

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL GASTO SOCIAL EN LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

José Gregorio Petit Primera

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales
“Dr. Rodolfo Quintero”
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Central de Venezuela

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL
GASTO SOCIAL EN LA REVOLUCIÓN
BOLIVARIANA

José Gregorio Petit Primera
La economía política del gasto social en la Revolución Bolivariana.
Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales
“Dr. Rodolfo Quintero” Facultad de Ciencias Económicas y
Sociales. Universidad Central de Venezuela.
Ciudad Universitaria de Caracas.
1era edición 2019
Libro digital PDF
ISBN: 978-980-6708-22-8

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL
GASTO SOCIAL EN LA REVOLUCIÓN
BOLIVARIANA

José Gregorio Petit Primera

José Gregorio Petit Primera es PostDoctorante en Ciencia Política (USB). Doctor en Ciencia Política (USB). Maestría en Economía Internacional por la Universidad Central de Venezuela (UCV), donde ocupó el puesto No.1 en su promoción de graduación como Magíster Scientiarum. Economista egresado de la Universidad del Zulia (LUZ) con la mención honorífica Magna Cum Laude y Premio Máxima Calificación por la misma casa de estudios en 2008. Premio al mérito estudiantil por la Alcaldía de Maracaibo en 2008. Licenciado en Comunicación Social, mención Periodismo Impreso (UCAB). Diplomado en Formación Docente (Sapdro, UCV). Trabajó en el diario Economía Hoy. Fue corresponsal de la agencia oficial de noticias Venpres en el Palacio de Miraflores. Corresponsal por el diario Panorama en las siguientes fuentes periodísticas: Congreso de la República, partidos políticos (AD, Copei, MAS y PCV) y Consejo Nacional Electoral (CNE), organismo éste donde le tocó cubrir las elecciones presidenciales de 1998 para el mencionado diario. Como estudiante de Comunicación Social fue Preparador de la cátedra Géneros Periodísticos I (UCAB). Fue profesor de Mercadotecnia en el Instituto Universitario de Mercadotecnia (ISUM). Ha dictado cursos de Mercadeo Internacional en la Asociación Venezolana de Exportadores (AVEX). Ha sido funcionario del Banco Central de Venezuela (BCV) en el Departamento de Estadísticas e Investigaciones Económicas, subsele Maracaibo. Investigador adscrito a la Unidad de Estudios Económicos del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales “Dr. Rodolfo Quintero” (IIES), FaCES, UCV. Autor de un gran número de artículos relacionados con temas de política y economía en revistas arbitradas de carácter científico. Pertenece a la Federación Internacional de Periodistas (FIP) y al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa (Sntp). Actualmente se desempeña como Profesor en las cátedras de Microeconomía y Macroeconomía en la USB y en la UCV, respectivamente. Correo electrónico: josepetit@usb.ve y petitprimera@gmail.com

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

Rectora: Cecilia García Arocha

Vicerrector Académico: Nicolás Bianco

Vicerrector Administrativo: Bernardo Méndez

Secretario: Amalio Belmonte

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES

Decana (e): Adelaida Struck

Coordinador Académico: Francisco Javier Fernández

Coordinador de Investigación: Carlos Peña

Coordinadora de Extensión: Sandra Pinto

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
Y SOCIALES “DR. RODOLFO QUINTERO”**

Director (e): Carlos Peña

Diagramación, montaje y producción:

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales

“Dr. Rodolfo Quintero”

Primera edición es español

La economía política del gasto social en la

Revolución Bolivariana. 2019

©Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales

“Dr. Rodolfo Quintero”

Depósito Legal: DC2019000184

ISBN: 978-980-6708-22-8

IN MEMORIAM

Mercedes Gómez (Q.E.P.D), prácticamente una madre para mí...
A mundo Adaure la cosecha espera por la lluvia...
Y ese Pájaro Guarandol que me viene a despertar para que peine la
empalizada !!!

ÍNDICE

IN MEMORIAM	XI
PRÓLOGO	17
INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO I	
ASPECTOS METODOLÓGICOS	25
1.1 Tipo de investigación	25
1.2 Bases teóricas: Marco conceptual referencial	30
1.2.1 La Revolución Bolivariana y su fundamentación ideológica	30
1.1.2 El Socialismo del siglo XXI	30
1.2.3. La discusión en torno al carácter de “Revolución” en Venezuela	33
1.2.4. Economía política. Conceptualización	36
1.2.5. Gasto público	37
1.2.6. Gasto social	37
1.2.7. Política Social	38
1.2.8. Modelos de política social	39
1.3. La economía política del gasto social y sus factores determinantes	41
1.3.1. Factores económicos	42
1.3.2. Factores políticos	43
1.3.3. Factores demográficos	45

1.3.4 La macroeconomía del populismo	45
--------------------------------------	----

CAPÍTULO II
POPULISMO, GASTO SOCIAL
Y PETRÓLEO EN VENEZUELA **51**

2.1 Populismo, gasto social y petróleo en Venezuela	51
---	----

2.2 ¿Gasto social ineficiente?	54
--------------------------------	----

2.3 Populismo y gasto público: ¿Una evidencia empírica para el chavismo?	57
---	----

CAPÍTULO III
LA POLÍTICA SOCIAL DE LA REVOLUCIÓN
BOLIVARIANA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
Y ORIENTACIONES **65**

3.1 La política social en la Democracia Representativa: algunos rasgos característicos	66
---	----

3.2 La Política Social de la Revolución Bolivariana: Principios orientadores	72
---	----

3.3 Principales programas sociales implementados por la Revolución Bolivariana	76
---	----

3.3.1 El Plan Bolívar 2000	76
----------------------------	----

3.3.2 Fondo Único Social (FUS)	79
--------------------------------	----

3.3.3 El Plan Estratégico Social (PES)	80
--	----

3.3.4 Las Misiones Sociales	81
-----------------------------	----

3.4. Lineamientos filosóficos de la política social de la Revolución Bolivariana	87
---	----

3.4.1 El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007	87
--	----

3.4.2 Primer Plan Socialista (PPS) de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013.	91
--	----

3.4.3 Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 - Ley del Plan de la Patria	97
---	----

3.4.4. La propuesta del Plan de la Patria 2019-2025	99
3.5 Algunas apreciaciones sobre la política social de la Revolución Bolivariana	101

CAPÍTULO IV

COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: EDUCACIÓN Y SALUD LAS PRIORIDADES	105
4.1 El comportamiento del gasto público social en la Democracia Representativa	105
4.2 La distribución del gasto social en relación a la dimensión sectorial	113
4.3 El gasto social por quinquenios presidenciales	119

CAPÍTULO V

COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA: EDUCACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL LAS PRORIDADES	125
5.1 Evolución del gasto público: una panorámica general	125
5.2 Comportamiento del gasto público social en la era del “chavismo”	129
5.3 El gasto social por sectores: educación y seguridad social las mayores erogaciones	137
5.4 El gasto social acordado en el presupuesto público por sectores	139
5.5 La inversión social con el Madurismo en las leyes de presupuesto (2013-2019)	143
5.6 El financiamiento del gasto social por la vía “parafiscal”: un mecanismo novedoso en el chavismo	157
5.7 El gasto social de Venezuela en comparación con otros países de América Latina	163

CAPÍTULO VI	
GASTO SOCIAL Y POBREZA	169
6.1. El gasto social en términos reales	169
6.2 ¿Ha disminuido la pobreza?	181
6.3 Las mediciones de Encovi: 2014, 2015, 2016 y 2017	199
CONCLUSIONES	213
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	219
DOCUMENTOS OFICIALES	227
PÁGINAS WEB OFICIALES	228
ANEXOS:	
OTRAS TABLAS Y GRÁFICOS DE ESTADÍSTICAS SOBRE GASTO SOCIAL	229

PRÓLOGO

Herbert Koencke Ramírez

El gasto o la inversión social de la Revolución Bolivariana ha sido un tema persistente y de notoriedad en la agenda de discusión pública desde el mismo momento en que Hugo Chávez Frías asumió la Presidencia de la República en 1999. Discusión que ha tenido un marcado tinte de polarización política y social, que la convertiría en lo que los comunicólogos llaman “encuadramiento grupo céntrico”, es decir, el abordaje de un tema o asunto de interés público desde posiciones contrarias en un contexto de juego de suma cero, esto es, sin posibilidad de cooperación o entendimiento.

De hecho, este tipo de discurso caracterizó al de Chávez durante la campaña electoral de 1998, cuando contrastó la propuesta transformadora y reivindicativa de su “Polo Patriótico” con las aspiraciones que calificó de continuistas e ilegítimas de la “Partidocracia” o “Corruptocracia puntofijista”. Ya como presidente electo, en el acto de juramentación para asumir el cargo, realizado en la sede del Congreso de la República el 2 de febrero de 1999, tildó de “moribunda constitución” a la carta magna vigente desde 1961. Ese mismo día, en su discurso inaugural, proclamó un estado de emergencia social para, en sus propios términos, dar una señal de arranque inmediato en la lucha contra el hambre, la falta de escuelas, de parques y de techos para dormir en paz.

Esta retórica sería complementada con acciones como la

convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) con el fin de redactar un nuevo texto constitucional, así como con el lanzamiento de programas sociales entre los que figuraron el Plan Bolívar 2000, el Fondo Único Social (FUS) (2001), el Plan Estratégico Social (2002) y las Misiones Sociales (2003).

Asimismo, serían aprobados de manera progresiva el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, bajo la premisa de que lo social no estaría subordinado a lo económico; el primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social 2007-2013, con el que se aspiraba a alcanzar la meta de la suprema felicidad social, planteada en su momento por El Libertador Simón Bolívar; y el segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social 2013-2019, orientado a convertir a Venezuela en un país potencia.

Esos programas y planes de los que se ha hecho mención servirían, junto con las cifras del gasto social previstas anualmente en la Ley de Presupuesto Nacional, para exaltar los esfuerzos y logros del gobierno en el combate contra la pobreza, las desigualdades económicas y la exclusión social; en otras palabras, para evocar una imagen igualitarista y exitosa de la Revolución Bolivariana.

Al mismo tiempo, la glorificación de esos logros era generalmente acompañada por la descalificación de los gobiernos de la democracia representativa (1958-1998) y de sectores de la oposición, los cuales descalificaban a su vez al régimen chavista por sus reiteradas crisis de gobernabilidad, por su falta de transparencia de gestión y por sus inclinaciones populistas. Independientemente de esas alegadas inclinaciones, el gasto social del régimen había respondido, por una parte, a la postura focalizada en vez de universal, con la finalidad de manipular y ejercer su control sobre los grupos beneficiados, y por otra parte, al objetivo proselitista de captar votantes en períodos electorales.

Con la exhaustiva y minuciosa investigación realizada por el autor de este libro, el economista, periodista y doctor en ciencia política José Gregorio Petit Primera, evidenciada por los datos

objetivos y confiables que recopiló y presenta a lo largo de sus páginas, el lector podrá conocer detalladamente, y trascender una polémica a menudo superficial y descalificadora, las realidades del gasto social de la Revolución Bolivariana.

INTRODUCCIÓN

El gasto social es el instrumento cardinal del modelo de distribución y su comportamiento, permite analizar, tanto los esfuerzos gubernamentales para la construcción de legitimidad política, como la existencia o no de voluntad a favor de la distribución socioeconómica. La evidencia empírica sugiere que la Revolución Bolivariana ha venido incrementado el gasto público social. Petit Primera (2010) demuestra que durante el período comprendido entre 1999 y 2006 la política fiscal expansiva promovida por los altos ingresos petroleros contribuyó al rápido crecimiento de la economía venezolana a partir de 2004, “lo que ha permitido al gobierno el incremento del gasto público, y por ende del gasto social, principalmente en educación y salud” (p.30). Y más recientemente, en una investigación relevante el sociólogo Aponte Blank (2015) sugiere que 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 del fallecido Hugo Chávez, 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 2006-2012, 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. 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 en el denominado modelo “Socialismo del Siglo XXI”.

Si bien los trabajos de Petit Primera (2010) y Aponte Blank (2015) muestran un incremento del gasto social en la Revolución Bolivariana en algunos años claves, resulta conveniente hacer un análisis sobre los resultados, efectividad y eficiencia de este gasto sobre la población y, sobre todo en el sector más desprotegido, y formularse las siguiente interrogante: ¿ha disminuido la pobreza, o en definitiva, tal como lo plantean Carrasquero, Quiñones y Pereira (2015:3): “¿El Socialismo del Siglo XXI avanzó en la redención de los sectores populares o fue una estrategia política ideológica para someter los sectores más pobres del país a la imposición de un modelo comunista en una sociedad con aspiraciones democráticas?”. En ese sentido, este trabajo se propone cumplir con los siguientes objetivos

Objetivo general

- Presentar una visión general sobre el gasto público social entre 1999 y 2019 en cuanto a: su valor real por habitante; su peso con respecto al PIB; y su participación en el gasto público total

Objetivos específicos

- Establecer los determinantes del gasto social en la Revolución Bolivariana
- Caracterizar la política social implantada en Venezuela a partir de 1999
- Comparar el gasto social en los períodos de la Democracia Representativa y de la Revolución Bolivariana
- Comparar el gasto social en Venezuela con el de otros países de América Latina
- Determinar el impacto del gasto social sobre la reducción de la pobreza

Finalmente, con el fin de cumplir con estos objetivos propuestos esta investigación se estructuró de la siguiente manera: capítulo I: Aspectos metodológicos; capítulo II: Populismo, gasto

social y petróleo; capítulo III: La política social de la Revolución Bolivariana: Principales características y orientaciones; capítulo IV: Comportamiento del gasto público social en la democracia representativa; capítulo V: Comportamiento del gasto público social en la Revolución Bolivariana; y, capítulo VI: Gasto social y pobreza.

CAPÍTULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Mientras los hombres sean libres para preguntar lo que deben, para decir lo que piensan y para pensar lo que quieran; la libertad nunca se perderá y la ciencia nunca retrocederá..

Robert Oppenheimer

TIPO DE INVESTIGACIÓN

En cuanto al aspecto metodológico la investigación se abordó desde una perspectiva holística integrando elementos teóricos con lo empírico, descriptivo y comparativo. En ese sentido, 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, sin embargo; para efectos de este trabajo este rubro no será considerado. También hay que comentar que el Sisov habla de inversión social y que, en el marco de esta investigación, ese término se asume como un equivalente o sinónimo al de gasto social, el cual en Venezuela está compuesto por las partidas siguientes:

- **Sector 08. Educación:** incluye las acciones de investigación, difusión y enseñanza en materia de educación preescolar, básica, media, universitaria y de postgrado. Dentro de este sector se incluye también la enseñanza que se brinde en escuelas de nivel medio artístico, técnicas y profesionales, y en institutos de enseñanza superior, en los aspectos técnico, profesional o artístico. Además forman parte de este sector, la asistencia social y económica que se brinde a los estudiantes. No se incluyen en este sector las acciones educativas de índole general destinadas a la satisfacción de necesidades propias de los entes públicos, reclusos, etc.
- **Sector 09. Cultura y Comunicación Social:** atiende las acciones destinadas al logro de manifestaciones intelectuales, investigación literaria, cursos de extensión, espectáculos públicos culturales, museos, bibliotecas, monumentos y en general todos aquellos aspectos de desarrollo de las bellas artes en el ámbito nacional e internacional. También dentro de este sector se incluyen la construcción, conservación y mantenimiento de toda aquella infraestructura necesaria para el desarrollo de los servicios que se prestan a través del mismo.
- **Sector 10. Ciencia y Tecnología:** Estos indicadores reflejan los recursos económicos que cada país destina a la ciencia y la tecnología. Cada indicador evidencia el gasto en Actividades Científicas y Tecnológicas (ACT), y el gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (I+D). Incluye las acciones de planificación, promoción y desarrollo de las actividades científicas y tecnológicas del país. En ese sentido, comprende la formación de recursos humanos, investigación, publicaciones y eventos tendientes a cubrir los objetivos señalados. También forma parte de este sector la construcción de las obras que le son propias.
- **Sector 11. Vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos:** Abarca este sector las acciones que tienen por cometido planificar, regular, fomentar, controlar e investigar el desarrollo

de los núcleos urbanos bien sean existentes o por crearse y todas aquellas acciones de equipamiento urbano que no signifiquen realización de otras obras destinadas a sectores específicos (educación, salud, etc). Esto implica acciones de conservación, renovación y expansión de las áreas urbanas con énfasis en lo relativo a viviendas, servicios públicos, equipamiento colectivo, recreación y mejoramiento de la calidad del medio ambiente en dichas áreas. Incluye acciones de construcción y financiamiento de viviendas y del desarrollo urbano.

- **Sector 12. Salud:** Comprende las acciones de planificación y realización de las actividades del Estado que posibilitan la protección, promoción y recuperación de la salud, la atención médica y en particular las siguientes áreas: a) La protección, fomento, conservación y restitución de la salud, incluyendo la rehabilitación, b) la coordinación, reglamentación, supervisión, inspección técnica y orientación de las actividades y servicios nacionales, estatales, municipales y privados, en materia de salud, c) la formación, evaluación y actualización de los planes de salud y ejecución de los que le correspondan, d) el establecimiento de normas técnicas sanitarias y la vigilancia de su cumplimiento, en lo referente a los alimentos destinados al consumo humano y e) colaborar en la planificación y dirección de la asistencia de las comunidades en situaciones de emergencia, tales como brotes epidémicos, terremotos, inundaciones, maremotos y en general en catástrofes o calamidades en las cuales estén en peligro la salud o el bienestar público, así como en la coordinación de las actividades que a tales fines desarrollen entidades nacionales, estatales, municipales y privados. Incluye la construcción de obras médico-asistenciales.
- **Sector 13. Desarrollo Social y Participación:** El término participación ciudadana es el conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de

la comunidad al ejercicio de la política. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político. Otra forma en que se manifiesta la participación ciudadana es a través de las ONG's las cuales pugnan por ciertos temas sociales sin sustituir en las funciones del gobierno sino evaluándolas, destinándolas o apoyándolas. También puede proponerse a través de la discusión de temas de importancia de los ciudadanos en foros organizados o por otras vías para llegar a un consenso.

- **Sector 14. Seguridad Social:** El objetivo de la seguridad social es el de ofrecer protección a las personas que están en la imposibilidad (temporal o permanente) de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, para que puedan seguir satisfaciendo sus principales necesidades, proporcionándoles, a talefecto: seguro social, entidad que administra los fondos y otorga los diferentes beneficios que contempla la seguridad social en función del reconocimiento a contribuciones hechas a un esquema de seguro. Estos servicios o beneficios incluyen típicamente la provisión de pensiones, de jubilación, seguro de incapacidad, pensiones de viudez y orfandad, cuidados médicos y seguro de desempleo. Mantenimiento de ingresos, principalmente la distribución de efectivo en caso de pérdida de empleo, incluyendo jubilación, discapacidad y desempleo. En Venezuela están adscritos al Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo los siguientes órganos y entes: Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, Tesorería de Seguridad Social Venezuela, Gran Misión Saber y Trabajo, Gran Misión en Amor Mayor, Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista, Instituto para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores y el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales.

Por su parte, Aponte Blank (2015) especifica que las finanzas

públicas venezolanas se encuentran divididas en varios niveles de gasto debido a la estructura parafiscal impulsada desde el gobierno central, y que de igual manera, gran parte del gasto social se encuentra financiado directamente por la empresa petrolera Pdvsa, razón por la cual, de considerarse exclusivamente lo correspondiente al gasto efectuado por el gobierno central, *“el análisis sería uno parcial, pues ignoraría una cuantiosa cantidad de recursos que escapan al registro correspondientes al presupuesto nacional estimado, o su gasto efectivo”* (p.3). En ese sentido, el sociólogo recomienda conveniente precisar que el análisis del gasto social puede involucrar a distintos niveles de gobierno que pueden definirse mediante estas tres referencias (p.4):

1. **Gasto social del gobierno central (GsGc):** Conjunto de organismos de la administración pública nacional que está sometido a un régimen uniforme y centralizado en materia presupuestaria, en ordenamiento financiero y estadístico.
2. **Gasto social del gobierno general (GsGG):** Es el conjunto formado por el gobierno central y los gobiernos territoriales: gobiernos estatales (regionales) y municipales.
3. **Gasto del sector público total (GPT):** Es el conjunto de todos los organismos del Estado que incluyen los del gobierno general y los dotados de autonomía presupuestaria con respecto a éste, entre los que destacan en Venezuela, empresas estatales como Pdvsa y entes financieros públicos como el Fonden. Asimismo, el gasto total del sector público consolidado restringido (GTsPr) incluye a: Gobierno central, Pdvsa, 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 ingreso “propias”) según el autor, *“puede considerarse este registro como el más regular y completo sobre el gasto público total venezolano”*

BASES TEÓRICAS: MARCO CONCEPTUAL REFERENCIAL LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA Y SU FUNDAMENTACIÓN IDEOLÓGICA¹

La Revolución Bolivariana es el nombre dado por Hugo Chávez y sus partidarios, al proyecto ideológico y social que comienza en Venezuela a partir de 1999, con la elección de Chávez como presidente del país. Según sus partidarios, las bases teóricas de la revolución está basada en tres fuentes: La primera corresponde al árbol de las tres raíces conformadas por el proyecto político de Simón Rodríguez (el maestro), Simón Bolívar (el líder) y Ezequiel Zamora (el guerrero). Bautista Urbaneja (2009) expresa al respecto:

(...) En cuanto a doctrina, se había hablado en los primeros años de un llamado "árbol de las tres raíces", curioso tinglado donde se reunían ideas muy elementales de Simón Bolívar, Simón Rodríguez y Ezequiel Zamora, que darían contenido a la especificidad de la revolución venezolana. El primero aportaba el elemento de la liberación sudamericana contra el Imperio, el segundo la necesidad de originalidad en los proyectos de país o región, y el tercero el igualitarismo. En los últimos dos años el tema socialista ha cobrado preeminencia, bajo el rótulo del "Socialismo del Siglo XXI", y después de "Socialismo Bolivariano", que supuestamente estarían en vías de definición. En todo caso, y sin que el "árbol de las tres raíces" haya desaparecido, se le mezcla cada vez más con referencias más marcadamente marxistas (p.137).

EL SOCIALISMO DEL SIGLO XXI

El término "Socialismo del Siglo XXI" adquirió difusión mundial desde que fue mencionado en un discurso por Hugo Chávez el 30

1 De acuerdo a Koeneké (2007) una ideología, entendida como doctrina política, constituye un sistema de creencias, valores y estrategias de acción, "donde se incluyen una visión del mundo o de la experiencia humana, un paradigma futuro o estado de cosas deseable y un programa o repertorio de actividades para el logro de los objetivos propuestos" (p.1).

de enero de 2005, desde el V Foro Social Mundial. Sin embargo, en declaraciones iniciales, de acuerdo a Guerra (2006) Chávez mostraba una visión poco coherente², ya que se declaró nacionalista bolivariano, seguidor del pensamiento de Mao Tse Tung, de la Tercera Vía de Tony Blair, *“pero el 25 de febrero de 2005, en la IV Cumbre de Deuda Social, sorprende al mundo al expresar: Si no es Capitalismo, entonces ¿qué? Yo no tengo duda: es el socialismo”* (p.16).

El principal ideólogo del Socialismo del Siglo XXI es Heinz Dieterich, quien publicó el libro: Hugo Chávez y el Socialismo del siglo XXI (2006), como respuesta a la convocatoria del presidente Chávez de inventar el Socialismo del Siglo XXI o Socialismo de la nueva era para ayudar *“con una propuesta constructiva, que va más allá de la mera crítica al capitalismo global o a las interpretaciones históricas (hermenéuticas) de lo que Marx, Engels y Lenin realmente querían decir.”* (p.1). Según este autor el modelo de Estado Socialista del Socialismo del Siglo XXI es un socialismo revolucionario que surge directamente de la filosofía y la economía marxista, y que se sustenta en cuatro ejes fundamentales: 1. El desarrollismo democrático regional. 2. La economía de equivalencias. 3. La democracia participativa y protagónica. 4. Las organizaciones de base. Por otro lado, también sostiene Dieterich que la economía de mercado tiene las siguientes limitaciones: a. Sistema inestable. Carece de controles macro-sociales que permitan frenar la apropiación privada de la producción, olvidándose el carácter social de la misma, b.

2 Sobre este punto Koenke (2007:3) comenta que en el fondo, tanto el zigzagueo doctrinario de Hugo Chávez como su propuesta de reforma constitucional tienen su origen más cercano a la megalomanía que a la ideología, son más de carácter psicológico. Y añade que su convicción de ser imprescindible y de estar llamado históricamente a concluir el esfuerzo libertador e integracionista de Simón Bolívar constituye el verdadero “motor” de lo que ha denominado “Socialismo del Siglo XXI”, por lo que hacia allá tratará de enrumbar al país, *“apelando a una retórica que sataniza la riqueza a la vez que glorifica y promueve la austeridad y mecanismos como el trueque, en medio de un gasto público y un consumo suntuario sin precedentes desde 1958, cuando se instaló la democracia en Venezuela”* (p.3).

Es un sistema que concentra y centraliza el poder en una élite, c. La evolución de la economía global es mercantil nacionalista. Las empresas transnacionales están en manos de las élites económicas de su país de origen, d. Las transnacionales son excluyentes frente a otras empresas y también frente a los ciudadanos que no tienen ninguna incidencia en sus decisiones y e. El nivel de consumo del primer mundo destruye el medio ambiente.

Ante la situación de pobreza y exclusión del tercer mundo -según este autor- la solución sería implantar una economía democráticamente planificada y como el objetivo de la revolución es el mejoramiento de la situación de los pobres, el mecanismo para lograrlo es por medio del principio de equivalencia. Este principio es realizable a largo plazo, siendo la remuneración elemento fundamental en su diseño. Se efectuará únicamente por la suma del tiempo de trabajo invertido individualmente. En la economía equivalente sólo se producirán los bienes para cubrir las necesidades de la colectividad. Lo importante es el tiempo de trabajo requerido para producir esos bienes. En la economía de equivalencias los intercambios y gratificaciones de los sujetos económicos se hacen sobre valores iguales; y en esto consiste la justicia. No importa, en palabras de Dieterich, quien tenga los medios de producción siempre y cuando se garantice que la gratificación recibida por cualquier persona corresponda directa y proporcionalmente a la cantidad de horas que labore. Este tipo de economía está basada en el desarrollo tecnológico y científico porque genera nuevas formas de productividad, y por ende de propiedad.

Entretanto, Guerra (2006) resume las bases teóricas del “Socialismo del Siglo XXI” en tres pilares: 1) La propiedad social de los factores de producción; 2) la democracia protagónica y participativa y 3) la reinterpretación de la teoría del valor trabajo³, originalmente propuesta por David Ricardo, y posteriormente

3 La teoría del valor trabajo no es solamente la columna en que se basa el Socialismo del Siglo XXI, sino también del Socialismo real, que fue implementado

desarrollada y ampliada por Carlos Marx.

LA DISCUSIÓN EN TORNO AL CARÁCTER DE “REVOLUCIÓN” EN VENEZUELA

Una revolución (del latín *revolutio*, “una vuelta”) es un cambio social fundamental en la estructura de poder o la organización que toma lugar en un período relativamente corto. La ciencia de la historia establece tres grandes tipos de revoluciones: política, social y económica. La revolución política es aquella donde se reemplaza al gobierno o incluso se modifica la totalidad del sistema político. Las relaciones sociales (como las de propiedad), en cambio, se mantienen inalterables. La revolución social, en cambio, es una transformación del conjunto de las relaciones e interacciones sociales cotidianas dentro de un espacio territorial liberado, ya sea una ciudad o un país. Por último, la revolución económica es el cambio drástico de las condiciones de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios. El término generalmente se aplica con los cambios tecnológicos, como lo acontecido con la llamada Revolución Industrial (donde comenzó una época diferente gracias al uso de nuevas técnicas, fuentes de energía, invención de maquinarias y nuevos medios de transporte, entre otras cuestiones).

Los expertos aún debaten qué puede constituir una revolución y qué no. En Venezuela, existen discrepancias en torno al carácter de “Revolución”⁴ con que se ha denominado al proceso político a partir de 1999. Por ejemplo, el profesor e investigador de la Universidad de

en varios países orientales, mostrando su incapacidad de implementación. Esta teoría nos refiere que el valor de una mercancía está en función del trabajo socialmente utilizado para su elaboración, por lo tanto, dos mercancías se pueden intercambiar entre sí, cuando ambas tienen la misma cantidad de trabajo. Grandes economistas, como son Ludwing von Mises y su obra “Socialismo” y Friedrich Hayek, con “Camino a la Servidumbre” han demostrado la falsedad de esta teoría.

4 Otra discusión sobre si era una Revolución o no fue la interpretación del 18 de Octubre de 1945 en la historiografía venezolana, que se ha visto fuertemente influenciada por la discusión política: ¿golpe o revolución?. Tal como comenta el

Zulia, Quintero Weir (2006) sostiene al respecto:

No creo que haya ninguna revolución. Ha habido un gobierno progresista tras ganar unas elecciones. Los cambios que se han producido incluso venían de antes. Para hablar de revolución tiene que haber una transformación del modelo económico, y eso nunca se ha dado. De hecho, el primer gabinete económico de Chávez, de 1999 a 2002, fue el que dejó Rafael Caldera, que era el que había negociado con el Fondo Monetario Internacional. Todos esos funcionarios habían sido impuestos por el FMI a Caldera. En 2002 Chávez cambió de personas, pero no de política. Venezuela es en la actualidad el mejor pagador de la deuda externa. Sí podemos hablar de que ha habido una apertura de compuertas. El pueblo se sintió realmente identificado con Chávez y su propuesta, salió a la calle y lo ha defendido. Esto ha permitido que ahora se esté exigiendo mucho más. En este momento, el gran problema de Chávez son las exigencias populares desde sus propios sectores, desde su base social. La disyuntiva es que o lo controlan ellos, o los controla él, una de dos. Quintero Weir: “No creo que haya revolución en Venezuela”. [Disponible en: http://www.soberania.org/Articulos/articulo_2697.htm]

En una de sus tantas obras el prominente intelectual

historiador Manuel Caballero (1998) “uno de los aspectos más controversiales en torno a los sucesos de 1945 fue el título de «Revolución» con que los miembros de Acción Democrática bautizaron a lo que no fue más que un golpe de Estado cívico-militar, que tuvo como principales cabecillas a Rómulo Betancourt y a Marcos Pérez Jiménez”. No obstante, agrega Caballero que aunque no se pueda afirmar que el 18 de octubre haya sido un proceso revolucionario, sí se puede aseverar que produjo la finalización de una etapa de la historia política de Venezuela iniciada el 22 de octubre de 1899 con la llegada de los Andinos al poder, y el comienzo de otra, en la que estarán presentes nuevos actores. Por su parte, Rómulo Betancourt (1979) reconoció años más tarde que el 18 de octubre no fue un movimiento cívico-militar, sino un pronunciamiento militar clásico con apoyo de un pequeño grupo de civiles, apoyo que se amplió considerablemente cuando se supo que el grupo estaba formado por cuatro dirigentes fundamentales del partido AD, y que más tarde sería confirmado de manera avasallante en las urnas electorales.

venezolano Domingo Felipe Maza Zavala (2007) nos ofrecía la siguiente reflexión:

¿Por qué esto no es Socialismo?. Si tengo que enumerar esos rasgos de la política económica del actual gobierno que, a mi juicio, contradicen el discurso de una revolución socialista, comenzaría por la corrupción. El enriquecimiento ilícito de algunos funcionarios con los dineros del pueblo ciertamente no forma parte de la política económica pero es consecuencia de ésta y es incompatible con el socialismo. Lo segundo es el autoritarismo, que también es incompatible con el socialismo que, por el contrario, es la participación de la sociedad como un todo en la construcción de su propio destino y no la obra de un autócrata que acapare todos los poderes, que gobierne a su real saber y entender. Incluso el ensayo de los soviets que hubo en la Unión Soviética eran precisamente representaciones de soldados, campesinos y obreros, constituían el poder popular; aquí no hay eso, hay trazas del poder popular, lo que se está tratando de formar. (..) Hay una falsa interpretación también, que es esa del socialismo que se mete en la vida privada de las personas. Eso no es correcto. La familia es la base de la sociedad, y en el socialismo también. El pensamiento no puede ser único tampoco, tiene que ser diverso, tiene que haber discusión. Yo siempre me he opuesto al pensamiento único. No creo que el país deba ser orientado por un pensamiento único, yo creo que el ser humano es diverso en su manera de pensar, de sentir, de actuar. El día en que la humanidad sea uniforme, unidimensional, dejará de ser humanidad (...) Las culturas deben ser diversas, con pensamientos distintos para que haya luz (p.110).

