

**EL OBSERVATORIO
DE GASTO PÚBLICO**

DE CEDICE LIBERTAD
presenta

**ASCENSO Y VULNERABILIDAD DEL GASTO PÚBLICO
SOCIAL DURANTE LAS GESTIONES PRESIDENCIALES
DE HUGO CHÁVEZ: 1999-2012**

por Carlos Aponte Blank

Observatorio
GASTO PÚBLICO
cedice



ASCENSO Y VULNERABILIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL DURANTE LAS GESTIONES PRESIDENCIALES DE HUGO CHÁVEZ: 1999- 2012¹

Carlos Aponte Blank

Desde que en el curso del siglo XX, especialmente después de la 2ª postguerra mundial, proliferaron los Estados sociales a nivel internacional, el estudio del gasto social se ha convertido en una referencia fundamental para el análisis de las gestiones y de las políticas públicas, ya que constituye una parte fundamental, frecuentemente mayoritaria, de los desembolsos financieros de los Estados.

En este trabajo usamos la idea de gasto social con el alcance que le atribuyen tradicionalmente la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) y el Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV), 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 recalculó el gasto social de años recientes sumando al turismo como un nuevo sub-sector social, adición que nosotros no hemos adoptado en este estudio. También hay que precisar que el SISOV habla de *inversión* social y que, en el marco de este escrito, ese término se asume como un equivalente o sinónimo al de gasto social.

En Venezuela este tipo de gasto, 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, que ilustran la significación analítica del gasto social, lo convierten en una de las variables esenciales 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.

¹ Este escrito se basa en una parte de la tesis doctoral del autor sobre “La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012” (Diciembre 2014). Una versión preliminar del texto corresponde a Aponte (2010). La referencia al gasto social equivale al gasto *público* social y se identifica con las siglas GS.



También, una cautela extrema en el manejo de los datos puede generar una reticencia complementaria hacia la investigación del gasto social venezolano, al 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 ONAPRE (antes, Oficina Central de Presupuesto: 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 1).



Igualmente, en una mejora que data también de inicios del 2009, el 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.



A continuación, 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). A partir de eso:

- 1 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.
- 2 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.
- 3 Y, en las consideraciones finales, 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.



LOS TIPOS DE GASTO Y LAS FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS

Los niveles de gobierno y el gasto social:

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



GOBIERNO CENTRAL

Como el conjunto de organismos de la Administración Pública Nacional que está sometido a un régimen uniforme y centralizado en materia presupuestaria, de ordenamiento financiero y hacendístico (www.ine.gub.uy).



GOBIERNO GENERAL

Es el conjunto formado por el Gobierno Central y los gobiernos territoriales: gobiernos estatales (regionales) y municipales.



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 las últimas consultas para este trabajo (Noviembre 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

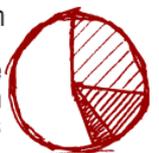
Gasto Social del Sector Público restringido (GSSPr: 2004-2012):

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 acortada 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 GSSGr (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 acortada 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 especifica 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 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- **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.

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 (hasta 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 sobreestimación del peso de esas erogaciones sociales del sector público en el gasto total, especialmente para los años más recientes.

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:

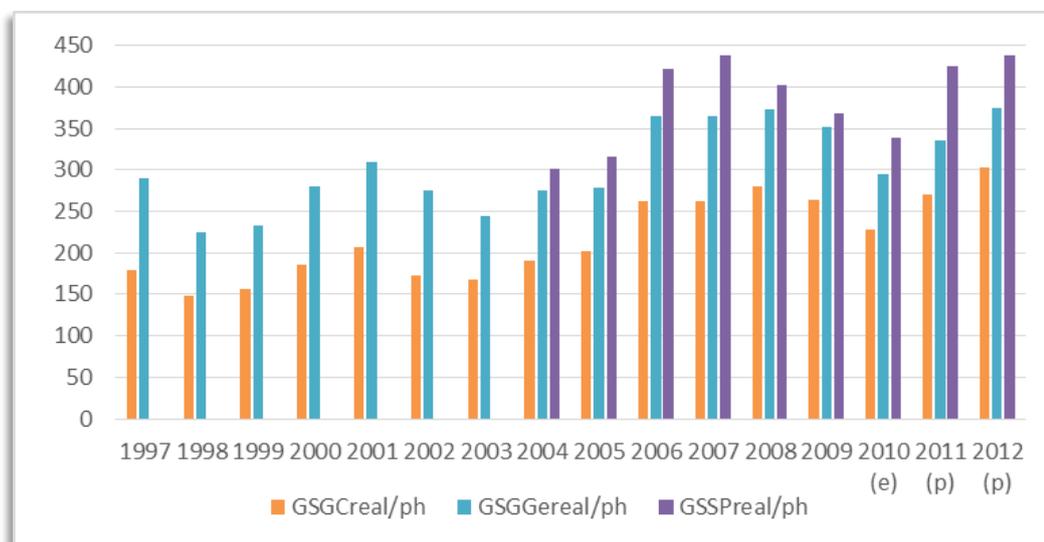
- *el período 1999-2003, caracterizado por altibajos en el marco de una tendencia a un crecimiento importante del gasto con respecto a los ejercicios gubernamentales previos.*
- *y el período 2004-2012 en el que, en medio de fluctuaciones, se produce una expansión extraordinaria del gasto social que 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 1, 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 1

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.-

³ En Noviembre 2014 todavía no se contaba con los registros sobre GTSPr del MEF-BCV para el 2012 lo que limitará algunos cálculos para ese año. También conviene advertir que algunos datos (especialmente desde el 2010) son provisionales y están sujetos a ajustes, aunque generalmente esos cambios no son drásticos.

⁴ En 2008 Ecoanalítica 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.



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 1 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 2. 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.

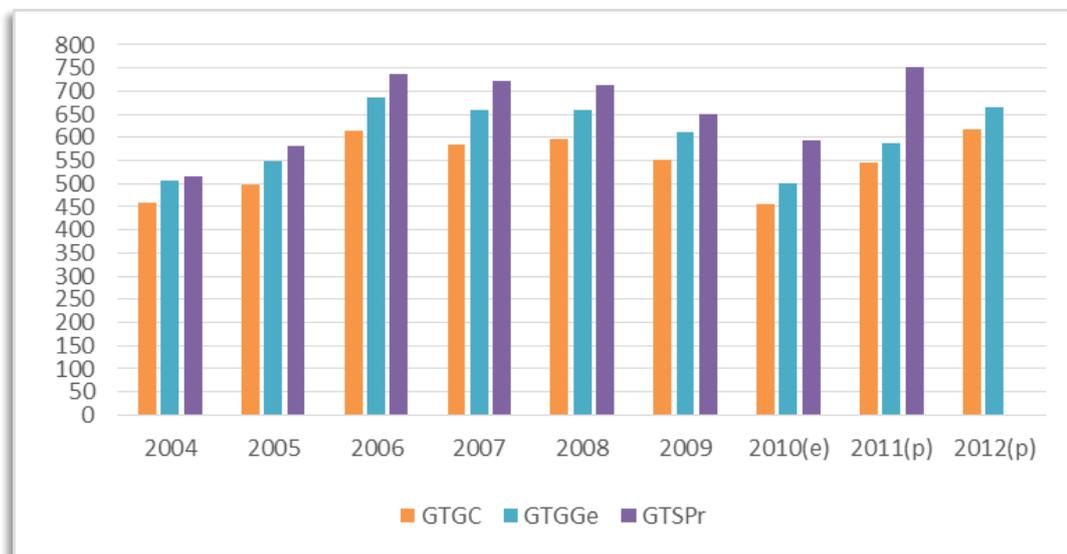
⁵ Hay que subrayar que para el 2008 aunque el gasto social del gobierno central (GSGC) y del gobierno general estimado (GSGGe) muestran un leve aumento con respecto a los años precedentes, el gasto social más global, el del sector público restringido (GSSPr), evidencia una pequeña disminución. Esto se 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 GSSP 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.



