prolongada expansión económica, amparada en más de medio siglo de rentismo petrolero relativamente “provechoso”, comenzó una crisis sostenida que se tradujo en que, por ej., en 1998 el valor del PIB real por habitante fuese un 13% menor que el que existía en 1977 (Gráfico 64) situándose con ello en valores cercanos a los que este tenía a mediados de los años sesenta, lo que señala una fuerte involución.

Gráfico 64
Venezuela. PIB real por habitante: 1920-2012, en miles de Bs. de 1997.



Fuentes: para 1920-1990, Baptista (2011) y para 1998-2012, cálculos con base en BCV e INE (Cuadro 21).

En todo caso, como también apuntamos en los Antecedentes, fue muy común que el crecimiento de la pobreza venezolana durante los años ochenta y noventa se entendiera (por buenas razones) como el mayor símbolo de la crisis del modelo de desarrollo venezolano. En parte por ello, puede haberse pensado que la reducción de la pobreza en los años más recientes resultaba un indicio de superación de la crisis del modelo de desarrollo.

Sin embargo, independientemente del concepto más o menos integral que se tenga sobre la idea de modelo de desarrollo, es muy improbable que pueda suponerse que este no esté en crisis, si lo está el componente/modelo económico que lo integra. Y hay evidencias bastante claras de que no se ha logrado estructurar en los últimos 35 años un modelo económico alternativo y viable que contribuya a superar, gradual pero sostenidamente, la crisis que se inició a fines de los setenta. Una nítida expresión de esto es que, en medio de los extraordinarios ingresos petroleros y de los recursos adicionales del endeudamiento, el PIB real por habitante solamente creció en un promedio anual de 1,1% en 1999-2012, un porcentaje muy bajo en escala latinoamericana e internacional. Con esa limitada expansión se alcanzó en el 2008 un valor del PIB real (en Bs. de 1997) cercano al de 1977, tope que seguía manteniéndose igual en el 2012 (Gráfico 64), evidenciando un estancamiento económico que nuevamente, al igual que en ocasiones pasadas, muestra (en 2013 y 2014) severos riesgos de involución.

Con respecto al panorama económico del 2006-2007, en plena época de auge, Maza Zavala (2007) insistía en que la economía venezolana había reforzado su dependencia inconvenientemente alta del petróleo, añadiendo que además era una economía: “(...) adicta al gasto público, tiene elevada influencia del gasto de consumo y recurre cada vez más a la importación. Gracias al ingreso petrolero, que se desenvuelve en niveles bastante elevados (principalmente en virtud de los precios, ya que el volumen físico de la exportación tiende al estancamiento), la situación fiscal es próspera y permite que el gasto público aumente sostenidamente (...)”. Pero, en todo caso, el importante crecimiento económico (2004-2008) mostraba sus flancos vulnerables: “(...) la dependencia del petróleo, la dependencia fiscal, la dependencia de la importación y la dependencia del gasto del consumidor”.

Un punto nuclear de ese modelo, la dependencia del petróleo, nos remite al problema de la volatilidad económica⁷⁵. Siendo una nociva característica de muchas de las economías

⁷⁵ Machinea y Titelman (2007;9) señalan que la volatilidad del crecimiento económico depende de factores internos y externos. Entre los internos destacan el papel de “políticas macroeconómicas procíclicas, las bajas tasas de ahorro e inversión y la escasa profundidad de los mercados financieros”; y entre los externos resaltan las perturbaciones debidas, por una parte, a la volatilidad de los mercados financieros y de las corrientes de capital y, por otra parte, a la volatilidad de los términos de intercambio y a los cambios de los precios de los productos básicos. Esos autores apreciaban que en las últimas décadas la diversificación de las exportaciones había disminuido el papel de la volatilidad de los términos de intercambio en muchos de los países latinoamericanos. Pero, ese no es el caso de Venezuela en donde se volvió a acentuar la dependencia con relación al petróleo.

latinoamericanas, en el caso venezolano ella se ve potenciada por una condición rentística “extrema”. La volatilidad económica se expresa en repetidos ciclos de expansión seguidos por ciclos de recesión y tiende también a traducirse al plano social y socioeconómico, pudiendo hablarse de la *volatilidad social*⁷⁶ como una característica de muchos países latinoamericanos.

Cuadro 26
SITUACIÓN SOCIAL VENEZOLANA:
Indicadores sociales seleccionados para años relevantes (1998-2013).

CONDICIONES ECONÓMICO-SOCIALES				
	1998	2004	2007	2013 *
Pobreza (por ingreso)				
Hogares en pobreza	43,9%	47,0%	28,5%	27,3%
Hogares pobreza extrema	17,1%	18,6%	7,9%	8,8%
Personas en pobreza	50,4%	53,9%	33,6%	32,1%
Personas pobreza extrema	20,3%	22,5%	9,6%	9,8%
Pobreza (por NBI)	1998	2004	2007	2012
Hogares pobres	28,9%	29,6%	23,3%	21,6%
Hogares pobres extremos	10,8%	12,2%	8,4%	6,3%
Empleo (PEA 15 y +)				
Sector informal	49,8%	48,9%	44,0%	42,1%
Sector público	15,8%	15,7%	17,1%	20,5%
Tasa desempleo	11%	13,9%	7,5%	7,5%
Distribución del ingreso:	1998	2003	2008	2012
Índice Gini	0,487	0,481	0,410	0,404
INDICADORES SOCIALES				
EDUCACIÓN				
Tasa an alfabetismo (10 y+)	Censo 1981	Censo 1990	Censo 2001	Censo 2011
	14%	9,3%	6,4%	4,9%
Crecimiento promedio anual acumulado de la matrícula	1998/99-2001/02	1998/99-2004/05	1998/99-2007/08	1998/99-2012/13
Total (sin pregrado EU)	247613	169034	144361	118435
Total (con pregrado EU)	288853	219509	269847	241150
SALUD	1998	2004	2007	2011
Mortalidad infantil (x1000nv)	21,4	17,5	14,1	14,6
Mort. materna (x100.000 nv)	51,0	59,9	56,8	72,2
PENSIONES DE VEJEZ **	1998	2004	2007	2012
% de población 60 años y +	16%	27,2%	40%	52,9%
% de PEA asegurada	23,9%	20,4%	31,3%	40,6%
VIVIENDAS	1999-2005	2006-10	2011-12	
anuales por 1000 hab.	0,8	2,8	3,6	
GASTO SOCIAL SECTOR PÚBLICO: Real x hab. Bs. 97.	1998 ***	2004	2007	2012
	224	300	437	437

Fuentes: Empleo, pobreza y Gini: INE; Analfabetismo: INE; Matrícula educativa: MPPE y MPPEU; Salud: MPPS; Seguridad social: SISOV; Vivienda: Urdaneta/Grisanti (1999-2010) y MPPV y H (2011-12); Gasto social: ONAPRE; SISOV; MPPF-BCV.

*Por razones argumentadas en el análisis de los datos de pobreza se considera más representativa la cifra del 2013 que la que transitoriamente se registró en el 2º semestre de 2012.** Las pensiones de vejez reportadas por SISOV parecen excluir la Misión Amor Mayor. *** El GS de 1998 corresponde al Gobierno General ya que no hay cifra pertinente para el sector público como conjunto.

⁷⁶ Esta volatilidad supone que se combinen ciclos de avance con ciclos de estancamiento y desmejora de los indicadores socioeconómicos y sociales. Como dijimos en el capítulo 2 la desmejora social tiene manifestaciones variadas de acuerdo con los sectores de los que se trate: en unos se ralentiza el ritmo de mejora, en otros hay estancamiento, en unos más hay disminución en términos absolutos. La comparación histórica o internacional aporta mucho a una adecuada valoración sobre la evolución de esos indicadores.

La crisis del modelo de desarrollo que persiste en Venezuela, más allá de los progresos registrados (como en 2004-2008) transitoriamente, no impidió que durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez se produjeran distintas mejoras sociales, varias de ellas logradas por el esfuerzo fiscal destinado al gasto social. Pero, una parte sustancial de muchas de esas mejoras (con la parcial excepción de los aumentos de cobertura de las pensiones de vejez y de la matrícula escolar total) que revisamos en este capítulo y algunas de las cuales se recogen en el Cuadro 26 se produjeron especialmente entre el 2004 y el 2007, fase en la que fue mayor la repercusión de la bonanza petrolera y en la que fue también más acentuada la expansión del gasto social.

Con posterioridad al 2007-2008, varios de esos indicadores tienden a mejorar con más lentitud, a estancarse o hasta a deteriorarse en términos absolutos (el caso de la salud resalta a ese respecto). Otros indicadores, que mejoraron con especial fuerza en los años 2011-2012 (como vivienda y pensiones de vejez, sobre todo si se incluye a Amor Mayor), contando con la incidencia del relanzamiento de los precios petroleros y del acrecentado endeudamiento, muestran los graves riesgos de desaceleración, una vez pasada esa recuperación fiscal. En conjunto esto apunta a una pérdida de dinamicidad y de sostenibilidad de los avances sociales puesto que el incremento del gasto público real por habitante ya no es tan significativo en tanto que –en el campo social- se ha ido acumulando una variedad de compromisos que disminuyen las nuevas oportunidades de intervención.

La vulnerabilidad de las mejoras sociales que se registraron en el país entre 1999 y 2012, en razón de su apego a un incremento muy sustancial de los precios petroleros, ratifica la persistencia de la crisis del modelo de desarrollo venezolano que, aunque pueda vivir fases de alivio más o menos prolongadas, está estrechamente relacionada con su incapacidad para superar la dependencia rentista, en medio de un mercado internacional de la energía sustancialmente distinto al de mediados del siglo pasado, en el que –a diferencia de hoy- Venezuela tenía un rol estelar, como primer país exportador de hidrocarburos. Esa dependencia se ha reforzado sustancialmente en los últimos años, como puede evidenciarse notablemente en el aumento decidido del peso del petróleo en las exportaciones venezolanas y entre los ingresos fiscales del Estado.