Este cuestionamiento al régimen político venezolano instaurado a partir de 1999, resulta de vital trascendencia, debido a que el insigne profesor y director del BCV siempre se autodefinió ideológicamente como un socialista. *"Mi orientación desde muchacho fue marxista"*, según su propio testimonio en su obra *"Yo, el Banco Central y la economía venezolana"* (2007). De hecho, el fallecido

economista y periodista llegó a ocupar un curul como diputado en el Congreso de la República durante dos períodos (1974-1979 y 1979-1984), en representación del Partido Comunista de Venezuela (PCV). No obstante, para argumentar aún más el hecho de que el maestro Maza Zavala fue siempre un pensador de izquierda en unas de sus obras escrita en 1985, esgrimía lo siguiente en defensa del socialismo:

En una época como la presente, tan conmovida por las múltiples manifestaciones de la crisis que afecta a los patrones esenciales del modo de producción capitalista de producción y de vida y por los procesos de renovación y crítica que toman impulso en el mundo socialista, hasta el punto que formas y contenidos se confunden y se llega a poner en duda la validez de las leyes históricas y del cambio del orden social, se hace indispensable establecer prelativamente el principio orientador de la crítica social y de la transformación revolucionaria de la realidad: este principio, para nosotros fuera de toda duda, es la democracia socialista. Perseguimos la liquidación de la dependencia a que está sometida la nación venezolana, del subdesarrollo que bloquea las fuerzas del crecimiento orgánico de nuestra economía y del bienestar social, de la alienación de nuestra cultura y de nuestra identidad de pueblo; y porque perseguimos eso, planteamos la exigencia de la liquidación del capitalismo que ha adquirido en nuestro país sus características más negativas, más deformantes, más destructivas, más desnacionalizadoras y más destructoras de la calidad de vida (...) cuya característica dominante es la expansión y la profundización del supermonopolio, la concentración creciente del poder de acumulación y de extracción de ganancias (subrayado nuestro) (Maza Zavala, 1985: pp.70-71).

ECONOMÍA POLÍTICA. CONCEPTUALIZACIÓN

La expresión economía política fue introducida por primera vez por Antoine de Montchrestien en 1615, y

se utilizó para el estudio de las relaciones de producción, especialmente entre las tres clases principales de la sociedad capitalista o burguesa: proletarios y terratenientes. En contraposición con las teorías de la fisiocracia, en las cuales la tierra era vista como el origen de toda riqueza, la economía política propuso (primero con Adam Smith) la teoría del valor-trabajo, según la cual el trabajo es la fuente real del valor. Al final del siglo XIX, la expresión economía política fue paulatinamente abandonada por el término economía, usado por quienes buscaban abandonar la visión clasista de la sociedad, reemplazándola por el enfoque matemático, axiomático y no valorativo de los estudios económicos actuales, y que concebía el valor originado en la utilidad que el bien generaba en el individuo. Actualmente, el término economía política se utiliza comúnmente para referirse a estudios interdisciplinarios que se apoyan en la economía, la sociología, la antropología, el derecho y la ciencia política para entender cómo las instituciones y los entornos políticos influyen sobre la conducta de los mercados. Dentro de la ciencia política, el término se refiere principalmente a las teorías liberales, marxistas o de otro tipo que estudian las relaciones entre la economía y el poder político dentro de los estados.

GASTO PÚBLICO

Gasto público se define como *“las erogaciones dinerarias que realiza el Estado en virtud de ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas”* (Villegas 1992: 31). Asimismo, el gasto público se realiza en virtud de la ley en vista de que no hay gasto público legítimo sin ley que lo autorice (principio de legalidad del gasto), es decir, los entes públicos solo pueden ejecutar el gasto cuando éste ha sido autorizado previamente por algún tipo de instrumento legal.

GASTO SOCIAL

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud, 1993) define el gasto social como erogaciones cuyo objetivo es la solución

de las necesidades básicas e insatisfechas de la comunidad, como son educación, saneamiento ambiental, vivienda, salud y todas aquellas que inciden en una mejor calidad de vida de la comunidad: *“Es aquel componente del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de la población”* (p.33). La importancia del gasto social como instrumento de redistribución del ingreso dentro de la política económica, le permite al Estado actuar como agente económico de primer orden dentro de la sociedad sustentándose en el gasto público. En Venezuela la clasificación de gasto público social (también denominada como Inversión Social en documentos oficiales) se encuentra desagregada, de acuerdo a la Oficina Nacional de Presupuesto (Onapre), en las áreas de educación; vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos; salud; desarrollo social y participación; seguridad social; cultura y comunicación social; y ciencia y tecnología.

POLÍTICA SOCIAL

La política social es concebida, según Thaís Maingón (2004), como un conjunto poco coherente, de acciones, programas y planes sectoriales e intersectoriales, definidos bajo el paradigma que privilegia la noción de inversión social; es decir, que el objetivo era el de proporcionar los recursos humanos necesarios para el funcionamiento de la economía, y ello incluye a las políticas dirigidas a los sectores salud, vivienda, seguridad social y educación, principalmente. Por su parte, Montagut (2000) define a la política social como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales, cuya finalidad es la de paliar determinados problemas sociales. D’Elia (2006) dice que la política social se define generalmente como un conjunto de instrumentos a disposición del Estado para orientar sus acciones, producto de una dinámica de tensiones y soluciones políticas originadas en una sociedad y en un

contexto histórico determinado, en el que participan actores sociales y se da un papel al Estado para intervenir en los asuntos de la vida social y económica. Mostajo (2000), por su parte, indica que uno de los objetivos de la política social es modificar la distribución de ingresos a fin de hacerla más igualitaria, por lo el gasto social debería beneficiar en mayor proporción a los grupos de menores ingresos

MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL

D'Elia (2006) clasifica los tipos de política social en cuatro (4) modelos, a saber meritocrático, institucional, residual y universal, y ofrece a la vez las caracterizaciones siguientes en cada caso:

MODELO MERITOCRÁTICO (ENFOQUE LABORISTA):

La política social es un derecho que se gana por el esfuerzo personal a través de la participación en el mercado de trabajo y de los resultados laborales y está asociada a una política económica de estímulo y protección al empleo. En este caso, la política social es un mecanismo contributivo de previsión contra riesgos a corto y largo plazo (enfermedad, invalidez, desempleo o vejez), que permite a los trabajadores y a las familias anticiparse y protegerse de situaciones que pueden afectar su capacidad de trabajo, condición socioeconómica y niveles de vida alcanzados a lo largo de la trayectoria laboral y posterior a ésta. En ese sentido, desde el punto de vista económico este mecanismo redistribuye los costos de riesgo entre los trabajadores, las empresas y el Estado. Desde el punto de vista social, garantiza la igualdad de acceso a un cierto nivel de vida y de capacidades para enfrentar problemas o desventajas personales, sociales y ambientales entre los trabajadores. *“El mercado no ofrece estas garantías, así que es necesario contar con un sistema de apoyo alternativo promovido desde el Estado”* (p.32).

MODELO INSTITUCIONAL (ENFOQUE KEYNESIANO):

La política social es el principal mecanismo de estabilización y/o

aumento sostenido de los niveles de crecimiento económico y de acceso a éste, en fuerte alianza con una política económica de estímulo a la producción y a la acumulación de capital. El mercado es un espacio de inestabilidades que depende de los intereses de los agentes económicos y de variables fluctuantes sobre las que se tiene poco control. El crecimiento económico requiere, en cambio, de la estabilidad y de niveles similares de producción y consumo, que al conectarse logran una interdependencia favorable de estimulación mutua, por lo que el mecanismo que permite la estabilización es el Estado, desde donde se canalizan recursos para incentivar ambos lados de la ecuación. El Estado se convierte en una fuente segura de provisión de bienes y servicios a la población, regula la vida económica y social a través del gasto público y su expansión con lo que tener o adquirir una buena calidad de vida (alimentación, empleo, salud, educación y vivienda).

MODELO RESIDUAL (ENFOQUE NEOLIBERAL):

La política social es una restricción o un costo para los objetivos económicos de libre acumulación de capital. Representa lo que dejaría de ganarse en la economía vista como una actividad puramente mercantil. Por lo tanto, la política social y la política económica son antagónicas y excluyentes. Lo que busca la segunda es restringido por la primera. Una política social no se justifica sino en ciertas circunstancias extremas. El Estado debe dejar de intervenir o intervenir lo menos posible en la vida social y económica. Esto no significa necesariamente reducir el tamaño del Estado, sino retirarlo de su función social para que se dedique a mantener el orden y la seguridad interna, prestar apoyo financiero a la expansión del mercado, así como regular las relaciones sociales y económicas que faciliten los procesos de acumulación. El fin de la política social en este modelo es garantizar un “mínimo” de prestaciones a los que no tienen, para que las personas completen su protección por la vía del mercado, generando así una igualdad en la pobreza. Esta consiste

preferiblemente en ayudas monetarias o materiales a la menor cantidad posible de personas (focalización o ayuda directa) y con una duración limitada (compensación o ayuda transitoria) para que no se generen derechos sobre los bienes y servicios que puede producir el Estado (p.35).

MODELO UNIVERSAL-EQUITATIVO (ENFOQUE DEMOCRATIZADOR):
La política social y la política económica convergen en la satisfacción de necesidades sociales, donde participan tanto el Estado como la sociedad. El crecimiento económico tiene como objetivo elevar la calidad de vida de las personas y fortalecer las capacidades de la sociedad para asegurar que los bienes sean de todos y que todos puedan tener una buena calidad de vida. No puede reducirse a la mera reproducción del capital y a la acumulación de poder por parte de los actores que se benefician de este sistema. Es un modelo equitativo y democratizador del universalismo, *“que no rompe con los postulados de igualdad de derechos, pero sí cambia su centro de atención hacia la promoción del crecimiento económico como principal mecanismo de bienestar y de integración social”* (p.37).

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL GASTO SOCIAL Y SUS FACTORES DETERMINANTES

Azar (2010) explica que se ha demostrado que la democratización conduce a aumentos estadísticamente significativos del gasto social. Sin embargo, aclara que la evidencia no es concluyente, ya que puede darse el caso de que la presencia de gobiernos no democráticos pueda tener un impacto positivo sobre el gasto en seguridad social, derivado del propósito de lograr la adhesión al régimen político. En otro estudio que tiene como autores a Espinosa, Mayoral y Nabernegg (2010) se sostiene que los principales determinantes del gasto social que han sido analizados en las distintas investigaciones están relacionados a factores económicos, políticos y demográficos (p. 6-7):

FACTORES ECONÓMICOS

- **Hipótesis de eficiencia.** La visión neoclásica considera que la competencia por recursos económicos limitados presiona a los gobiernos a reducir sus políticas de gasto social. El principio de este postulado, conocido como la hipótesis de eficiencia, es que el gasto del gobierno reduce la competitividad internacional de productores nacionales. En el fondo de este planteamiento está la creencia de que las políticas fiscales redistributivas a través de impuestos progresivos o de gastos sociales perturban los mercados de trabajo y sesgan las decisiones de inversión. Un mecanismo de afectación adicional, es que la inversión pública y el gasto social pueden incrementar la tasa de interés, desplazando así las inversiones privadas (efecto *crowding out*). Este enfoque justificaría los recortes presupuestarios que se producen en épocas de austeridad, afectando negativamente al gasto social, al estar subordinados a fuerzas del mercado con independencia de la tendencia ideológica de los gobiernos.
- **La globalización.** Estudios señalan que cuando una economía se expone a la competencia internacional, se puede esperar que las empresas, sobre todo las que producen bienes transables, presionen al gobierno para que disminuya el gasto social a favor de un mayor gasto en inversión o de una reducción en los impuestos, que les permita mejorar su competitividad. Una mayor integración de los mercados financieros incluso profundaría esa presión, ya que las oportunidades de salida de capitales aumentarían. La relación negativa entre apertura y gasto social en países en desarrollo se debe parcialmente a la posición de dependencia de estos países en el mercado global, y la forma en la cual esta posición determina los intereses de los actores domésticos importantes.
- **Hipótesis de la compensación.** Existe otra visión respecto a la globalización que contradice los anteriores argumentos. Dado que la apertura internacional puede incrementar la desigualdad en la distribución de los ingresos, los gobiernos buscarán

redistribuir los riesgos del proceso económico si quieren evitar la inestabilidad política, con el resultado de un incremento de las políticas sociales. Esta es la llamada hipótesis de la compensación, que se justifica también por la idea de que la integración hacia mercados internacionales puede incentivar al Estado a utilizar el gasto social para promover la productividad de los trabajadores.

- **Políticas de ajuste fiscal** por el excesivo endeudamiento público suponiendo un límite para el gasto social. Estudios demuestran que el gasto social es vulnerable a un alto nivel de deuda pública total (interna y externa) y a un mayor pago de intereses de la deuda. No obstante, existen varios estudios que confirman la resistencia del gasto social en periodos de un ajuste fiscal. Además, el incumplimiento de la deuda puede elevar el gasto social a corto plazo.

FACTORES POLÍTICOS

- **La globalización desde la esfera política** puede afectar positiva o negativamente al gasto social dependiendo de la orientación ideológica del gobierno; los partidos de izquierda, por su mayor preocupación hacia la protección de los trabajadores que los partidos de la derecha, son más proclives a realizar reformas que hagan más sostenible el Estado del bienestar. Por ejemplo, Huber (en Espinosa, Mayoral y Nabernegg, 2010) encuentra que la expansión de la seguridad social se ha dado sobre todo bajo regímenes democráticos de izquierda con movimientos autónomos de trabajadores, o regímenes con estrechos vínculos a los sindicatos independientemente de su ideología. Por su parte, Kitschelt (Espinosa, *et al*, 2010), considera que los partidos de centro derecha son más “reticentes” a recortes en los beneficios en épocas de recesión económica o de austeridad fiscal.
- **El motivo de que un gobierno adopte una estrategia de eficiencia o de compensación** puede depender del poder de la población en defender sus intereses e influir en el proceso

político. Algunos piensan que la disminución en los gastos sociales es evitada por los gobiernos por el alto riesgo electoral que supone, independientemente de su orientación política, restringiendo su poder de actuación en épocas de austeridad. Para Kaufman y Segura (Espinosa, *et al* 2010), depende sobre todo de la correlación de poderes entre grupos de interés y la organización de partidos políticos. A diferencia de los países industrializados, donde sindicatos y partidos socialdemócratas han empujado el estado de bienestar, América Latina al igual que muchos países en desarrollo, no dispone de fuertes organizaciones de trabajadores que defiendan una política de protección social, dependiendo más de la orientación política de los presidentes y partidos en cargo. Se esperaría que partidos populistas mantengan y quizás incrementen las transferencias sociales.

- **Orientación ideológica de los gobiernos de los países en desarrollo.** Algunos estiman para que los regímenes democráticos tienen un mayor gasto social, ya que al estar considerando a toda la población, el ingreso del votante medio sería inferior al de los regímenes autoritarios donde el gasto social se focalizaría en los grupos más reducidos de población que apoyan y se benefician del régimen, teniendo mayores ingresos y menor necesidad de beneficios sociales. Por otro lado, los regímenes autoritarios pueden tomar decisiones más drásticas a favor o en contra del gasto social que en el caso de los regímenes democráticos por la ausencia de instituciones políticas y “jugadores con poder de veto”. Estudios empíricos han encontrado para América Latina una fuerte asociación positiva entre democracia y gastos sociales, principalmente aquellos que refuerzan la formación en capital humano.

Ciclo económico de origen político en la economía. Son diversas las teorías formales que intentan explicar de qué manera las elecciones en regímenes democráticos pueden afectar las variables macroeconómicas, siendo una de las más populares la de Nordhaus

(1975): este economista sugería que la motivación más importante de los políticos que controlan el gobierno en un país democrático, es lograr la reelección, y las posibilidades de lograrla están directamente relacionadas con el estado de la economía durante el período previo a las elecciones (bajo el supuesto, de que los votantes creen, torpemente, que lo que ocurra en el período previo a las elecciones se repetirá necesariamente después de las mismas), por ello se espera que dichos políticos impulsen a través de los instrumentos de política a su disposición (fundamentalmente, a corto plazo, el gasto público y el control de la oferta monetaria) un boom económico inmediatamente antes de las elecciones presidenciales, aun cuando el mismo sea insostenible más allá de las fecha de elecciones o pueda incluso resultar perjudicial a largo plazo. Esto se traduciría, en definitiva, en la observación de tasas de crecimiento de la economía y de los precios mayores, en promedio, durante el período inmediatamente previo a las elecciones presidenciales que durante el período inmediatamente posterior. La idea básica de Nordhaus (1975) persigue la tradición de los modelos de Downs (1957) del político maximizador de votos, que sugiere que aquellos que están en el gobierno, conscientes del calendario electoral, siguen políticas expansionista justo antes de las elecciones.

FACTORES DEMOGRÁFICOS

El creciente envejecimiento de la población, gracias al alargamiento de la esperanza de vida unido a la caída en la tasa de natalidad ha impactado en los gastos públicos en salud y jubilación, presionando a muchos gobiernos, sobre todo en países desarrollados, a reestructurar su política social, preocupados por su financiación.

LA MACROECONOMÍA DEL POPULISMO

Para Dornbusch y Edwards en su clásico texto *“La macroeconomía del populismo en América Latina (1992)”* el populismo económico es una actitud ante la economía que enfatiza *“el crecimiento económico*

y la redistribución del ingreso y minimiza los riesgos de la inflación, del déficit de las finanzas públicas, de los limitantes externos y de las reacciones de los agentes económicos ante las políticas radicales violadoras de las leyes del mercado” (p.20). El profesor de Harvard Jeffrey Sachs (en Cadenas, 2014: 96) ofrece algunas características adicionales que ayudan a completar la definición previa. De acuerdo con este autor, los programas económicos populistas se caracterizan por presentar tres (3) características:

1. Políticas macroeconómicas excesivamente expansionistas que conducen a una alta inflación y a una crisis de balanza de pagos.
2. Se rechaza la austeridad fiscal, aun en condiciones de alta inflación, porque se teme que puedan generar agitación generalizada.
3. Las devaluaciones necesarias se posponen, debido a su efecto negativo en los salarios reales (p.96).

Dornbusch y Edwards sostienen que los gobernantes populistas una vez en el poder se apresuran a aplicar ambiciosos programas económicos que intentan redistribuir el ingreso, generar empleo y acelerar el crecimiento. Sin embargo, añaden que aunque cada episodio populista real exhibe ciertas características peculiares, se pueden distinguir cinco (5) fases comunes a la gran mayoría de las experiencias populistas en América Latina:

Fase 0: (el origen): La economía ha venido transitando por un periodo de estancamiento o crecimiento lento y se han profundizado las desigualdades en la distribución del ingreso lo cual, aunado al descontento generalizado, abona el terreno para el programa populista. **Fase I:** En la primera fase, los gobernantes ven plenamente confirmados su pronóstico y su prescripción: se elevan la producción, los salarios reales y el empleo, y las políticas macroeconómicas tiene gran éxito. Los controles aseguran que la inflación no sea un problema, y las importaciones alivian la escasez. La disminución de los inventarios y la disponibilidad de importaciones (financiadas

mediante la desacumulación de las reservas o la suspensión de los pagos externos) absorben la expansión de la demanda con escaso efecto en la inflación. **Fase II:** Se crean cuellos de botella en la economía debido en parte a una fuerte expansión de la demanda de bienes nacionales y en parte a una creciente falta de divisas. Mientras que la reducción de los inventarios fue un aspecto esencial de la primera fase, los bajos niveles de los inventarios y su reposición constituyen ahora una fuente de problemas. Se hacen necesarias las correcciones de los precios y la devaluación, el control de cambios o el proteccionismo. La inflación aumenta de manera significativa, pero los salarios se mantienen. El déficit presupuestario empeora enormemente como resultado de los subsidios generalizados a los bienes de consumo básico y las divisas. **Fase III:** La escasez generalizada, la aceleración extrema de la inflación y una obvia deficiencia de divisas, condujeron a la fuga de capital y la desmonetización de la economía. El déficit presupuestario se deteriora violentamente a causa de un importante descenso de la recaudación fiscal y el aumento de costos de los subsidios. El gobierno intenta estabilizar reduciendo los subsidios y efectuando una depreciación real. Los salarios reales bajan drásticamente y la política se torna inestable. Se evidencia que el gobierno se encuentra en situación desesperada. **Fase IV:** La estabilización ortodoxa se realiza en nuevo gobierno. Con frecuencia se aplicará un programa del FMI, y cuando todo haya terminado, el salario real habrá bajado hasta un nivel significativamente menor que el prevaleciente cuando se inició todo el episodio. Además, esa declinación será muy persistente, porque la política y la economía del experimento habrán deprimido la inversión y promovido la fuga de capital. Lo extremo de las declinaciones de los salarios reales se debe a un hecho sencillo: el capital es móvil a través de las fronteras, pero la mano de obra no lo es. El capital puede huir de las malas políticas, pero los trabajadores están atrapados. El desmantelamiento final es acompañado a menudo por grandes cambios políticos, incluido el derrocamiento violento del gobierno. La clase media sanciona estos procesos a causa de la amenaza económica del populismo. Rosenstein-Rodan

ha captado esta “legitimación” del golpe, por parte de la clase media, con una ruda expresión: “Salvador Allende murió no por ser socialista, sino porque era incompetente” (p.20-21).

Una vez detalladas estas fases por la que atraviesa una economía populista, los profesores Dornbusch y Edwards aclaran que el propósito de la descripción de este paradigma no es una afirmación moralista de la economía conservadora, sino una advertencia de que las políticas populistas fracasan en última instancia, y su fracaso tiene siempre un costo terrible para los mismos grupos que supuestamente se quiere favorecer. Esta tesis de tan destacados economistas es compartida también por Toro Hardy (2012):

Aunque el presidente Chávez pretende convencer al pueblo de que él es una especie de Bolívar redivivo, que viene a resolver los problemas de la pobreza—mediante una ideología a la que él califica como “Socialismo del Siglo XXI”—, la realidad es que la historia evidencia que en Latinoamérica, uno tras otro, muchos países han caído en manos de políticos que recurrieron a la demagogia, confiando en la aplicación de políticas fiscales expansivas, políticas de endeudamiento y utilización de financiamientos monetarios a través de sus respectivos Bancos Centrales con el objetivo de cubrir el déficit fiscal que inexorablemente terminaba por explotar. Recurrieron a controles de cambios, se olvidaron de la disciplina fiscal e implementaron políticas distributivas disparatadas, a espaldas de las realidades de la economía (...) Si uno revisa la historia económica latinoamericana, encontrará como se repiten de manera sorprendentemente parecida, estallidos de populismo en Argentina, Brasil, Chile, México, Perú, Nicaragua y ahora en Venezuela (...) En algunas oportunidades esos gobiernos lograron propiciar períodos de expansión económica. En todos se aplicaron políticas de movilización popular, con frecuencias solapadas con programas de carácter socialista, que hicieron énfasis en la distribución indiscriminada de los ingresos, sin tomar en consideración los riesgos inflacionarios a que inexorablemente conduciría el déficit fiscal. Trágicamente,

fueron los sectores más humildes-aquellos que en principio se pretendía favorecer-los que terminaron pagando el precio más alto (p.181).

Finalmente, Keller⁵ (2004) puntualiza que el populismo no es sino una manera de asistencialismo o de patronaje por parte del Estado que conculca la libertad de las personas obligándolas a depender de políticas redistributivas que les permitan vivir en el límite de la supervivencia, por lo que lo artero y terrible del populismo es su propósito de convertir esta humillación en agradecimiento y en aplauso, y añade que el populismo y la pobreza parecen ir de la mano hasta formar un círculo vicioso de mutuas interdependencias, *“con lo cual no sólo se impide la resolución de la pobreza sino que, por el contrario, tienden a arraigarla profundamente”* (p.41).

5 Este autor hace la distinción entre populismo institucional y populismo revolucionario. El primer término para hacer referencia a la democracia representativa, y el segundo para categorizar a la Revolución Bolivariana. Keller, Alfredo (2004). **Populismo institucional y populismo revolucionario en Venezuela**, en: Diálogo Político, Año XXI, No.2, junio, Caracas: Fundación Konrad Adenauer Stiftung A.C, pp.39-62.

CAPÍTULO II POPULISMO, GASTO SOCIAL Y PETRÓLEO EN VENEZUELA

El populismo ha sido un mal endémico de América Latina. El líder populista arenga al pueblo contra el “no pueblo”, anuncia el amanecer de la historia, promete el cielo en la tierra. Cuando llega al poder, micrófono en mano decreta la verdad oficial, desquicia la economía, azuza el odio de clases, mantiene a las masas en continua movilización, desdeña los parlamentos, manipula las elecciones, acota las libertades. Su método es tan antiguo como los demagogos griegos: “Ahora quienes dirigen al pueblo son los que saben hablar...las revoluciones en las democracias... son causadas sobre todo por la intemperancia de los demagogos”. El ciclo se cerraba cuando las élites se unían para remover al demagogo, reprimir la voluntad popular e instaurar la tiranía (Aristóteles, Política V). En América Latina, los demagogos llegan al poder, usurpan (desvirtúan, manipulan, compran) la voluntad popular e instauran la tiranía. Esto es lo que ha pasado en Venezuel

Enrique Krauze: **Arqueología del populismo** (Artículo publicado en el diario El País de Madrid el 21 de mayo de 2015. [Disponible en: http://elpais.com/elpais/2015/05/18/opinion/1431958625_785776.html]

POPULISMO, GASTO SOCIAL Y PETRÓLEO EN VENEZUELA

Rómulo Betancourt (1978) denominó a su obra literaria más relevante ‘‘Venezuela, política y petróleo’’¹. La principal idea que se desprende de este texto de Betancourt es que política y petróleo van juntos en la

1 Rómulo Betancourt empezó a escribir su obra **Venezuela, política y petróleo** en 1937 y fue publicada en 1955, durante uno de sus numerosos exilios.

historia venezolana durante la mayor parte del siglo XX. Es decir, no es posible entender la realidad política venezolana sin el mecanismo de distribución de la renta petrolera. Posteriormente, el profesor Aníbal Romero (1994) en su obra *“La miseria del populismo. Mitos y realidades de la democracia en Venezuela”* señala que dos factores claves explican el proceso evolutivo de la democracia venezolana: petróleo y populismo². Y refiere al respecto:

(...) El petróleo nos ha dado en apariencia la posibilidad de crecer aceleradamente y atacar a la vez numerosos problemas de toda índole en lo social, económico y político, sin que para ello haya sido indispensable realizar los esfuerzos de productividad, organización, ahorro e innovación que han caracterizado el desarrollo de naciones avanzadas en otras regiones del mundo...Dicho de otra manera, la riqueza derivada del petróleo abrió una gama de alternativas para el desarrollo democrático nacional durante los pasados 25 años; de ese conjunto de posibilidades el liderazgo político y económico nacional ha escogido consistentemente una línea de acción de tipo populista que es en última instancia la que ha moldeado los perfiles más nítidamente definidos de nuestra democracia (subrayado nuestro) (p.18).

A juicio de López Maya (2011), el rentismo petrolero ha condicionado las políticas económicas y sociales del país desde hace casi un siglo y ha producido caídas abruptas de la economía, cuando se produce un contexto internacional de inestabilidad de los precios del barril petrolero como a finales de 2008 y 2009, por lo que las

2 Dadas las particularidades de los programas populistas apalancados en la abundancia de recursos, como es el caso del experimento chavista, variadas han sido las etiquetas que se han sugerido para distinguirlos del resto. Entre estos resalta el de “Petropopulismo”, para describir al régimen y política aplicados por Hugo Chávez en Venezuela, el cual se define como el uso económicamente excesivo de los ingresos petroleros para obtener apoyo político.

perversiones que introduce la lógica rentista –excesiva regulación a la economía, ineficiencias y corrupción- se han *“exacerbado en los últimos dos años dentro de la lógica estatista que orienta al gobierno, expresándose en estatizaciones masivas a empresas privadas y expropiaciones de tierras tanto ociosas como productivas, que han pasado principalmente a manos estatales”* (p.9).

El modelo económico implementado a partir de 1999 en Venezuela, basado en la renta petrolera, le da una connotación populista al Estado venezolano, tal como lo plantea Mata Aponte (2009:1): *“la connotación de populista tiene su explicación en la distribución extrapresupuestaria de la renta petrolera. Este mecanismo distributivo del ingreso petrolero tiene un objetivo más bien político y no económico”*. Peña (2010) añade al respecto que la política económica del gobierno del fallecido presidente Chávez, le dio prioridad al petróleo, por lo que con abundantes recursos internacionales, el gasto público quedó marcado por el patrón procíclico de los ingresos petroleros y, así, se despejó el camino para hacer variados ejercicios de populismo con el gasto social. *“En consecuencia, la política económica llevada a cabo basada en el uso de los recursos de exportación para financiar la política social, sin transparencia ni control, favorece la ineficiencia del gasto social, a pesar de su incremento”* (p.15).

Por su parte, Corrales y Penfold (2012), en un magnífico estudio titulado: *“Un Dragón en el Trópico”*, demuestran contundentemente que la Revolución Bolivariana se ha basado en una política de distribución de la renta petrolera, lo cual permitió el crecimiento del Estado y la casi desaparición del sector privado, financiado por los mayores precios del petróleo de la historia. En otro orden de ideas, Koencke (2016) en su trabajo *“El rentismo petrolero en la cultura política del venezolano”* sostiene que el discurso de Hugo Chávez durante la campaña electoral de 1998, centrado en la supuesta lucha terminal entre su “polo patriótico” y la “corruptocracia puntofijista”, caló hondamente entre diversos sectores sociales desencantados con la gestión de gobiernos anteriores y, especialmente, entre los estratos más pobres de la población, que aspiraban a ser reivindicados con los

“recursos del pueblo”. *“En concordancia con sus promesas electorales, la gestión de Chávez se orientó a favorecer el uso de la renta petrolera en el gasto social”* (p.7). Más adelante, añade que:

La derrota del oficialismo en los comicios parlamentarios del 6 de diciembre de 2015, el creciente descontento popular manifestado en recurrentes protestas callejeras y detectado por las encuestas de opinión pública, así como el persistente desabastecimiento de numerosos y diversos productos han llevado al gobierno no solo a profundizar su discurso sobre una supuesta guerra económica aupada por la “oligarquía” y el “imperialismo”, sino además a adoptar decisiones para, en palabras del Presidente Maduro, ir “sustituyendo al petróleo como única fuente de divisas internacionales”. Las concesiones en el Arco Minero del Orinoco, según él, servirían para reducir el rentismo petrolero en Venezuela. Lo que no ha admitido de manera explícita es que se estaría transitando de ese rentismo petrolero hacia un rentismo minero (subrayado nuestro)

¿GASTO SOCIAL INEFICIENTE?