GRÁFICO 2

VENEZUELA. GASTO TOTAL REAL POR HABITANTE DEL GC, GGE Y SPR
(2004-2012, EN BS. DE 1997)



Fuentes: Para GTGC y GTGGE: ONAPRE:VA; para GTSPr: MEFBP:2014; para deflactor por habitante, BCV:2014 e INE:2014. Cálculos propios.-

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”.



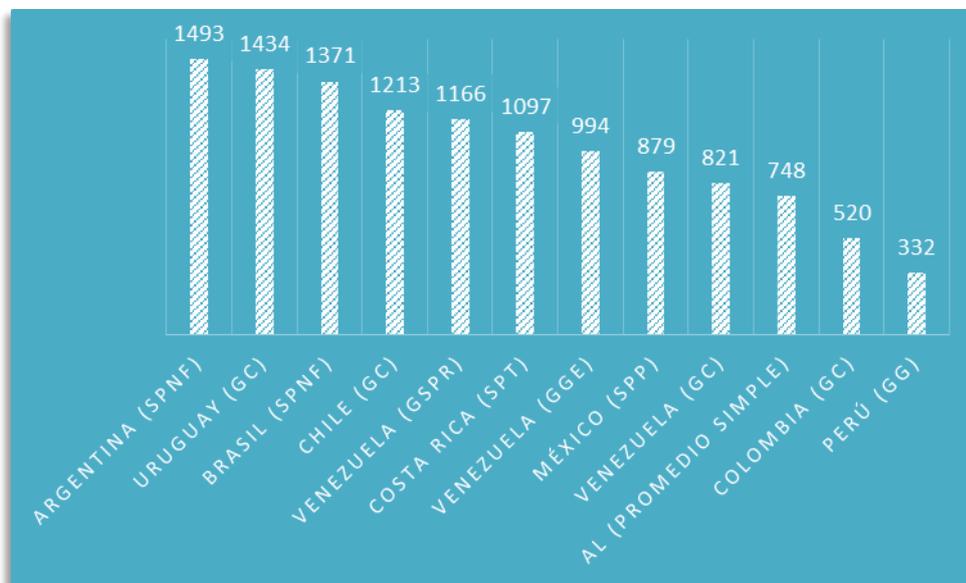
En medio del severo déficit fiscal que registraron las finanzas públicas para el 2012, el futuro de las disponibilidades financieras del Estado sigue pendiendo del inestable hilo petrolero. En el panorama latinoamericano ningún país depende tan agónicamente como Venezuela de las variaciones de un solo producto para alimentar sus recursos financieros públicos (véanse Aponte: 2006 y CEPAL: VA -2010-).

En el marco precedente es oportuno destacar –con apoyo del Gráfico 3– 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 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.



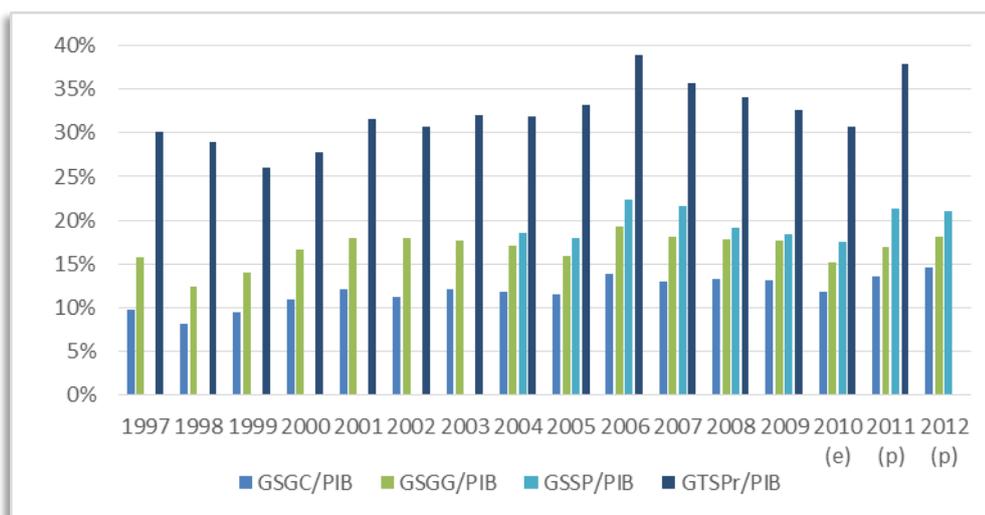
GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL REAL POR HABITANTE PARA 2008-2009,
(EN DÓLARES DE 2005)