Cabe también realizar una reflexión sobre la relación entre la evolución de los indicadores sociales durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez y los cambios que se puedan haber producido en el Estado social venezolano. Pero, esta es una cuestión particularmente apropiada para adentrarnos en las consideraciones finales de este estudio.

CONCLUSIONES

El balance sobre los indicadores de resultados sociales y social-económicos, que precede a estas conclusiones, es un referente oportuno para reflexionar sobre los cambios que se han producido en el Estado social venezolano desde 1999 en adelante. Como planteamos en el marco conceptual de este estudio, una de las propuestas más interesantes para analizar esas posibles modificaciones deriva de la tipología de Filgueira (1998, 2005) quien distingue entre Estados sociales universal-estratificados, duales y limitados/excluyentes. Esa tipología fue desarrollada especialmente para abordar a los Estados sociales en América Latina hacia los años setenta y en ella Venezuela era identificada como un Estado dual.

Puede considerarse que en los Estados sociales duales solamente uno de los tres grupos de indicadores sectoriales fundamentales (educación, seguridad social y salud, sectores que son priorizados por su relevancia pero también por la factibilidad de acceder a información estadística inter-nacional) ha progresado satisfactoriamente -desde un punto de vista comparativo- en el proceso de universalización de los derechos sociales, en tanto que los otros dos presentan un avance insuficiente. Complementariamente, en muchos de los Estados sociales duales el gasto público social propende a ser de nivel intermedio o bajo y, además, tiende a existir una diferenciación comparativamente acentuada de los indicadores sociales entre regiones, entre las zonas urbanas y rurales y/o entre la población que labora en la economía formal e informal. En cambio en los países universal-estratificados al menos dos de los tres grupos de indicadores sociales fundamentales pueden estimarse como satisfactorios en su universalización (aunque el tipo de servicios y productos sean muy desiguales) y el gasto público social tiende a ser alto.

En la actualidad esa propuesta tipológica requeriría de un proceso de actualización y complementación, como ocurre con gran parte de los índices, clasificaciones o tipologías internacionales que se formulan para diversos propósitos. Pero, estimamos que para fines del siglo pasado-inicios del actual, la clasificación de los países latinoamericanos ofrecida por esa tipología de Estados sociales mantenía su pertinencia general, en medio de sus limitaciones.

Sin embargo, en cuanto a la clasificación de Venezuela, si el énfasis de los indicadores sigue poniéndose en un plano eminentemente cuantitativo en un campo como el educativo y si los registros de la seguridad social se centran en el acceso a las pensiones de vejez, los avances que fue mostrando Venezuela en esas áreas en el curso de la primera década del nuevo siglo, así como la ampliación sustancial del gasto social (sobre todo desde el 2004), permiten estimar que en el país despuntó una transición desde un Estado social dual a uno universal-estratificado.

Pero luego, hay que preguntarse sobre las perspectivas de que esa transición continúe y que culmine en una participación “estable” del Estado social venezolano en el tipo de Estado social universal-estratificado. Hay que recordar ante tal posibilidad que en los años cincuenta,

en medio de la acumulación de los efectos de varios lustros de ingresos petroleros crecientes, y en los años setenta, en medio de la bonanza petrolera de la llamada “Gran Venezuela”, ya se habían presentado pronósticos sobre el descollante futuro que esperaba al país, pronósticos que finalmente se incumplieron. Y vimos, en el epílogo del capítulo 8, pensando en la coyuntura actual, que la crisis del modelo de desarrollo pone seriamente en cuestión las perspectivas de que esa transición en el Estado social, si se considera que se inició, pueda sostenerse en el tiempo y que no se estanque o sufra la reversión de sus avances, considerando la volatilidad económica y social que ha marcado a la nación.

Por otro lado, hay que destacar que la tipología de Filgueira alude especialmente a dos planos del Estado social, la cobertura y el financiamiento, pero omite la esfera organizativa e institucional. Esta dimensión cumple un papel fundamental para potenciar la efectividad de los resultados del gasto que se destine a lo social y para que el mismo se traduzca en productos de calidad. Pero, los cambios que se generaron en lo organizativo e institucional desde 1999 no han apuntado en la dirección de una profesionalización de la gestión pública y de una modernización de los procesos de planificación y evaluación y más bien, en algunos casos, las modificaciones han desmejorado la ya limitada calidad institucional venezolana.

Durante la primera etapa de la política social, desde 1999 hasta el 2003, podríamos decir que, en lo fundamental, el Estado social venezolano seguía pareciéndose mucho al Estado social tradicional que había entrado en crisis a fines de los años setenta—comienzos de los ochenta. Persistían algunas de las incrustaciones generadas por las reformas de los años noventa aunque estas se debilitaron tanto en el campo de los programas focalizados hacia la población en pobreza como en materia de descentralización, (que empezó un declive presupuestario y político-institucional) y en los ensayos de cooperación con organizaciones de la sociedad civil “autónoma”. Con respecto a la participación comunitaria en la política social, se abrieron algunas iniciativas de interés pero ellas tendieron a desembocar, sobre todo con la formación de los consejos comunales que marcaron predominantemente ese campo participativo desde el 2006, en un propósito muy centrado en la instauración de mecanismos de participación políticamente subordinados.

Contrastando con la primera etapa de la política social, con las misiones sociales se produjo desde el 2003 un proceso de valorización de los programas orientados preferentemente hacia la población en pobreza (focalizados) aunque los mismos, a pesar de su éxito político-comunicacional, han tenido una reducida efectividad social. Las misiones tuvieron, durante las gestiones de Chávez, un muy alto perfil y un papel político-electoral destacado, sobre todo entre 2003-2006 y 2011-12, que las convirtieron en la principal novedad de la política social; pero, puede estimarse que desde el 2007 esos programas han atravesado por una crisis soterrada y que, además, su futuro es bastante incierto por la marcada dependencia que han tenido —hasta ahora— con respecto a una amplia disponibilidad de recursos extra-presupuestarios.

Considerando lo anterior, a la larga, el legado más consistente y perdurable que podrían ofrecer las gestiones sociales entre 1999 y 2012 parece situarse en el marco del universalismo tradicional mediante: por un lado, la reanudación de un importante crecimiento matricular de la educación, expansión que también mostró el país en ese sector en los años sesenta y setenta, aunque el incremento reciente se ve seriamente afectado por la grave debilidad cualitativa de esos avances y por el inconveniente desplazamiento de las prioridades de la expansión escolar desde los estudios pre-universitarios hacia una desordenada masificación de la educación superior; y, por otro lado, la expansión de las pensiones de vejez, aunque el incremento de su cobertura, para seguir acercándose a la universalización por vías contributivas y no contributivas, está sujeta a fuertes exigencias fiscales. No está de más que acotemos que, por su parte, el sector de salud muestra una crisis acentuada en los últimos años, que contrasta muy negativamente con las mejoras que hubo en ese campo y que fueron un emblema de los progresos en lo social hasta los años setenta.

Si bien la importante reducción de la pobreza, que se produjo sobre todo entre el 2004 y el 2007, estuvo asociada con algunas de las acciones generadas desde el sector social, ella ha tenido un vínculo fundamental con el proceso de crecimiento económico y con la mejora de los ingresos *laborales* reales de los sectores de menores recursos que se produjo durante la fase más intensa de la reciente bonanza petrolera. Es muy importante advertir lo anterior porque es altamente improbable que en el futuro, como parece aspirarse a veces, la sola política social pueda disminuir destacada y sostenidamente la pobreza, sobre todo si se plantea un estancamiento o deterioro de las disponibilidades fiscales.

En comparación con la notoriedad que adquirieron desde el 2003 en adelante los programas focalizados (sobre todo mediante algunas de las misiones) en materia de política social, la descentralización y la cooperación con las organizaciones autónomas de la sociedad civil sufrieron una involución con respecto a los avances, de por sí bastante modestos, que se habían producido en los años noventa. Esa reversión se enmarcó en un modelo excluyente de toma de decisiones que cerró las posibilidades de acuerdo con otras fuerzas socio-políticas para la formación (formulación y ejecución) de políticas y programas sociales lo que ejemplificamos sobre todo en este trabajo, con la experiencia vivida alrededor del proceso de elaboración de las principales leyes en materia social durante estos años.

El esfuerzo de control de la sociedad civil organizada y de subordinación política de las principales formas y canales de participación comunitaria fueron parte de las expresiones de una concepción sectaria y voluntarista de la gestión del Estado que ha influido en la declinación de la calidad institucional del sector social, calidad que ya era bastante endeble antes de 1999. En esta esfera institucional, no se valoraron satisfactoriamente los fundamentales procesos de reforma que se requieren para que el Estado alcance un rendimiento sustancialmente superior al que lo ha caracterizado y, por el contrario se consolidaron, entre 1999 y 2012, el rentismo

discrecional, una visión partidaria sobre la función pública, una acentuada inestabilidad organizacional, y una administración tentada por el cortoplacismo en el marco de una constante presión electoral. Esos factores contribuyeron a que se refirmara el carácter pre-burocrático de la administración pública venezolana.

El vigoroso aumento del gasto social que se produjo en general desde 1999 y, en especial a partir del 2004, y que condujo a que se alcanzaran los más altos niveles de erogaciones sociales en toda la historia de las finanzas públicas venezolanas, no logró muchos de los efectos esperables en ese contexto político-institucional, que creó importantes incentivos para un estilo de gestión sub-planificado. Cuando abordamos la política social formulada pudimos constatar los tenues vínculos que existían entre las propuestas -frecuentemente genéricas e imprecisas- de los principales documentos oficiales y las ejecutorias, que se orientaron por decisiones muchas veces casuísticas o apresuradas, sujetas a tempranos remiendos destinados a forzar una implementación frecuentemente inconveniente o simplemente pasajera. Algunos de los planes que más se mencionan como fuente de orientación de la gestión, son referentes de escasa pertinencia para la operacionalización de políticas y programas, lo que probablemente incidió en que una parte sustancial de las prioridades haya sido transitoria y en que la improvisación haya cumplido un papel tan destacado en la acción pública.