Curiel (2014) comenta que el régimen de Chávez ha repetido hasta la saciedad que ha invertido más de 500 mil millones de dólares desde 1999 hasta el 2012 en la asistencia a los sectores más pobres de la población, para “pagar la deuda social, que los gobiernos anteriores habían desestimado”. Para ello ha promovido a través de diversos programas, denominados misiones³, labores de asistencia social, distribución de alimentos y bonificaciones en dinero, desplegando una muy intensa campaña de propaganda y manipulación ideológica. Sin dejar de observar que ha contribuido a aliviar los males que aquejan a la población más pobre, hay que preguntarse hasta dónde ha

3 “El presidente de la República, Nicolás Maduro, promulgó el 13 de noviembre de 2014 vía Habilitante la Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones, asegurando tener la esperanza de que las misiones lleguen a estar reflejadas en la Constitución “algún día”. Maduro anunció que: “aquí estoy creando el Fondo Nacional de Misiones. Un fondo único, para todas las misiones y grandes

logrado mejorar sustancialmente su situación en la búsqueda de una “igualdad hacia arriba” o han sido simple paliativos para mantener una clientela que esté obligada a depender del gobierno. Por eso es necesario analizar los logros obtenidos por el régimen después de 14 años, utilizando gigantescos recursos y con todo el poder en sus manos (p.336).

De acuerdo con las autoras D’Elia y Maingón (2009), las consecuencias más significativas en materia social del modelo Estado/Gobierno emprendido por el gobierno de Hugo Chávez “*son una inclusión limitada, la desaparición de las políticas públicas para atender los problemas sociales estructurales y una creciente descomposición de la convivencia social*” (p.1). Asimismo, el experto Aponte Blank (2015) explica cómo los importantes recursos destinados a lo social en las gestiones presidenciales de Hugo Chávez, pudieron generar resultados sustancialmente mejores y mayores de haberse orientado por cursos de acción menos inmediatistas e improvisados. El sociólogo expresa lo siguiente:

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 (p.24).

misiones. ¿Para qué? Para manejar de manera más eficiente, desde el punto de vista administrativo y llevar la inversión creciente desde el punto de vista social a cada misión. Pero además, así lo pensé, cuando llegue la oportunidad de, en consenso con toda nuestra patria y con nuestro pueblo, establecer nuevos sistemas de precios para la gasolina, los hidrocarburos internos, los recursos que salgan de allí, irán directo al Fondo Nacional de Misiones, grandes misiones y micromisiones. Directo, vía satélite como dice”, **Caracas, diario El Universal, 14 de noviembre, 2014, cuerpo 1, p.4.**

Un ejemplo contundente de cómo en la Revolución Bolivariana el gasto social ha venido siendo utilizado como un mecanismo de control político y no para mejorar la calidad de vida de los pobres, lo encontramos en Curiel (2014), quien reproduce las palabras del general Guaicaipuro Lameda, a quien en una antesala a una reunión con Hugo Chávez realizada en Miraflores el año 2001 en la que estaban presentes José Vicente Rangel, Jorge Giordani, Héctor Navarro y Aristóbulo Istúriz, le preguntó Giordani que de qué se trataba lo que le quería informar al Presidente y le respondió en los siguientes términos:

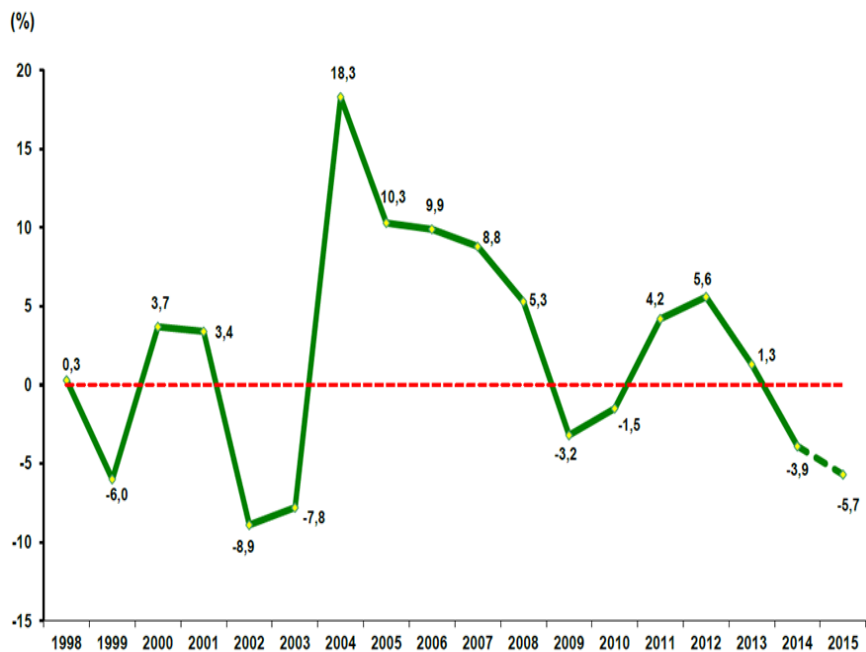
El Gobierno no está ahorrando en el FIEM, gasta todo y engañamos al hablar de una economía creciente. Para que eso ocurra, deberían estarse construyendo galpones, edificios y toda la infraestructura que requiera la producción, y eso no existe. Si es verdad que queremos acabar con la pobreza, es imprescindible que se genere riqueza y que se diseñen mecanismos adecuados para que su distribución sea justa y equitativa, y eso tampoco lo veo”. Allí Giordani le interrumpió y le dijo: “Mire, General, usted todavía no ha comprendido la Revolución. Se lo explico: esta revolución se propone hacer un cambio cultural en el país, cambiarle a la gente la forma de pensar y de vivir, y esos cambios solo se pueden hacer desde el poder. Así que lo primero es mantenerse en el poder para hacer el cambio. El piso político nos lo da la gente pobre: ellos son los que votan por nosotros, por eso el discurso de la defensa de los pobres. Así que, los pobres tendrán que seguir siendo pobres, los necesitamos así, hasta que logremos hacer la transformación cultural. Luego podemos hablar de economía de generación y de distribución de riqueza. Entretanto, hay que mantenerlos pobres y con esperanza”. Allí lo interrumpió y le preguntó: “Ya que usted dice “luego”, dígame, ¿cuánto tiempo cree usted tomará hacer ese cambio?”. La respuesta fue inmediata: “Mire, se trata de un cambio cultural y eso toma al menos tres generaciones: los adultos se resisten y se aferran al pasado; los jóvenes la viven y se acostumbran, y los niños la aprenden y la hacen suya. Toma por lo menos 30 años (...)

Un concepto similar fue enunciado el pasado 25 de febrero de 2014, el ministro para la Educación, Héctor Rodríguez, quien aseguró que dentro de la ‘campaña para erradicar la pobreza’ se pretenden establecer políticas sociales para sacar a los ciudadanos de esa condición haciendo la salvedad que “no es que vamos a sacar a la gente de la pobreza para llevarlas a la clase media y que pretendan ser escuálidos” (subrayado nuestro) (p.37-38).

POPULISMO Y GASTO PÚBLICO: UNA EVIDENCIA EMPÍRICA PARA EL CHAVISMO

Tal como ya hemos visualizado, la política económica de la Revolución Bolivariana se ha caracterizado por la expansión constante del gasto público. Apoyándose en el incremento de los precios de crudo, el chavismo ha destinado un gasto público cada vez mayor a financiar el consumo corriente de los sectores más pobres de la población. Esta política le ha permitido estimular el crecimiento de la demanda agregada y del PIB (aunque este indicador macroeconómico desde 2013 al 2015 viene registrando caídas importantes, como lo evidencia el gráfico No.1), y generar artificialmente y discrecionalmente una situación de “bienestar” que le ha servido como plataforma para mantener elevados sus niveles de popularidad dentro de la población, y conseguir el triunfo en 12 de las 17 elecciones llevadas a cabo durante los últimos 15 años.

Grafico N°1
Variaciones anuales del Producto Interno Bruto (1998-2015)



Fuente: BCV (www.org.bcv.ve)

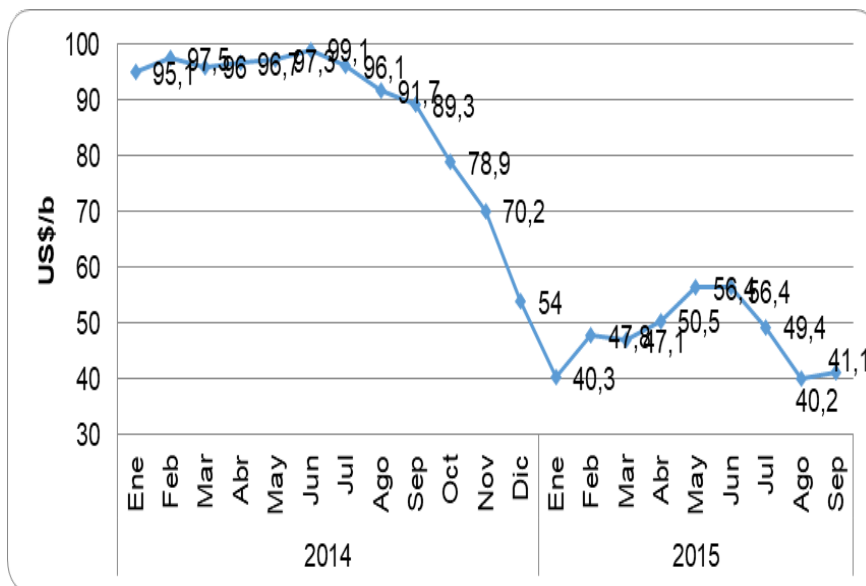
En ese sentido, “gasto público” y “populismo” parecieran ser dos “caras de la misma moneda”, es decir; son dos términos que observamos asociados con frecuencia en la historia venezolana, y en particular en la era del denominado “chavismo”, años durante los cuales el país contó con grandiosos recursos provenientes de los aumentos de los precios petroleros⁴. Sin embargo, la volatilidad y caída consecutiva reciente del precio de la cesta petrolera venezolana

4 Cuando a finales de 2003 los precios del crudo comienzan a subir, se da inicio a una nueva etapa en la política fiscal, cuya principal característica es la expansión del gasto y el uso de fondos extrapresupuestarios para asegurar la discrecionalidad del mismo. Adicionalmente, en esta etapa el Gobierno se mide

a partir de septiembre 2014 a septiembre 2015 (ver gráfico No.2), pone en tela de juicio la viabilidad de un modelo económico basado en la expansión constante del gasto público, mediante la utilización del petróleo y el gasto social como actores claves, tal como ha sido el mecanismo implementado por la Revolución Bolivariana, con el fin de mantener niveles altos de popularidad. En ese sentido, en el trabajo de los economistas Oliveros y Villamizar (2015), los autores revisan la relación entre gasto público y popularidad en los gobiernos del autodenominado “Socialismo del Siglo XXI”, y para estimar el efecto del gasto sobre la popularidad presidencial, construyen una regresión econométrica utilizando como variable dependiente a esta última, y como variable independiente el gasto público en términos reales y su variación porcentual de los últimos 12 meses. La relación entre popularidad y gasto público es verificada empíricamente por estos investigadores, quienes afirman al respecto:

en múltiples procesos electorales, por lo que el gasto público se convierte en una herramienta de primera línea para garantizar el apoyo que le garantice la victoria. El aumento de los precios petroleros, de US\$25,7 en 2003 hasta alcanzar los US\$103,5/bl en 2012 (su punto más elevado), permitió incrementar el gasto del sector público restringido (SPR) de 32,0% del PIB en 2003 a 47,1% en 2013.

Gráfico No.2
Evolución del precio de la cesta petrolera venezolana (Enero 2014 – Septiembre 2015)



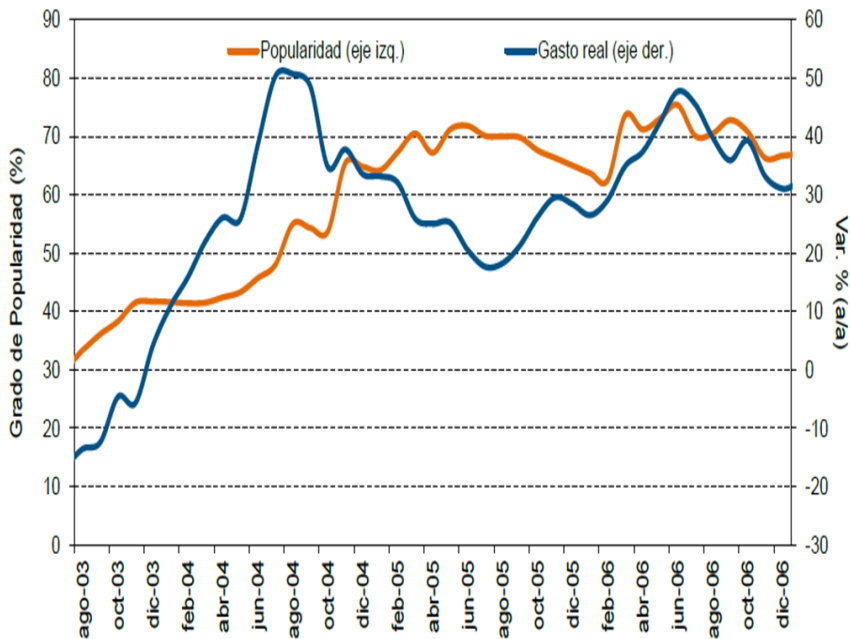
Fuente: Elaboración propia en base datos BCV (www.org.bcv.ve)

Muchos han atribuido la alta popularidad del chavismo (desde 1999 hasta 2014 los Gobiernos de Chávez y Maduro han tenido 53,0% de aprobación) primero a las dotes de comunicador y percepción de mando del ex presidente Chávez, al control del aparato comunicacional y a una muy bien engranada maquinaria electoral representada por el Partido Socialista Unido de Venezuela (Psv), factores últimos contruidos por Chávez y heredados por el presidente Maduro. Sin embargo, todos estos factores pueden ser reducidos a una explicación económica. A través de un estudio estadístico de series históricas, hemos podido determinar que los niveles de popularidad [OJO del] presidencial, observados durante el periodo 1999 hasta 2014, se encuentra explicado en gran medida por la evolución del gasto público ejecutado (en términos reales). Esto se infiere

después de observar el alto grado de correlación entre las dos variables, de alrededor de 56,1%, lo que quiere decir que 6 de cada 10 veces que el gasto público en términos reales sube (baja), la popularidad del Presidente también se incrementa (reduce). Dicha correlación se ve incrementada a 73,6% para el periodo 2006-2012 en el cual se dan los mayores incrementos del gasto público y dos elecciones presidenciales. Por lo tanto, las dotes de comunicador y carisma del presidente de turno, entre otros tantos factores, sólo explican 26,4% de las variaciones de la popularidad en la época de mayor número de eventos electorales (subrayado nuestro) (p.6).

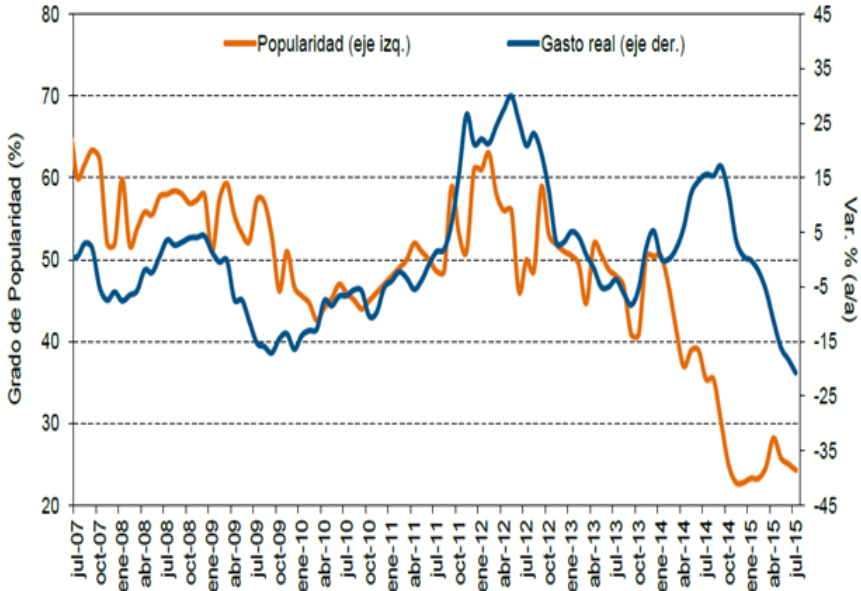
En síntesis, los resultados del modelo de Oliveros y Villamizar explican que al menos 60,0% de las variaciones en la popularidad del Presidente son explicadas por el nivel del gasto público real y por su variación. Esto equivale a decir que tan solo 40,0% de la popularidad presidencial es producto de “otros factores”. Los autores resaltan además, que esa regresión permite asegurar que los primeros 26,0 puntos porcentuales de la popularidad del Presidente no dependen del gasto público (lo que se conoce como chavismo duro o chavismo de base), y que la popularidad del Presidente aumenta un 0,20% por cada 1,0% de aumento del gasto (en términos reales), por lo que el incremento del gasto público de 57,0% en las elecciones de 2004 [en agosto de ese año hubo un referéndum revocatorio presidencial y en octubre elecciones regionales] representó un incremento de la popularidad presidencial de 11,4 puntos porcentuales, y el impulso al gasto en los años 2006 y 2012 permitió un incremento en la popularidad de 6,6% y 4,6%, respectivamente. *“Nuestro modelo también estima que de los 11,1 puntos porcentuales de popularidad que ha perdido el presidente Maduro en los últimos 12 meses, 4,4 puntos se deben a la contracción de 20,8% en el gasto público durante el mismo periodo de tiempo”* (p.11). Los hallazgos por estos economistas se reflejan en los gráficos No.3 y No.4.

Gráfico No.3
Crecimiento real del Gasto del Gobierno Central vs. Popularidad
(2003-2006)



Fuente: Oliveros y Villamizar (2015: 7)

Gráfico No.4
Crecimiento real del Gasto del Gobierno Central vs. Popularidad
(2007-2015)



Fuente: Oliveros y Villamizar (2015: 9)

Finalmente, la tesis sobre la macroeconomía del populismo de Dornbusch y Sebastián Edwards (1992) sobre la sostenibilidad en el tiempo de un gobierno de corte populista utilizando como anclaje la expansión del gasto público, pareciera verificarse para el caso de la Revolución Bolivariana en el trabajo de Oliveros y Villamizar, quienes argumentan que:

El incremento del gasto ha terminado siendo, en última instancia, un círculo vicioso para el Gobierno, pues la liquidez y la inflación hacen que el gasto vaya perdiendo efectividad a la hora de generar consumo y crecimiento económico, así como bienestar dentro de la población y, a su vez, el gasto termina solo generando más inflación.

Es importante aclarar que dentro de la literatura económica se conoce que el gasto puede ser generador de crecimiento económico a largo plazo mientras este se dirija a la inversión, la investigación y las actividades productivas. Sin embargo, el gobierno ha apelado a la expansión fiscal como mecanismo para mantener su popularidad y su statu quo en contra de la inversión productiva, lo que ha resultado ser una política corta de miras y poco sostenible en el tiempo (subrayado nuestro) (p.15).

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA SOCIAL DE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y ORIENTACIONES

Ustedes deben recordar que, producto del golpe y todo el desgaste aquel, la ingobernabilidad que llegó a un grado alto, la crisis económica, nuestros propios errores, hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos, o cuidado si por debajo. Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: “Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería”. Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: “Mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza”, y me dijo: “Si algo sé yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo”. Y empezaron a llegar los médicos por centenares, un puente aéreo, aviones van, aviones vienen y a buscar recursos, aquí la economía mejoró, organizar los barrios, las comunidades”. Aquí en Caracas empezaron con Freddy, con José Vicente allá en Sucre, en Miranda con las guarniciones militares, en aquellos estados críticos. Y empezamos a inventar las misiones. Aristóbulo, ¿cómo se llama? Robinson. Y aquella avalancha de gente que se nos vino encima, y de Ribas y Vuelvan Cara, y empezamos a meternos todos, Pdusa, Rafael Ramírez con Ali Rodríguez, todo el equipo de Pdusa, el Frente Francisco de Miranda, formamos el comando político, lo ajustamos un poco más, y entonces empezamos, mire, a remontar en las encuestas, y las encuestas no fallan, las encuestas no fallan. No hay magia aquí, es política, no es magia, y vean cómo hemos llegado (...)

Hugo Chávez. **Taller de Alto Nivel. El Nuevo Mapa estratégico**, párrafo 261, 12 de noviembre de 2004. Teatro de la Academia Militar de Venezuela. [Disponible en: <http://www.minci.gob.ve/wpcontent/uploads/downloads/2013/01/nuevomapaestrategico.pdf>]

LA POLÍTICA SOCIAL EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: ALGUNOS RASGOS CARACTERÍSTICOS

En el año 1958 se instauró en Venezuela el régimen democrático¹ con el apoyo de todos los sectores que en el momento conformaban la escena política y económica del país. El consenso que permitió la instalación de este nuevo régimen no fue sólo sobre el modelo que debía regir la participación política, sino también sobre la orientación básica del desarrollo económico y social del país en el largo plazo y sobre la forma en la que debía intervenir el Estado para impulsar dicho proceso². En síntesis, la democracia venezolana se fundó tanto sobre las promesas de igualdad y participación política, como sobre la promesa de generar un proceso continuo de desarrollo económico y bienestar social impulsados por la política estatal. Ambos elementos eran fundamentales en la definición del nuevo sistema político y representaban las fuentes de apoyo y estabilidad del mismo. De

1 De acuerdo a Arturo Sosa (1989) la política social en el pensamiento de Betancourt, y en buena medida del sistema político imperante en Venezuela representaba la manera de lograr la modernización del país con el mayor consenso y participación social posible, o sea, en una forma no sólo pacífica sino beneficiosa para el conjunto de la sociedad y cada uno de sus sectores. Es la manera de aprovechar la ventaja comparativa que posee Venezuela al tener una renta nacional creciente, recibida y distribuida exclusivamente por el Estado. La política social es la forma concreta en que el proceso de transición al capitalismo moderno signifique un alto grado de distribución de la riqueza sin tener que plantearse la redistribución por el Estado de la producción interna. En este sentido es, también, la base de lo que, en este proyecto, se entiende por democracia, es decir, de un sistema político en el que el Estado, manejado por los partidos políticos, es capaz de conseguir la conciliación de intereses y lograr apoyos de tipo utilitarios a su gestión.

2 En la Constitución de 1961 se consagraron muchos de estos principios y reglas, y sobre esas bases quedó plasmado un proyecto sociopolítico de largo alcance (Rey, 1991; Kornblith, 1994). Se consolidó un modelo democrático, denominado por Rey (1991) como el sistema populista de conciliación de élites, basado en el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de intereses sociales, económicos y políticos. Este sistema dependió de la presencia y adecuada interacción de tres factores fundamentales: La abundancia relativa de recursos económicos provenientes de la renta petrolera, que capacitaban al Estado para

acuerdo a González y Lacruz (2008) la política social tradicional se destinó, entonces, a atender buena parte de las necesidades sociales y a proveer recursos para brindar a la población un nivel de vida más alto, lo cual se hizo mediante los siguientes aspectos específicos:

1. Educación gratuita en todos sus niveles y modalidades
2. Servicios de salud prestados gratuitamente.
3. Subsidios a los principales servicios conectados a la vivienda y el transporte (gasolina, agua, electricidad, gas, teléfono, etc.).
4. Subsidios a gran variedad de productos de consumo masivo (alimentos, sobre todo).
5. Control del mercado laboral y de los precios - Establecimiento de un sistema de seguros sociales para proteger a la población trabajadora.
6. Subsidios a la construcción de viviendas sociales, tanto en las áreas urbanas como las rurales (p.15).

Más adelante, agregan González y Lacruz que durante las dos primeras décadas del período democrático fue posible observar mejorías en diversos indicadores sociales; sin embargo, la erradicación de la pobreza o el desarrollo social sostenido no se logró por las debilidades intrínsecas de este modelo, ya que estas debilidades, potenciadas por la crisis económica de los años ochenta y los ajustes de los años noventa³, generaron las grandes deficiencias que comenzaron a observarse en los servicios públicos y que dieron pie a la disminución de la calidad de vida que habían logrado en promedio los venezolanos hasta los años setenta. Los autores explican que la principal debilidad de la política social manifestada en esta década es la escasa importancia que dedicó el Estado venezolano al área social

atender demandas de grupos y sectores heterogéneos. Un nivel relativamente bajo y relativa simplicidad de tales demandas, que permitió que fueran satisfactoriamente atendidas con los recursos disponibles. La capacidad de las organizaciones políticas (partidos y grupos de presión) y de su liderazgo para agregar, canalizar y representar esas demandas, asegurando la confianza de los representados.

3 En 1989 se aplicó el Programa de Ajuste Económico, también llamado “Paquete Económico”, con el cual se intentó restablecer los equilibrios

y que este desinterés frente a lo social se basó en la premura con que se debió atender los problemas económicos derivados de la crisis de la deuda y de la caída en los precios del petróleo. *“Así, los presupuestos del área social fueron descendiendo en términos reales, lo cual afectó en dos sentidos la acción social del Estado venezolano”* (González y Lacruz, 2008: 18).

Por su parte, Maingón (2004), al hacer un esbozo sobre la temática en la democracia representativa, sostiene que el carácter de la política social durante las dos últimas décadas del siglo XX, que correspondió administrativamente a los últimos años del gobierno de Luis Herrera Campíns, del partido socialcristiano (Copei); el gobierno de Jaime Lusinchi y los primeros años de la segunda administración de Carlos Andrés Pérez; ambos del partido socialdemócrata (Acción Democrática-AD); y la presidencia de Rafael Caldera II, del partido Convergencia; se derivó fundamentalmente del marco de la Constitución de 1961, en donde se definía la política social como un derecho universal, y al Estado como el garante del mismo y responsable de su formulación y ejecución. En ese sentido, esta investigadora puntualiza que la política social implementada en ese período fue concebida como un conjunto, poco coherente, de

macroeconómicos básicos. La aplicación del programa de ajuste económico durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez causó gran inestabilidad política. Ello llevó a una progresiva pérdida de legitimidad del gobierno que se inició con el mencionado “caracazo” en 1989, pero luego se profundizó con los golpes de estado de 1992 y desembocó finalmente en la destitución del presidente Pérez antes de culminar su período presidencial. A principios de 1996 la situación económica derivada de la re-implantación de los controles en la economía, vigentes desde junio de 1994, los efectos de una situación de recesión e inflación que duró más de dos años, más los efectos de la crisis financiera llevaron a la necesidad de implantar un nuevo programa de ajuste económico. Este programa que se denominó la Agenda Venezuela (1996-1998) intentó restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos y generar la confianza necesaria en los agentes económicos que permitiera la expansión de los niveles de inversión interna y externa para así re-emprender la senda de crecimiento económico

acciones, programas y planes sectoriales e intersectoriales, definidos bajo el paradigma que privilegia la noción de inversión social; donde el objetivo era el de *“proporcionar los recursos humanos necesarios para el funcionamiento de la economía, y ello incluyó a las políticas dirigidas a los sectores salud, vivienda, seguridad social y educación, principalmente (p.49).*

Refiriéndose también a lo que fue la política social en la democracia representativa, Álvarez (2006) dice que la variable significativa de la nueva política social al inicio de la década de los ochenta, la constituyó el reemplazo de un sistema masivo e ineficaz de subsidios indirectos, por un conjunto de programas de transferencias directas, por lo que el criterio de focalización utilizado permitió destinar los recursos públicos, más a alimentar a quienes no pueden hacerlo por sí mismos, que a subsidiar el consumo de bienes de primera necesidad entre los no pobres, y que al convertirse la pobreza en un fenómeno inevitable y yacente en todo el territorio nacional, se amplió considerablemente lo que se denominó como ejes de pobreza. En este sentido, -a juicio de este autor- a partir de 1989⁴ los programas de contenido social se asumen con un criterio más puntual, dirigidos básicamente a la atención de los sectores empobrecidos del país, por lo que el criterio de la focalización que surge como elemento reciente dentro del ámbito de la política social en Venezuela, *“se fundamentó en dirigir una serie de recursos a la atención exclusiva de los sectores más vulnerables de la población” (p.65).* Asimismo, España (1997)

4 A finales de las décadas de los ochenta, se crearon programas sociales orientados en las áreas del sector educativo con creación de las becas alimentarias para niños en edad escolar y hogares de cuidados diarios, hasta las microprogramas dirigidos hacia la pobreza con un largo plazo en el crecimiento económico de las familias para enfrentar las necesidades en sus contextos. Esta metodología fue la aplicada en las políticas sociales o estrategias para enfrentar las realidades de la población vulnerable del gobierno; fue meramente una política estructural ajustada sin tomar en cuenta la formulación de lo progresivo, redistributivo con lo universal, trayendo como consecuencia una escasez y retroceso en la implementación de las políticas.

complementa la idea de Álvarez en los siguientes términos:

El viraje en 1989-90 de parte de la política social en razón del precepto de la focalización como criterio que permitiría hacer más eficiente al gasto público con fines sociales, suponía igualmente la incorporación de otros conceptos novedosos para la formulación de políticas públicas en Venezuela. De esta forma, se utilizó como criterio para la focalización el principio de la vulnerabilidad, como concepto complementario al de pobreza. De esta forma, la focalización no sólo se refería a la población calificada de pobre, sino además dentro del segmento de pobreza, a los individuos calificados de vulnerables. Es decir, aquellos sobre los cuales los embates de la pobreza podrían traerles consecuencias negativas irreversibles (p. 33).

La aceptación del criterio de focalización –de acuerdo a Álvarez- evidenció el declive de la política universalista de atención social y a su vez implicó asumir conceptualmente a la pobreza como la variable central de la política social. “Atendiendo a esto, en lo sucesivo se encaminaron las políticas sociales hacia la atención de determinados sectores de la sociedad, con el objetivo de asignarle un mayor y progresivo impacto distributivo al gasto social” (p.66). Por su parte, Maingón (2004) dice que durante la década de los noventa, lo social se expresó de forma descarnada⁵, y que los ajustes macroeconómicos emprendidos a finales del decenio anterior produjeron las siguientes consecuencias:

se profundizó la tendencia a la exclusión social, y ello a pesar de que durante los primeros años de esta década (1992 a 1994) las estadísticas disponibles presentaron una reducción de la pobreza, y el coeficiente de Gini, que mide el grado de desigualdad y concentración del ingreso, mejoró levemente, para mostrar más tarde, en 1996, su máximo deterioro.

5 Para un estudio detallado sobre la década de los noventa véase: Maingón, Thaís (1999). **Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa**, Caracas: Fonvis/Cendes/Ildis/NuevaSociedad, pp. 123-128.

Aunque la década de los noventa se caracterizó por una redefinición de la política social, las evidencias demuestran que ésta y su concepción siguieron el curso definido en la década anterior. Frente al incremento de la escasez de recursos, la política social fue reducida a planes específicos centrados en el combate directo a la pobreza, y destaca el énfasis expreso del Estado en la legitimación de la estrategia de la focalización como criterio para lograr una mayor eficiencia del gasto social y una mejor identificación de los sectores más pobres y necesitados de protección, los que en definitiva se convertirían en los beneficiarios de los diferentes programas sociales. No hubo reparo alguno en que la focalización estigmatizaría a los beneficiarios y erosionaría las bases de la ciudadanía impidiendo a la postre su reconstrucción y consolidación. El resultado fue la generación de estructuras sociales hiperdesiguales, un Estado que mostró crudamente su ineficacia y un sistema político incapaz de construir espacios para la participación (p.53).