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

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 4– la evolución del peso del gasto social en la economía venezolana.

GRÁFICO 4
VENEZUELA. GASTO SOCIAL DEL GC, DEL GGE Y DEL SPR, Y GASTO TOTAL DEL SPR,
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.



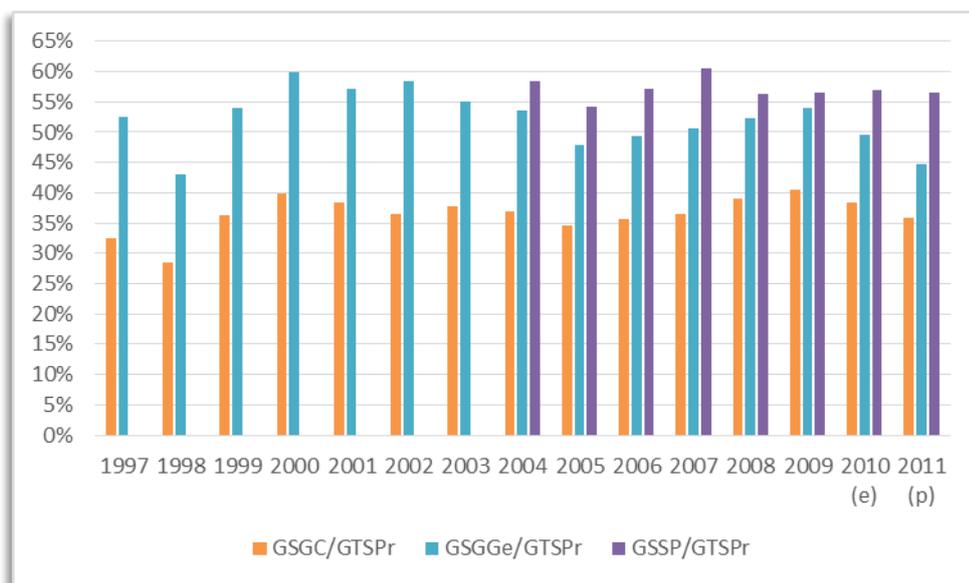
Y el gasto social del sector público restringido (GSSPr) que registró 19,8% del PIB para 2004-2012, pasó de un promedio anual de 18,3% en 2004-2005 a 20,2% en 2006-2012, resaltando el 22,3% de 2006 y el 21,6% de 2007 así como el 21,4% y el 21,1% que se le atribuye (provisionalmente) para el 2011 y 2012.

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 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.

GRÁFICO 5

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: SISOV (2014); GTSPr: MEFBP (2014).- Cálculos propios.-