En ese marco, a pesar de las inconveniencias de su reglamentarismo, la alta jerarquía que le asigna la Constitución a los derechos sociales así como el insistente discurso presidencial acerca de la priorización de ese campo de la gestión fueron soportes fundamentales para que se valorara al sector social y para que se produjeran avances como los mencionados. Pero, todo indica que los logros podrían haber sido mucho más extendidos y efectivos si se hubiesen acompañado por procesos de formación de políticas y programas adecuados.

Con base en el repaso que hemos planteado sobre algunos de los asuntos abordados en este trabajo parece oportuno que identifiquemos puntualmente algunos de los principales hallazgos o aportes que el mismo puede tener.

En primer lugar, hay una contribución asociada con la reflexión sobre las etapas de la historia del Estado social venezolano (fases de Estado social limitado y dual), apoyada en la tipología de Filgueira, en la que puede incluirse el análisis de la transición que se habría abierto a mediados de la primera década del siglo XXI y que podría estarse estancando o revirtiendo “tempranamente”, por su estrecha dependencia con respecto a un crecimiento persistente de los recursos fiscales petroleros. También, puede considerarse que resulta novedosa y analíticamente provechosa la distinción entre la dimensión del Estado social que cubre aquella tipología, relacionada con la cobertura y el financiamiento, y la dimensión organizativa e institucional del Estado social, distinción que ofrece posibilidades para unos análisis más completos y complejos.

Hay otro probable aporte vinculado con la rediscusión que se plantea acerca del Estado social que heredó el Presidente Chávez. A ese respecto se brindan elementos de juicio para rebatir la ficción de que se trataba de un Estado social neoliberal, en proceso de minimización institucional y financiera. La revisión sobre el mito que acompaña a la representación del neoliberalismo social en casos como el venezolano, puede cumplir un importante papel para repensar la política social hacia el futuro, desprendiéndola de inconvenientes simplificaciones y conservadurismos que terminan con frecuencia defendiendo -sin saberlo- un Estado social tradicional en crisis.

En el proceso para la elaboración de este estudio la indagación sobre el gasto social ha cumplido un papel muy importante y estimamos que se ha logrado una contribución significativa en producir una visión más integral y diferenciada acerca de los tipos de gasto público social, los alcances efectivos que tiene, los cambios que ha sufrido su distribución sectorial y que, así mismo, se ha planteado una caracterización bastante novedosa acerca del “centralismo indirecto”: este se ha amparado en una voluminosa fuente de recursos extra-presupuestarios para tener un importante peso en un financiamiento discrecional pero también vulnerable de las misiones y de otros programas sociales.

La revisión de la eficiencia y efectividad de las gestiones es un problema que atraviesa transversalmente al trabajo y en el que puede considerarse que hay también una contribución por la combinación de dimensiones revisadas para abordarlo: desde las debilidades de las formulaciones de política, pasando por un gasto frecuentemente casuístico e imprevisivo, siguiendo por la improvisación y la transitoriedad de muchas de las prioridades que revelan las ejecutorias y por un modelo político-institucional que privilegia una acumulación y conservación de poder (con propensión al inmediatismo) antes que los efectos sociales sustanciales de la gestión, todo lo cual desemboca en unos resultados que, si bien registran unos logros, pueden apreciarse como muy insuficientes cuando se valora la cantidad de oportunidades y recursos de los que se ha dispuesto.

Con respecto a lo anterior estimamos que esta investigación brinda un aporte exploratorio para valorar comparativamente las gestiones presidenciales venezolanas desde 1959 en materia social a través de un recorrido por una variedad de indicadores sociales estratégicos que, junto con las comparaciones acerca de los desempeños de otros países latinoamericanos (especialmente con los que cuentan con Estados sociales duales o universal-estratificados) a ese respecto, fundamentan un balance aproximativo y equilibrado sobre los resultados de la política social. Esto contribuye a que no se menosprecien los avances recientes pero también a que se les dimensione con respecto a la experiencia histórica venezolana, en la que han existido logros sociales significativos -sobre todo hasta los años setenta- que contaron con recursos financieros comparativamente reducidos con respecto a los de este siglo XXI. Así mismo, permite ponderar los logros en el marco de los adelantos sociales bastante

generalizados (aunque diferenciados) que han vivido los países de América Latina en este siglo, durante una muy favorable coyuntura de auge para su comercio exterior.

Apreciamos que aunque se trata de un abordaje preliminar la reflexión que se desarrolla acerca de la política de la política social venezolana es, como tema global, un asunto que no se ha explorado mayormente en el país, por lo que nos parece que hay en ello una novedad que vale la pena mencionar. Por otro lado, aunque existe una variada investigación nacional sobre la participación comunitaria y los consejos comunales, hasta ahora no se había explorado sistemáticamente sobre su conexión específica con la política social. Estimamos que en este estudio hay un acercamiento a las potencialidades y limitaciones que muestra preliminarmente la intervención de los consejos comunales en materia social, lo que permite ir avanzando en una reflexión comparativa con respecto al papel que le debe corresponder en ese campo a las Alcaldías y a otros actores político-institucionales.

En el estudio sobre las misiones, consideramos que hay una contribución importante en la caracterización de la crisis soterrada o contenida que viven esos programas, en medio de su popularidad. Igualmente, hay aportes en el análisis de la cobertura efectiva de las misiones. Y, aunque hay otras investigaciones que han cuestionado la visión sobre las misiones como simples “repartidoras de dinero”, hay en este estudio un esfuerzo de compilación de distintas exploraciones sobre las fuentes de ingreso de los hogares que permite fortalecer esa crítica. En ese marco también se consolidan los argumentos que se han hecho en otros estudios para redimensionar el papel de las misiones y de la política social en la reducción de la pobreza. La revisión de esas materias nos llevó a incursionar en una aproximación a la distribución del ingreso en Venezuela y sus vínculos con la pobreza y las políticas sociales que valoramos, en sí misma, como un interesante complemento exploratorio.

En suma, estimamos que este trabajo ha cumplido con su objetivo general de analizar las más importantes características y redefiniciones de la política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012), enmarcándolas en las transformaciones del Estado social venezolano en las últimas décadas y contrastándolas -en aquello que fuese pertinente- con sus antecedentes nacionales así como con algunos resultados relevantes de las políticas sociales latinoamericanas recientes.

Existe una gran variedad de temas que se han abordado en este estudio, que se prestan para futuros análisis: desde la reflexión conceptual asociada con la clasificación de los Estados sociales latinoamericanos, pasando por diversas dimensiones relativas al estudio del gasto social, a la política de la política social, o a la relación entre política social y comportamiento de la pobreza o de la distribución del ingreso, hasta los desafíos que plantea en el sector social la persistente crisis del modelo de desarrollo venezolano.

Finalmente, a partir de la reflexión sobre la política social desarrollada entre 1999 y el 2012, que guarda fuertes nexos con la que se ha seguido después, pueden identificarse algunas

recomendaciones de política hacia el porvenir, lo que haremos aquí de un modo sucinto y en un plano básicamente normativo, puesto que su caracterización detallada o la argumentación sobre su viabilidad desbordaría los propósitos de este estudio.

Es necesario insistir en una dimensión asociada con esas recomendaciones, a la que aludimos al comenzar estas conclusiones, que atañe al entorno de la política social. Los avances sociales y social-económicos perderán intensidad y factibilidad si el país no se encamina hacia un proyecto nacional de desarrollo orientado por la competitividad, en el contexto de la globalización, que sería la base para superar el grave estancamiento que -más allá de las pasajeras recuperaciones- ha hecho de Venezuela, desde hace ya tres décadas y media, una de las economías latinoamericanas de peor desempeño. Sin un proceso de crecimiento persistente, que haga posible una reducción sostenida de la pobreza y una expansión continua del financiamiento del gasto social es probable que tengamos muy severos obstáculos para avanzar en la mejora comparativa, gradual y perdurable de muchos de los indicadores sociales.

Es conveniente que en el futuro la política social tienda a ampliar su preeminencia como destino del gasto público, propensión que se ha venido afirmando desde 1958 y que parece contar con un respaldo bastante marcado entre las diversas fuerzas políticas venezolanas. Pero, es aún más fundamental que se establezcan orientaciones programáticas para lograr que esos acrecentados recursos financieros se traduzcan en resultados sustancialmente mayores y de una mejor calidad.

En ese sentido la revisión de la política social durante 1999-2012 apunta a la necesidad de una política social guiada por un universalismo solidario y equitativo, fundada en un enfoque de derechos, que se sustente en una visión compleja y combinada que permita la articulación de medidas universalistas y focalizadas, de programas estatales y de iniciativas no gubernamentales, y que promueva una descentralización gradual para consolidar los grandes propósitos nacionales en materia social.

La reforma de la institucionalidad social y, más genéricamente de la institucionalidad pública, es una asignatura crónicamente pendiente que seguirá afectando severamente el funcionamiento de la administración pública venezolana en tanto no sea seriamente emprendida y que debería ser uno de los asuntos centrales a considerar para unos acuerdos nacionales entre fuerzas sociopolíticas de distinto tipo, que pretendan desarrollar un proyecto nacional exitoso.

La política social debe preocuparse mucho más -desde la propia concepción de sus intervenciones- por la efectividad social de la gestión que adelante; debe estar más atenta a la calidad de los servicios y bienes que entregue como una de las fuentes básicas para ser más equitativa, reduciendo la separación entre circuitos de calidad muy disímil; debe ser más transparente/evaluable, para que se establezcan con eficiencia los correctivos y mejoras que puedan requerirse; debe estar mucho más dispuesta a las pruebas piloto antes de emprender costosas masificaciones de programas; debe ser una política basada en una visión estratégica,

de largo plazo, que cuente con prioridades estables y programas bien concebidos al tiempo que tenga flexibilidad para atender a los cambios que se producen en la sociedad; y, debe ser una política que, basada en esas características y en la previsión de fuentes para su financiamiento futuro, brinde sostenibilidad a los logros y fomente innovaciones en favor de la población, especialmente la que cuenta con menos capacidades y oportunidades sociales.