Finalmente, resumiendo lo que fue la política social en la década de los ochenta y noventa en Venezuela, D'Elia (en Maingón, 2004) define el modelo de política social de los años ochenta como universal/asistencial y el de los años noventa como focalizado/compensatorio, ya que en el primer caso el Estado venezolano desarrolló las estructuras y mecanismos necesarios para garantizar la protección de la fuerza de trabajo, asistiendo a quienes no pudieran insertarse en el proceso de modernización económica y social del país impulsado por los ingresos provenientes de la industria petrolera; y en el segundo caso, el modelo focalizado/compensatorio, tuvo como principal característica la minimización de las funciones del Estado en lo social, dejando que el mercado definiera las reglas y dirigiera el acceso a la riqueza y al bienestar, por lo que la función del Estado se redujo a compensar, mediante subsidios directos canalizados a través de diferentes programas sociales, el impacto causado por los ajustes macroeconómicos, por lo que para ello era necesario identificar a los

grupos pobres y poblaciones vulnerables que serían los beneficiarios directos de estos programas compensatorios. ‘‘En este escenario aparecieron nuevos ejecutores de la política social: las ONGs y los gobiernos regionales y locales ⁶. Al respecto señala Maingón (2004), que las consecuencias no se hicieron esperar y se asistió a un deterioro del desempeño institucional, financiero y valorativo de lo público, el aumento sostenido del gasto social privado, atomización y fragmentación marcada de la sociedad, así como el derrumbe de las ya debilitadas capacidades de respuesta de las políticas públicas.

LA POLÍTICA SOCIAL DE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA: PRINCIPIOS ORIENTADORES

La Constitución Bolivariana de 1999 incorpora elementos que implican demandas de cambio, no solamente en la relación entre el Estado y la sociedad, sino también entre los distintos ámbitos de la sociedad, por lo que el tema del reconocimiento de los derechos sociales se presenta significativamente más amplio en este texto constitucional que lo establecido en la Constitución de 1961. De acuerdo a Maingón (2000, 2004, 2006) el gran cambio está en la definición del modelo político de la nueva república como democrático-participativo y protagónico, escenario en el cual deberá construirse la corresponsabilidad entre los ciudadanos y el Estado. Según esta concepción, la política social⁷ debe tener

6 En 1989 fueron aprobadas algunas de las reformas formuladas desde la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copro) que introducían esquemas diferentes para la administración del Estado, que consistió en la descentralización político-administrativa y transferencia de competencias de los poderes públicos, que le confirió poder político a los niveles regionales y locales a través de la elección directa y universal de los gobernadores y alcaldes, así como también delimitó las competencias a ser transferidas desde el nivel central hacia los niveles regionales y locales. Véase Combellas (1991).

7 Otra referencia importante para comprender la política social en el gobierno de Hugo Chávez también la encontramos en: D’Elia, Yolanda (2006). **La cuestión social en las políticas públicas**. En: Balance y perspectivas de la política

como finalidad capacitar, preparar y garantizar la salud, el trabajo, la educación, la seguridad social, la vivienda. En otro trabajo, D'Elia y Maingón (2009: 2) puntualizan que la lectura en materia social en la Constitución de 1999, se expresa en los siguientes términos: "...*El artículo 2 del texto constitucional establece que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social, de derecho y de justicia...*" (p.2). En este artículo, -desde la óptica de las autoras- lo social se convierte en uno de los pilares del ordenamiento jurídico y significa entre otras cosas:

1. Una integración socialmente incluyente, que reconoce a todas las personas en sus identidades como miembros de la sociedad venezolana.
2. La protección de las libertades y derechos relacionados con la dignidad humana, en condiciones de igualdad jurídica y política.
3. La intervención en factores sociales, económicos, culturales y políticos que producen formas injustas de pobreza, exclusión y desigualdad social.

Más adelante, D'Elia y Maingón, (2009:2) agregan que como derivación de este artículo, aproximadamente 20% de los artículos de la nueva Constitución están relacionados directa o indirectamente con derechos y garantías sociales y señalan que bajo una *visión democrática progresista* el gobierno instituyó entre los años de 1999 y 2001 los siguientes planes (p.3)

- La reestructuración de ministerios del sector social, en particular se creó el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS).
- La gratuidad de los servicios de salud y educación, y el diseño de modelos de atención integrales, humanos y

participativos.

- La formulación de nuevas leyes sociales, específicamente la Ley del Sistema de Seguridad Social y las leyes de salud, vivienda y protección de los trabajadores.

Entretanto, un estudio de Unicef (S/F) sobre la política social de la Revolución Bolivariana revela que desde los inicios del gobierno Hugo Chávez se planteaba la necesidad de formular nuevas estrategias de intervención que rompieran con los problemas o debilidades de la política social del decenio precedente, durante el cual tenían gran importancia programas focalizados en los grupos vulnerables con el objetivo de aminorar el impacto de los programas de ajuste económico, que podían generar consecuencias irreversibles en el largo plazo. En contraposición a esta orientación dice Unicef:

Se plantea una nueva concepción de la política social no como complementaria de lo económico, sino como componente esencial de la política pública, dentro de la cual el equilibrio social es uno de los grandes objetivos que orienta toda la acción, con el mismo estatus e importancia que el equilibrio económico, político, territorial e internacional, tal como fue planteado en los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Que abarca los siguientes aspectos **1.) Integración social**, mecanismo que supone la inclusión basada en el respeto de la diversidad social, étnica, económica y cultural **2.) Corresponsabilidad** que se propone abrir a la sociedad nuevos espacios de autogestión y cogestión de los servicios públicos. **3.) Cohesión social**, orientada a generar una cultura política compartida, que promueva el ejercicio de los deberes y derechos de la población excluida. **4.) Participación**, entendida como la promoción de espacios institucionalizados en los que se transfiera a la ciudadanía la posibilidad de tomar decisiones. **5.) Ciudadanización**, como proceso de universalización del ejercicio de deberes y derechos ciudadanos, como componente central de la política. **6.) Progresividad**, referida a la promoción de la racionalidad

temporal de la política social, identificando prioridades y estableciendo metas de corto, mediano y largo plazo. 7.) **Intersectorialidad**, que propone acabar con el parcelamiento previamente existente en la política social, procurando una visión integral del desarrollo y, adicionalmente, consolidando espacios de coordinación interinstitucional. 8.) **Familia**, como sujeto central de las políticas, tal como se establece en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 9.) **Desarrollo humano integral**, la orientación de la política social no debe basarse únicamente en la satisfacción de las necesidades básicas (salud, educación, empleo), sino que debe incluir otros elementos como el hábitat, los valores culturales y la ciudadanía (negritas nuestras) (p.52-53).

Por su parte, González (2008) señala que la política social de la Revolución Bolivariana se ha ejecutado a través de las instituciones ordinarias del Estado (como la vinculada con la seguridad social o la educación formal convencional) y de una institucionalidad ad hoc creada para tal fin (como las misiones sociales), y que la misma se divide entre antes y después de la creación de las misiones sociales en 2003. En ese ámbito de ideas añade también que en los primeros años de gobierno (1999-2003), la política social se mueve entre el predominio de la tradición y algunos tanteos y ensayos de reformas, y que pese a la concepción integral de política social presente en el Plan 2001-2007, en ese período se ratificaron 9 de los 14 programas sociales compensatorios del gobierno anterior y se ensayó la participación militar en acciones de emergencia social, asistencialistas y compensatorias (Plan Bolívar 2000). Aunque aclara que en ese período también se adoptaron políticas garantistas como la ampliación de la cobertura de la seguridad social y de la matrícula educativa, que mantienen continuidad hasta el presente. *“Luego de 2003, las misiones sociales redimensionaron toda la política del Ejecutivo nacional y ampliaron la cobertura y el impacto de la acción estatal en materia de derechos”* (p.188)

PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES IMPLEMENTADOS POR LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

EL PLAN BOLÍVAR 2000

En cuanto a programas sociales se refiere, una de las primeras acciones del presidente Chávez fue la puesta en marcha del Plan Bolívar 2000. Este plan consistía en la atención de las emergencias sociales mediante la participación cívico-militar. De esta manera, la Fuerza Armada Nacional (FAN)⁸ responde a su encomienda constitucional de participar activamente en el desarrollo nacional (art. 328)⁹. El

8 Sobre este nuevo rol de los militares en la política venezolana Jácome Francine resalta que en julio de 2008, también en el marco de una Ley Habilitante, el presidente Chávez decretó la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), la cual fue posteriormente reformada en octubre de 2009 y febrero de 2010. Dos fueron los aspectos más importantes de estas reformas. En primer lugar la inclusión de “Bolivariana”, lo cual implicó la defensa de un proyecto político específico y ya no de la Nación como un todo. La segunda significó el fortalecimiento de la Milicia. Nuevamente, el 21 de marzo de 2011, mediante el decreto 8.096 publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6020, se anunció la cuarta reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional de 2005. En este último caso, fueron 48 modificaciones las que realizó directamente el Presidente de la República. En función de ello, el argumento oficial para la modificación de esta ley fue que la Milicia Nacional Bolivariana (MNB) juega un papel importante en la resolución de la emergencia que se produjo a finales de 2010 debido a las lluvias e inundaciones. Desde otras perspectivas, se interpretó que tenía la finalidad de profundizar el poder de la MNB como una guardia pretoriana, lo cual lleva a una mayor desprofesionalización y partidización de la FANB así como a una profundización del concepto que se ha venido adelantando del “pueblo en armas”. Entre las modificaciones más importantes que se señalan en el preámbulo están que uno de los objetivos de la FANB es “lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo”. Jácome, Francine (2011). **Fuerza armada, Estado y sociedad civil en Venezuela**, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis) y Fundación Friedrich Ebert, p.24-25.

9 El artículo 328 de la Constitución de 1999, establece, con una trascendente visión de sus funciones, que la Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional

plan fue lanzado en la fecha del décimo aniversario de los sucesos del caracazo con el fin de “*redimir la imagen de las FAN frente a la comunidad*”, según se desprende de las propias palabras del propio Hugo Chávez:

La orden que yo (Chávez) di incluso fue: Vayan casa por casa a peinar el terreno, el enemigo ¿cuál es?, el hambre. Y lo comenzamos a hacer el 27 de febrero del 99, diez años después del Caracazo, como una forma de reivindicar a los militares y yo incluso utilicé el contraste y dije: Hace 10 años salimos a masacrar a ese pueblo, ahora vamos a llenarlo de amor, vayan a peinar el terreno, a buscar la miseria, el enemigo es la muerte. Vamos a llenarlos de ráfagas de vida, en lugar de ráfagas de muerte [Entrevista por Marta Harnecker, **Hugo Chávez Frías, Un Hombre, Un Pueblo**. Disponible en: http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/harnecker24_310802.pdf]

No obstante, ya en 2001 el propio Gobierno Nacional ofrecía un balance del Plan Bolívar 2000, a la vez que justificaba su implementación en los siguientes términos:

Un elemento fundamental durante el período 1999-2000, fue el reconocimiento explícito de la deuda social, expresión del fracaso de las élites en lograr el acceso al bienestar de la gran mayoría de la población. El proceso de deterioro social progresivo se ha logrado detener, se ha asumido el compromiso de compensar la deuda social en un lapso determinado. Se puso en marcha un nuevo paradigma para retomar la senda del desarrollo y alcanzar el equilibrio social, que considera la lucha contra las desigualdades sociales y la pobreza un imperativo ético, que no es contradictorio con la eficiencia económica. (...) Es un modelo de política social diametralmente opuesto al enfoque neoliberal. El Gobierno Nacional, desde sus

de acuerdo con la Constitución y la ley. En el cumplimiento de su misión, está al servicio de la nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna.

inicios, ha tenido, como prioridad devolverle la dignidad a los grupos poblacionales más pobres, lo que requiere de respuestas rápidas y eficientes. Para lograrlo se emprendió el Plan Bolívar 2000, que es un plan cívico-militar dirigido a activar y orientar la recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país, proporcionando, en su primera fase, asistencia urgente a la población más necesitada y en máxima exclusión social. ..El Plan Bolívar 2000 ha establecido mercados populares, prestado atención médica y reparado escuelas. En salud y desarrollo social se ha fortalecido la red de ambulatorios y está introduciendo una reorganización profunda del sistema de salud pública con énfasis en la atención primaria, apoyado en la organización comunitaria de la población, objeto de su atención. **Líneas Generales del Plan nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001- 2007.** [Disponible en: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>] (subrayado nuestro).

Maingón (2004) señala que el Plan Bolívar 2000 rompe las formas clásicas de atención social que se venían aplicando en Venezuela, ya que el ejercicio de las políticas públicas en el sector social, tanto las políticas tradicionales como las focalizadas, eran llevadas a cabo por instituciones civiles especializadas en el área. *“Si bien en algunas ocasiones las FAN prestaban apoyo a labores sociales, su rol dentro del sistema era más el de la seguridad pública, la garantía de la democracia y la salvaguarda del territorio”* (p.56). Al explicar este nuevo papel de las FAN en la sociedad venezolana, la investigadora dice al respecto:

Muchos de estos cambios de rol tienen que ver con el papel que la Constitución de 1999 le otorga a las FAN. En la Constitución de 1961, las FAN eran apolíticas, mientras que en la de 1999 no tienen militancia política, se les concede el derecho a votar y se les reconoce su participación activa en las tareas del desarrollo nacional. La incorporación de los

militares en las tareas sociales no ha estado libre de críticas pues para algunos esto supone una desviación de las tareas originales de las Fuerzas Armadas, el desplazamiento de los sectores profesionales que venían desarrollando estas tareas y el desaprovechamiento de los canales institucionales del estado para tales fines. Por otro lado, el Plan Bolívar 2000 ha sido criticado por su carácter asistencialista, su poca capacidad para hacer frente de manera integral a los problemas de pobreza, su poca efectividad en comparación con los recursos invertidos y las continuas denuncias de corrupción que se hicieron públicas (p.56).

En síntesis, el Plan Bolívar 2000 fue una política social asistencial focalizada a la población vulnerable del país con la conformación de un plan que incorpora a las FAN y comprendió un conjunto de actividades definidas como de asistencia pública, en las que se incluían acciones de mejoramiento, recuperación y/o construcción de viviendas, de infraestructura educativa, de atención ambulatoria en salud, reorganización del sistema de salud pública con énfasis en la atención primaria, apoyada en la organización comunitaria de la población, un programa de empleo rápido, así como acciones de beneficencia en las comunidades de pobreza crítica y extrema, que incluían suministros gratuitos de alimentos e implementos básicos, entre otras acciones similares y poco o nada coordinadas con los diferentes entes nacionales, regionales y locales.

FONDO ÚNICO SOCIAL (FUS)

Con la creación del Fondo Único Social (FUS) en noviembre 2001 desde el MSDS la intención por parte del Ejecutivo era fortalecer los programas de desarrollo social y garantizar que los recursos destinados al sector social llegasen a la población y no se quedaran en el camino de la burocracia. El fin explícito del FUS era aumentar la eficiencia en la ejecución y cobertura de los programas sociales existentes, especialmente los destinados a alimentación, educación,

nutrición y salud, para así estar en condiciones de eliminar la gran desarticulación institucional que reinaba en el sector social.

En ese sentido, el FUS tenía por objeto concentrar la captación y administración de los recursos para la optimización de los programas sociales, destinados a fortalecer el desarrollo social; no es un ente microfinanciero, sino que apoya programas sociales ejecutados por organizaciones gubernamentales o no gubernamentales como es el caso del Programa de Dotación de Uniformes Escolares, el Programa de Alimentación Escolar y la Gerencia de Atención Integral a las Comunidades (González y Lacruz, 2008).

Por su parte, Maingón (2004) define al FUS fue como un macro-organismo autónomo que unificaba y centralizaba el financiamiento de los programas sociales destinados a atender a los excluidos, y a todos aquellos que estuviesen al margen de los programas sociales, asistir a los niños en situación de riesgo fuera del sistema escolar y promover la participación popular. No, obstante, el FUS fue el primer intento del gobierno de Hugo Chávez dirigido a ordenar la política social.

EL PLAN ESTRATÉGICO SOCIAL (PES)

Durante los primeros años del gobierno de Chávez, las discusiones sobre la redefinición de las orientaciones de las políticas públicas en materia social se llevaron a cabo, en gran parte, en el seno del nuevo MSDS, partiendo fundamentalmente de una reflexión sobre los derechos sociales de los ciudadanos y su relación con la calidad de vida de éstos. Esto hace que el MSDS adquiriera un rol directivo dentro de las políticas sociales del gobierno y le permite reactivar la figura del gabinete social, dentro del cual asume el rol de la coordinación (González y Lacruz, 2008: 56). Para orientar estas políticas, se presentó el Plan Estratégico Social (PES) a inicios del año 2002 y a la luz de los lineamientos presentados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Los principios orientadores del PES son la conquista de

la universalización de los derechos sociales como obligación, compromiso y propósito de las políticas públicas, la construcción de una nueva condición de ciudadanía, de contenido social y participativa y, finalmente, el rescate la función ética de las políticas públicas hacia las necesidades sociales (González y Lacruz, 2008). El PES se concibió como un instrumento para la planificación política y la viabilización de cambios sustantivos en las condiciones de vida y de salud de la población venezolana, proponiendo una nueva racionalidad valorativa y práctica de las políticas públicas; sin embargo, González y Lacruz (2008) explican el porqué del fracaso de este plan:

Las urgencias políticas y las diferencias internas en el gobierno colocaron al PES como un plan más sin ser ejecutado. Prontamente se optó por políticas sociales más efectistas y que dieran mayor visibilidad a la figura presidencial. La combinación de la necesidad de subir la calidad de vida de los venezolanos con las perspectivas de derecho y de construcción de ciudadanía con contenido social eran argumentos nuevos dentro de las políticas públicas sociales de los gobiernos venezolanos y sacaba a éstas de las orientaciones pragmáticas que solían existir en este campo. No obstante, estas discusiones apenas trascendieron al círculo del MSDS. Las urgencias políticas y las diferencias internas en el gobierno colocaron al PES como un plan más sin ser ejecutado. Prontamente se optó por políticas sociales más efectistas y que dieran mayor visibilidad a la figura presidencial (p. 57).

LAS MISIONES SOCIALES

Ante la amenaza de un posible referendo revocatorio del mandato presidencial y para defender la revolución, en el año 2003 se crean las misiones sociales (Maingón, 2004). Estas son estrategias masivas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de la población, con énfasis en los sectores más excluidos. Estas iniciativas cuentan con recursos extraordinarios. Su coordinación es interinstitucional

e interministerial, y uno de los elementos fundamentales para su planificación, ejecución y seguimiento es la participación activa y protagónica de las comunidades organizadas. En el taller sobre el Nuevo Mapa Estratégico, el presidente Chávez explicó el vínculo entre las misiones (expresión más visible de la política social) y el tema de la legitimidad, de la siguiente manera:

Ustedes deben recordar que, producto del golpe y todo el desgaste aquel, la ingobernabilidad que llegó a un grado alto, la crisis económica, nuestros propios errores, hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos, o cuidado si por debajo. Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: “Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería”. Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: “Mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza”, y me dijo: “Si algo sé yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo”. Y empezaron a llegar los médicos por centenares, un puente aéreo, aviones van, aviones vienen y a buscar recursos, aquí la economía mejoró, organizar los barrios, las comunidades”. Aquí en Caracas empezaron con Freddy, con José Vicente allá en Sucre, en Miranda con las guarniciones militares, en aquellos estados críticos. Y empezamos a inventar las misiones. Aristóbulo, ¿cómo se llama? Robinson. Y aquella avalancha de gente que se nos vino encima, y de Ribas y Vuelvan Cara, y empezamos a meternos todos, Pdvsa, Rafael Ramírez con Alí Rodríguez, todo el equipo de Pdvsa, el Frente Francisco de Miranda, formamos el comando político, lo ajustamos un poco más, y entonces empezamos, mire, a remontar en las encuestas, y las encuestas no fallan, las encuestas no fallan. No hay magia aquí, es política, no es magia, y vean cómo hemos llegado. [Hugo Chávez. “**Taller de Alto Nivel “El Nuevo Mapa estratégico”**”, párrafo 261, 12 de noviembre de 2004. Teatro de la Academia Militar de Venezuela. [Disponible en: [82](http://www.minci.gob.ve/wpcontent/uploads/downloads/2013/01/</u></p></div><div data-bbox=)

[nuevomapaestrategico.pdf](#)].

La creación de las misiones fue una estrategia denominada por el presidente Hugo Chávez como “Revolución desde abajo”, entendiéndose que había llegado el momento de derrotar a los sectores de oposición a través de una operación dirigida a masificar y hacer penetrar programas educativos, alimentarios y de salud en el tejido de los sectores populares, utilizando el Convenio Cuba-Venezuela firmado en el año 2000. De acuerdo a D’Elia y Maingón (2009) de esta estrategia surgieron las misiones, apoyadas por contingentes militares, personal cubano y voluntarios comunitarios que lograron llegar a un porcentaje significativo de las zonas populares hasta finales del año 2004. Por su parte, González y Lacruz (2008) añaden que las misiones sociales nacieron como un mecanismo implementado por el gobierno para ganar apoyo político en vísperas del referendo del 2004. En ese sentido, estos plantean que la convulsionada agenda política que empezó a configurarse desde diciembre 2001, la cual no ayudaba al gobierno dado sus pocos resultados visibles en su gestión y la ausencia de promesas cumplidas, fueron presionando a la formación de una política social de corto plazo y resultados inmediatos. Sin embargo, la necesidad de movilizar simpatías políticas hacia el Presidente Chávez con miras al escenario referendario en el año 2004 hizo también que la política social tuviera un acento clientelar. Así las misiones, figuras de programas sociales que surgieron en ese contexto, además de cubrir las necesidades en materia de políticas sociales, también permitieron cubrir otros objetivos más estratégicos en la política nacional, sobre todo en la identificación de la población con la figura del presidente Chávez.

Como complemento a las ideas planteadas por Maingón (2004) y González y Lacruz (2008) en relación a las misiones sociales, resulta pertinente citar también la interesante apreciación que hace la investigadora Nelly Arenas (2011), quien dice al respecto:

Por otra parte, el lazo de reciprocidad amorosa que se arma entre el líder y los receptores de los programas misionales

puede revelar también el doble juego que Francisco Panizza descubre en el populismo, a saber, el de la despolitización de lo político e hiperpolitización del vínculo social al mismo tiempo. En efecto, en las misiones puede constatarse la difuminación de la frontera que separa lo público y lo privado al desdibujarse la política en un acto de amor por parte del Presidente hacia los pobres, quienes a su vez le devuelven su incondicionalidad absoluta, también como expresión cabal de su amor. Simultáneamente, con las misiones se hiperpolitiza la acción social pública al partidizar totalmente su desenvolvimiento, identificándose, como nunca antes, una política social con una gestión gubernamental en particular (subrayado nuestro) (p.133).

Entre la lista de misiones puestas en marcha por el gobierno bolivariano se hallan: Alimentación, Árbol, Barrio Adentro, Ciencia, Cultura, Guaicaipuro, Identidad, Madres del Barrio, Milagro, Miranda, Negra Hipólita, Piar, Ribas, Barrio Adentro Deportivo, Robinson I y II , Alma Máter , Sonrisa, Sucre, Hábitat, Gran Vivienda, Vuelvan Caras, Revolución Energética, Música, Plan de Vialidad y Obras Hidráulicas, Barrio Nuevo-Tricolor, Transporte.

No obstante, el 7 de junio de 2014 el presidente Nicolás Maduro vuelve a relanzar las misiones sociales con la implementación de las bases de misiones, inaugurándose así la primera base de misiones en el país, que consisten en un mecanismo con las cuales el gobierno estima erradicar la pobreza extrema para el año 2019. Se trata de tres estructuras (casas) que se instalarán en comunidades donde persiste la pobreza extrema y que agruparán a las misiones sociales que afrontarán esa condición. En unas de estas viviendas vivirán los médicos y los educadores que atenderán a las familias en pobreza extrema. En la segunda, estarán los salones de clases para llevarles educación de calidad y absolutamente gratuita. Y en la tercera casa se ofrecerán los servicios médicos para la comunidad. En

ese sentido, Héctor Rodríguez¹⁰, quien era vicepresidente del Área Social para ese entonces, informó que el Censo 2011 del Instituto Nacional de Estadística (INE) detectó la existencia de **500 mil familias venezolanas en pobreza extrema** y les permitió identificar 1500 comunidades donde se concentra 66% de esos casos, a las cuales llegarán con las bases. Rodríguez añadió que *“el porcentaje restante está disperso en las comunidades que pueden ser de pobreza general y clase media. Por eso es importante el trabajo casa por casa con la misión **Hogares de la Patria**”*¹¹.

Refiriéndose concretamente a la política social durante la era del madurismo Aponte Blank (2017)¹² destaca los siguientes aspectos:

Junto con la formación de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) se supone que las Bases de misiones y aquellas tarjetas socialistas habrían sido las mayores novedades de la política social desde el 2013. Pero, las Bases de misiones fundamentalmente se propusieron “reagrupar” las principales misiones tradicionales (creadas en 2003) que ya mostraban una crisis abierta, independientemente de su popularidad comunicacional: las misiones educativas registraban desde hace varios años un descenso sostenido de su matrícula, probablemente ocasionado por su muy baja calidad; la misión Barrio Adentro y sus propósitos preventivos en salud han coincidido con registros relacionables con esa prevención (como la razón de mortalidad materna y la tasa de

10 Véase **Patricia Marcano: El nuevo esquema de las bases de misiones**, Caracas, semanario La Razón [Disponible en: <http://www.larazon.net/2015/04/28/el-nuevosquema-de-las-bases-de-misiones/>]

11 Ibídem

12 Aponte Blank, C. (2017). La política social durante la gestión de Maduro (2013-2016): Breve revisión de la historia oficial. **En:** Revista SIC No. 794, mayo, Caracas: Centro Gumilla; Caracas, pp.176-180.

mortalidad infantil) que, después de tender al estancamiento, han evidenciado lo que probablemente pueda considerarse como su peor involución histórica; y la misión Alimentación terminó siendo eliminada por Maduro en Febrero de 2016 debido a sus corruptelas y desvíos de productos, para ser sustituida por la Gran Misión Abastecimiento Soberano que puede sintetizarse en los CLAP. Estos reeditan el mismo esquema de la suprimida Misión Alimentación con actores parcialmente diferentes, ahora más partidizados, y habrá de concluir en el mismo fracaso organizacional que seguirá marcando a los mecanismos de subsidio indirecto de alimentos en un marco institucional como el venezolano. (...) En cuanto a las llamadas Grandes misiones (GM) promovidas a partir del 2011, la que fundamentalmente se ha seguido desarrollando desde el 2013 es la GM Vivienda, combinada con la Barrio Nuevo/Barrio Tricolor. Ese programa ha atendido una dimensión como la de vivienda que, en general, se descuidó muy marcadamente por las gestiones de Chávez entre 1999 y 2010 y que se ha valorado mucho más desde su creación. Sin embargo, los registros que se han manejado sobre sus ejecutorias, muy especialmente desde el 2013, son de bajísima confiabilidad como han advertido numerosos expertos junto con la ENCOVI, la Asamblea Nacional, la Cámara Venezolana de la Construcción, PROVEA y Transparencia Venezuela, entre otras organizaciones. Para 2011-2013, unas estimaciones fundamentadas apuntaban a que con esta Misión se había logrado un promedio de construcción anual de viviendas (por 1.000 habitantes) cercano al de varios de los períodos democráticos del siglo pasado. Este tipo de apreciación contrasta abiertamente con la propaganda sobre esta Gran Misión a la que, al igual que en otros casos que referiremos de inmediato, se le atribuyen oficialmente resultados que demostrarían la excepcionalidad de los logros sociales del Socialismo del Siglo XXI (pp.178-179).

LINEAMIENTOS FILOSÓFICOS DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 2001-2007

En el año 2001 el presidente Chávez presentó al país el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, el cual se fundaba en cinco ejes de equilibrio: el económico, el social, el internacional, el político y el territorial [Disponible en: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>]. Los antecedentes de este plan se encuentran en el Programa Económico de Transición 1999-2000, el Programa Económico 2000 y el Programa de Gobierno denominado: *“La Propuesta de Hugo Chávez para continuar la Revolución”* de mayo 2000. Las dimensiones económica, política y social se articulan, en los planes, en función de avanzar hacia la justicia social y la igualdad. En la introducción al Plan 2001-2007, el presidente Chávez¹³ señalaba que *“la distribución de la riqueza y el ingreso que la crea, permiten un alto grado de justicia político- económica y la erradicación de la pobreza como gran meta a alcanzar”* (MPD, 2001; 8). En ese sentido, el Plan 2001-2007 entiende el equilibrio social como *“dirigido a alcanzar y profundizar el desarrollo humano, mediante la ampliación de las opciones de las personas, el ofrecimiento de mayores y mejores oportunidades efectivas de educación, salud, empleo, ingresos, organización social y seguridad ciudadana”* (Petit Primera, 2010: 14).

De acuerdo con el Plan 2001-2007 el equilibrio social tiene

13 Tres años más tarde de que se implementara el Plan 2001-2007, Hugo Chávez en el Mapa Estratégico seguía insistiendo sobre la búsqueda de una sociedad de iguales: *“Nuestra línea estratégica es la igualdad, (...) nosotros tenemos que acelerar esa línea que hemos definido estratégicamente y que debe servir de referencia a todo lo que hagamos en este marco social, cómo lograr una sociedad justa, de iguales. ¿Cómo eliminar la pobreza?: dándole poder a los pobres”* (Chávez, 2004: párrafo 171).

como objetivo alcanzar la justicia social mediante la aplicación del “Plan de Equidad Social”, que es el instrumento de acción del gobierno que tiene como imperativo ético y político, responder a las necesidades sociales alcanzando la equidad como nuevo orden de justicia social y base material de la sociedad venezolana, por lo que este objetivo exige transformar las condiciones materiales y sociales de la mayoría de la población, separada y distanciada históricamente del acceso equitativo a la riqueza y al bienestar, y construir una nueva condición de ciudadanía, basado *“en el reconocimiento pleno y el ejercicio garantizado de los derechos, como seres humanos y sujetos sociales con autonomía en todas las esferas de acción de la vida social, consagrado así en la CRBV”* (p.83). Asimismo, el Gobierno argumenta que:

Los principios orientadores del equilibrio social son la universalidad, la equidad, la participación y la corresponsabilidad como base de la garantía de todos los derechos para todos los ciudadanos y todas las ciudadanas. La universalidad consiste en garantizar a todas y todos los derechos sociales establecidos en la CRBV, mediante la aplicación de políticas progresivas orientadas al disfrute pleno y efectivo de los mismos. La corresponsabilidad alude a las obligaciones compartidas. Todos como sociedad y Estado solidariamente responsables del destino individual y colectivo, lo cual obliga a asumir el rol participativo decisorio que nos conduzca a alcanzar metas sociales bajo las formas de organización multivariadas con o sin el Estado. Los objetivos estratégicos que orientan el alcance de la equidad social buscan: 1. La universalización de los derechos con garantía de equidad, 2. La reducción de las brechas de riqueza, ingreso y calidad de vida, y 3. La apropiación de lo público como espacio del interés colectivo y construcción de ciudadanía. Para alcanzar la equidad social, el Estado asume el imperativo ético y político direccionado a disminuir las brechas y a construir la equidad como un ejercicio de gobernabilidad revolucionaria (MPD, 2001: 85)

No obstante, una de las novedades en el Plan 2001-2007 es que la política social no está subordinada a la economía (como ocurre

con las políticas sociales compensatorias), sino articulada a ésta, por lo que se señala que *“la equidad rompe con la dicotomía tradicional que divide lo social de lo económico, subordinando lo primero al predominio de lo segundo”* (MPD, 2001: 91) y que *“el Gobierno nacional asumirá la lucha por la superación de las profundas y amplias desigualdades sociales, no como acciones benéficas y asistenciales, para curar las heridas de los excluidos del mercado, sino como objetivos sociales y económicos contemplados en la CRBV”* (MPD, 2001:85). Para lograr este objetivo de equilibrio social resulta fundamental—según se desprende de la visión del Gobierno— cambiar el modo de producción económico y las políticas de combate a la pobreza de tipo focalizadas—compensatorias que se venían aplicando previamente a la llegada de la Revolución Bolivariana. En ese sentido, se plantea lo siguiente:

Dentro del objetivo de equidad el modo de producción económico es inherente y substrato fundamental de las condiciones de vida de la población y principal determinante de sus expresiones asimétricas. Asimismo, la búsqueda de la equidad social abandona definitivamente las políticas de ‘combate a la pobreza’ o la ‘protección de grupos vulnerables’ insistentemente utilizados en el pasado de un marco de aparente neutralidad política que utilizan categorías y métodos circulares para comprender y actuar parcialmente sobre la realidad social, dejando perpetuarse los mecanismos esenciales que le dan existencia. Estas políticas plantean el supuesto objetivo de superar la pobreza, a través de medidas falsamente equitativas—focalizadas o de corte compensatorio—que buscan remediar las fallas de un sistema económico y social en sí mismo injusto y excluyente, que reproduce y acentúa históricamente las brechas de inequidad entre grupos humanos y territorios. En oposición a estas políticas, el Plan de Equidad Social aboga por la clave de la visión universalista, transformándose en la expresión superior de justicia que garantiza a todos y todas el ejercicio de derechos, dando a cada cual según su necesidad y pidiendo de cada cual según su capacidad (subrayado nuestro) (MPD, 2001:86).