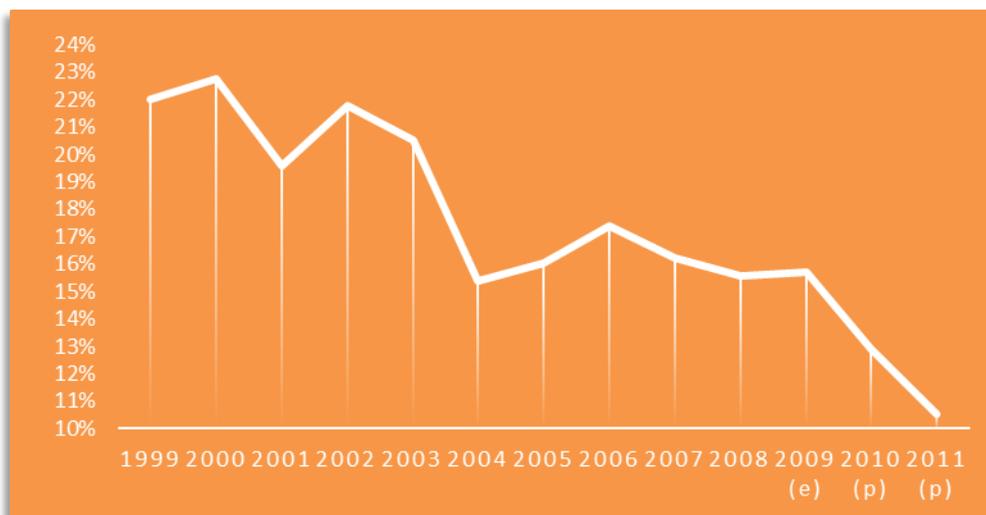
En el Gráfico 5 se ilustra que el gasto social del gobierno central no sufre mayores alteraciones entre un promedio anual equivalente a un 37,8% del gasto total del sector público, entre 1999 y 2003, y un promedio de 37,2% entre 2004 y 2011. Pero el gasto social del gobierno general (equivalente, recordémoslo, 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.

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 (gubernaciones 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 6
VENEZUELA. GASTO TOTAL ACORDADO A LOS GOBIERNOS ESTADALES (REGIONALES)
COMO % DEL GASTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO RESTRINGIDO (1999-2011).



Fuentes: GTEstadal: ONAPRE (VA); GTSPR: 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 6, 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 total ⁸.

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 aquellas 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.



Retomando ahora nuestros comentarios sobre el Gráfico 5, 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 fluctúa alrededor de un 57% de ese gasto total ⁹. 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.

2

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



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 re-expandirse 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.

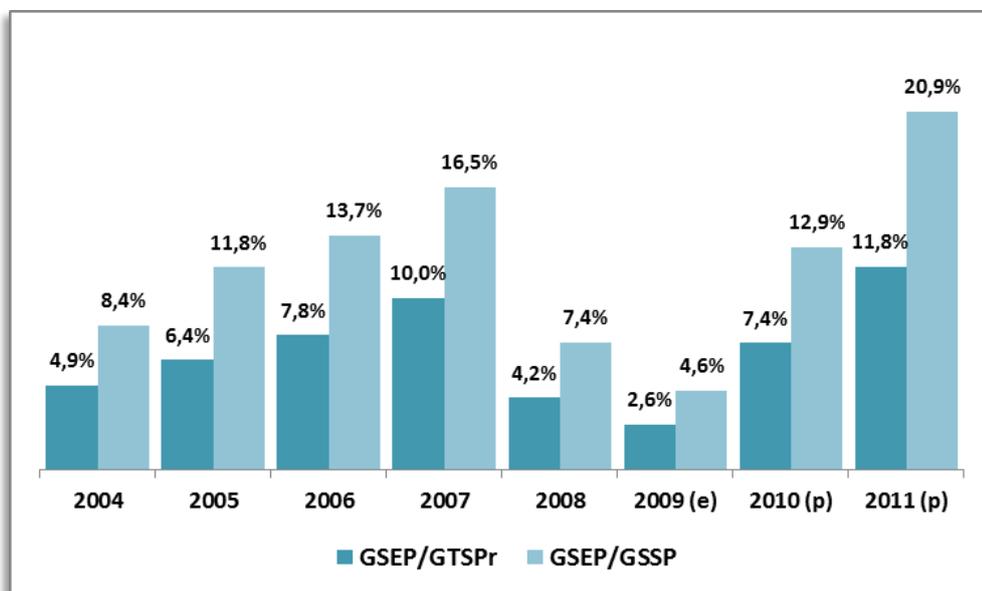
Entre 2004 y 2011, el gasto *social* de las instancias extra-presupuestarias habría representado –en promedio anual- un 12% del gasto social del sector público restringido (GSSPr), implicando: un promedio de 12,6% en 2004–2007, en medio del que resalta el 15,1% anual para 2006–2007; luego, un descenso hasta 6% anual del GSSPr en 2008–2009; una subida a 12,9% en 2010 y una expansión drástica después –según cifras provisionales- a un excepcional 20,9% del GSSPr en 2011, registro que probablemente prefigure otro gasto social extra-presupuestario muy elevado para el 2012 ¹¹ (Gráfico 7).