REFERENCIAS

Infomación preliminar:

La notación VA que se asigna a diversos textos, en lugar del año de publicación, significa Varios años y normalmente se le atribuye a publicaciones seriadas que se editan con determinada periodicidad como por ej., los *Indicadores de la Fuerza de Trabajo* del INE (semestral) o la *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto* de la ONAPRE o el *Panorama Social* de CEPAL (anuales).

Abellán, Joaquin (2009). “Estudio preliminar” en Weber, Max. *La “objetividad” del conocimiento en la ciencia social y en la política social*. Madrid: Alianza. pp. 7-60.

Alarcón, Benigno y Álvarez, Ángel (2014). “Un caso de autoritarismo competitivo” en Alarcón, Benigno -Coord.- *El desafío venezolano: Continuidad revolucionaria o transición democrática*. Caracas: CEP-UCAB, pp.67-96.

Alvarado, Neritza (1993). *Evaluación del impacto del gasto social sobre la pobreza en Venezuela*. Maracaibo: Editorial LUZ.

----- (2003). *La atención a la pobreza en Venezuela: Del Gran Viraje a la Quinta República*. Caracas: FECS.

----- (2004). "Gestión social, pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las Misiones Sociales. Balance y perspectivas (2003-2004)" en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. Vol. X, N° 2, Jul.-Dic., Caracas: IIES-UCV, pp.25-56.

----- (2005). “Populismo, democracia y política social en Venezuela” en *Fermentum*, N° 44, septiembre-diciembre. Mérida: ULA, pp.305-331.

----- (2006). “La pobreza y la política social vista desde los pobres” en *Fermentum*, N° 45, Enero-Abril, Mérida: ULA, pp. 162-206.

----- (2012). “El modelo endógeno socialista de Venezuela y sus estrategias de inclusión social” en *Revista de Ciencias Sociales*, vol.XVIII, n° 4, octubre-diciembre. Maracaibo: LUZ, pp.641-656.

----- y Machado, Maryori (2005). “Marco general para una estrategia de superación de la pobreza en Venezuela” en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol.XI, n° 2, julio-diciembre, Caracas: IIES-UCV, pp.95-116.

Álvarez, Ángel (1992). *Análisis de políticas públicas*. Caracas: CLAD.

----- (2008). “Venezuela: ¿La revolución pierde su encanto?” en *Revista de Ciencia Política*, Vol.28, N° 1, Santiago de Chile, 405-432.

----- (2012). “Valoración de la democracia venezolana: mapa ideológico, valoraciones sociales y `socialismo vs. democracia” en Álvarez, Ángel y Virtuoso, Francisco -Coord.-. *Valoraciones de la democracia en Venezuela y América Latina*. Caracas: Centro Gumilla. pp.19-29

Álvarez, Victor (2009). *Venezuela: ¿Hacia dónde va el modelo productivo?*. Caracas: Centro Internacional Miranda

Andrenacci, Luciano (2009). “Notas acerca de la política asistencial en América Latina” en *Cátedra paralela*. N°6. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, pp.7-30.

- y Repetto, Fabián (2006). “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía” en Molina, Carlos. Universalismo básico: una nueva política para América Latina. México: Planeta-BID. pp.83-111.
- Antillano, Andrés (2005). “La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas” en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol.11-Nº 3, septiembre-diciembre, Caracas, pp. 205-218.
- Aponte, Carlos (2000a). La reforma del Estado social en América Latina: Orientaciones analítico-conceptuales y metodológicas para el estudio de la reforma venezolana en salud. Caracas: CENDES-RESVEN (mimeo).
- (2000b). “Los Derechos Sociales y la Constitución de 1999: ¿Nuevas garantías o espejismo?” en Maingon, Thais (Coord.) La cuestión social en la Constitución bolivariana de Venezuela. Caracas, Edic. CENDES-UCV. pp. 113-134.
- (2006). “El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes, en perspectiva comparada” en Cuadernos del CENDES, Nº 63, Septiembre-Diciembre, Caracas, pp.85-119.
- (2007a). Las redefiniciones recientes de la política social venezolana: Un marco de referencia para su análisis. Caracas: CENDES-mimeo.
- (2007b). “La evaluación de impacto y las misiones sociales: una aproximación general” en Fermentum Nº48, Enero-Abril 2007, Mérida, pp.58-95.
- (2008a). Las misiones sociales: Relevancia, características y crisis de una novedad. Caracas, CENDES/FONACIT-mimeo. Abril 2008. [Informe para el proyecto Estudio de la cultura política, el rendimiento gubernamental y el comportamiento electoral del venezolano, parcialmente financiado por el FONACIT Nº G-97000635].
- (2008b). “El Estado social en la Venezuela actual: Ideas para el debate” en Mijares, Juan Vicente (comp.). Cultura democrática. Caracas: Libros de El Nacional. pp.49-66.
- (2010). “El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009” en Cuadernos del CENDES Nº 73, Enero-Abril, Caracas, pp.31-70.
- (2012a). La situación social de Venezuela: Balance y desafíos. Caracas: ILDIS.
- (2012b). “¿Estado Social o Estado de Bienestar en América Latina?” en Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, vol.XVIII, Nº1, Enero-Julio, Caracas: IIES-UCV, pp.11-40
- y Carvallo, Moisés (1998). Los nuevos programas sociales: notas para un balance. Caracas: Min.Familia-PDS (mimeo).
- y Gómez, Luis (2009). El régimen político en la Venezuela actual. Caracas: ILDIS-CONVITE.
- y Maingon, Thais (2010). “El Estado social en Venezuela: Treinta años de cambios y continuidades (1980-2010)” en Política y Gestión Nº 12, Diciembre, Rosario: Universidad Nacional de San Martín, pp.37-64
- Arconada, Santiago (2005) “Seis años después: Mesas técnicas y consejos comunitarios de aguas. Aportes para un balance de la experiencia desarrollada” en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales Vol.11-Nº 3, septiembre-diciembre, Caracas, pp.187-203.
- Arenas, Nelly (2005a). ¿Languidece el corporativismo?. De FEDECAMARAS a los nuevos actores empresariales en Venezuela. Caracas: CENDES (mimeo)

- (2005b). *El proyecto chavista: entre el viejo y el nuevo populismo*. Caracas: CENDES-mimeo.
- (2009). "Las organizaciones empresariales venezolanas bajo el gobierno de Hugo Chávez (1997-2007). ¿De la sociedad civil nacional a la internacional?" en *Cuadernos del CENDES* N° 71. Mayo-Agosto 2009. Caracas, pp.1-26.
- y Gómez, Luis (2006a). "El régimen populista en Venezuela: ¿Avance o peligro para la democracia?" en *Revista internacional de filosofía política*, N° 28, pp.5-46.
- y Gómez, Luis (2006b). *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*. Caracas: CENDES-CDCH.
- y Gómez, Luis (2013). "El populismo chavista: autoritarismo electoral para amigos y enemigos" en *Cuadernos del CENDES*, N° 82, Enero-Abril, Caracas, pp. 17-34.
- Arriagada, Irma (1996). "El debate actual de las políticas sociales en América Latina" en *Nueva Sociedad* N° 144, Julio-Agosto, Caracas, pp.57-68.
- Arrieta, José I. (2003) "Ley Orgánica de seguridad social: un cascarón costoso" en *SIC*, N° 656, Julio, Caracas, Centro Gumilla, pp.244-48.
- Baldó, Josefina (2010). "Aquí hay ocurrencias y caprichos, pero no una política habitacional". Entrevista de Javier Brassesco para *El Universal* 06-06-2010.
- Baptista, Asdrúbal (1984) "Más allá del optimismo y del pesimismo: las transformaciones fundamentales del país" en Naím. Moisés y Piñango, Ramón -Coord.- *El Caso Venezuela: Una ilusión de armonía*. Caracas: IESA. pp.20-40.
- (1997). *Teoría económica del capitalismo rentístico*. Caracas: IESA.
- (2011). *Bases cuantitativas de la economía venezolana: 1830-2008*. Caracas: Fundación Artesanogroup.
- (Coord.)- (2011b). "Los números del petróleo" del "Dossier: Petróleo mucho más que oro negro" en *El desafío de la historia*. N° 30, Caracas, Edit. Macpecri. pp. 72-73.
- Barba, Carlos (2005). *Paradigmas y regímenes de bienestar*. San José de Costa Rica: FLACSO.
- Barrera, Alberto y Marcano, Cristina (2004). *Hugo Chávez sin uniforme*. Caracas: Debate.
- BCV (2007). *IIIª Encuesta de Presupuestos Familiares: Principales resultados*. Caracas: BCV.
- (2011). *Las misiones y programas sociales del gobierno a través de la IVª Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares y de otras fuentes*. Caracas: BCV.
- (2014). *Información estadística* en www.bcv.org.ve.
- (VA). *Informe económico*. Caracas. BCV
- Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BID (2006). *La política de las políticas públicas*. México: Planeta.
- BM (1993). *Informe sobre la educación en Venezuela*. Banco Mundial (mimeo).
- BM-GIE (VA): Banco Mercantil-Gerencia de Investigaciones Económicas. *Informe mensual*. Caracas: Banco Mercantil.
- Boidi, María y Seligson, Mitchell (2008). *Cultura política, gobernabilidad y democracia en Venezuela, 2008*. USA: Vanderbilt University.