El cambio del modo de producción para lograr un equilibrio social tiene que pasar necesariamente por el impulso de una economía social¹⁴ que coexista con la economía privada y pública, como mecanismo de reducción de asimetrías económicas. “El *imperativo de la justicia social exigirá (...) un conjunto de medidas que permitan el desarrollo de una poderosa economía social*” (MPD, 2001: 86).

González y Lacruz (2008) explican que el Plan 2001-2007 tuvo sus inconvenientes para ser desarrollado ampliamente, ya que los esfuerzos del gobierno luego del año 2001 fueron principalmente en el área política y no en la social, debido a las sucesivas elecciones luego de la aprobación de la nueva Constitución en 1999, así como a las confrontaciones políticas generadas por la aprobación de la Ley Habilitante del año 2001 y posterior paro petrolero y golpe de estado de abril 2002, ya que todos estos sucesos llevaron a que la agenda fuera tomada principalmente por las tensiones políticas y no por la puesta en marcha de acciones en el área social. De esta manera, las políticas sociales del gobierno bolivariano no pudieron hacerse efectivas hasta que estas tensiones políticas bajaran, lo que fue parcialmente posible con la realización del referéndum en agosto de 2004. “*Para ese momento, los escenarios políticos requerían una política*

14 La economía social es definida como una vía alternativa y complementaria a lo que tradicionalmente se conoce como economía privada y economía pública (...) el concepto sirve para designar al sector de producción de bienes y servicios que compagina intereses económicos y sociales comunes, apoyado en el dinamismo de las comunidades locales y en una participación importante de los ciudadanos y de los trabajadores de las llamadas empresas alternativas (MPD, 2001). En ese sentido, El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 presenta en sus objetivos el desarrollo de la economía social mediante la organización del sistema de microfinanzas. Para esto, el Plan tiene en sus objetivos la facilitación del acceso a los recursos financieros y a la asistencia técnica para las empresas de la economía social. Al respecto, el Gobierno coloca en marcha una serie de instituciones financieras. Estas son: El Banco del Pueblo Soberano, Banco del Desarrollo de la Mujer, Fondo de Desarrollo Microfinanciero (Fondemi), Banco de Desarrollo Económico y Social (Bandes) Instituto Autónomo Fondo Único Social (FUS), Fondo de Inversión Social de Venezuela (Fonvis).

social más agresiva, directa y que estuviera claramente identificada con la figura presidencial y el proceso revolucionario” (p.54).

PRIMER PLAN SOCIALISTA (PPS) DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN 2007-2013.

Este documento define el Proyecto Nacional Simón Bolívar en su Primer Plan Socialista (PPS) del Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007–2013 [Ministerio de Planificación y Desarrollo (2007). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013–2007. Disponible en: http://www.cenditel.gob.ve/files/u1/lineas_gen_nacion.pdf], y continúa con los logros alcanzados por las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001–2007, al tiempo que orienta a Venezuela hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI, a través de las siguientes directrices:

- I.- Nueva Ética Socialista.
- II.- La Suprema Felicidad Social.
- III.- Democracia Protagónica Revolucionaria.
- IV.- Modelo Productivo Socialista.
- V.- Nueva Geopolítica Nacional.
- VI.- Venezuela: Potencia Energética Mundial.
- VII.- Nueva Geopolítica Internacional.

De este Plan 2007-2013 se desprende que tiene como directriz en cuanto a la política social alcanzar la *“suprema felicidad social”* en el largo plazo; en ese sentido, puntualiza Hugo Chávez (MPD, 2007: 3) que ello se alcanzará a partir de la construcción de *“una estructura social incluyente, un nuevo modelo social, productivo, humanista y endógeno, se persigue que todos vivamos en similares condiciones, rumbo a lo que decía El Libertador: La Suprema Felicidad Social”* (p.3). En este Plan se señala también que el modelo productivo socialista estará conformado básicamente por *“las Empresas de Producción Social (EPS), que constituyen el germen y el camino hacia el Socialismo del Siglo XXI, aunque persistirán empresas del Estado y empresas capitalistas*

privadas” (p.25). En ese orden de ideas, con el socialismo se pretende la eliminación de la división social del trabajo, de su estructura jerárquica actual y a la eliminación de la disyuntiva entre satisfacción de necesidad y producción de riqueza (...) ° *El modelo productivo responderá primordialmente a las necesidades humanas y estará menos subordinada a la reproducción del capital*” (p.24). En cuanto a la política social algunos de los objetivos que se planteaban en este Primer Plan Socialista (PPS) son: (p.12-13).

- Reducir la miseria a cero y acelerar la disminución de la pobreza. Superar la pobreza y atender integralmente a la población en situación de extrema pobreza y máxima exclusión social.
- Prestar atención integral a niños, niñas y adolescentes, atender integralmente a adultos y adultas mayores, apoyar integralmente a la población indígena.
- Promover el desarrollo humano familiar y socio- laboral.
- Fortalecer la accesibilidad a los alimentos, brindar atención integral a la población con discapacidades.
- Profundizar la atención integral en salud de forma universal, expandir y consolidar los servicios de salud de forma oportuna y gratuita
- Reducir la mortalidad materno-infantil y en niños menores de cinco años, fortalecer la prevención y el control de enfermedades
- Propiciar la seguridad y soberanía farmacéutica.
- Garantizar el acceso a una vivienda digna.
- Garantizar la tenencia de la tierra.
- Promover el acceso a los servicios básicos.
- Promover mayor acceso al crédito habitacional, fomentar y apoyar la participación y el compromiso para la construcción de viviendas.
- Extender la cobertura de la matrícula escolar a toda la población, con énfasis en las poblaciones excluidas.

- Garantizar una seguridad social universal y solidaria y los mecanismos institucionales del mercado de trabajo.

Debido a que el Plan 2007-2013 tiene como directriz la “*suprema felicidad social*”, vale la pena resaltar que recientemente fue publicado el Informe Mundial sobre la Felicidad 2015 [Disponible en: http://worldhappiness.report/wp-content/uploads/sites/2/2015/04/WHR2015_Spanish_Ch-1.pdf]. Según se desprende de este estudio los diez países más felices del mundo son: Suiza, Islandia, Dinamarca, Noruega, Canadá, Finlandia, Holanda, Suecia, Nueva Zelanda y Australia. En este sentido, el Informe Mundial sobre la Felicidad 2015 es el tercer reporte anual que pretende cuantificar y explicar el bienestar en 158 países con el objetivo de influir en las políticas gubernamentales en todo el planeta. En el caso de América Latina, Costa Rica ocupa la posición 12; México, la 14 y Brasil, la 16. Los tres están por delante de Reino Unido, Francia o Alemania, que ocupan los escaños 21, 26 y 29, respectivamente. Estados Unidos está en el puesto 15. Venezuela, es el 23° país más feliz del mundo y el 4° de la región, mucho más arriba que Argentina y Uruguay, que figuran en los lugares 30 y 32. Las variables clave del estudio son:

- PIB per cápita, en términos de paridad de poder adquisitivo ajustado a dólares (según datos del Banco Mundial)
- Apoyo social, que es la posibilidad de recibir ayuda de familiares o amigos en caso de “problemas”, según una encuesta Gallup (se usa en otras categorías)
- La esperanza de vida, según la Organización Mundial de la Salud (OMC).
- La libertad de tomar decisiones en la vida, según la encuesta.
- La generosidad, o cuánto dinero se dona a las ONG, según datos oficiales.
- La percepción de la corrupción, tanto del gobierno como de las empresas.
- El afecto positivo, que viene a equivaler a “*cuánto se ríe la*

gente”, según la encuesta

- El afecto negativo, que mide justo lo contrario: *“la tristeza y el enfado”*.

Estos resultados descritos merecen un especial comentario, y es que la lista tiene algunas sorpresas, como por ejemplo que la violencia no es condición para estar fuera de la lista de felicidad. Al menos para Israel (11). Y tal vez, tampoco la pobreza, al menos para Brasil (16). Y particularmente en el caso de Venezuela, estos resultados parecen ser aún más contradictorios, debido a los problemas de inseguridad, escasez de alimentos y la elevadísima tasa de inflación –quizá la más alta del mundo– que padece el país. Entonces, ¿cómo se explica este fenómeno? Al respecto, Koenke (2011) precisa que la aparente contradicción entre unas precarias condiciones de vida y la evaluación mayoritariamente favorable de la situación personal no es inédita¹⁵ en Venezuela, y coloca como ejemplo la divulgación que hiciera en abril de 2011 la empresa Gallup de un estudio internacional sobre el bienestar subjetivo o percibido por los habitantes de 124 naciones, que provocó en Venezuela, *“como se podía esperar en una sociedad altamente polarizada, reacciones encontradas”* (p.6), por lo que a juicio del académico:

15 Sobre este punto el profesor Koenke (2011) aclara que un ejemplo lo evidenció Conciencia 21 en la encuesta realizada con una muestra representativa de la población nacional a finales de 1994. Al ser interrogados sobre su grado de felicidad, 77% de los entrevistados afirmó sentirse muy o bastante feliz, mientras 22% indicó estar poco o nada feliz (Roberto Zapata, Valores del Venezolano, Caracas: Conciencia 21, 1996). A tono con los planteamientos anteriores, estas respuestas también pueden provocar sorpresa al tomarse en cuenta dos indicadores que afectaron negativamente durante ese año la vida de las grandes mayorías: por un lado, la inflación acumulada que cerró en 70,8% y, por el otro, la tasa de desempleo que se ubicó en 8,5%, lo que se tradujo en un índice de miseria del 79,8% (...) Otro ejemplo, concordante con esta afirmación, es el Estudio Mundial de Valores (World Values Survey) de la Universidad de Michigan correspondiente al 2005, en el cual se situó a Venezuela en el primer lugar de la lista de países cuyos pobladores afirmaban sentirse “muy felices” (55%) (<http://www.nationmaster.com>). Ello a pesar de que ese año la inflación alcanzó el 14,4%, el desempleo el 8,9% y la informalidad entre la población no desempleada el 48%.”

El hecho de que 64% de los venezolanos hubiesen afirmado sentirse “progresando” (thriving) al ser entrevistados durante 2010 condujo, por un lado, a que el presidente Hugo Chávez y los medios de comunicación oficialistas atribuyeran ese “avance” a las estrategias impulsadas por la “Revolución Bolivariana”. Y, por otro lado, a que analistas no identificados con el Gobierno le otorgaran poca credibilidad a los resultados del estudio por ser contradictorios con los múltiples problemas que cotidianamente deben enfrentar los ciudadanos en todo el territorio nacional. Uno de éstos, por mencionar un caso, señaló que si los datos fuesen confiables el país no podría ubicarse entre aquéllos cuyos pobladores experimentan el mayor bienestar del mundo, sino que debería encabezar la lista de los “cultores máximos del masoquismo” (subrayado nuestro) (p.6).

Para el profesor Koeneke la explicación científica a este fenómeno contradictorio debe buscarse en la diferencia existente entre los indicadores objetivos de bienestar o calidad de vida y los indicadores subjetivos (*subjective well being*):

(...) Los primeros tienen referentes económicos (nivel de ingreso, tasas de ocupación y de inflación), sociales (seguridad personal, calidad de educación, servicios de salud) y políticos (libertades, gobernabilidad, derechos y garantías), entre otros. Los subjetivos, por su parte, encuentran expresión en diversas formas de felicidad, producto de situaciones y condiciones placenteras y afectuosas o bien de sentimientos de autorrealización y de tranquilidad de ánimo. Para el observador común, el bienestar objetivo debe anteceder al subjetivo, es decir, lo determina y condiciona, de modo que a mayor riqueza y acceso a los bienes materiales debe corresponder mayor felicidad. Varios investigadores han demostrado, sin embargo, que esa relación lineal de causalidad y de progresividad no siempre se observa en la vida real. Robert Lane, por ejemplo, en un reconocido estudio sobre la pérdida de felicidad en los países democráticos y con economías de mercado pudo

demostrar que en ellos la educación, el ingreso y la salud no están linealmente relacionados con el bienestar subjetivo de la población. Si bien, como lo indica, esa correlación se evidencia entre aquéllos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, lo mismo no ocurre entre quienes la han superado. Su conclusión es, primero, que el acceso cada vez mayor o progresivo a los elementos materiales mencionados refleja la ley de rendimientos decrecientes con respecto al logro o alcance de la felicidad. Y en segundo lugar, que rasgos como la autoestima y la extroversión, entre otras habilidades sociales, influyen significativamente sobre la felicidad o bienestar subjetivo al promover la atracción personal y la cercanía con otros (p.7).

Más recientemente en los resultados del World Happiness Report 2017, Venezuela aparece en la posición 82, lo que sitúa al país como uno de los que más empeoró no solo entre los países latinoamericanos sino a nivel global dentro de los países más felices del mundo (http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/venezuela-ocupa-puesto-82-paises-mas-felices-del-mundo_86389). No obstante, la mayoría de los países de América del Sur consiguió subir sus índices de felicidad en doce años. El grupo de expertos analizó el nivel de felicidad de los países a partir de diversos indicadores, como el sistema político, los recursos, la corrupción, la educación o el sistema de salud. El informe estudió los casos de 155 países y utilizó datos de entre 2014 y 2016. Noruega pasó del cuarto puesto al primero. Costa Rica es el país más feliz de Latinoamérica. El país centroamericano consiguió 7,079 puntos sobre 10, lo que le valió el undécimo puesto de la clasificación mundial encabezada por Noruega. Según las conclusiones del panel de expertos, a Costa Rica le siguen Chile (20), Brasil (22), Argentina (24) y México (25), todos con más de 6,5 puntos. En el puesto 28 figura Uruguay, en el 29 Guatemala y en el 30 Panamá. En la parte media-baja de la tabla se encuentran Colombia (36), Nicaragua (43), Ecuador (44), El Salvador (45), Bolivia (58), Perú (63) y Paraguay (70). Los últimos lugares en esta clasificación

los ocupan los países africanos: Tanzania (153), Burundi (154) y la República Central Africana (155). Adicionalmente, la Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela 2016 (Encovi) capítulo seguridad personal reveló que el 93% de los venezolanos encuestados está muy en desacuerdo y desacuerdo en relación a la pregunta sobre *“si somos más felices en comparación al año 2015”*. En síntesis, los resultados de Encovi 2016 y del World Happiness Report 2017 invalidan la paradoja descrita en relación a que Venezuela es uno de los países más felices del mundo, pese a la difícil situación económica y social que actualmente atraviesa el país.

SEGUNDO PLAN SOCIALISTA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN 2013-2019 -LEY DEL PLAN DE LA PATRIA
El Segundo Plan Socialista (SPS) de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 o Ley del Plan de la Patria [Ley del Plan de la Patria 2013-2019. G.O No.6.118 Extraordinario, 4 de diciembre 2013. [Disponible en: <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/36-ley-del-plan-de-la-patria-2013-2019/209-ley-del-plan-de-la-patria-2013-2019>] contempla cinco (5) grandes objetivos históricos, a saber:

I.- Defender, expandir y consolidar el bien máspreciado que hemos reconquistado después de 200 años: la Independencia Nacional.

II.- Convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la Gran Potencia Naciente de América Latina y el Caribe, que garanticen la conformación de una zona de paz en Nuestra América.

III.- Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI, en Venezuela, como alternativa al sistema destructivo y salvaje del capitalismo y con ello asegurar la “mayor suma de seguridad social, mayor suma de estabilidad política y la mayor suma de felicidad” para nuestro pueblo

IV.- Contribuir al desarrollo de una nueva Geopolítica

Internacional en la cual tome cuerpo un mundo multicéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del Universo y garantizar la Paz planetaria

V.- Preservar la vida en el planeta y salvar a la especie humana

Dados estos objetivos históricos, con el Plan de la Patria se pretende “*garantizar la continuidad y consolidación de la Revolución Bolivariana en el poder*” (p.4). En ese sentido, en este segundo plan socialista se plantean en cuanto a la política social objetivos tanto de alcance nacional, como estratégicos y generales. Entre los objetivos nacionales se encuentran:

1. Propulsar la transformación del sistema económico, en función de la transición al socialismo bolivariano, trascendiendo el modelo rentista petrolero capitalista hacia el modelo económico productivo socialista, basado en el desarrollo de las fuerzas productivas.
2. Construir una sociedad igualitaria y justa.
3. Consolidar y expandir el poder popular y la democracia socialista.

Entre algunos de los objetivos estratégicos y generales¹⁶ en materia de política social que se propone alcanzar el gobierno con la puesta en marcha de este Segundo Plan Socialista 2013-2019, podemos resaltar los siguientes:

1. Continuar combatiendo la desigualdad a través de la erradicación de la pobreza extrema y disminución de la pobreza general, hacia su total eliminación.
2. Reducir la pobreza general a menos del 15% de los hogares y erradicar la pobreza extrema, potenciando el desarrollo y expansión del alcance territorial de las misiones, grandes misiones y micromisiones.
3. Fomentar la creación de centros y servicios especializados en el Sistema Público Nacional de Salud.

16 El Segundo Plan Socialista (SPS) de Desarrollo Económico y Social de la Nación Ley del Plan de la Patria 2013-2019 propone un total de 33 objetivos estratégicos y generales vinculados a la política social

4. Articular bajo la rectoría única del Sistema Público Nacional de Salud a todos los órganos y entes prestadores de servicios de salud públicos y privados.
5. Universalizar la seguridad social
6. Asegurar la garantía de prestaciones básicas universales relativas a las contingencias de vejez, sobrevivencia, personas con discapacidad, cesantía y desempleo, derivadas de la vinculación con el mercado de trabajo.
7. Consolidar el Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones Socialistas Hugo Chávez para dar mayor eficiencia y eficacia a las políticas sociales de la Revolución.
8. Garantizar la adjudicación de viviendas dignas a las comunidades indígenas en situación de vulnerabilidad, respetando su cultura y tradiciones.
9. Consolidar la democratización del acceso a la educación técnica y universitaria.
10. Consolidar el derecho constitucional a la educación universitaria, fortaleciendo el ingreso, prosecución y egreso, incrementando al 100% la inclusión de jóvenes bachilleres al sistema de educación universitaria.

LA PROPUESTA DEL PLAN DE LA PATRIA 2019-2025

Cabe destacar que el Plan de la Patria del sexenio 2019-2025 constituye una profundización del Plan 2013-2019. Como parte de la estructura de este plan, se mantienen los 5 objetivos históricos del plan diseñado por el fallecido Hugo Chávez. En este sentido, dentro de la propuesta se contempla continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI en Venezuela, *“como alternativa al modelo salvaje del capitalismo y con ello asegurar la “mayor suma de seguridad social, mayor suma de estabilidad política y la mayor suma de felicidad a nuestro pueblo”*¹⁷. Actualmente este plan está elaboración y discusión,

pero sin embargo; se pueden adelantar algunos objetivos que se propone, entre estos:¹⁸

- Garantizar la continuidad, profundización y consolidación de la Revolución Bolivariana, en el desarrollo integral de la democracia en sus cinco dimensiones: económica, política, social, cultural y espacial.
- Fortalecer el poder defensivo nacional, así como la unión cívico- militar, para proteger y garantizar la independencia, soberanía y la paz nacional, asegurando la defensa integral de la Patria.
- .Blindar a la República contra los actos y delitos de la Guerra Económica, tanto internos como externos, que afecten el sistema económico financiero, capacidades logísticas y de distribución, ataques contra la moneda, así como las libertades económicas del pueblo.
- Consolidar y expandir el Poder Popular como componente estructural de una verdadera democracia socialista; a todos los niveles y como componente sustancia de todo el Estado y el proceso revolucionario, a efectos de garantizar la irreversibilidad del proyecto bolivariano para la felicidad plena del pueblo.
- Lograr la irrupción definitiva del Nuevo Estado Popular y Revolucionario, para el desarrollo integral de la democracia en sus cinco dimensiones.
- Ampliar y consolidar el poderío militar y de defensa de la Patria, los equilibrios regionales para la paz, así como la lucha contra las guerras convencionales y no convencionales que pretendan agredir al pueblo venezolano.

18 Idem

ALGUNAS APRECIACIONES SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

Al realizar un balance de las políticas sociales entre 1998 y 2007 los investigadores González y Lacruz (2008) señalan que si bien es importante resaltar la magnitud del esfuerzo realizado en el sector social, también detectan fallas, debido a que “el gobierno politizó la política social”, y ofrecen esta explicación:

(...) El gobierno de Chávez logra hacer explícita, políticamente hablando, a la población excluida. Si bien esto pudo potenciar la visibilidad del problema de la pobreza y la exclusión, también politizó el tema lo cual impidió luego la búsqueda de soluciones efectivas. ... Si bien se dejó a un lado la focalización como concepto organizador de estos programas, su lógica de funcionamiento y la forma de captar a los beneficiarios terminó dando como resultado una identificación e inclusión de aquella población que no había accedido en el pasado a los servicios sociales prestados a través de las redes tradicionales de atención. Sin embargo, a pesar de haber levantado la focalización como criterio de selección para la aplicación de los programas sociales, se establecieron otros mecanismos que resultaron perversos: la exclusión de sectores opositores o no seguidores del Proyecto Revolucionario. Esto es producto de la politización de las políticas sociales (subrayado nuestro) (p.68).

Por otra parte, D’Elia (2007) plantea que en lugar de sistemas universales y equitativos de bienestar, por medio del gasto público el Estado venezolano ha construido un sistema selectivo de control político, razón por la cual se le ha calificado por muchos años como un Estado benefactor o asistencialista, en vez de un Estado de bienestar. El asistencialismo, como bien lo define Auyero (en D’Elia 2007) es un tipo de práctica política donde se establece una relación asimétrica fundada en la sumisión y la dominación por medio de lazos de dependencia y desigualdades en la distribución del poder.

Seguidamente esta experta en política social acota que:

Contrariamente al bienestar, el asistencialismo aumenta la dependencia de las familias del Estado y debilita la democracia: "...la falta de bienestar favorece: i) la cooptación de voluntades por efecto de procesos de desintegración social; ii) el respaldo a métodos y prácticas autoritarias por efecto de las asimetrías de poder; y iii) la concentración de poderes absolutos por efecto de la ausencia o el desmontaje de la institucionalidad pública" (...) En consecuencia, el desbienestar de la población venezolana la hace más vulnerable a procesos de exclusión y discriminación social y política (p.526).

En síntesis, de acuerdo a Yolanda D'Elia y Thais Maingón (2009), las consecuencias más significativas en materia social del modelo Estado/Gobierno emprendido por el ejecutivo nacional de Hugo Chávez Frías *"son una inclusión limitada, la desaparición de las políticas públicas para atender los problemas sociales estructurales y una creciente descomposición de la convivencia social"* (p. 1). Sin embargo, ante las críticas señaladas a la política social implementada por la Revolución Bolivariana, Alicia Bárcenas, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ha expresado recientemente lo siguiente:

La política social de Venezuela es ejemplar... La política social que ha mantenido Venezuela en los últimos años es una iniciativa que deben conocer los países del mundo, sobre todo porque para 2020 la Cepal se ha propuesto llevar la miseria a cero, meta que Venezuela prevé alcanzar en 2019. Cepal se ha puesto como meta que la pobreza extrema sea cero en 2020, ustedes se han propuesto para 2019, es una propuesta muy ambiciosa, muy difícil de lograr; porque la pobreza extrema y sobre todo la miseria hay que salir a buscarla, es esa pobreza dura que duele, y por tanto esto que están haciendo, en esa idea de salir hasta los barrios , hasta los lugares con mayor pobreza, es una propuesta excelente que debe ser mirada por

otros países (...) Es importante que el pueblo de este país y de América Latina en general vea el esfuerzo que se está intentando hacer para mantener la política social en marcha, aun en momentos difíciles. La Cepal y el Instituto Nacional de Estadística (INE) trabajan para evaluar de manera conjunta los avances y la importancia de mejorar la eficiencia de esta política social, que hasta ahora ha alcanzado importantes logros en diversas áreas del ámbito socioeconómico, como por ejemplo el Coeficiente de Gini...Celebro la oportunidad de mirar de primera mano lo que hace el gobierno venezolano para erradicar la pobreza extrema...Creo que no ha quitado el pie del acelerador; y en eso quiero felicitar realmente al presidente Maduro que ha tomado muy en serio la política social (subrayado nuestro). **Diario Últimas Noticias, Caracas, lunes 13 de abril de 2015, p.3**

De estas apreciaciones de Bárcenas pareciera desprenderse que el buen éxito de una política social consiste primordialmente en reducir la pobreza como condición sine qua non, pero también que es necesario generar otras condiciones para lograr dicho objetivo. No obstante, en un trabajo escrito algunos años antes de que se produjera esta declaración de la alta funcionaria, González y Lacruz (2008) parecieran haberle respondido con visión de futuro a la secretaria ejecutiva de la Cepal, y señalan que:

La descripción de una política social concreta no pasa únicamente por categorizarla como orientada al desarrollo o a la superación de la pobreza. Adicionalmente hace falta conocer cómo se instrumentaliza el cumplimiento de ese objetivo: En primer lugar hace falta ver cómo se concibe el papel del Estado en el área social: ¿Debe el Estado intervenir para garantizar estas condiciones mínimas de vida o capacidades? ¿Hasta dónde deben llegar sus responsabilidades y controles en el área social?. Por otra parte, desde diversas ópticas el Estado no se concibe en la actualidad como el único actor con injerencia en esta materia, por lo que también es de importancia preguntarse por el papel de la ciudadanía en el

logro de estos objetivos de desarrollo social... (p.6).

CAPÍTULO IV

COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: EDUCACIÓN Y SALUD LAS PRIORIDADES

Los gobiernos de Acción Democrática han tendido a asignar más recursos al sector salud y los de Copei y Convergencia a educación (...) De acuerdo con las regresiones la afiliación político-ideológica de los partidos importa. Examinando los coeficientes de los partidos revela importantes diferencias entre programas. En términos de factores políticos, los resultados muestran crecimiento del gasto en educación en los gobiernos demócrata- cristianos (Copei y Convergencia) o visto desde otro punto de vista, los gobiernos "adecos" tienden a disminuir los gastos en educación para aumentar los gastos en salud. La ideología partidista parece no tener efectos sistemáticos en el total del gasto social (...)

Puente, J.M. (2001). *Gasto público social en Venezuela: ¿Una historia de ganadores o perdedores?*, en: Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Vol. VII, No. 2, julio-diciembre, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales "Rodolfo Quintero", UCV: Caracas, pp. 149-156.

EL COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

El efecto de los precios del petróleo en el gasto social siempre ha sido un factor evidente¹⁹. Ha habido años en los que esta actividad

ha producido 85% del total de los ingresos fiscales del Estado, mientras que los partidos políticos se erigían en los únicos canales de participación y exclusivos intermediarios entre la sociedad y el Estado. En el estudio presentado por Puente (2001) podemos visualizar, a lo largo de la historia democrática del país, que el gasto social público ha sido constante -incluso en períodos de fuertes restricciones fiscales-, y que su patrón de comportamiento no guarda relación con el que ha tenido la economía venezolana, por lo que en períodos de recesión económica, el gasto no cayó en la misma proporción que el producto interno bruto.

No obstante, sostiene D'Elia (2007) que en relación al gasto ordinario también ha operado otro tipo de gasto con características expansivas, pero no constantes, *“por lo que estos gastos han acompañado medidas sociales de carácter extraordinario utilizadas para resistir severas dificultades de gobernabilidad”* (p.3). Y un ejemplo claro de ello, es que entre los años 1991-1992, el presidente Carlos Andrés Pérez expandió el gasto con el Programa de Lucha contra la Pobreza, después de los eventos de El Caracazo. Este gasto contó con el auxilio de préstamos provenientes de la banca multilateral.

La revisión, desde diferentes perspectivas, del comportamiento del gasto social en Venezuela desde 1970 hasta 1998 demuestra que el gasto público en los sectores sociales no ha sufrido recortes desproporcionados. Puente (2001) nos indica que la reducción del

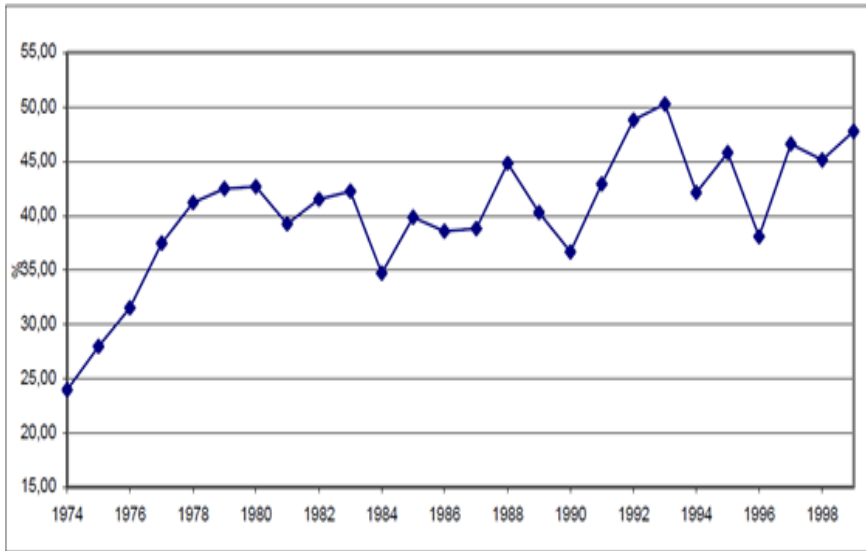
como producto de exportación del petróleo sirvió como atenuante de los conflictos sociales. En ese sentido, puntualiza el politólogo Bernardo Alvarez (1992) que “la política social permitió al sistema de partidos controlar el conflicto social y contribuir decisivamente al mantenimiento de la estabilidad política. Esta función de política social como mecanismo de contención de los conflictos que viabiliza un desarrollo capitalista sin tensiones antagónicas, ha sido determinante en el desarrollo del sistema político contemporáneo de Venezuela, justificando por otra parte la intervención del Estado en amplias áreas de lo social” (p.9). Este comentario de Alvarez resulta de gran importancia, debido a que es un gran partidario de la Revolución Bolivariana y actual embajador de Venezuela en EEUU (subrayado nuestro).

gasto social ha tenido una alta correlación con la disminución en el gasto total del gobierno, y que los gastos en el área social han sido sectores “relativamente” protegidos en los períodos de contracción del gasto público, mientras que los recortes más drásticos han recaído sobre otras partidas de gasto sectorial. Sin embargo, esto no significa que el sector social no ha experimentado un declive en sus gastos. *“De hecho, el gasto social en Venezuela se redujo de manera abrupta en la década de los ‘80 y ‘90 del siglo XX”* (Puente 2001: 2). González y Lacruz (2008) explican las causas del descenso del gasto social en esas décadas ya señaladas por Puente, y sostienen que:

(..) durante las dos primeras décadas del período democrático fue posible observar mejorías en diversos indicadores sociales; sin embargo, la erradicación de la pobreza o el desarrollo social sostenido no se logró por las debilidades intrínsecas de este modelo. Estas debilidades, potenciadas por la crisis económica de los años ochenta y los ajustes de los años noventa, generaron las grandes deficiencias que comenzaron a observarse en los servicios públicos y que dieron pie a la disminución de la calidad de vida que habían logrado en promedio los venezolanos hasta los años setenta. La principal debilidad de la política social manifestada en esta década es la escasa importancia que dedicó el Estado venezolano al área social. Este desinterés frente a lo social se basó en la premura con que se debió atender los problemas económicos derivados de la crisis de la deuda y de la caída en los precios del petróleo. Así, los presupuestos del área social fueron descendiendo en términos reales, lo cual afectó en dos sentidos la acción social del Estado venezolano: En primer lugar, se dificultó el mantenimiento de la tradicional política de ingresos (ya que no se pudo mantener los niveles de salario real alcanzados en las décadas anteriores y el Estado tampoco se encontraba en posibilidad de seguir expandiéndose para contener el desempleo); y, en segundo lugar, se debilitó tanto el crecimiento como el mantenimiento de la infraestructura social que se había construido en las décadas anteriores (p.22).