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.

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 3.

GRÁFICO 7
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.-



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 paralelos¹², 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.

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 añan en los últimos años muchos otros Fondos entre los que pueden citarse: Fondo Iraní; Mao; Renot; Alan; y, Bicentenario, entre otros. Insistamos 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 Ecoanálítica (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.

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 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 1. 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 imprecisos ¹³.

CUADRO 1.

FONDEN: APORTES DEL BCV Y DE PDVSA (2005-2012)



AÑO	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 4 ¹⁴.

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



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 5), 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 5, 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.

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 2), 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 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 2, 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- 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, 48,8% de esos aportes especiales.



CUADRO 2.

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 vialidad, 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.

¹⁵ Como los referidos en la Nota 12.

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 concluyó 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).

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 3.



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 PIB ¹⁷.

CUADRO 3:

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 SISOV: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.

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.

¹⁷ Varias de estos datos de PDVSA, sobre todo para 2010, se diferencian de los del BCV, SISOV y ONAPRE. Ello puede deberse a lo advertido por PDVSA y citado en la nota del Cuadro 3 acerca de los contrastes entre distintos tipos de registro estadístico.



Sin embargo, en años posteriores, la recuperación de los precios petroleros, el endeudamiento de la industria y la reposición 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 4 puede verse que el gasto directo de PDVSA hacia las misiones 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 4:
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.



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 recálculo 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 3 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.

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.



La distribución de los aportes de PDVSA hacia las misiones entre 2003-2012 (Cuadro 4), 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.



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 Guaicaipuro 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 2008-2009 ²⁰. 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.

Ahora, 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 5 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 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 5. ²¹
MISIONES (2003-2007): GASTO EN MILLARDOS 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 25-03-2008.

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 cambiarías 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 millardos pero eso contradice el monto total que es reiterado en la publicación. Otra fuente podría solventar este equívoco.

²⁰ La Misión que recibe más recursos directos de PDVSA es Barrio Adentro. Pero esas contribuciones son muy limitadas en 2008-2009 (Cuadro 4). Podría pensarse, sin embargo, que como en esos años hay aportes importantes de PDVSA hacia los Fondos y, en particular, hacia el FONDEN (Cuadro 2) 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 es probable que 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.

²¹ Estas cifras no coinciden con las expuestas en los cuadros precedentes (2 al 4). 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 5 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.

Como ya habíamos comentado, el Cuadro 5 muestra que PDVSA fue el principal medio de financiamiento de las misiones sociales en 2004 y 2005, en tanto que el presupuesto y sus complementos pasaron a cumplir ese papel en 2006 y 2007. Por otra parte, basándonos en el Cuadro 6 se puede destacar que:

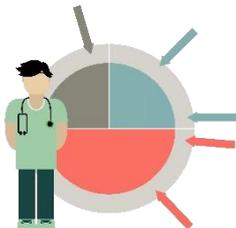
- * las misiones sociales pasaron de representar cerca de un 2,4% del PIB y de un 13,5% del gasto social del sector público en 2004-2005, a ser cerca de un 5,4% del PIB y alrededor de un 25% de ese gasto para 2006-2007.
- * el gasto de las misiones para 2006-2007 casi triplica, en términos reales, al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

CUADRO 6.
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 excluirlos en el presente Cuadro.



Otras referencias comparativas pueden ser útiles para visualizar la significación del gasto para las misiones: **con Bs. 12,4 millones 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 millones;** y, el Gasto por Bs. 57,9 millones en las misiones para 2006-2007 supera al gasto sectorial estimado en educación del sector público para este período, que alcanza Bs. 53,7 millones, 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, 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).