- Bonilla, Josué (2009). "El salario mínimo en Venezuela: Algunas consideraciones generales" en Gaceta Laboral, vol.15, n° 1, Maracaibo: LUZ, pp.29-55.
- Bosch y otros (2013). Mejores trabajos, mejores pensiones: hacia la cobertura universal en América Latina y El Caribe. s.l: BID.
- Bouza- Brey, Luis (1996). "El poder y los sistemas políticos" en Caminal, Miguel. Manual de ciencia política. Madrid: Tecnos. pp.37-84.
- Boza, María Eugenia (2005)."Mercal en perspectiva" en Debates IESA. Vol. X, N° 4; Octubre-Diciembre. Caracas: IESA, pp.23-27.
- Bravo Jáuregui, Luis (2014a). La escolaridad en Venezuela al 2014. Caracas: UCV (Memoria educativa).
- (2014b). La educación en Venezuela según los informes anuales de la UNESCO, al 2014. Caracas: UCV (Memoria educativa).
- Brewer-Carías, Allan (1975). Cambio político y reforma del Estado en Venezuela. Caracas. Madrid: Tecnos.
- (1994). Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana. Caracas: Edit. Jurídica Venezolana.
- (2011). "Introducción general al régimen del Poder popular y del Estado comunal" en Brewer-Carías Allan y otros. Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado comunal. Caracas: Edit. Jurídica venezolana. pp. 9-182.
- Burgaya, Josep (2013). El Estado de bienestar y sus detractores. Barcelona (España): Octaedro.
- Cañizales, Andrés (2012). Hugo Chávez:La presidencia mediática. Caracas: Alfa.
- Cariola, Cecilia, Jungemann, Beate y Lacabana, Miguel (2012). "Participación socioterritorial: Las mesas técnicas de telecomunicaciones en Venezuela" en Cuadernos del Cendes N° 81, septiembre-diciembre, Caracas, pp.79-107
- y Lacabana, Miguel (2005). "Los bordes de la esperanza: nuevas formas de participación popular y gobiernos locales en la periferia de Caracas" en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales Vol.11 N° 1, Enero-Abril, Caracas, pp. 21-41.
- Cartaya, Vanessa (1996). "De la pobreza a la exclusión: ¿vino viejo en botijas nuevas?" en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales N°1/1996 (ene-mar), Caracas. pp.140-174.
- (2007). Agenda para el diálogo sobre la pobreza en Venezuela. Caracas: ILDIS.
- (2013). Las metas del milenio en Venezuela. Caracas: SINERGIA.
- y D'Elía, Yolanda (1991). Pobreza en Venezuela: Realidad y políticas. Caracas: CESAP-CISOR
- y Gianforchetta, Nino (2012). "El futuro de la democracia en Venezuela" en Dargatz, Anja y Zuazo, Moira (Edit.). Democracias en transformación. La Paz: FES-ILDIS.
- CEPAL (2005). Objetivos de desarrollo del milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago. CEPAL.
- (2012). Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Santiago: CEPAL.
- (2014) Información estadística (cepalstat) en www.eclac.cl
- (2014b) Panorama fiscal de América Latina y El Caribe 2014. Santiago: CEPAL.

- (VAa). Panorama Social de América Latina. Santiago:CEPAL
- (VAb). Anuario Estadístico de América Latina. Santiago:CEPAL.
- CEPAL-OIT (2012) Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. N°6. Mayo. Santiago: CEPAL-OIT
- Chávez, Hugo (2004) Taller de alto nivel “El nuevo mapa estratégico”: Intervenciones del Presidente Hugo Chávez Frías (12 y 13 de Noviembre). Caracas: Min. Comunicación e Información.
- Cilento, Alfredo y Víctor Fossi (1998) “Políticas de vivienda y desarrollo urbano en Venezuela (1928-1997). Una cronología crítica” en Urbana N° 23, Caracas:FAU/UCV. pp.35-52.
- CIVILIS (VA). Amenazas y restricciones a los derechos humanos y la democracia en Venezuela: Informe comprehensivo de seguimiento anual. Caracas: Civilis.
- CNE (2007). Proyecto de reforma constitucional. Caracas: Consejo Nacional Electoral.
- CONVITE (2007). Informe sobre el derecho a la salud en Venezuela 2007. Caracas: Convite.
- COPRE (1988). La reforma del Estado: proyecto de reforma integral. Caracas: COPRE.
- (1989). La reforma administrativa. Caracas: COPRE.
- CORDIPLAN (1990) VIII° Plan de la Nación: El Gran Viraje. Caracas: CORDIPLAN.
- (1995). XI° Plan de la Nación. Caracas. CORDIPLAN
- Corrales, Javier y Penfold, Michael (2012). Un dragón en el trópico. Caracas: Edit. La hoja del norte.
- Cortázar, José Miguel (2012). “La educación en Venezuela: una aproximación crítica al proceso de inclusión y de justicia redistributiva” en Cuadernos del Cendes, N° 80, Mayo-agosto, Caracas, pp.47-64.
- Cova, Antonio y Hannot, Thamara (1984) "La administración pública: Otra forma de ver a una villana incomprendida" en Naím. Moisés y Piñango, Ramón -Coord.- El Caso Venezuela: Una ilusión de amonía. Caracas: IESA. pp.258-286.
- Cunill, Nuria (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Caracas: Nueva Sociedad.
- Da Fonseca, Cleiton y Alencar, Erik (2013). “Movilidad social y demanda de redistribución del ingreso en América Latina” en Revista de la CEPAL. N° 110, Agosto, Santiago. pp.69-84.
- Datanálisis (2008). Estudio de las misiones sociales. Caracas: Datanálisis (Agosto)
- (VA) Encuesta omnibus. Caracas: Datanálisis
- De La Cruz, Rafael -Coord.- (1998) La descentralización en perspectiva. Caracas: IESA/FEGS.
- D'Elía, Yolanda (2003). "Pobreza y política social" en ILDIS. Informe Social N° 8. Caracas: ILDIS. pp.11-19.
- (2006). Las Misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis. Caracas: ILDIS.
- (2006b). “La cuestión social en las políticas públicas” en Maingon, Thais (Coord.) Balance y perspectivas de la política social en Venezuela. Caracas: ILDIS-CENDES-UNFPA. pp.17-38.
- y Cabezas, Luis Francisco (2008). Las misiones sociales en Venezuela. Caracas, ILDIS.

- , Lacruz, Tito y Thais Maingon (2006). "Los modelos de política social en Venezuela: universalidad vs. Asistencialismo" en Maingon, Thais (Coord.) *Balace y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS-CENDES-UNFPA. pp. 185-228.
- y Quirós, Christin (2010). *Las misiones sociales: ¿una alternativa para superar la pobreza?*. Caracas: ILDIS.
- y Vega, Mauricio (2004). "El derecho a la salud en el proyecto bolivariano" en PROVEA. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe 2003-2004*. Caracas: PROVEA.
- Diamond, Larry (2004). "A propósito de los regímenes híbridos" en *Estudios Políticos*, N° 24, Enero-Junio, Medellín, 117-134.
- Díaz Polanco, Jorge -Coord.- (2001). *La reforma de salud de Venezuela*. Caracas: Fundación Polar.
- (2008). *Salud y hegemonía en Venezuela: Barrio Adentro, continente afuera*. Caracas: CENDES.
- Ecoanalítica (2008). "Las facetas de la política fiscal en los últimos tiempos" del *Informe mensual de Ecoanalítica*. Año 4. N° 4. Abril, Caracas.
- España, Luis Pedro (1989). *Democracia y renta petrolera*. Caracas: UCAB.
- (1999). "La pobreza: Un mal posible de superar" en UCAB. *La pobreza: Un mal posible de superar (Tomo 1)*. Caracas: UCAB.
- (2006). "La política de inclusión social" en Acuerdo social. *Venezuela: un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. Caracas: UCAB. pp.79-138.
- (2009). *Detrás de la pobreza. Diez años después*. Caracas: UCAB.
- (2010). *Más allá de la renta petrolera y su distribución: una política social alternativa para Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- (2011). *Políticas sociales para grupos vulnerables en Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- (2013). *El socialismo petrolero. Situación y políticas sociales bajo un fallido modelo de desarrollo*. Caracas: ILDIS.
- Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- (2008). "Prólogo" en Montagut, Teresa *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel. pp. 9-16.
- FAO (2012). *Panorama nutricional de América Latina y El Caribe 2012*. s.l.:FAO
- (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: Resumen 2013*. s.l.: FAO.
- Fernández, Antoni (1996). "Las políticas públicas" en Caminal, Miquel (Coord.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos. pp.428-450.
- Fernández Bujanda, León y otros (2008). *Distribución del ingreso en Venezuela*. Caracas, BCV.
- Filgueira, Fernando (1998). "El nuevo modelo de políticas sociales en América latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada" en B. Roberts (Editor). *Ciudadanía y políticas sociales en América Central*. FLACSO.
- (2005). *Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*. s.l.: UNRISD.