Desde el punto de vista de la participación del gasto social en el presupuesto nacional, resalta igualmente la menor propensión a la “variabilidad” que el gasto dedicado a otros de la economía. Y tomando en cuenta nuevamente la investigación de Puente (2001) en base a los registros de la Oficina Central de Presupuesto (Ocepre, actualmente Onapre) nos percatamos que entre 1970 y 1983, el gasto social ocupó el primer lugar en el presupuesto nacional, sólo superado por el gasto de los sectores productivos entre 1974-1976 y en 1981 como consecuencia del gran volumen de ingresos petroleros dirigidos esencialmente a inversiones en las empresas del Estado. A partir de 1982 y hasta 1998, el gasto social alterna el primer lugar con un rubro denominado *“gastos no clasificados sectorialmente, el cual eventualmente lo supera como consecuencia del incremento en el servicio de la deuda pública y del proceso de descentralización adelantado a partir del año 1994”* (Puente, 2001:3). Considerando el gráfico No. 5 en el cual se muestra la participación del gasto como porcentaje del presupuesto público total, observamos que su comportamiento es extremadamente volátil con rápidos incrementos sucedidos por decrecimientos graduales. Sin embargo, esto no evidencia una tendencia a la reducción en la participación de los sectores sociales dentro del gasto total. *“En consecuencia, no es posible afirmar que el peso del ajuste ha sido desproporcionado sobre los sectores sociales”* (p.3).

Gráfico No.5
Evolución del gasto social total como proporción del presupuesto
(1974-1998)



Fuente: Puente (2001: 2). Cálculos en base a cifras de la Ocepre.

Otra manera de analizar el gasto público en los sectores sociales es examinando su participación en el tiempo como porcentaje del PIB, tal como se muestra en la tabla No.1 y en el gráfico No.6. Se aprecia que las disminuciones experimentadas por los sectores sociales fueron similares a aquellas que fueron aplicadas a otras partidas del presupuesto, lo que indica que los gobiernos de la democracia representativa no redujeron su esfuerzo en los sectores sociales. Al respecto puntualiza el economista Puente (2001) que:

En general, el gasto en los sectores sociales tiene una muy alta correlación con el comportamiento del gasto público total. Inclusive, en algunas áreas como salud y educación, los recortes han sido más bajos que aquellos realizados en el gasto

público total. Otra importante limitación a la asignación de recursos al gasto social durante el período 1974-1998 fue el crecimiento del servicio de deuda como proporción del gasto del gobierno. Esto implica que el Gobierno tuvo que realizar un determinado esfuerzo adicional para mantener el gasto social en el contexto de una reducción de recursos (p.3).

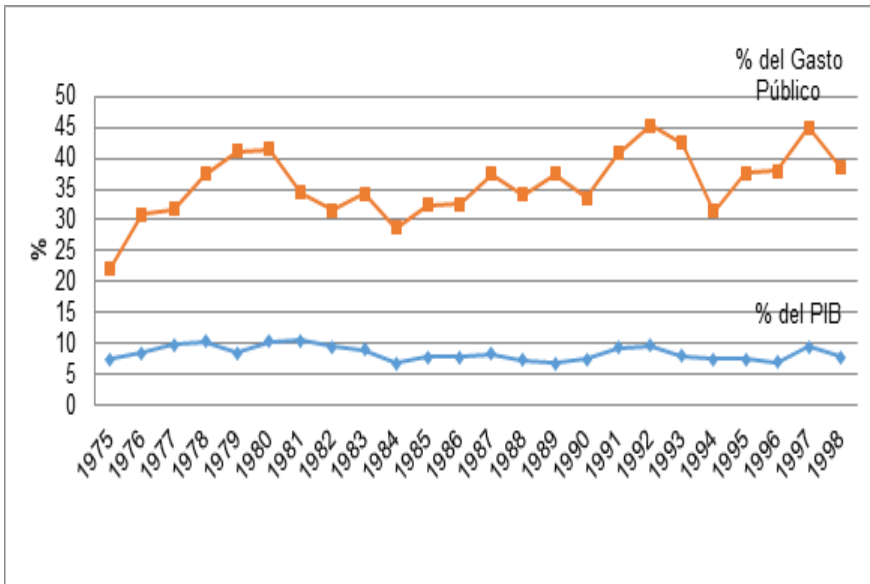
Tabla No.1
Gasto social como % del PIB y como % del Gasto Público
(1975-1998)

Año	Gasto Social	
	% del PIB	% del Gasto Público
1975	7,5	22,2
1976	8,5	31,0
1977	9,9	31,8
1978	10,4	37,4
1979	8,5	41,1
1980	10,3	41,5
1981	10,5	34,5
1982	9,5	31,6
1983	9,1	34,3
1984	6,8	28,8
1985	7,8	32,5
1986	7,9	32,6
1987	8,3	37,5
1988	7,3	34,1
1989	6,9	37,4
1990	7,6	33,6
1991	9,4	40,7
1992	9,7	45,3

1993	8,1	42,5
1994	7,5	31,4
1995	7,6	37,6
1996	7,1	38,0
1997	9,5	44,9
1998	7,8	38,4

Fuente: D'Elia y Maingon (2006: 59)

Gráfico No.6
Gasto social como % del PIB y como % del Gasto Público
(1975-1998)

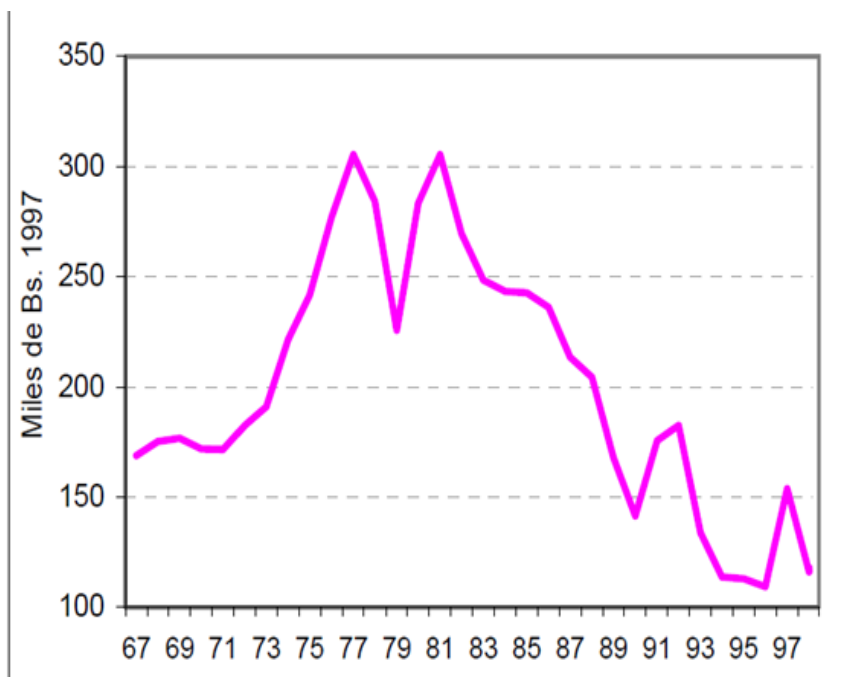


Fuente: D'Elia & Maingon (2006: 59)

En el gráfico No. 7 observamos la evolución del gasto social per cápita (1967-1977), medido en términos reales, a precios de 1997, en el cual se puede apreciar cómo el gasto social per cápita mantuvo una tendencia ascendente hasta fines de la década de los 70,

cuando presenta su primera caída. Luego los niveles de gasto llegan a recuperarse hasta alcanzar un máximo en 1981 de 305 mil bolívars por habitante. A partir de ese momento, la tendencia es francamente descendente, "lo que indica que el crecimiento del gasto es menor que el crecimiento demográfico en la mayor parte del período, salvo algunos pequeños paréntesis como el bienio 1991-1992 o el año 1997" (González

Gráfico No.7
Gasto social real per cápita (1967-1997)



LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN RELACIÓN A LA DIMENSIÓN SECTORIAL

Las cifras de García y Salvato (2006) muestran que en la década de los 70, el gasto en educación dio cuenta de una notable expansión, con una participación promedio del 3,6% del PIB y un crecimiento per cápita real (a precios de 1984) del 119,8%. En ese sentido, explican estas investigadoras que la bonanza fiscal en este período favoreció la inversión en obras educacionales alcanzando los mayores niveles en los años 1974 y 1978, en contraste con las décadas de los 80 y 90, períodos en los que se revela una caída del gasto real per cápita en educación, así como una reducción sustancial de la inversión, especialmente en los 80, la cual no se recupera sino a partir de 1990 y hasta 1993, para caer nuevamente de forma progresiva, tal como se muestra en la tabla No.2 y en el gráfico No.8. En ese sentido, apuntan que a partir de los años 80, de manera progresiva la inversión en infraestructura educativa favoreció a la educación superior. *“En efecto, mientras que en esa década la inversión se distribuyó en 40% para establecimientos de educación básica y diversificada y 60% para educación superior”* (p. 255).

Tabla No. 2
Gasto público por sectores por % del PIB y per cápita (1970-1998)

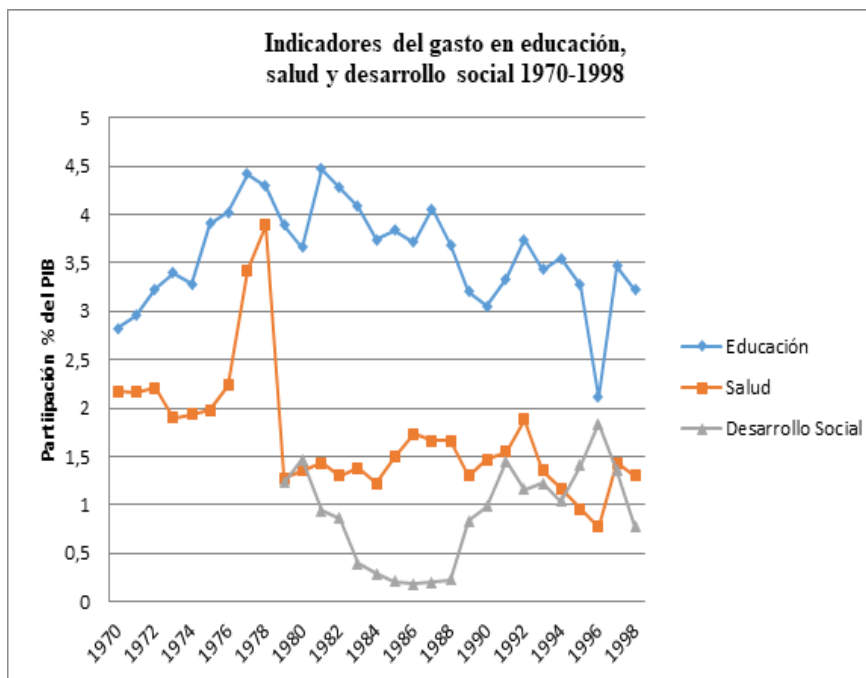
Año	Indicadores del gasto en educación, salud y desarrollo social					
	Participación % en el PIB			Per cápita en Bs. De 1984		
	Educación	Salud	Desarrollo Social	Educación	Salud	Desarrollo Social
1970	2,82	2,17	-	559	430	-
1971	2,96	2,16	-	604	440	-
1972	3,23	2,21	-	665	456	-
1973	3,40	1,90	-	774	433	-

Capítulo IV Comportamiento del gasto público social en...

1974	3,28	1,93	-	1022	600	-
1975	3,91	1,98	-	1123	568	-
1976	4,02	2,23	-	1185	659	-
1977	4,42	3,42	-	1344	1040	-
1978	4,29	3,89	-	1277	1157	-
1979	3,89	1,27	1,23	1225	399	387
1980	3,66	1,35	1,47	1125	415	453
1981	4,47	1,43	0,94	1293	413	273
1982	4,28	1,30	0,86	1122	341	226
1983	4,08	1,38	0,39	979	330	94
1984	3,74	1,22	0,29	939	306	72
1985	3,84	1,49	0,21	937	363	51
1986	3,71	1,73	0,18	829	386	40
1987	4,06	1,66	0,20	983	402	49
1988	3,69	1,66	0,23	844	380	52
1989	3,20	1,30	0,83	668	271	173
1990	3,05	1,47	0,98	666	322	213
1991	3,33	1,55	1,45	706	329	306
1992	3,74	1,88	1,16	802	404	248
1993	3,43	1,35	1,22	686	270	244
1994	3,55	1,17	1,04	687	227,5	201
1995	3,27	0,96	1,41	612	179,6	263
1996	2,11	0,77	1,84	416	151,4	363
1997	3,47	1,43	1,35	657	270,6	255
1998	3,22	1,30	0,77	533	215,3	127

Fuente: García y Salvato (2006: 253)

Gráfico No.8
Indicadores de gasto público en relación al PIB (1970-1998)



Fuente: García y Salvato (2006: 253)

En los 90 un promedio del 95% de la inversión se destinó a educación superior y el 5% a educación básica y diversificada (García y Salvato, 2006). Los mayores presupuestos fueron destinados al sector educación en comparación con los otros sectores sociales¹. Por ejemplo, nada más en 1997 educación absorbió el 43% del presupuesto del sector social y 13,46% del presupuesto total de la

1 De acuerdo a García Guadilla en Venezuela y en el Perú el gasto en educación universitaria incluye el pago de los jubilados y también el pago de salarios como parte del presupuesto universitario. De ser así este planteamiento, resultaría difícil hacer comparaciones con otros países en los cuales esos gastos no son imputados a las universidades, ya que no es una situación usual (Cf. **García Guadilla, C. (2010). Educación Superior Comparada, Unesco/Cendes**)

Nación, lo que juicio de Puente (2001) hace al sistema educativo Venezolano uno de los más costosos del mundo en desarrollo. Por su parte, al estudiar la estructura del gasto en educación el economista señala que:

Un importante componente del gasto en educación está concentrado en el nivel superior. La educación preescolar, básica y diversificada que representaban para 1995 el 76,09% de los estudiantes inscritos en el sistema educativo recibían sólo el 11,5% del total del presupuesto de educación. Por su parte, la educación superior representaba solo el 17,70% de los estudiantes inscritos para el mismo periodo y recibía el 36,2% del presupuesto (p.151).

En lo que respecta al sector salud, la trayectoria de los indicadores del gasto muestra resultados más dramáticos. De representar en la década de los 70 un promedio del 2,3% del PIB, se redujo drásticamente en los 80 hasta el 1,4% del PIB (ver tabla No.2) y hasta 1998 no pudo superar el 1,5% del PIB. Por su parte, el gasto real per cápita de ese sector ha sido muy inestable mostrando caídas sucesivas hasta el año 1998.

No obstante, el gasto en salud y educación sumaron más del 60% del gasto social total hasta el 18 de febrero 1983 cuando ocurre la devaluación del bolívar² y se hace explícita la crisis económica. Esta

2 En 1983, durante el gobierno de Luis Herrera Campins se frena la estabilidad monetaria, cuando el Gobierno aprueba un Sistema de Régimen de Cambios Diferenciales (Recadi) para restringir la libre distribución de las divisas derivadas de la renta petrolera. Hasta el 18 de febrero, día que se conoce como “**viernes negro**” se había mantenido oficialmente la estabilidad y confianza, que había caracterizado al bolívar desde la segunda década del Siglo XX, la última cotización libre con respecto al dólar fue el valor fijo de 4,30 bolívares, a partir de esa fecha, se establecieron los siguientes valores: Dólar preferencial de Bs. 4,30 para deuda pública y privada y bienes esenciales, un dólar a Bs.6 para gastos necesario pero no esenciales; y por último un dólar flotante para viajeros y gastos no indispensables; inicialmente fue de 7,50 pero mensualmente aumentaba de valor.

proporción disminuye durante el resto de la década de los ochenta, mientras que en la década de los noventa presenta aumentos, pero con grandes altibajos. *“Estas variaciones se explican en parte por los efectos de los sucesivos programas de ajuste, pero también por el surgimiento en las últimas décadas de nuevos programas y orientaciones de la política social que se ven reflejados en la composición sectorial del gasto”* (González y Lacruz, (2008:23).

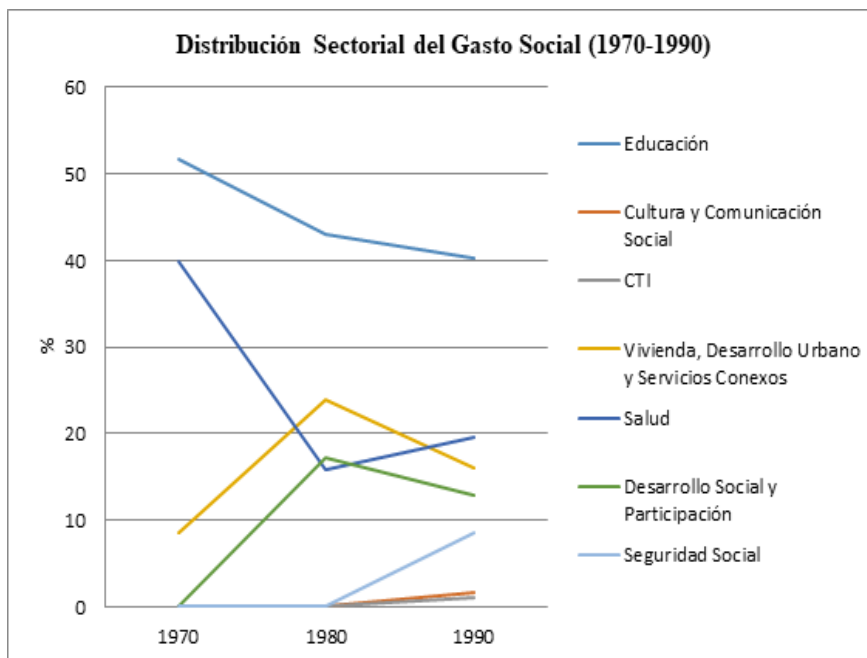
La tabla No.3 y el gráfico No.9 nos ofrecen una panorámica en cuanto al comportamiento de la distribución sectorial del gasto social en promedio en 20 años en la democracia representativa, ya tomando en consideración los otros rubros que componen el gasto social, como lo son: cultura y comunicación social, ciencia y tecnología, vivienda (desarrollo urbano y servicios conexos, desarrollo y participación y seguridad social). La lectura que se desprende de la tabla No. 3 y del gráfico No.10 es que el gasto en educación y salud representan una nítida primacía en este gasto público social en los gobiernos AD y Copei desde 1970 a 1990, y esa ha sido una característica persistente desde –al menos– los años sesenta.

Tabla No.3
Distribución Sectorial porcentual del Gasto Social (1970-1990)

Año	Educación	Cultura y Comunicación Social	CTI	Vivienda, Desarrollo Urbano y Servicios Conexos	Salud	Desarrollo Social y Participación	Seguridad Social
1970	51,7	0,0	0,0	8,5	39,8	0,0	0,0
1980	43,0	0,0	0,0	23,9	15,9	17,3	0,0
1990	40,3	1,6	1,0	16,1	19,5	12,9	8,6

Fuente: Elaboración propia. Sisov

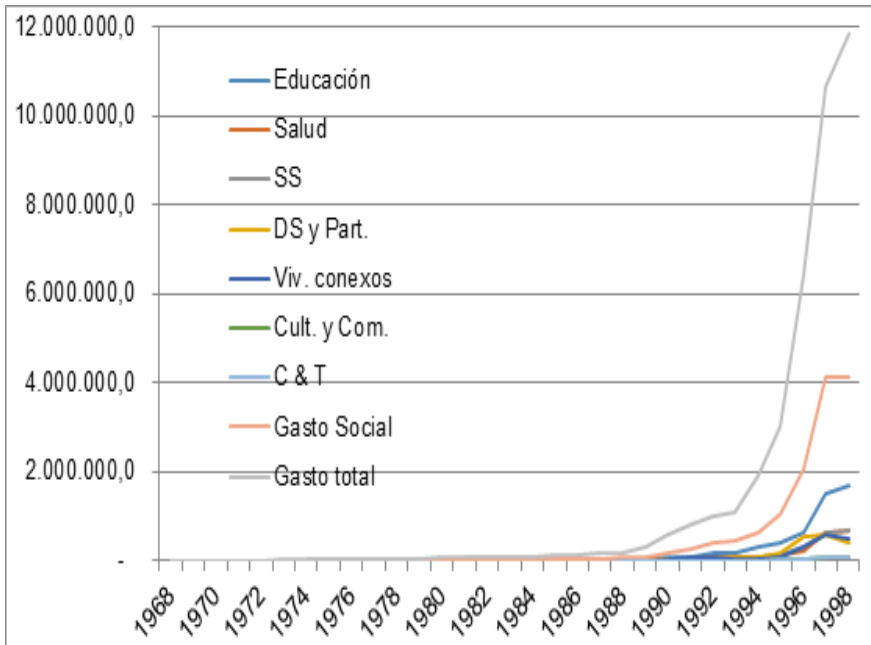
Gráfico No.9
Distribución Sectorial del Gasto Social (1970-1990)



Fuente: Elaboración propia. Sisov

Sin embargo, hacia fines del segundo gobierno de Caldera (1996-1998 en especial) se evidencia una pugna relativamente fuerte, para la definición del segundo lugar en las prioridades del gasto social, entre cuatro subsectores: salud, vivienda, seguridad social y desarrollo social. El gráfico No.10 “*amplía la visión que nos brinda su precedente y muestra cómo salud y vivienda se habían disputado el 2º lugar entre 1984 y 1993, competencia que fue relevada, entre 1994 y 1998, y que tiende a resolverse a favor de la seguridad social*” (Aponte Blank, 2006: 25).

Gráfico No.10
Clasificación sectorial del gasto social del gobierno central
(1968-1998)
(en millones de Bs. a precios corrientes)



Fuente: Aponte Blank (2006: 25)

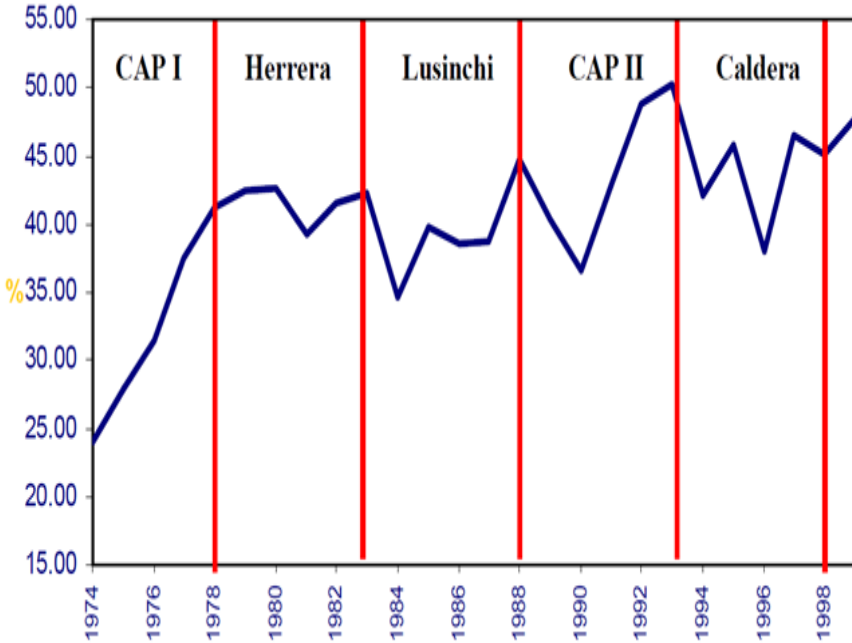
EL GASTO SOCIAL POR QUINQUENIOS PRESIDENCIALES

En el gráfico No.11 puede evidenciarse que en el nivel del gasto social ha sido afectado en períodos electorales. Este gráfico muestra la data de los sectores sociales como porcentaje del presupuesto total para los períodos 1974-1998. El gráfico evidencia que el gasto es altamente irregular, especialmente antes y después de las elecciones. Hay al menos cuatro picos en el gasto total. Todos estos coinciden con períodos de años electorales: diciembre 1978, 1983, 1988 y 1993. Un resultado de la data es que no sólo los períodos electorales pudieron

generar asignaciones adicionales a alguna partida del presupuesto social, sino que esto también generó asignaciones más grandes para el área social como proporción del presupuesto total. Incluso en aquellos años electorales en los que había restricciones fiscales el presupuesto era mucho menor, los sectores sociales pudieron haber tenido presupuestos más grandes en términos relativos. Puente (2001) señala que:

Los gobiernos de Acción Democrática han tendido a asignar más recursos al sector salud y los de Copei y Convergencia a educación (...) De acuerdo con las regresiones la afiliación político-ideológica de los partidos importa. Examinando los coeficientes de los partidos revela importantes diferencias entre programas. En términos de factores políticos, los resultados muestran crecimiento del gasto en educación en los gobiernos demócrata- cristianos (COPEI y Convergencia) o visto desde otro punto de vista, los gobiernos “adecos” tienden a disminuir los gastos en educación para aumentar los gastos en salud. La ideología partidista parece no tener efectos sistemáticos en el total del gasto social (...) (p.16).

Gráfico No.11
Gasto Social como % del presupuesto total en Venezuela
(1974-1998)



Fuente: Puente (2001:15)

En relación a estos resultados arrojados por el gráfico No. 11, el economista Puente se hace la siguiente interrogante: ¿Existe alguna evidencia de un ciclo político en la asignación de los gastos sociales?, a la que responde que al menos para las series estadísticas del gasto social en términos reales la respuesta es negativa. Sin embargo, sugiere que un análisis adicional puede ser realizado, ya que otros trabajos teóricos y empíricos al analizar los patrones de los gastos públicos en regímenes democráticos argumentan que los políticos tienden a manipular los lapsos de tiempo y las asignaciones de gasto a fin de maximizar la probabilidad de permanecer en el poder, por

lo que los incrementos en el gasto público pueden ser manipulados para coincidir con los periodos electorales; y así los intercambios presupuestarios *“son hechos para satisfacer importantes áreas electorales y el gasto se destina directamente hacia áreas que son consideradas críticas (educación y salud) para la “apuesta” de un partido o candidato”* (2001:15). En esa óptica, Aponte Blank (2015) comenta lo siguiente:

(...) aludiendo a esa 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. 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 1998. 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 (p.25)³.

Además, Aponte Blank (2015) realiza un aporte interesante en su estudio, y es que discrimina de manera minuciosa el gasto en: gasto social del gobierno central (GsGC), gasto social del gobierno general (GsGG) y gasto público total (GPT), y presenta estos 3 tipos

3 Una explicación a esta situación descrita por Aponte Blank podría ser que el viernes negro y RECADI afectaron la candidatura de R. Caldera por el voto castigo contra COPEI; en el caso de Lusinchi y su bajo gasto social operó el voto prospectivo por CAP, quien era recordado por la Venezuela Saudita de su primer gobierno.

de gastos como porcentaje del PIB según quinquenios (1969-1998)⁵, y dice al respecto, que si se revisan las estadísticas en base a este criterio -y ya no con el tradicional contraste del gobierno central-, sino el que nos brinda el gasto social del gobierno general, se puede ver que los mayores gastos se realizaron en el primer periodo de Carlos Andrés Pérez y el gobierno de Luis Herrera Campins. A lo que agrega que se evidencia cómo a pesar del descenso y posterior letargo del gasto público total, entre 1984 y 1998 el gasto social mantiene porcentajes de participación en el PIB superiores a los del primer período de Caldera, y en el caso de los segundos mandatos de Pérez y de Caldera esos porcentajes son cercanos a los del primer gobierno de Pérez y al de Herrera Campins, con los que la comparación en materia de GsGG muestra muchas similitudes. Finalmente, comenta que sería interesante constatar cómo el segundo gobierno de Caldera gastó más que el segundo de Pérez si se considera el GsGG, lo cual se contrapone con la visión tradicionalmente alimentada por el estudio del GsGC.

5 Cabe resaltar que la secuencia de los períodos presidenciales es la siguiente: Rafael Caldera (1969-1974), Carlos Andrés Pérez I (1974-1979), Luis Herrera Campins (1979-1984), Jaime Lusinchi (1984-1989), Carlos Andrés Pérez II (1989-1993), Octavio Lepage (mayo 1993-junio 1993), Ramón J. Velásquez (junio 1993-febrero 1994), Caldera II (1994-1999)

CAPÍTULO V

COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA: EDUCACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL LAS PRORIDADES

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO: UNA PANORÁMICA GENERAL

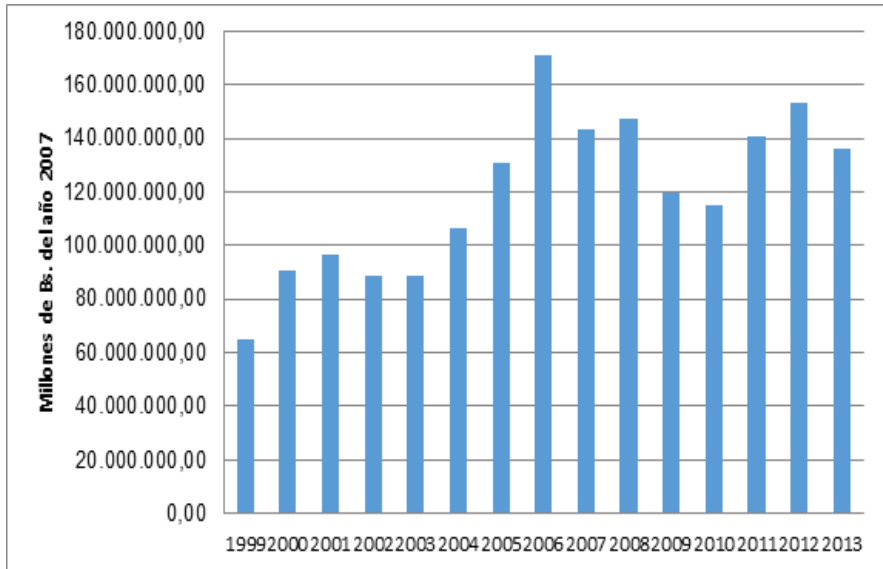
En la tabla No.4 y en el gráfico No.12 se aprecia que el gasto público total en términos reales alcanzó un nivel muy alto en 2006, para disminuir levemente en los años 2007 y 2008, y luego tener un descenso más acentuado en el 2009 y sobre todo en el 2010. Sin embargo, en los años 2011 y 2012 se produce un ascenso muy pronunciado 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”* (Aponte Blank, 2015: 6). En 2013 se produce un leve descenso del gasto público.