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.



Más allá de los importantes pero limitados datos que nos ofrecen los Cuadros 5 y 6, 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 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 estatales ²³ 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 en el punto 3.

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, relanzamiento en el que volvieron a cumplir un papel notable los aportes de PDVSA (Cuadro 4).

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 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.

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.

En general, 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 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.



Nos gusta decir, a ese respecto, 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.

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).

Una reflexión de cierre sobre el gasto público social entre 1999 y 2012



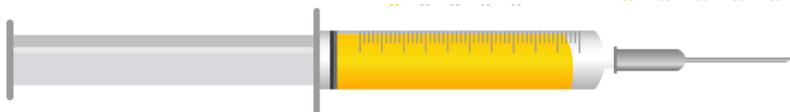
En este escrito, en medio de diversas limitaciones estadísticas, hemos reconstruido una imagen aproximativa sobre el comportamiento del gasto público social desde 1999. Hemos destacado la tendencia -potencialmente positiva- a un incremento de ese gasto así como las preocupantes restricciones que se avizoran 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 ²⁷. 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 se produjo un decrecimiento acentuado del gasto social. Lo anterior retrata la combinación, un poco paradójica, de un “ascenso vulnerable” del gasto público social venezolano entre 1999 y 2012.

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 -de nuevo, 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 Fondo Único Social (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 estas reflexiones finales, 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

²⁷ 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.

decida repentinamente, sobre todo cuando esto le resta posibles 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.

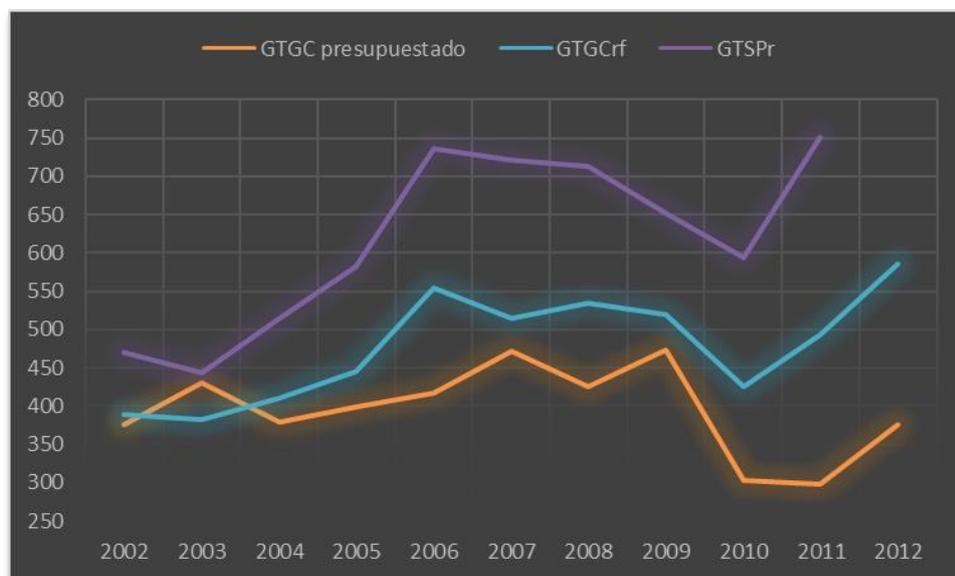


No podemos detenernos aquí a analizar el peso que han tenido los créditos adicionales en el financiamiento de lo social ²⁸. Pero es bastante claro que al igual que ocurre con las modificaciones presupuestarias generales, hay una gran brecha entre lo previsto y lo ejecutado en lo social.

Esta brecha entre lo presupuestado y lo ejecutado que se ilustra en el gráfico 8 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 intenciones ²⁹.

GRÁFICO 8.

VENEZUELA. LA BRECHA ENTRE LO PRESUPUESTADO Y LO EJECUTADO:
EL CONTRASTE ENTRE GASTO PRESUPUESTADO DEL GC Y GASTO PAGADO DEL GCRF Y DEL SPR.
(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 SPPr en MEFBP: 2014.