- (2006). La educación como política social: Familia, mercado laboral y herencia social. Montevideo: mimeo.
- (2007). Cohesión social, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. Santiago: CEPAL
- (2009). El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas. Buenos Aires: CLACSO.
- (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. Santiago: CEPAL
- Fleury, Sonia (1997). Estado sin ciudadanos. Buenos Aires: Editorial Lugar.
- (2007). "Los patrones de exclusión e inclusión social" en Calderón, Fernando (coord.) Ciudadanía y desarrollo humano. Buenos Aires: Siglo XXI. pp.97-122.
- Franco, Rolando (1992). Las nuevas orientaciones de la política social en América Latina. Caracas:FECS
- (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina" en Revista de la CEPAL N° 58. Santiago:CEPAL, pp.9-22.
- (1998). "Pobreza, modelos de desarrollo y políticas sociales en América Latina" en Franco, Rolando y otros. Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro. Santiago:CEPAL (Serie Políticas Sociales N° 26).
- Freije, Samuel (2008) "Distribución y redistribución del ingreso en Venezuela" en América Latina hoy. N° 48, Abril. Salamanca: Universidad de Salamanca. Pp.83-107.
- Gallego, Ferrán (1998). "Populismo latinoamericano" en Mellón, Joan (Editor) Ideologías y movimientos políticos contemporáneos. Madrid: Tecnos,pp. 167-181.
- Gallo, César (2008). "La distribución del ingreso en Venezuela durante el período 1997-2006: el impacto de las transferencias de dinero" en Revista del BCV, Vol.XXII, n° 2. Julio-diciembre, Caracas, pp.25-69.
- (2010a). Análisis de la estructura de la distribución del ingreso laboral en Venezuela en 2007. Caracas, BCV.
- (2010b). Descomposición de los niveles de desigualdad de ingresos laborales en Venezuela por factores componentes durante el período 1997-2007. Caracas, BCV.
- García-Guadilla, María Pilar (2013). Poder popular y organizaciones comunitarias en Venezuela: Alcances y límites de la democracia directa en el ciclo comunal. Caracas: USB (mimeo).
- García, Haydée (1993). Política social en Venezuela: antes y después del ajuste. Caracas. PNUD-UNICEF (mimeo).
- y Salvato, Silvia (2006). "Gasto Social y Equidad en Venezuela (1970-2004)" en Maingon, Thais (Coord.). Balance y perspectivas de la política social en Venezuela. Caracas:ILDIS pp.245-267.
- García Pelayo, Manuel (1994). Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid: Edit. Alianza.
- GBV-VPAS: Gobierno Bolivariano de Venezuela-Vicepresidencia del Área Social (2014). La política social en Venezuela: Clave para el establecimiento de una red de seguridad social incluyente. Presentación en el marco del Seminario sobre Inclusión Social de UNASUR, Caracas, 27-28 Marzo.

- Gil Yepes, José Antonio (1978). *El reto de las élites*. Madrid: Tecnos.
- (2011). *Cómo ganar o perder las elecciones presidenciales de 2012 en Venezuela*. Caracas: Libros marcados.
- Giménez: Claudia y otros (2008). “Habilitación física de barrios en Venezuela: análisis desde el enfoque de capacidades y crítica a la racionalidad instrumental” en *Cuadernos del CENDES*, N° 69, Septiembre-Diciembre. Caracas, pp. 69-88.
- Giordani, Jorge (2014). *Testimonio y responsabilidad ante la historia* (Comunicación pública fechada el 18-06-2014 y difundida en distintas páginas web con ocasión de la separación de su autor del cargo de Ministro de Planificación del gobierno de Nicolás Maduro).
- Goldfrank, Benjamin (2011). “La difícil pero no imposible difusión del presupuesto participativo” en Mascareño, Carlos y Montecinos, Egon –Coord.- (2011). *Democracia participativa vs. Representación*. CENDES y CEDER (Universidad de los Lagos: Chile). pp. 77-102.
- Gómez, Luis (1997) "La redefinición del Estado social: El Caso de Venezuela" en Vellinga, Menno -Coord.- *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México: SigloXXI pp.285-316.
- (2002). “La participación ciudadana en el Poder Ejecutivo según la Constitución de 1999” en Renaud, Coromoto (Coord.) *La participación de la sociedad civil en la Constitución de 1999*. Caracas: ILDIS.
- (2004) "Venezuela: De la violencia a la negociación" en FLACSO. *Anuario de América Latina y el Caribe*. Caracas:FLACSO/Nueva Sociedad
- (2009). *La disolución de las fronteras: sociedad civil representación y política en Venezuela*. Caracas: CENDES.
- -Coord.- (2010). “Venezuela: Democracia en crisis” en Cameron, Maxwell y Juan Pablo Luna (Edit.). *Democracia en la región andina*. Lima: IEP. pp. 31-99.
- (2012). *Notas sobre la situación de la sociedad civil venezolana*. Caracas: Cendes-(mimeo).
- y Delgado, Andy (2001). "Concepciones de la ciudadanía social en las Constituciones venezolanas de 1947,1961 y 1999" en *Cuadernos del CENDES* N° 46, Enero-Abril, pp.73-100.
- y López Maya, Margarita (1989) “Desarrollo y hegemonía en la sociedad venezolana: 1958 a 1985” en Gómez, Luis; López Maya, Margarita y Thais Maingon. *De Punto Fijo al Pacto Social: Desarrollo y hegemonía en Venezuela (1958-1985)*. Caracas: Acta Científica Venezolana. pp. 13-124.
- González, Ivonne y Martner, Ricardo (2012). “Superando el síndrome del casillero vacío’. Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina” en *Revista de la CEPAL* N° 108. Diciembre. pp.7-26.
- González, Lisette y Lacruz, Tito (2008). *La política social en Venezuela*. Caracas: Centro Gumilla.
- González, Marino (1999). *Reformas del sistema de salud en Venezuela (1987-1999): balance y perspectivas*. Santiago:CEPAL.
- González, Miguel (2007). “Consejos Comunales:¿para qué?” en *Analítica Premium*. Febrero, Caracas. www.analítica.com
- GPP (2012). *Programa electoral de Hugo Chávez para 2013-2019: el programa de la patria*. Caracas: Gran Polo Patriótico.

- Gordon, Sara (1995). "Equidad y justicia social" en *Revista Mexicana de Sociología*, N°2/95, pp.175-184.
- Guerra, José (2013). *El legado de Chávez. Un análisis de la economía venezolana y sus posibilidades*. Caracas: Libros marcados.
- Hecló, Hugh (2010). *Pensar institucionalmente*. Madrid: Paidós.
- Herrera, Manuel y Castón Pedro (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Herrera, Mariano (2011). *Desafíos de la educación*. Caracas (mimeo).
- y España, Luis Pedro (2006). "Educación para superar la pobreza y alcanzar la equidad" en Acuerdo Social. *Venezuela: un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. Caracas: UCAB. pp.139-169.
- Huggins, Magally (2005). "Venezuela: 20 años de ciudadanía en femenino" en CENDES. *Venezuela: visión plural*. Caracas: CENDES
- Hurtado Power, Jesús (2011). *Análisis de los cambios en las políticas de seguridad alimentaria y su impacto en el sistema agroalimentario venezolano (1994-2007)*. Maracay: UCV-mimeo. [Tesis doctoral]
- ILDIS (VA). *Informe Social: Venezuela*. Caracas. ILDIS.
- INE (2003). *2001: XIII Censo General de Población y Vivienda. Primeros resultados*. Caracas: INE.
- (2005). *República Bolivariana de Venezuela: Estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050*. Caracas: INE.
- (2012a). *Resultados del Censo*. Caracas: INE
- (2012b) *Boletín de indicadores educativos 2000-2011*. N° 1. Caracas, INE.
- (2013). *Política social del gobierno bolivariano y principales logros*. Caracas: INE
- (2014). *Información estadística* en www.ine.gob.ve
- (2014b). *Entorno social y económico*. Caracas: INE (Enero y Julio)
- (2014c). *Resultados del Censo*. Caracas: INE
- INE-OCEI (VAa). *Indicadores de la Fuerza de Trabajo*. Caracas: INE (antes OCEI).
- (VAb). *Anuario Estadístico de Venezuela*. Caracas: INE (antes OCEI).
- Iranzo, Consuelo y Richter, Jacqueline (2005). *Acción del sindicalismo frente al Estado en la transición (1989-2004)*. Caracas: CENDES-mimeo
- Jiménez, Luis Felipe (1996). "La experiencia de ajuste durante la década de los ochenta en Latinoamérica, sus consecuencias distributivas y el diseño de políticas sociales" en CEPAL/CLAD/SELA. *Desarrollo con equidad*. Caracas: Nueva Sociedad. pp.13-69.
- Kornblith, Miriam (2007). "Venezuela: calidad de las elecciones y calidad de la democracia" en *América Latina hoy*, N° 45, Universidad de Salamanca, 109-124.
- y Maingon, Thais (1985). *Estado y Gasto público en Venezuela*. Caracas:UCV.
- Lacabana, Miguel y Maingon, Thais (1996). "La focalización: Políticas sociales estructuralmente ajustadas" en *Cuadernos del CENDES* Enero-Abril, Caracas: CENDES. pp.198-218.
- Lacruz, Tito (2006). "Misiones y participación popular" en *SIC* N° 682, Marzo, pp. 56-60.

- y Parra, Matilde (2004). Proyecto Observatorio Social. Seguimiento activo de los programas sociales en Venezuela. Caso de los Multihogares de Cuidado Diario. Caracas: CISOR (mimeo).
- Lander, Edgardo (2006). "Deudas pendientes y lecciones ya aprendidas: Entrevista concedida a Santiago O'Donell", 28-11-2006 en www.elmundoalreves.org.
- Lander, Luis y López Maya, Margarita (2008). "Referendo sobre la propuesta de reforma constitucional: ¿Punto de inflexión en el proceso bolivariano? En Revista Venezolana de economía y ciencias sociales. 2008, Vol. 14, N° 2, mayo-agosto, Caracas, pp. 195-215.
- Laurell, Asa Cristina (1994). "Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo" en Laurell, Asa Cristina (Coord.). Estado y políticas sociales del neoliberalismo. México Fundación Ebert.
- Levitzky, Steven y Way, Lucas (2004). "El surgimiento del autoritarismo competitivo" en Estudios Políticos, N° 24, Enero-Junio, Medellín, 159-176.
- Lindert, Peter (2011). El ascenso del sector público. México: FCE
- López-Calva, Luis y Lustig, Nora (2011). "La disminución de la desigualdad en América Latina: Cambio tecnológico, educación y democracia" en López-Calva, Luis y Lustig, Nora (Comp.). La disminución de la desigualdad en América Latina. México: FCE. pp.11-42.
- López Maya, Margarita (2011). Democracia participativa en Venezuela (1999-2010): Orígenes, leyes, percepciones y desafíos. Caracas: Centro Gumilla-UCAB.
- Lucena, Héctor (2014). "Política salarial e inflación" en El Mundo 30-02-2014.
- Machado, Jesús (2008). Estudio de los consejos comunales en Venezuela. Caracas: Centro Gumilla (mimeo; mayo 2008)
- (2009). Estudio cuantitativo de opinión sobre los consejos comunales. Caracas: Centro Gumilla (mimeo; junio 2009).
- Machinea, José Luis y Titelman, Daniel (2007). "¿Un crecimiento menos volátil?: el papel de las instituciones financieras regionales" en Revista de la CEPAL N° 91, Santiago, pp.7-27.
- Magallanes, Rodolfo (1997). "Lo público y lo privado a finales de siglo. ¿Una distinción en desuso?" en Cuadernos del CENDES N° 36, Sept.-Dic., Caracas, pp.11-34.
- (2005). "La igualdad en la República Bolivariana de Venezuela (1999-2004)" en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales Vol.11-N° 2, Mayo-Agosto, Caracas, pp.71-99.
- Maingon, Thais (1992). "Las políticas sociales: discusión conceptual, teórica y metodológica" en Cuadernos del CENDES N° 19, Enero-Abril 1992, Caracas, pp. 57-86.
- -Coord.- (2000) La cuestión social en la Constitución bolivariana de Venezuela. Caracas, Edic. CENDES-UCV
- (2004). "Política social y democracia: 1999-2003" en Cuadernos del CENDES N° 55. Caracas. pp.47-73.
- (2004b). Los Consejos Locales de Planificación Pública en Venezuela: ¿nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela?. Caracas: CENDES-mimeo.
- (2005). Ciudadanía, derechos y política social: La institucionalidad social en Venezuela. Oxford:mimeo.