Tabla No.4
Gasto público real total (1999-2013)

Años	Millones de Bs. del 2007
1999	65.325.167,30
2000	90.952.393,90
2001	96.354.144,80
2002	88.812.100,30
2003	88.970.058,70
2004	106.254.381,10
2005	130.682.869,30
<u>2006</u>	<u>170.913.647,60</u>
2007	143.243.258,90
2008	147.092.015,30
2009	119.561.456,30
2010	114.762.209,40
2011	140.627.977,00
2012	153.363.627,80
2013	135.994.854,80

Fuente: Elaboración propia. Sisov

Gráfico No.12
Gasto público real total (1999-2013)



Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

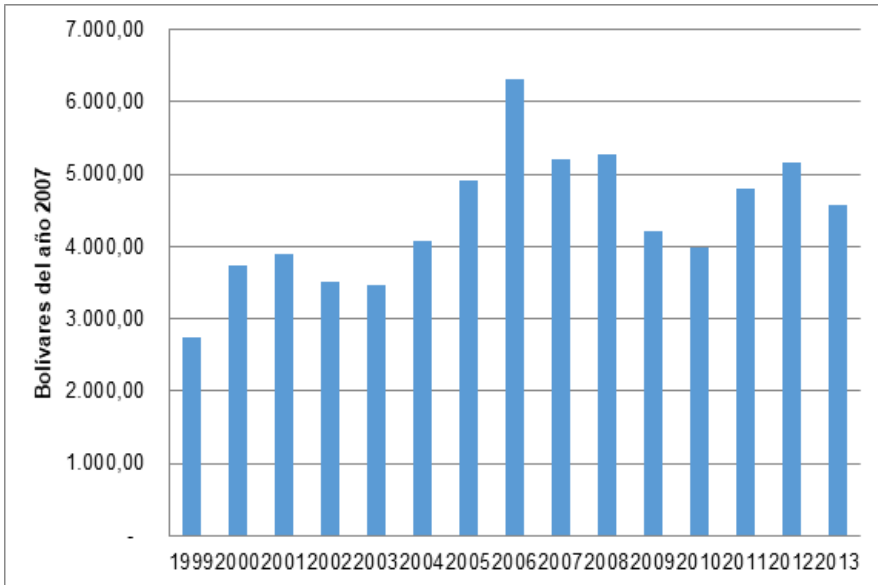
En la tabla No.5 y en el gráfico No.13 se registran el gasto público en términos reales por habitante en el período 1999-2013. Se puede observar que el valor histórico per cápita más alto corresponde al año 2006, con Bs.F 6.323,00.

Tabla No.5
Gasto público real total por habitante (1999-2013)

Año	Bolívares del año 2007
1999	2.737,00
2000	3.741,20
2001	3.890,60
2002	3.521,50
2003	3.465,40
2004	4.066,80
2005	4.917,10
2006	6.323,00
2007	5.212,00
2008	5.265,60
2009	4.212,30
2010	3.980,10
2011	4.803,20
2012	5.160,50
2013	4.565,70

Fuente: Elaboración propia. Sisov

Gráfico No.13
Gasto público real total por habitante (1999-2013)



Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LA ERA DEL “CHAVISMO”

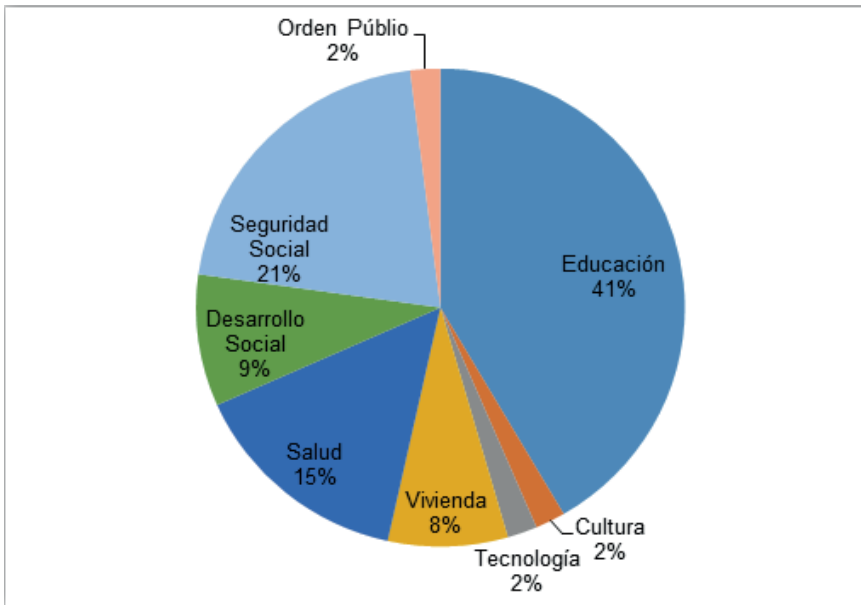
En Venezuela el gasto público social canaliza más de la mitad de los recursos financieros del Estado, lo que es una nítida muestra de su relevancia. Pero además, en el marco de los períodos presidenciales de Hugo Chávez, entre 1999 y 2012, esa importancia se acentuó por la alta prioridad que el régimen político le atribuyó a lo social. Aponte Blank (2015) señala 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. El sociólogo identifica dos fases básicas en materia de

gasto público social en los períodos presidenciales de Hugo Chávez, fases que coinciden genéricamente con las dos etapas que distinguen al conjunto de la gestión social bajo esos mandatos.

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 (p.6).

En particular, el gasto público social ha sido el indicador más publicitado tanto por el fallecido Hugo Chávez como por su sucesor Nicolás Maduro, refiriéndose a la inversión en materia social como uno de los grandes logros de la Revolución Bolivariana. *“En 1999 la participación de los sectores sociales en el presupuesto total fue del 47%, uno de los niveles más altos de esta partida presupuestaria durante las últimas dos décadas”* (Puente, 200:4), de los cuales educación absorbió el 41% del presupuesto del sector social y 18.37% del presupuesto total de la Nación (obsérvese el gráfico No.14). La seguridad social ocupa el segundo lugar en la asignación de recursos (21% del presupuesto del sector; y en tercer lugar se ubica el sector salud, con una participación del 15%. social). Esta situación se mantendrá a partir del 1999 en adelante, debido a la importancia que se otorga a este renglón a en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela a la inversión en el área social.

Gráfico No.14
Distribución de los Presupuestos Sociales en 1999



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto de 1999. ONAPRE

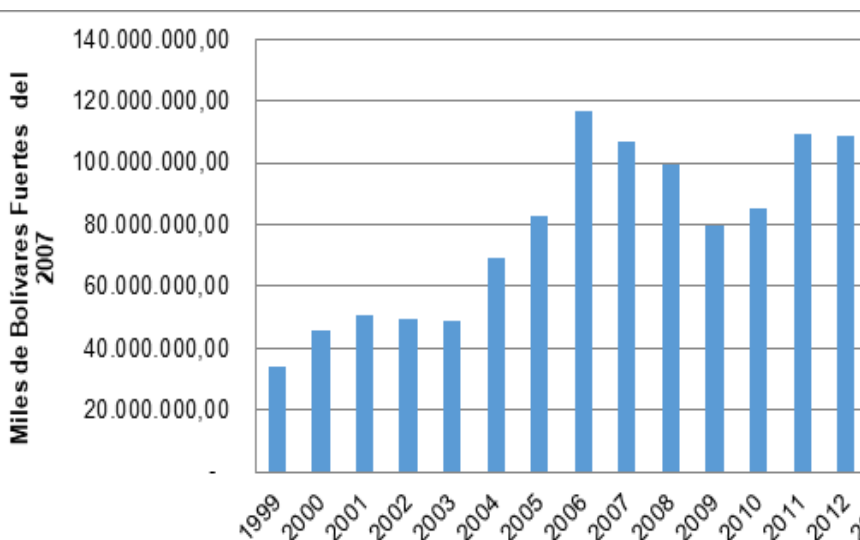
Al observar cuál ha sido la participación del gasto social en el conjunto del gasto público total, encontramos que también hay una tendencia ascendente en este indicador. En el período 1999-2003, a pesar de las fluctuaciones, podemos observar que se registra un crecimiento significativo del gasto social. A partir del año 2004, dicho gasto presenta un creciente aumento que se mantendrá hasta el año 2008, donde la crisis financiera mundial y la consecuente caída del precio de los hidrocarburos en el mercado internacional, modificarán esta tendencia. Luego en los años 2011 y 2012 el gasto social alcanza sus mayores erogaciones, para después un leve descenso en las cifras en 2013, tal como se muestra en la tabla No. 6 y en el gráfico No. 15.

Tabla No.6
Gasto Público real total en gasto social (1999-2013)

Año	Miles de BsF. del año 2007
1999	34.053.532,90
2000	45.961.915,10
2001	50.932.808,60
2002	49.253.895,00
2003	49.144.400,60
2004	69.519.139,70
2005	82.982.203,70
<u>2006</u>	<u>117.019.821,70</u>
2007	106.915.684,60
2008	99.481.097,90
2009	79.790.456,90
2010	85.344.093,40
<u>2011</u>	<u>109.281.813,00</u>
<u>2012</u>	<u>108.548.183,10</u>
2013	87.441.553,90

Fuente: Elaboración propia. Sisov

Gráfico No.15
Gasto público real total en gasto social (1999-2013)



Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob).

En la tabla No.7 y en el gráfico No.16 se registra el gasto público total en gasto social per cápita en términos reales. En primer lugar, podemos visualizar que el gasto social per cápita a precios del 2007 alcanzó su nivel máximo en 2006, con Bs. de 4.329,2. En ese sentido, Aponte Blank (2015) comenta que pese a las fluctuaciones que pueden observarse en el período 1999-2003, el gasto social per cápita ya registraba un crecimiento significativo, puesto que el promedio anual de las erogaciones sociales reales por habitante para ese período ya superaba al de todos los gobiernos que precedieron a Hugo Chávez, pero sugiere el sociólogo que 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 2007) 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” (p.10).

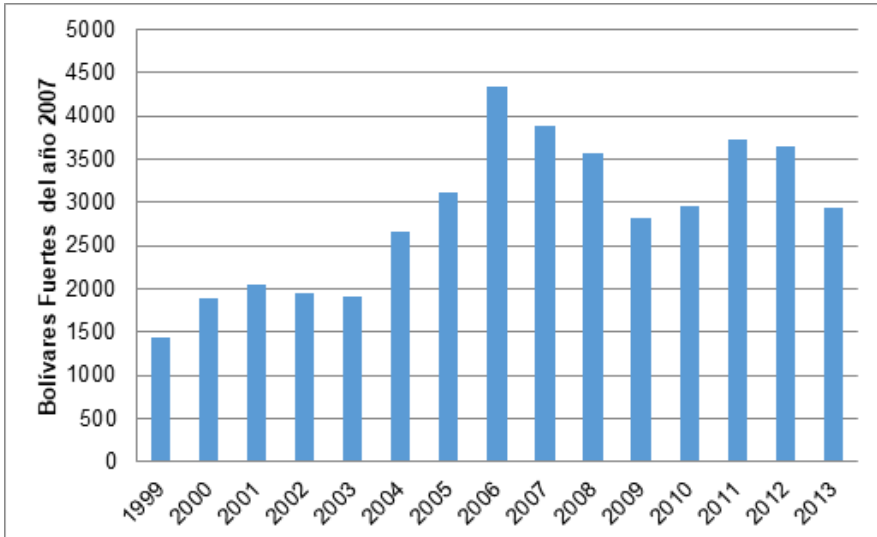
Tabla No.7
Gasto público real total en gasto social por habitante (1999-2013)

Año	Bolívars Fuertes del año 2007
1999	1426,8
2000	1890,6
2001	2056,6
2002	1953,0
2003	1914,2
2004	2660,8
2005	3122,3
<u>2006</u>	<u>4329,2</u>
2007	3890,2
2008	3561,2
2009	2811,1
2010	2959,9
<u>2011</u>	<u>3732,6</u>
<u>2012</u>	<u>3652,5</u>
2013	2935,6

Fuente: Elaboración propia. Sisov

Gráfico No.16

Gasto público real total en gasto social por habitante (1999-2013)



Fuente: Elaboración propia. Sisov

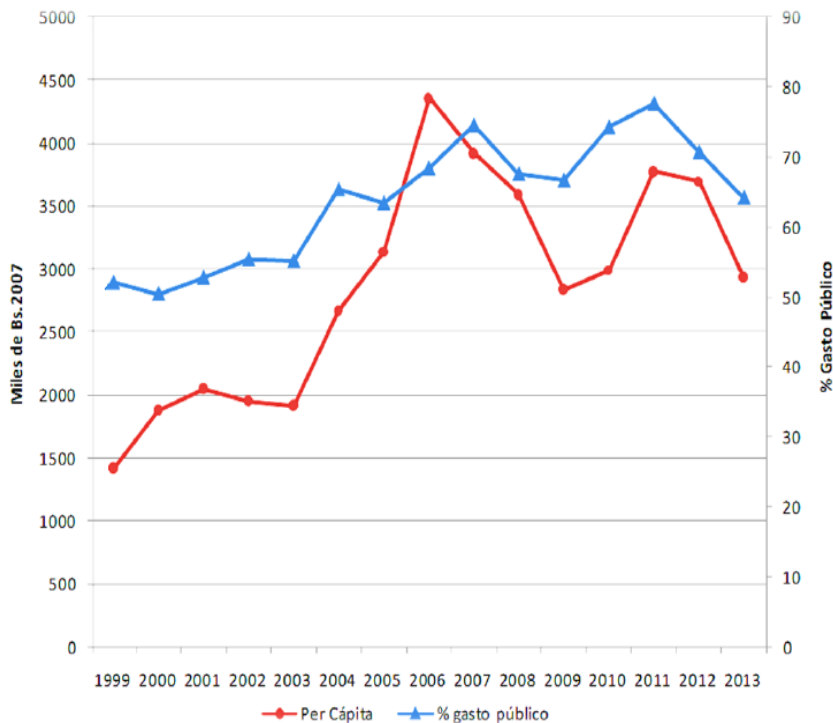
En cuanto al gasto social per cápita en los años en los años 2014 y 2015, Aponte Blank (2016) sostiene que el gobierno quiere mantener el gasto público social en el alto nivel que lo caracterizó durante los años de la bonanza petrolera, pero el modelo rentista-estatista en crisis lo impide, por lo que el gasto social real por habitante muestra un descenso moderado en 2013-14, y, luego, una caída severa a partir de 2015. *“Sin una reorientación efectiva de aquel modelo, no se avizora una recuperación relativamente pronta y sostenible de dicho gasto”* (110). El sociólogo explica esta situación en los siguientes términos:

(...) de acuerdo con los datos oficiales preliminares de la Oficina Nacional de Presupuesto (Onapre), en el 2015 el gasto social real por habitante (en Bs. de 2007) retrocede muy drásticamente, en más de la mitad de su cuantía, con respecto al 2014: en el caso del GG (gobierno general) pasa de Bs. 2.743 a 1.241 y en el del GC (gobierno central) de Bs. 2.264

a 1.033, situándose en valores inferiores a los de los registros del año 2004 (Bs. 2.447 y 1.691, respectivamente) que son una especie de umbral simbólico del comienzo de la etapa estelar del gasto social durante las gestiones chavistas (...) En el complicado contexto económico-fiscal que está atravesando nuestro país, el descenso del gasto social real por habitante en el 2015, parece anunciar un deterioro mayor para los años subsiguientes, por lo que es probable que para el 2016/17 –en un escenario moderado– ese gasto pueda retroceder a valores cercanos a los de los años noventa, agravando una regresión socio-económica que no parece estar planteada hoy, con esa intensidad, en casi ningún otro país de América Latina(...) Podría pensarse que la caída del GS real por habitante del año 2015 en adelante es producto de una desatención fiscal hacia el sector social por parte del Gobierno. Pero, al revisar el porcentaje del gasto público que se destina a lo social vemos que no se trata de que el Gobierno haya perdido interés o disminuido su valoración hacia lo social puesto que –en medio de fluctuaciones menores– le sigue destinando en estos últimos años porcentajes parecidos del gasto público total (entre 55 y 60 %). Así mismo, aunque no disponemos de datos actualizados, tampoco el porcentaje que representa el gasto social en el PIB debe registrar disminuciones significativas (p.112-113).

Asimismo, al representar el gasto social per cápita como porcentaje del gasto público –tal como se muestra en el gráfico No.17–, podemos visualizar que este crecimiento no es estable; y que por el contrario, presenta picos en momentos concretos, especialmente en las coyunturas electorales (claramente, en los años 2006 y 2012, de elecciones presidenciales). Durante el período también se observan períodos de caída del gasto per cápita, como entre los años 2006 al 2009, *“lo cual muestra que a pesar de una tendencia global al aumento que probablemente está asociada a las orientaciones políticas del gobierno, la inversión pública en el área social ha mostrado una alta volatilidad durante el período”* (González y Ponce, 2015:18).

Gráfico No.17
Gasto social per cápita y como porcentaje del gasto público
(1999–2013)



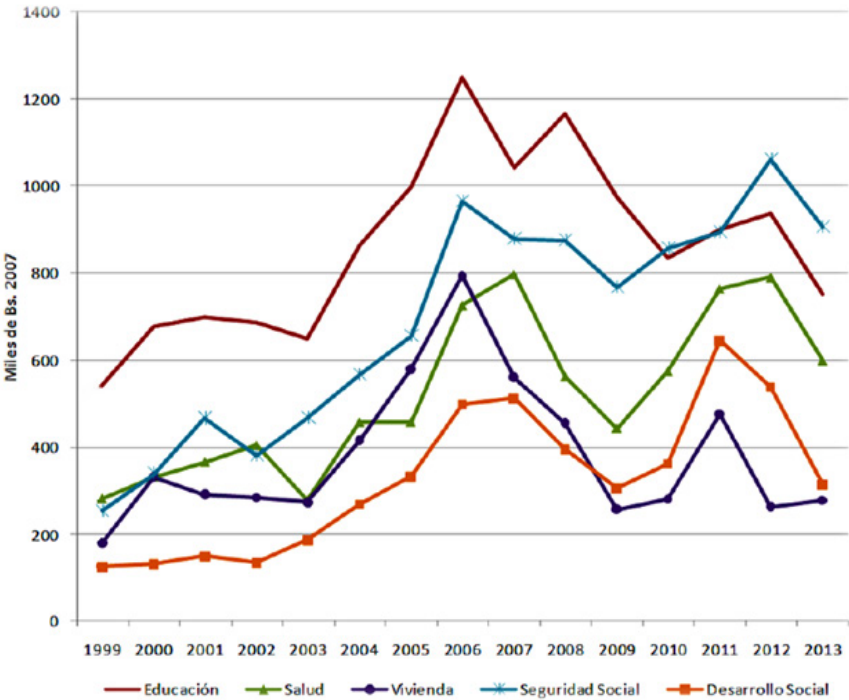
Fuente: Ponce y González (2015: 18)

EL GASTO SOCIAL POR SECTORES: EDUCACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL LAS MAYORES EROGACIONES

La información sobre las tendencias del gasto social por sectores se presenta en el gráfico No.18. El gasto por sectores muestra también una oscilación importante, caracterizado por altas y bajas a lo largo del período. En términos generales, se observa una tendencia al aumento entre los años 1999-2006, cuando la mayoría de los componentes registran la mayor magnitud, excepto salud y desarrollo social cuyo

mayor volumen de recursos ocurre en el 2007. A partir de ese año, se observa un descenso en forma irregular hasta el año 2009. Los años 2010-2011 se caracterizan por alzas generalizadas de todos los componentes, que caen en los finales años de la serie nuevamente, destacando de manera especial el gasto en educación. Sobre estas fluctuaciones descritas del gasto social por sectores, González y Ponce (2015) comentan que

Gráfico No.18
Gasto Social por sectores 1999-2013



Fuente: Ponce y González (2015: 20)

Estas fluctuaciones no se comportan de la misma manera en todos los componentes del gasto social, encontrando a lo largo de toda la serie sectores que adquieren preponderancia en detrimento de otros que en términos comparativos descienden en cuanto al porcentaje del gasto que capitalizan. Encontramos así que mientras en 1997 el gasto en educación duplicaba el gasto en las áreas de salud y seguridad social, estos dos últimos mostraron un notable incremento en el período, especialmente hasta el año 2007. A partir de ese momento, ambos presentan tendencias distintas: el gasto en seguridad social presenta una caída menor entre este año y 2009 y retoma con rapidez su tendencia creciente hasta convertirse en el sector con mayor gasto per cápita a partir de 2012. En el caso del sector salud, la caída entre 2007 y 2009 y a partir de 2010 es mucho más pronunciada y queda al final del período en el tercer puesto por su magnitud en el conjunto de gasto social (p.21).

El gasto en vivienda y en desarrollo social y participación muestran igualmente amplias variaciones, por lo que parecen tan vulnerables como el gasto en salud en momentos de crisis económica. En el caso de educación, mientras el monto del gasto se mantiene relativamente más estable que los sectores restantes entre 2007 y 2009, a partir de 2010 presenta un abrupto descenso que lo lleva a perder su lugar tradicional como principal rubro del gasto social. Entretanto, el gasto en cultura y comunicación así como ciencia y tecnología reportan un nivel de gasto muy inferior al de los sectores restantes; por ejemplo, para ilustrar esta diferencia de magnitudes en relación a los montos en miles de bolívares per cápita del gasto en el 2013, se observa que mientras en educación son 751,9, en Cultura y comunicación es 62,4 y en ciencia y tecnología es 22,5.

EL GASTO SOCIAL ACORDADO EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO POR SECTORES

En la Ley de Presupuesto Nacional 2008¹, el gobierno central

1 La Ley de Presupuesto 2008 en su exposición de motivos plantea que

acordó un total de Bs.F.137,6 millardos. De ese monto, 47%, es decir, Bs.F.64,7 millardos, fueron dirigidos a los sectores sociales; 9% (Bs.F.12,1 millardos) fue destinado a los sectores productivos; y el 45% restante (Bs.F.60 millardos) fue dirigido a sectores generales o a gasto no clasificable en forma sectorial. El monto total del gasto social fue repartido así: 40,7% a educación (Bs.F.25.8 millardos); 27,7% (Bs.F.17,6 millardos) a seguridad social, 13,9% (Bs.F.8,8 millardos) a salud; 11,4% (Bs.F.7,2 millardos) a desarrollo social y participación; 2,3% (Bs.F.1,4 millardos) a vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos; 1,7% (Bs.F.1,1 millardos) a ciencia y tecnología; y, finalmente, 2,3% (Bs.F.1,5 millardos) a cultura y comunicación social (Ver tabla No.8).

“el excedente de los recursos petroleros será revertido sobre toda la población, ya sea por ejecución directa de la empresa Petróleos de Venezuela (Pdvsa), a través de los recursos que recibe el Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden, S.A), de los excedentes de la industria petrolera y de las reservas internacionales que ella misma genera. Este mecanismo permite financiar el gasto en infraestructura, inversión social y productiva, y la amortización de deuda pública; con el propósito de incrementar la disponibilidad de factores económicos y constituye la verdadera siembra del petróleo, mediante la dotación integral del venezolano en pro de las generaciones futuras. Adicional a estos canales, se activa el financiamiento de los consejos comunales, como un mecanismo más efectivo para la aplicación de los recursos, sobre las necesidades detectadas directamente por la sociedad. Este mecanismo permitirá atacar los problemas coyunturales de las comunidades, y a la par enseñar a la comunidad la planificación de proyectos, que pueden avalar el desarrollo de infraestructura local en el mediano plazo.

Tabla No.8
Presupuesto nacional 2008: Distribución del Gasto Social

Sector	Millones de Bs. F	%
<u>Educación</u>	<u>25.806,7</u>	<u>41</u>
<u>Seguridad Social</u>	<u>17.612,6</u>	<u>28</u>
Salud	8.837,4	14
Desarrollo Social y Participación	7.222,7	11
Vivienda y Desarrollo Urbano	1.437,4	2
Ciencia y Tecnología	1.067,0	2
Cultura y Comunicación Social	1.475,3	2
Total	63.459,10	100

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2008

La Tabla No.9 contiene los montos asignados en el presupuesto nacional misiones y programas sociales del gobierno y monto asignado en el presupuesto nacional del año 2008.

Tabla No.9
Misiones y Programas Sociales del Gobierno y monto asignado en el presupuesto nacional del año 2008

Programas ordinarios	Millones de Bs. F
Pensiones de vejez (IVSS)	7.886,9
Proyecto alimentario escuelas bolivarianas	902,6
Subsidio pasaje estudiantil (Fontur)	600,0
Instituto Nacional de Servicios Sociales	592,2
Convenios de Cooperación	379,1
Hogares de cuidado diario	316,5
Instituto Nacional de Nutrición	309,8
Boticas Populares y SUMED	114,7

Subsidio pasaje estudiantil (Cametro)	66,0
Proyectos del Fondo Único Social	29,3
Misiones con monto en el Presupuesto	
Proyecto Social Especial	2.328,2
vivienda y Hábitat	2.196,6
Ribas	822,1
Misión Alimentación: Pesa	754,5
Sucre	744,8
Misión Alimentación: Proal	552,9
Negra Hipólita	401,8
Robinson	281,2
Madres del Barrio	215,0
Barrio Adentro	198,8
Identidad	118,5
Milagro	36,0
Barrio Deportivo	31,7
Vuelvan Caras	19,2
Plan Bolívar 2000	13,0
Piar	2,1
Monto total asignado Presupuesto 2008	19.913,5

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2008

Asimismo, en términos de bolívares corrientes asignados, los sectores educación y seguridad social representaron la mayor proporción en la Ley de Presupuesto para los años 2009, 2010 y 2012 (tendencia que se viene registrando desde 1999 en orden de asignación de recursos, la cual ha sido una de las modalidades del chavismo en cuanto a las prioridades del gasto social). Tal como se recoge en la tabla No.1

Tabla No.10
Ley de Presupuesto de los años 2009/2010 /2011: Distribución
del gasto social
(millones de Bs.F)

	LP2009	LP2010	LP2011
<u>Educación</u>	<u>30.496,1</u>	<u>29.051,9</u>	<u>30.494,0</u>
<u>Seguridad Social</u>	<u>21.255,0</u>	<u>19.691,5</u>	<u>22.255,3</u>
Salud	12.028,2	13.896,6	17.931,5
Desarrollo Social y Participación	7.128,9	6.222,9	15.917,2
Cultura y Comunicación Social	3.353,3	1.452,2	1.578,5
Vivienda, Desarrollo Urbano y Servicios Conexos	1.232,8	1.371,3	1.729,7
Ciencia y Tecnología	1.886,1	1.204,6	1.215,8
Total	77.380,4	72.891,0	91.122,0

Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de los años 2009/2010/20111

LA INVERSIÓN SOCIAL CON EL MADURISMO EN LAS LEYES DE PRESUPUESTO (2013-2019)

De acuerdo a Ley de Presupuesto de 2013 (LP2013) la inversión social en Venezuela continuó su tendencia al alza para ubicarse en 147 mil 807,9 millones de bolívares, lo que representó 37,3% del presupuesto 2013 y un ascenso de 27% con respecto a los 115 mil 717 millones de bolívares asignados para el área social en 2012. La LP2013 se ubicó en 396 mil 406,75 millones de bolívares. De los recursos estimados para el gasto de inversión social, por ingresos ordinarios correspondieron 125 mil 382,2 millones de bolívares; a través de proyectos por endeudamiento se contemplaron 4 mil 625,7 millones de bolívares y por gestión fiscal, 17 mil 800 millones de bolívares. El monto destinado a los sectores sociales quedó distribuido de la siguiente manera (obsérvese la tabla No.11 y la figura No.1).

Tabla No.11
Presupuesto 2013 (Inversión social) (en MM de Bs.)

	2013	
<u>Educación</u>	46.157,4	
<u>Seguridad Social</u>	39.307,9	
Salud	31.644,5	
Desarrollo Social y Participación	19.505,7	
Vivienda y Desarrollo urbano	5.920,6	
Cultura y Comunicación Social	3.260,1	
Ciencia y Tecnología	2.011,7	
Total	147.807,9	115.115,0

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2013

- **Educación:** De la porción destinada para inversión social, la mayor cuota se la llevó el área educativa, con 11,7% del presupuesto, que equivale a 46 mil 157,4 millones de bolívares o 2,5% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. La LP2013 en su exposición de motivos puntualiza que en 2013 continuará la universalización de la educación asegurando la permanencia y prosecución en el sistema educativo, ampliando la infraestructura educativa y la dotación escolar y fortaleciendo la educación ambiental.
- En materia de seguridad social se destinaron 39.307,9 millones de bolívares, que representan 9,9% del presupuesto. *“En esta área es de relevancia el aporte a los pensionados, que han pasado de 387 mil venezolanos en 1998 a 2,14 millones en 2012”* (LP2013).
- Para salud se destinaron 31.644,5 millones de bolívares; es decir, 8% del monto total del presupuesto, *“con el objetivo de*

consolidar el Sistema Público Nacional de Salud” (LP2013).

- Desarrollo social y la participación, ítem referido a la lucha contra la pobreza y a los mecanismos de organización popular, se asignaron 19 mil 505,7 millones de bolívares, o 4,9% del presupuesto. De acuerdo con la LP2013, entre los objetivos medulares de la inversión en el área están la construcción de un Sistema de Prevención, Protección y Seguridad Social, así como la promoción de la corresponsabilidad del pueblo organizado en la lucha por la erradicación de la pobreza.
- Para vivienda y desarrollo urbano: **Misión Vivienda a segunda fase:** se contemplan 5.920,6 millones de bolívares por vía presupuestaria, que representan 1,5% del monto total del presupuesto nacional. A estos recursos se le suman las asignaciones del Fondo Simón Bolívar, que alimenta la Gran Misión Vivienda Venezuela. Este ambicioso programa de construcción, nacido en 2011, recibió en sus dos primeros años casi 60 mil millones de bolívares. En la LP2013 se indica que se desarrollará la segunda fase de la Gran Misión Vivienda Venezuela, para abatir definitivamente el déficit habitacional acumulado, con prioridad para las familias de escasos recursos, las que viven en refugios y los sujetos de atención especial.
- Para proyectos de cultura y comunicación social se asignaron 3 mil 260,1 millones de bolívares (0,8% del presupuesto). En ese sentido, la LP2013 apunta que se prevé aumentar la infraestructura cultural a disposición del pueblo, impulsar las redes de las organizaciones de base comunitarias culturales y estimular la producción y distribución de bienes culturales a escala nacional.
- Ciencia y tecnología recibieron, vía presupuestaria, 2.011,7 millones de bolívares (0,5% del presupuesto). El propósito de estas asignaciones de acuerdo a la LP2013 es desarrollar una actividad científica asociada a la producción, garantizar

el acceso a las telecomunicaciones y tecnologías de la información y la creación de una Red Nacional de Parques Tecnológicos.

Figura No. 1
Presupuesto 2013 (Inversión social)



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2013

Finalmente, en cuanto a las misiones la LP2013 destaca que se profundizará la esencia del modelo humanista y la justicia social que impulsa la Revolución Bolivariana, incrementando la participación protagónica del pueblo en las misiones, que son los programas sociales destinados a atender necesidades específicas de la población. Para estos planes se destinarán 5.886,2 millones de bolívares, entre

las cuales destacan: La Misión Alimentación, que garantiza el acceso a los productos de la cesta básica a precios justos a través de la red *de* distribución del Estado, Barrio Adentro (como parte del sistema público nacional de salud), Madres del Barrio, que atiende a las madres en pobreza extrema; y la Misión Sucre, que promueve la municipalización de la educación universitaria. El documento señala que *se* ampliará la inversión en beneficio de los venezolanos y se consolidarán, redimensionarán, crearán y desarrollarán las grandes misiones bolivarianas socialistas, ya que constituyen un instrumento revolucionario de nivel superior que permiten profundizar la construcción de la justicia social. Las grandes misiones nacieron en 2012 y contemplan un esfuerzo de articulación aun mayor que el de las misiones.