En definitiva, hay abismales diferencias entre invención 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 años setenta en particular (ineficiencias documentadas por muy

²⁸ 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 concluyen 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.

²⁹ 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.

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 ³⁰.

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.

Este estudio sobre el gasto público social intenta destacar algunas de 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 determinada gestión 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 del gasto social nos brinda referencias orientadoras sobre los cursos de la gestión social, pero de ninguna manera resume ni sustituye el análisis sistemático de sus ejecutorias.

Finalmente, conviene que cerremos este texto aludiendo 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 ³¹. A ese respecto, entre otros ejemplos, podría recordarse que el partido COPEI 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.

³⁰ 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

³¹ 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 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.

REFERENCIAS

- Aponte, Carlos (2006) “El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada” en *Cuadernos del CENDES* N° 63, Septiembre-Diciembre, Caracas, pp.85-119.
- Aponte, Carlos (2010). “El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009” en *Cuadernos del CENDES* N° 73, Enero-Abril 2010, Caracas, pp. 31-70.
- Aponte, Carlos y Moisés Carvallo (1998). *Los nuevos programas sociales: notas para un balance*. Caracas: Min. Familia/PDS-BM (mimeo).
- Baptista, Asdrúbal (2011). *Bases cuantitativas de la economía venezolana: 1830-2008*. Caracas: Fundación Artesanogroup.
- BCV (2014). *Información estadística* en www.bcv.org.ve.
- BCV (VA-Varios Años). *Informe económico*. Caracas: BCV
- CEPAL (2014). *Información estadística* (cepalstat) en www.eclac.org
- CEPAL (VA). *Panorama Social de América Latina*. Santiago:CEPAL
- Corrales, Javier y Michael Penfold (2012). *Un dragón en el trópico*. Caracas: Edit. La hoja del norte.
- COPRE (1988). *La reforma del Estado: proyecto de reforma integral*. Caracas: COPRE.
- COPRE (1989). *La reforma administrativa*. Caracas: COPRE.
- Ecoanalítica (2008). “Las facetas de la política fiscal en los últimos tiempos” del *Informe mensual de Ecoanalítica*. Año 4. N° 4. Abril 2008, Caracas.
- 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]
- INE (2014). *Información estadística* en www.ine.gob.ve
- Lacruz, Tito (2006). “Misiones y participación popular” en *SIC* N° 682, Marzo, pp.56-60.
- MEFBP (2014). *Información estadística* en www.mefbp.gob.ve
- 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.
- Olivares, Jorge; Yolanda D’Elía y Luis Francisco Cabezas -Coordinadores- (2009). *En defensa de la descentralización*. Caracas: ILDIS-CONVITE.
- ONAPRE-OCEPRE (VA). *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto*. Caracas: ONAPRE-OCEPRE.
- PDVSA (2009). *Balance de la gestión social y ambiental 2008*. Caracas: PDVSA.
- PDVSA (2012a). *Balance de la gestión social y ambiental 2011*. Caracas: PDVSA.
- PDVSA (2012b). *Informe de gestión anual 2011*. Caracas: PDVSA
- PDVSA (2013a). *Balance de la gestión social y ambiental 2012*. Caracas: PDVSA.
- PDVSA (2013b) *Estados financieros consolidados al 31 de Diciembre de 2012*. Caracas: PDVSA.
- 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.
- Puente, José Manuel 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.
- Rodríguez, Pedro y Luis Rodríguez (2012). *El petróleo como instrumento de progreso*. Caracas: IESA.
- SISOV (2014). *Información estadística* en www.sisov.mpd.gob.ve.
- Transparencia Venezuela (2012). *Análisis de riesgos de corrupción e integridad en la Gran Misión Vivienda Venezuela*. Caracas: Transparencia Venezuela.

DOCUMENTO ELABORADO POR:

Carlos Aponte Blank - Sociólogo

@CEDICE #CEDICEOBSERVA #OBSERVATORIOGASTO

gastopublicocedice@gmail.com