- -Coord.- (2006). Balance y perspectivas de la política social en Venezuela. Caracas: ILDIS-CENDES-UNPFA.
- (2008). Nuevas expresiones del Estado de bienestar social en Venezuela: El caso de las misiones sociales. Caracas: CENDES-mimeo
- (2009). “La política social en Venezuela: un acercamiento al resultado de su desempeño” en Temas de Coyuntura N° 59, Julio, Caracas: UCAB, pp.105-131.
- (2013). “Cambios en la concepción de la participación: el caso de los consejos comunales” en UCAB. Una lectura sociológica de la Venezuela actual:VIII. Caracas. UCAB.
- (2014). La gestión social a partir de las misiones sociales: 2003-2013. Caracas: CENDES-mimeo (versión preliminar).
- Malavé, José y Piñango, Ramón (2003) "La organización del Estado y las políticas públicas" en Kelly, Janeth (Coord.). Políticas públicas en América Latina: Teoría y práctica. Caracas: IESA. pp.29-58.
- Mandato, Eleonora (1998). El gasto social en Venezuela durante el siglo XX. Caracas: Impregraf.
- Márquez, Trino (1992). El Estado social en Venezuela. Caracas. Ediciones del Congreso de la República.
- (1996). El Estado en Venezuela: Descentralización, reforma de la administración pública y políticas contra la pobreza. Caracas: PANAPO.
- Marshall, T.H. (2007) “Ciudadanía y clase social” en Marshall, T.H. y Bottomore, Tom. Ciudadanía y clase social. Madrid: Alianza. pp.15-82.
- Mascareño, Carlos (2000). Balance de la descentralización en Venezuela. Caracas:Nueva Sociedad.
- (2003). “Evolución de las políticas públicas: desde el surgimiento del Estado social hasta su crisis” en Mascareño, Carlos (Coord.). Políticas públicas siglo XXI: El caso venezolano. Caracas: CENDES-UCV. pp. 1-24.
- (2005). "Venezuela: De la descentralización a la recentralización del poder" en CENDES. Venezuela: Visión Plural. Caracas: CENDES-UCV.
- y Egon Montecinos -Coord.- (2011). Democracia participativa vs. Representación. CENDES (UCV: Caracas) y CEDER (Universidad de los Lagos: Chile) .
- Mateo, Cristina (1997) Entre cuentas y cuentos. Análisis sociológico de los programas contra la pobreza en Venezuela:1989-1993. Caracas: FACES-UCV/Tropykos.
- Maza Zavala, D.F. (2007). “Orientación económica” en El Nacional, 23-05-2007, Caracas.
- MBR-200 (1996) “Agenda Alternativa Bolivariana” en Garrido, Alberto (2002). Documentos de la Revolución Bolivariana. Caracas:Ediciones del autor.
- McCoy, Jennifer y Myers, David (2007). “Introducción” en Mc Coy, Jennifer y David Myers (comp.). Venezuela: Del Pacto de Punto fijo al chavismo. Caracas: Libros de El Nacional. pp.1-9
- Meadowcroft, James (2003). “Participación y desarrollo sostenible” en Instituciones y Desarrollo N° 14-15, Barcelona, pp.123-138.
- ME-CNE (1993). Plan Decenal de Educación:1993-2003. Caracas: Min. Educación-Consejo Nacional de Educación.

- ME (VA). Ministerio de Educación: Memoria y Cuenta. Caracas: ME-MED-MECD.
- MEFBP (2014). Infomación estadística en www.mefbp.gob.ve (Ministerio de Economía, Finanzas y Banca Pública).
- Méndez, Absalón (2006). “Tres momentos en el proceso de reforma de la seguridad social en Venezuela” en Salcedo, Ana M. –Comp.-. Consideraciones sobre la reforma de la seguridad social en Venezuela. Caracas: FACES/CEAP-UCV y Tropykos. pp.11-43.
- (2011). La seguridad social en Venezuela. Caracas: FACES/CEAP-UCV.
- Mesa-Lago, Carmelo (2002). Buscando un modelo económico en América Latina: ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica. Caracas: Nueva Sociedad.
- (2005). Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social. Santiago: CEPAL.
- (2009). Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América latina y recomendaciones de políticas. Santiago: CEPAL.
- (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Cuba. Santiago: CEPAL
- Molina, Carlos Gerardo –Editor- (2006). Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina. México: Planeta-BID.
- Monaldi, Francisco y otros (2011). “Instituciones políticas y formación de políticas públicas en Venezuela: auge y colapso de la cooperación política” en Scartascini y otros (Edit.). El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?. Colombia: BID. pp. 385-435
- Monereo Pérez, José y otros (2011). Manual de política y derecho del empleo. Madrid: Tecnos.
- Montero, Nancy (2008). El Estado y la protección a la infancia en Venezuela. Caracas: CMDNA-Chacao.
- Moure, Solibel y José G. Castrillo (2003). “La política pública de seguridad social en Venezuela con énfasis en el subsistema de pensiones” en Mascareño, Carlos (Coord.). Políticas públicas siglo XXI: El caso venezolano. Caracas: CENDES-UCV. pp.41-68.
- MPCyPS (2013). Memoria y Cuenta 2012. Caracas: Ministerio para las comunas y protección social.
- MPPEU (2014). Logros y Metas 2014. Caracas: Ministerio de Educación Universitaria (mimeo). [04-01-2014]
- MPPS (2009) Mortalidad materna e infantil. República Bolivariana de Venezuela: 1990-2009. Caracas. Ministerio de Salud.
- (VA). Boletín epidemiológico. Caracas: Ministerio de Salud.
- MSDS (2000). La revolución social en la Vª República: la política social de Venezuela. Caracas: MSDS (Documento oficial ante la Cumbre Mundial de Desarrollo Social. Ginebra, Suiza. Junio 2000).
- (2002). Plan Estratégico Social. Caracas: MSDS.
- Mundó, Mabel (2009). “Las misiones educativas: ¿política pública para la inclusión o estrategia para el clientelismo político?” en Cuadernos del CENDES N° 71, mayo-agosto, Caracas, pp. 27-65.

- MVR (1998). Programa de gobierno del candidato Hugo Chávez. Caracas
- MVyH. (2012). Memoria y Cuenta 2011. Caracas. Ministerio de Vivienda y Hábitat.
- (2013). Memoria y Cuenta 2012. Caracas. Ministerio de Vivienda y Hábitat
- Negrón, Marco (2007). “En el último lugar” en Tal Cual 05-06-2007
- (2012). “El medio urbano” en Tal Cual 07-08-2012.
- (2013a). “Ministros, mentiras y viviendas” en Tal Cual 08-01-2013.
- (2013b). “Desafíos apremiantes” en Tal Cual 09-07-2013.
- Neira, Vicente (2010). Distribución factorial del ingreso y distribución personal del ingreso en América Latina, 1963-2000. Montevideo: Universidad de la República (mimeo).
- OCDE (2013). Panorama des administrations publiques 2011. OCDE.
- OCEI (1993). El Censo 90 en Venezuela: Resultados Básicos. Caracas: OCEI.
- (1997). Encuesta de Hogares por muestreo 1967-1997: 30 años de ejecución ininterrumpida. Caracas: OCEI
- OCEI-PNUD (2001). Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000: Caminos para superar la pobreza. Caracas: OCEI-PNUD.
- Ochando, Carlos (2009). El Estado del Bienestar: Objetivos, modelos y teorías explicativas. Madrid: Ediciones Académicas.
- O’Donell, Guillermo (2008). “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras” en Reforma y democracia, N° 42, Octubre, Caracas: CLAD, pp.7-14.
- OIT (VA). Panorama Laboral de América Latina y El Caribe. Lima: OIT.
- Olivares, Jorge; D’Elía, Yolanda y Luis Francisco Cabezas –Coord.- (2009). En defensa de la descentralización. Caracas: ILDIS-CONVITE.
- ONAPRE-OCEPRE (VA). Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto. Caracas: ONAPRE (antes OCEPRE).
- OREALC-UNESCO (2001) Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica: Informe técnico. Santiago: UNESCO.
- Oszlack, Oscar (2003). “Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública” en Arellano, David y otros. Retos de la profesionalización de la gestión pública. Caracas: CLAD-AECI, pp.213-264.
- OVM: Observatorio Venezolano de Mujeres (2013). Informe de situación. Caracas (mimeo).
- Parker, Dick (2001). "El chavismo: populismo radical y potencial revolucionario" en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. enero-abril, Caracas: FACES/UCV. pp.59-98.
- (2006). “Las elecciones de Diciembre 2005 y la cuestión democrática” en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, septiembre-diciembre, Caracas: FACES/UCV, pp.13-44.
- Patruyo, Thanalí (2007). El estado actual de las misiones: Balance sobre su proceso de implementación e institucionalización. Caracas: ILDIS
- PB-2000 (1999): Lineamientos del Plan-Bolívar 2000 en www.mpd.gov.ve

- PDVSA (2009). *Balance de la gestión social y ambiental 2008*. Caracas: PDVSA.
- (2012a). *Balance de la gestión social y ambiental 2011*. Caracas: PDVSA.
- (2012b) *Informe de gestión anual 2011*. Caracas: PDVSA
- (2013a). *Balance de la gestión social y ambiental 2012*. Caracas: PDVSA.
- (2013b). *Estados financieros consolidados al 31 de Diciembre de 2012*. Caracas: PDVSA.
- (2014). *Balance de la gestión social y ambiental 2013*. Caracas: PDVSA.
- Penfold, Michael (2009). *Dos tradiciones, un conflicto: el futuro de la descentralización*. Caracas: Debate.
- Pemía, Lewis (2013). “Cronología ministerial del Estado venezolano” en *Socioscopio*. N°5. Caracas: CISOR. pp.149-161.
- PNUD (VA). *Informe sobre desarrollo humano*. México:Mundiprensa y en www.undp.org
- PROVEA (VA). *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela: Informe anual*. Caracas: PROVEA.
- Puente, José Manuel (2001). "Gasto público social en Venezuela: ¿Una historia de ganadores o perdedores?" en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* Vol.VII/N°2, Jul.-Dic.. Caracas: FACES-UCV.
- (2004). "La economía política del gasto social en Venezuela" en *Revista del BCV*, Vol.XVIII, N°1, Enero-Junio 2004, Caracas:BCV.
- y otros (2010). “Riqueza petrolera, estructura política cambiante y proceso presupuestario: el caso de Venezuela” en Hallerberg, Mark y otros (Editores). *¿Quiénes deciden el presupuesto?: La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Bogotá: BID, pp. 233-266.
- RBV (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas.
- (2000). *Primer año de gobierno: Alocución presidencial*. Caracas.
- (2001). *Plan de desarrollo económico y social de la nación 2001-2007*. Caracas.
- (2002). *Mensaje Presidencial: Venezuela construye su camino. 2001, año de grandes definiciones para grandes logros*. Caracas.
- (2002b) *Ley Orgánica del sistema de seguridad social*. Caracas.
- (2007). *Plan de desarrollo económico y social de la nación 2007-2013*
- (2009) *Ley Orgánica de Educación*. Caracas
- (2012) *Ley Orgánica del Trabajo*. Caracas
- (2013). *Cumpliendo las metas del milenio 2012*. Caracas: INE.
- Repetto, Fabián (2000). “¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?. Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana” en *Reforma y Democracia* N° 16, Febrero, Caracas: CLAD, pp.31-64.
- Rey, Juan Carlos (1989). *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: UCV.
- Reygadas, Luis y Filgueira, Fernando (2011) “Desigualdad y crisis de incorporación: la caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda” en Theotonio Dos Santos (Edit.). *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales*. Montevideo: UNESCO. pp. 133-160.

- Rivero, Liliana (2012). La Defensoría del pueblo y el sistema rector nacional para la protección integral de niños, niñas y adolescentes. Caracas: CENDES (mimeo-Tesis de Maestría)
- Robles Farías, Claudia (2013). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile. Santiago: CEPAL
- Rodríguez, Juan Carlos y Lemer, Josh (2007). “Una nación de democracia participativa: Los Consejos Comunales y el sistema nacional de planificación en Venezuela” en SIC N° 693, Abril, Caracas, pp. 115-126.
- Rodríguez, Pedro y Rodríguez, Luis (2012). El petróleo como instrumento de progreso. Caracas: IESA.
- Ruíz Viñals, Carmen (coord.) (2004). Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar. Barcelona: UOC.
- Sabino, Carlos (1994). De cómo un Estado rico nos llevó a la pobreza. Caracas: PANAPO.
- (1996). “Concepciones y tendencias actuales en la definición de políticas sociales” en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, N°1/1996, Enero-Marzo, Caracas, pp.71-84.
- (1999). El fracaso del intervencionismo. Caracas: PANAPO.
- Salamanca, Luis (1994). “La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social : el estado de la cuestión en la literatura” en Politeia N° 17, Caracas: UCV. pp. 223-282
- (2002). “La Constitución de 1999 y la participación de la sociedad civil en el Poder Legislativo” en Renaud, Coromoto (Coord.) La participación de la sociedad civil en la Constitución de 1999. Caracas: ILDIS.
- (2010).”Los venezolanos quieren democracia, pero hay matices: Percepciones sobre el socialismo” en SIC, N°729, Noviembre, Caracas, Centro Gumilla, pp.403-314.
- (2011).”Mapa social y político de los sectores populares: La insatisfacción predomina” en SIC, N° 738, septiembre-octubre, Caracas, Centro Gumilla, pp.351-362.
- Sartori, Giovanni (2002). La política: lógica y método en las ciencias sociales. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2007). ¿Qué es la democracia?. Madrid. Taurus,
- (2009). La democracia en 30 lecciones. Bogotá: Taurus.
- Scartascini, Carlos (2011). “Quién es quién en el juego político?: Describiendo a los actores que intervienen y sus incentivos y funciones” Scartascini, Carlos y Otros (Edit.). EL juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Colombia: BID. pp. 34-74.
- y otros (2011). “¿Cómo se juega en América Latina?. Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas” en Scartascini, Carlos y otros (Edit.). EL juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Colombia: BID. pp. 1-31.
- Schedler, Andreas (2004). “El menú de la manipulación electoral” en Estudios Políticos, N° 24, Enero-Junio, Medellín, pp. 137-156.
- Seijas, Lisbeth y otros (2003). Incidencia fiscal neta en Venezuela. Caracas: BCV.
- Selligson, Mitchell y otros (2012). Cultura política de la democracia en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades. USA: Vanderbilt University.

- Sempere Navarro, Antonio y otros (2005). *Políticas sociolaborales*. Madrid: Tecnos.
- SIEMPRO (1999). *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados*. Buenos Aires: FCE.
- SISOV (2014). *Información estadística* en www.sisov.mppp.gob.ve.
- Sojo, Ana (1999). "La política social en la encrucijada: ¿opciones o disyuntivas?" en Carpio, Jorge y Novacovsky, Irene (Comp.) *De igual a igual: El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE/SIEMPRO/FLACSO.
- Sotelo, Ignacio (2010). *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Trotta.
- Stiglitz, Joseph (2013). *El precio de la desigualdad*. Caracas: Taurus.
- Subirats, Joan y otros (2010). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel
- Tanaka, Martín (2001). *Participación popular en las políticas sociales: Cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario*. Lima, IEP-CIES.
- Tenti, Emilio y Otros (2010). *Estado del arte. Escolaridad primaria y jornada escolar en el contexto internacional. Estudio de casos de Europa y América Latina*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Thorp, Rosemary (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: BID.
- Titmuss, Richard (1981). *Política social*. Barcelona: Ariel.
- Transparencia Venezuela (2012). *Análisis de riesgos de corrupción e integridad en la Gran Misión Vivienda Venezuela*. Caracas: Transparencia Venezuela.
- Uhíel, Mathieu (2010) "La revolución del agua en Maracaibo: ¿radicalización democrática o instrumentalización política?" en *Cuadernos del Cendes* N° 75, septiembre-diciembre, Caracas, pp.51-71.
- Urbaneja, Diego Bautista (2007) "Cifras y símbolos" en *El Universal*, 26-04-2007.
- (2013). *La renta y el reclamo. Ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela*. Caracas: Alfa.
- Urdaneta, Graciela y Grisanti, Jessica (2011). "La vivienda en números" en *Debates IESA*, N° 2, Abril-mayo, Caracas: IESA, pp.33-36.
- Uribe, Mónica (2011). "Enfoques contemporáneos de política social en México" en *Espiral*, N° 52, septiembre-diciembre, Guadalajara
- Uzcátegui, Rafael (2013). "Antecedentes y escenarios de la Venezuela poschavista" en *Nueva Sociedad* N° 244, marzo-abril, pp.4-14.
- Valencia, Enrique (2010). "Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el este de Asia: los casos de México y Corea del Sur" en *Espiral*, N° 47, Enero-abril, Gaudalajara.
- Vallés, Josep (2003). *Ciencia Política: Una introducción*. Barcelona: Ariel
- Vera, Leonardo (2008). "Políticas sociales y productivas en un Estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007" en *Nueva Sociedad*, N° 215, mayo-junio, Caracas: Nueva Sociedad. pp. 111-128.

- Vieira, José Gregorio (1997). Algunas notas sobre la política social y la gestión de programas sociales en Venezuela. Caracas: FACES-UCV.
- Virtuoso, Francisco (2010). “¿Qué democracia quiere Venezuela?” en SIC N° 722, Marzo, Caracas, Centro Gumilla, pp.73-78.
- VPAS: Vicepresidencia para el Área Social (2013). Sistema nacional de misiones y grandes misiones sociales “Hugo Chávez”. Caracas: VPAS [fecha de referencia 07-08-2013].
- Yáñez, César (1999). “El nuevo cálculo del IDH en el informe del PNUD 1999, su impacto en América Latina y su evolución histórica secular desde 1900” en Instituciones y Desarrollo N° 1, Barcelona: iigov. pp.7-14.
- Zamora, Orlando (2012). Concentración del poder: revés del sueño protagónico. Caracas: Edit. Melvin.