En la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2014 el monto se fijó en 552.632,6² millones de bolívares, mediante la cual el Ejecutivo Nacional previó una inflación entre 26% y 28% y una estimación de un crecimiento del Producto Interno Bruto del 4%. Además, se realizó con base a un cálculo promedio de 60 dólares por barril *“para mantener una expectativa conservadora sobre la evolución de los precios internacionales del crudo”* (LP2014). Entre algunos aspectos sociales que destacan la LP2014 resaltan:

- Un incremento de 37,3% a 46,07% de inversión en el área social.
- Fortalecer la producción social con la creación de 400

2 La Comisión de Finanzas de la AN aprobó 13 créditos adicionales por un total de Bs. 94.944 millones. El gasto total del Gobierno alcanzó esta semana la cifra histórica del billón de bolívares. Durante el año 1992, en la gestión del ex presidente Carlos Andrés Pérez, el presupuesto de la Nación también llegó a un monto similar, sin embargo, con el actual, el de 2014, se podría estar hablando del trillón de bolívares, de no haberse ejecutado en 2008 la reconversión monetaria que eliminó los tres ceros a la moneda. Con la aprobación de los créditos adicionales por parte de la Asamblea Nacional durante el transcurso de 2014 por Bs. 508.917 millones, el presupuesto de la Nación suma los Bs. 1.061.549 millones. Este monto representa un aumento de 93% con respecto al gasto que se presupuestó para el ejercicio fiscal de 2014 de Bs. 552.632 millones. Ahiana Figueroa:

comunas que trabajarán en base al Sistema de Participación Comunal.

- Atender a 8 mil 600 personas con discapacidad figuran en el proceso gubernamental.
- La cantidad de 15,4 millones de bolívares fueron destinados a la inclusión progresiva de 116 mil 813 trabajadores al régimen prestacional.
- Aprobación de un 56,5 millones para formar a 4.000 estudiantes en la modalidad de las artes y capacitar a 5.000 en el trabajo cultural comunitario.
- Fortalecer el Esquema Nacional de Inmunizaciones para atender a 8 millones 947 mil 572 personas y establecer políticas de formación para los integrantes del Sistema Público Nacional de Salud, en el que 1.350 estudiantes serán beneficiados.
- Garantizar la alimentación: Los órganos económicos de la nación estipulan en el plan fiscal la consolidación de los sectores alimentación, trabajo y seguridad social. Se emplearán 1.120 millones de bolívares para favorecer las 6.000 casas de alimentación que existen en el país a través de Fundaproal (Fundación Programa Alimentos Estratégicos) y se distribuirán en la red Mercal 14 rubros alimentarios de primera necesidad a precios subsidiados mediante la corporación Casa (Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas), a la cual se le asignará la cantidad de 3.138,2 bolívares, con el fin de ampliar las metodologías de inclusión social en el año 2014, según lo establece el Plan de la Patria. Con el presupuesto 2014 se consolida la seguridad,

Créditos adicionales llevan el presupuesto 2014 al billón de bolívares, Caracas, diario El Mundo, 12 de noviembre de 2014, p.3. [También disponible en: <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/parlamento/creditos-adicionales--llevan-el-presupuesto-2014-a.aspx>].

la alimentación y la educación para el pueblo revolucionario (LP2014).

En la Ley de Presupuesto 2015³ el Gobierno nacional siguió dando prioridad en la asignación de recursos al sector social del país. En ese sentido, al área social fueron destinados 274 millardos de bolívares —un 37,7% del total que se ubica en Bs. 741,7 millardos—; mientras que el sector productivo, el que mueve la economía, recibió apenas 54 millardos; es decir, cinco veces menos. De los 54 millardos de bolívares del sector productivo, el grueso se lo llevó Transporte y Comunicaciones con Bs. 17,5 millardos, relegando al tercer lugar a Energía, Minas y Petróleo, que es el sector del que depende toda la economía venezolana, con Bs. 11,7 millardos. El segundo sector productivo que más recibió recursos es Industria y comercio con Bs. 15,5 millardos, y el agrícola quedó en el cuarto lugar con Bs. 8,5 millardos. Y el que menos recibió es el sector turismo con Bs. 633 millones. De acuerdo a la figura No.2, los sectores sociales que tendrán más recursos asignados son:

1. Educación, con 95,1 millardos de bolívares, de los cuales Bs. 54 millardos irán al Ministerio de Educación, y 38,8 millardos serán destinado al Ministerio para Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología.
2. Le sigue el sector de Seguridad social con Bs. 90,7 millardos. El monto asignado en este sector será destinado básicamente al pago de pensiones y jubilaciones, asistencia social-económica al personal pensionado y jubilado, aportes al Ivss, al Ipsfa y al Ipasme, entre otros.

3 El artículo 2 de la LP2015 contempla que “los recursos derivados de las contribuciones especiales previstas en la presente Ley se utilizarán, preferentemente, para garantizar el financiamiento de las Grandes misiones creadas por el Ejecutivo Nacional, así como en proyectos de infraestructura, vialidad, salud, educación, comunicaciones, agricultura, alimentos y en general para el desarrollo del sector productivo nacional, entre otros”. Y en el Artículo 5 dice que: “El Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden) será el beneficiario de las contribuciones especiales previstas en la presente Ley”.

3. La salud es tercer sector social con más recursos, al contar con Bs. 54,4 millardos⁴.
4. En tanto, al área de vivienda solo le fueron asignados 5,7 millardos de bolívares; sin embargo, los recursos destinados a la Misión Vivienda, mayoritariamente, provienen de los fondos extrapresupuestarios con los que cuenta el Gobierno, como el Fondo Chino, Miranda o Fondo Independencia, que se nutren con los excedentes petroleros.

4 El Proyecto de Presupuesto 2015 en la exposición de motivos en el Capítulo 6 señala que en el ejercicio fiscal 2015 se incrementará la inversión social “profundizando la revolución de las misiones socialistas para la construcción de la nueva sociedad”; puntualiza además entre los objetivos, que el Gobierno se fijó “reforzar el Sistema Público Nacional de Salud, sobre la base de la profundización de Barrio Adentro; fortalecer la Misión Barrio Adentro, mediante la consolidación de la Red Integrada de Salud, con la atención integral y continua, y mejorar más el sistema de protección social y seguridad social”.

Figura No 2
Presupuesto 2015. Clasificación sectorial del gasto

MILLONES DE BOLÍVARES	TOTAL	PARTICIPACIÓN (%)	PIB (%)
Sectores Sociales	279.542	37,7	8,2
Educación	95.189	12,8	2,8
Vivienda/ Desarrollo Urbano	5.710	0,8	0,2
Salud	54.462	7,3	1,6
Desarrollo Social y Participación	24.207	3,3	0,7
Seguridad Social	90.775	12,2	2,6
Cultura y Comunicación Social	6.318	0,9	0,2
Ciencia y Tecnología	2.881	0,4	0,1
Sectores Productivos	54.038	7,3	1,5
Agrícola	8.565	1,1	0,2
Transporte y Comunicaciones	17.556	2,4	0,5
Industria y Comercio	15.569	2,1	0,4
Energía, Minas y Petróleo	11.715	1,6	0,4
Turismo y Recreación	633	0,1	

Fuente: elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2015

La Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2016 (LP2016)⁵, que asciende a **1 billón 548.574 millones**, representa un crecimiento de 108% con respecto al 2015, en ese sentido, más del 42 por ciento de este presupuesto irá destinado a la inversión social “*para continuar los avances y logros sociales para todos y cada uno de los venezolanos*” (LP2016). El monto calculado para la

⁵ Durante sesión ordinaria de la Asamblea Nacional el ministro de Economía, Finanzas y Banca Pública, R. M. Torres, presentó el proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2016. En el documento, queda establecida una

inversión social quedará distribuido de la siguiente manera:

- Educación: 212 mil 872 millones de bolívares.
- Seguridad social: el monto será de 237 mil 423 millones.
- Salud: 109 mil 32 millones a los proyectos de salud
- Desarrollo social y participación: 52 mil 865 millones.
- Vivienda y desarrollo urbano: 13 mil 520 millones
- Cultura y comunicación social: 13 mil 80 millones
- Ciencia y tecnología: 4 mil 97 millones

El presupuesto 2016 para las Misiones y Grandes Misiones se estableció en 42.604 millones de bolívares, lo que significa un incremento de 25% con respecto a lo que se fijó inicialmente para 2015, de Bs. 34.044 millones, los programas que más recibirán

proyección de desembolsos por parte del Gobierno Central de Bs. 1 billón 548.574 millones **(108,79% más que el período anterior)**, mientras que el financiamiento, fruto de la naturaleza deficitaria del ejercicio presupuestario, se estima alcanzará el monto de Bs. 124.449 millones, es decir, **una brecha del 8,03 %**, pues según el funcionario, solo de esta manera se puede asegurar la continuidad de planes de inversión social y distintos proyectos estratégicos (...) “Preocupa cómo se encuentran distribuidos los ingresos de acuerdo a su fuente de origen: de los 1.4 billones de bolívares que conforman la totalidad de los desembolsos, Bs. 216.581 millones corresponden a los ingresos de la actividad petrolera, mientras que los ingresos no petroleros alcanzan los **Bs. 1.207.544 millones, es decir el 77,98% de los ingresos previstos**. Marcos Torres acompañó estas cifras afirmando que se ampliaría la fiscalización tributaria, a la vez que se buscaría aumentar a la base de los contribuyentes, aunque aumentos en el IVA y otros impuestos no fueron descartados. *Para el mes de octubre, los créditos adicionales sumados al presupuesto estimado del año 2015 ya totalizaban los Bs. 1.45 billones, por lo que se estima el ejercicio fiscal 2016 busque cubrir las deficiencias nuevamente a través de esta herramienta de financiamiento. Destaca, sin embargo, que el ajuste interanual sea superior al 100%, mientras que las variaciones pasadas se encontraban entre los rangos de 20 y 30%, siendo esto un reconocimiento forzado de la realidad inflacionaria del país.* [**Presupuesto Nacional 2016: ¡El Gobierno necesita más de tu dinero!. Observatorio Gasto Público CEDICE** Ramón Rey / Sary Levy-Carciente <http://cedice.org.ve/observatoriogastopublico/?p=356>]

recursos en 2016 son:

1. Misión Barrio Adentro con Bs. 11.109 millones, la cual obtendrá financiamiento por parte del Despacho de la Presidencia (Bs. 2.252 millones) y del Ministerio de la Salud (Bs. 8.856 millones).
2. Misión Alimentación, que contará con Bs. 9.146 millones. Estos fondos financiarán la producción, procesamiento, almacenamiento, comercialización y distribución de alimentos. Así mismo, serán invertidos en la adquisición de equipos para la operatividad diaria en las instalaciones de centros de distribución, plataformas, abastos y grandes abastos. Por otra parte, la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas, S.A. (Casa) tendrá un aporte de Bs. 5.365 millones para la compra de alimentos tanto nacionales como importados, para ser distribuidos a través de la Red Mercal.
3. Madres del Barrio con Bs. 5.711 millones,
4. Misión Sucre con Bs. 3.742 millones,
5. Misión Negra Hipólita, con Bs. 1.607 millones.

El aumento de estos planes referidos a las Misiones y Grandes Misiones para 2015 fue de 33,8%, mientras que en 2014 creció 186,2% con relación al año 2013. Finalmente, los excedentes de 2015 serán invertidos en materia social en 2016 mediante el decreto No. 2.185⁶ promulgado por el Presidente Nicolás Maduro. No obstante, para el presupuesto de la Nación 2017 se destinaron 8 billones 479 mil 301 millones de bolívares, cifra que representa 447,6% más que en 2016. Este presupuesto fue calculado en base a un barril petrolero de 30 dólares. Asimismo, el 73,6% de los recursos irá destinado a la inversión social, específicamente para las grandes misiones en salud, educación y vivienda. El presidente Nicolás Maduro señaló que: *“Estamos incrementando en 428% la inversión en los proyectos del Fondo*

6 “Los saldos líquidos y no líquidos (recursos) que no fueron utilizados al cierre del ejercicio económico financiero 2015, se transferirán al Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden) para atender las necesidades sociales, económicas,

*Interterritorial del Poder Popular, para quedar en 557 millardos de bolívares y un aumento de 413% para el situado constitucional*⁷.

Algunas cifras en detalle del presupuesto 2017 son las siguientes:

- El 83% del presupuesto se financiará con los impuestos internos del país y un 17% por el petróleo
- Inversión social: 6 millones 240 mil 765 millones de bolívares (73,6%)
- Ingresos no petroleros: 7 billones 28 mil 681 millones de bolívares (82,9%).

productivas, así como proyectos de infraestructura y servicios de los venezolanos, enmarcados en el Plan de la Patria”. Así lo establece el Decreto Presidencial 2.185 publicado en Gaceta Oficial No.40.829, con fecha de 15 de enero de 2016. De acuerdo con el texto legal “estos recursos se emplearán para dar continuidad a las misiones y grandes misiones sociales, financiar la recuperación del aparato productivo, el abastecimiento de alimentos y demás productos esenciales para el bienestar colectivo, así como los demás requerimientos para la defensa del pueblo”. El Decreto plantea que el Fonden tendrá a su cargo la ejecución de recursos, previa instrucción del Presidente de la República, “sin perjuicio de que éste pueda ordenar destinarlos a proyectos u otros fines de interés nacional”. Establece además que “se le asignarán a los órganos y entes de la Administración Pública, los recursos suficientes para ejecutar los programas y proyectos destinados a atender las necesidades de la población. En tal sentido, el ministro de Economía y Finanzas deberá asegurar y certificar las disponibilidades de recursos presupuestarios y financieros existentes, a través de las Oficinas Nacionales de Presupuesto del Tesoro. Por su parte, los ministros del Poder Popular deberán presentar a la Vicepresidencia Sectorial de Planificación, en un plazo no mayor a cinco días a partir de la publicación del decreto, los programas y proyectos para atender la emergencia económica y que pueden financiarse con estos recursos”. Por su parte, el Vicepresidente Ejecutivo de la República, Aristóbulo Istúriz, señaló que “esta medida constituye una de las líneas del Decreto de Emergencia Económica, que dictó el Presidente Nicolás Maduro, para impulsar la construcción de un nuevo modelo económico y garantizar los derechos sociales de la población, y así contrarrestar las consecuencias de la guerra económica gestada por la derecha nacional e internacional, y por la disminución del precio del barril de petróleo que desde 2014 ha sufrido una caída del 70%” **Diario Ciudad CCS, miércoles 20 de enero de 2016, pág.13 (subrayado nuestro).**

7 Nancy Mastronardi y Magdalena Rodríguez Bencomo. **Presupuesto**

- Recaudación del Seniat: 7 billones de bolívares
- Ingresos petroleros estimados: Bs.276 millardos (3,3%)
- Ingresos extraordinarios: 1. estimados: Bs. 1 billón 6 mil millones (11,9%), recaudados por dividendos y aportes de bancos y empresas estatales. 2. El endeudamiento: Bs. 162 millardos (2%), de eso 52,5% irá a la inversión social y Bs. 115,7 millardos al servicio de pago de deuda (pago de intereses). 3. Situado constitucional: Bs. 1 billón 461 mil 14 millones, 413% más que en 2016 (80% para gobernaciones y 20% para alcaldías).

Por otra parte, la ley de Presupuesto 2018 alcanzó un monto de 36 billones 102 mil 59 millones de bolívares fuertes. En esa oportunidad, se destinó el 72,5 por ciento de su totalidad a la inversión social y productiva, para el reforzamiento de las Misiones y Grandes Misiones, un mayor impulso de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (Clap) y el desarrollo de las regiones. En esa oportunidad, el diario El Nacional puntualizaba destacaba lo siguiente:

El presidente de la República, Nicolás Maduro, anunció ayer que entregará el proyecto de ley de presupuesto correspondiente al año 2018, ante la ANC. “Este año tenemos la asamblea nacional constituyente y en los próximos días voy entregar el proyecto de ley de presupuesto de la nación ante la ANC”, dijo en Portuguesa en el comienzo del Plan de Siembra Norte Verano 2017-2018. Maduro señaló que destinará 70% de los recursos a inversión social. “Salud, vivienda, trabajo, cultura, en las misiones y grandes misiones, y carnet de la patria como eje del sistema socialista que estamos construyendo en lo social”, aseguró. La presentación del presupuesto ante la asamblea nacional constituyente contraviene lo que señala la Constitución en su artículo 313, que indica que este debe ser presentado a la AN. “La administración económica y financiera

2017 supera los 8 billones de bolívares, Caracas, diario Últimas Noticias, sábado 15 de octubre de 2016, p.8.

del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por Ley. El Ejecutivo presentará a la Asamblea Nacional, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto”. Esta es la segunda oportunidad en la que Maduro no presenta el presupuesto ante el Legislativo. En octubre de 2016 el Tribunal Supremo de Justicia aprobó que el presupuesto nacional 2017 fuera presentado por ante la Sala Constitucional, por el supuesto desacato en el que habría incurrido el Parlamento. http://www.el-nacional.com/noticias/gobierno/maduro-entregara-presupuesto-ante-anc_205461

Más recientemente gobierno nacional presentó ante la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) el Presupuesto Nacional para el ejercicio económico del año 2019, por un monto de 1 billón 529 mil 780 millones de bolívares soberanos (Bs.1,53 billones), presueste éste que está en función del Plan de la Patria 2019-2025. Este nuevo presupuesto equivale a 424 millones 939 mil 16 petros. El 75,4% fue destinado para la inversión social, la cual quedó estructurada de la siguiente manera: 13% para la educación; 9% para la salud; 35% para seguridad y soberanía; 25% para seguridad alimentaria; 14% para desarrollo de fuerza productiva; 7% para defensa; y 6% para obras y servicios. Este presupuesto se presentó en el marco del desarrollo del primer año del Plan de la Patria 2019-2025, donde se coloca el petro como unidad de cuenta amarrado a la renta petrolera. En ese sentido, este presupuesto prevé los recursos de ley para el desarrollo de las regiones estratégicas. Asimismo están incluidos en el mismo 274 proyectos articulados con el plan de la patria. Entre estos proyectos, los que destacan en el área económica son el petro, el programa industrial, la minería, la siembra y la producción de semillas. El monto por este concepto en el nuevo presupuesto de 2019 representa un aumento de 1,9 por ciento en comparación con 2018. La figura No.3 recoge el presupuesto 2019 por pesos sectoriales

Figura No. 3:
Presupuesto 2019. Pesos sectoriales presupuesto a nivel central



Fuente: Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela

EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO SOCIAL POR LA VÍA “PARAFISCAL”: UN MECANISMO NOVEDOSO EN EL CHAVISMO

La canalización de una gran cantidad de recursos públicos por vías “parafiscales” empezó a proliferar a partir del 2003. En ese sentido, Aponte Blank (2015) puntualiza que 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 Petróleos de Venezuela

(Pdvsa), *“fueron parte del surgimiento de esa diversidad de mecanismos “extra-presupuestarios”* (p.50). Esta apreciación de Aponte Blank es validada precisamente por las consideraciones sobre el tratamiento que el Proyecto de Ley de Presupuesto 2013 (PLP2013) hace sobre el gasto social, como es planteado en su Exposición de Motivos, que reza así:

...es necesario señalar que una parte importante del gasto social es ejecutado por organismos descentralizados, en especial Petróleos de Venezuela, S.A (Pdvsa) y el Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden) S.A., y aunque este financiamiento se encuentra reflejado en sus presupuestos y estados financieros, no están recogidos en el Presupuesto de la República, hecho que indica una cantidad mayor de recursos destinados al gasto social recogido en el Presupuesto

El marco legal descrito ha dado pie para que el Fonden sea receptor de cuantiosos recursos provenientes de sus dos fuentes básicas de aporte: Banco Central de Venezuela (BCV) y Pdvsa, que se registran en la tabla No.12. Como se puede apreciar, 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 habían proliferado muchos otros Fondos, entre los que resalta el Fondo Chino. Los máximos aportes al Fonden se producen en los años 2006-2007 y en el bienio 2011-2012.

Tabla No.12
FONDEN: Aportes del BCV y de PDVSA (2005-2012)

	En millones de Bs.			Total real (mill. Bs. 1997)	Real p/hab (Bs. 1997)	% 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	84173	17213	66960	3149	106	5,1	

Fuente: Aponte Blank (2015: 14)

Los aportes “extra-presupuestarios” de Pdvsa al gasto público están concebidos 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. En la tabla No.13 se muestran los aportes de Pdvsa al gasto público total y al gasto social en términos reales por habitante como porcentajes del PIB para el período 2001-2012. En ese sentido, podemos observar que el gasto social directo realizado por esa estatal petrolera 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 de acuerdo a Aponte Blank (2015) 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”* (p.15). No obstante, en su trabajo más reciente (2016) este mismo autor indica una reducción sustancial de los aportes de Pdvsa al gasto social en estos últimos años⁸:

En materia sub-sectorial entre 2013 y 2015 casi todos los subsectores sociales referidos (con la parcial excepción del subsector de vivienda) tienen un comportamiento parecido al del GPS global en términos reales por habitante. Es decir que muestran un descenso inicialmente leve (2013-14) y, luego, una caída sustancial en el 2015. (...) El gasto social extra-presupuestario brindó un aporte relevante entre 2004-2012, años en los que significó un promedio anual de un 12 % del total del GSSP. El gasto social directo de Pdvsa ha tenido un peso fundamental en esas erogaciones, en particular en las destinadas a varias de las misiones sociales. Aunque ya no se cuenta con el Sisov, puede estimarse la trayectoria más reciente de este tipo de gasto con la información de Pdvsa que muestra la sustancial reducción que ha tenido su gasto directo

8 Sin embargo, información en prensa señala más bien que la estatal petrolera aumentó sus aportes al gasto social: “Petróleos de Venezuela S.A (Pdvsa) elevó en 72,6% los aportes y contribuciones para el desarrollo social del país, que pasaron de \$ 5.321 millones en el 2014 a \$ 9.180 millones en el 2015. Este aporte fue posible a pesar del desplome de los precios de la cesta venezolana de crudo y sus derivados, que pasaron de 88,42 dólares a 44,65 dólares el barril en promedio y a la caída en 40,7% de los ingresos petroleros. Destaca el balance anual que los aportes fiscales pagados a la nación fueron de 128.000 millones de bolívares y, en 2014 de 169.000 millones de bolívares, representando una contracción del 24%. Igualmente se reportó una fuerte caída del 90,6% en las asignaciones de Pdvsa al Fondo Nacional para el Desarrollo Endógeno (Fonden), pues en 2014 se ubicaron en 10.400 millones de dólares y en 2015 de apenas 974 millones de dólares”. **Mariela León: Pdvsa elevó en 72,6% aportes a partidas de gasto social, Caracas, diario El Universal, martes 5 de julio, cuerpo 1, p.4**

desde el 2012, en general y en lo social, y ya se ha anticipado que ese aporte sufrió un recorte adicional en el 2015 (...) Finalmente, estimamos que el gasto social real por habitante de los gobiernos territoriales (gobernaciones y alcaldías) podría haberse situado, para el 2015, en un valor inferior al que tenía para 1999 (que es el menor de los registros de este tipo de gasto desde ese año hasta hoy) por lo que, próximamente, podrían generarse mayores resistencias frente al avance que ha tenido el centralismo fiscal en los pasados lustros (p.113).

Tabla No.13
Aporte de PDVSA al gasto público total y al gasto social: en
términos reales por habitante, como % del PIB
y % del gasto (2001-2012)
(en millones de Bs. de 1997)

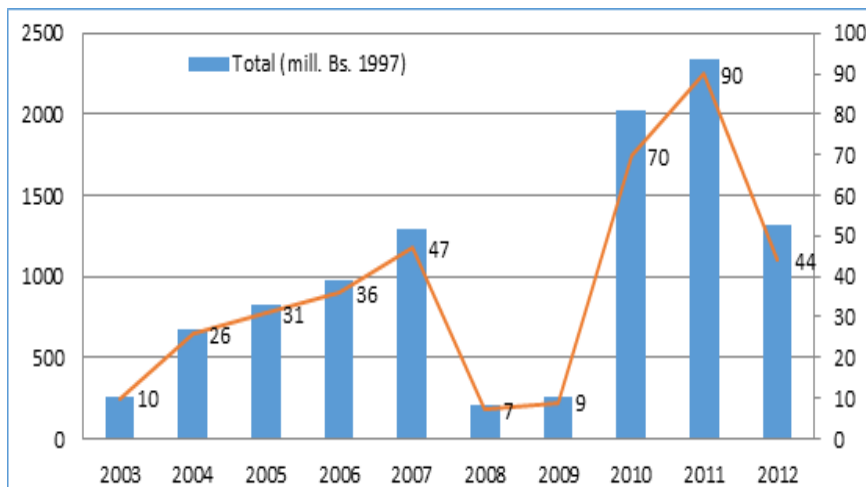
	En millones de Bs.		Real por hab. (Bs. 1997)		% del PIB		% del Gasto	
	Aportes totales	Aportes sociales	Aportes totales	Aportes sociales	Aportes totales	Aportes sociales	Totales/GTSPr	Sociales/GSSSPr
2001	73	73	1	1	0,1	0,1	0,3	
2002	30	30	0,4	0,4	0,0	0,0	0,1	
2003	1180	1180	12	12	0,9	0,9	2,7	
2004	9279	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	186556	82336	273	120	13,7	6,1	36,3	26,6
2012	188620	74906	237	94	11,5	4,6		
Prom. Anual			108	53	6,0	2,7	14,4	18,0

Fuente: Aponte Blank (2015: 16)

Por su parte, en el gráfico No. 19 se registran los aportes de Pdvsa al financiamiento⁹ total y por habitante a las misiones sociales entre 2003 y 2012 (en millones de Bs. a precios de 1997). Se puede observar que los recursos destinados por Pdvsa a las misiones sociales entre los años 2003-2007 registraron un crecimiento bastante sustancial, para una caída importante en los años 2008 y 2009 de esos financiamientos. En el año 2010 se registra un repunte apreciable hasta alcanzar un tope máximo en 2011. Sin embargo, el financiamiento de Pdvsa a las misiones cae en 2012, por debajo de los recursos aportados por la estatal petrolera en 2007.

9 La distribución de los aportes de Pdvsa a las diferentes misiones entre 2003-2012 está muy bien especificada estadísticamente en Aponte Blank, C. (2015:17). **Ascenso y vulnerabilidad del gasto público social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012**, en: El Observatorio del gasto público, Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, Cedice [Disponible en: <http://cedice.org.ve/ascenso-y-vulnerabilidad-del-gasto-publico-social-durante-las-gestiones-presidenciales-de-hugo-chavez-1999-2012/>].

Gráfico No.19
Aporte de PDVSA al financiamiento del total de las misiones sociales (2003-2012)
(en millones de Bs. de 1997)



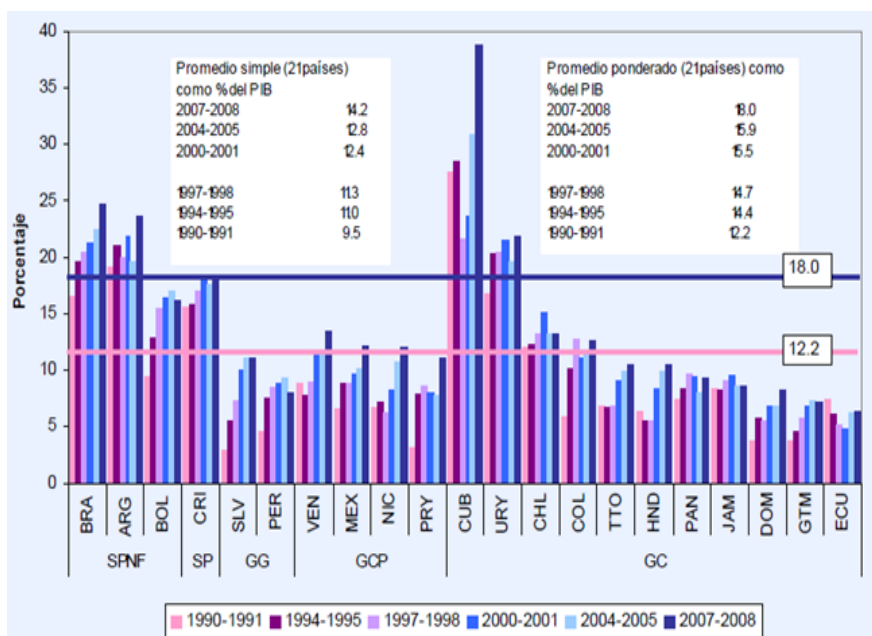
Fuente: Aponte Blank: (2015: 17)

EL GASTO SOCIAL DE VENEZUELA EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

A nivel regional, el gasto social ha registrado un aumento muy significativo en las últimas dos décadas. La Cepal (2009) en Panorama Social de América Latina señala que entre los años 1990 y 2008, el gasto social público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) aumentó en 5 puntos de porcentaje, según el promedio ponderado de los 21 países tomados en cuenta por la Cepal pasó de ser alrededor del 13% del PIB en el año 1990 a alrededor del 18% para el año 2008. Esta evolución alcista presenta un fuerte estancamiento entre el período 1999 y 2004, alrededor del 15% del PIB. Sin embargo, a partir del año 2004, el gasto social empieza nuevamente a aumentar de manera continua a pesar de la crisis

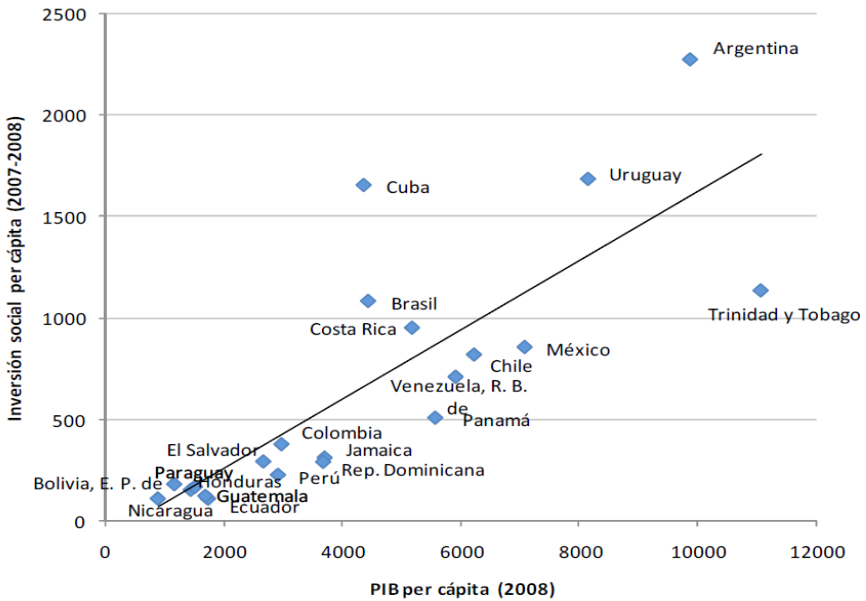
económica mundial que se inició en el año 2008; estos aumentos del gasto social público en la región muestran la renovada importancia que los gobiernos de la región otorgaron a las políticas sociales en los últimos años, como se puede evidenciar en los gráficos No.20 y No.21, donde se registran el gasto público social en América Latina para 21 países, y el gasto público social y PIB per cápita para entre 2007-2008 en US\$ de 2000, respectivamente.

Gráfico No.20
Gasto público social en América Latina (21 países) como porcentaje del PIB (1990-2008)



Fuente: Cepal. Base de datos sobre gasto social
 (<http://www.cepal.org/es/temas/inversiongasto-social>)

Gráfico No.21
Gasto público social y PIB per cápita 2007-2008
(en US\$ de 2000)

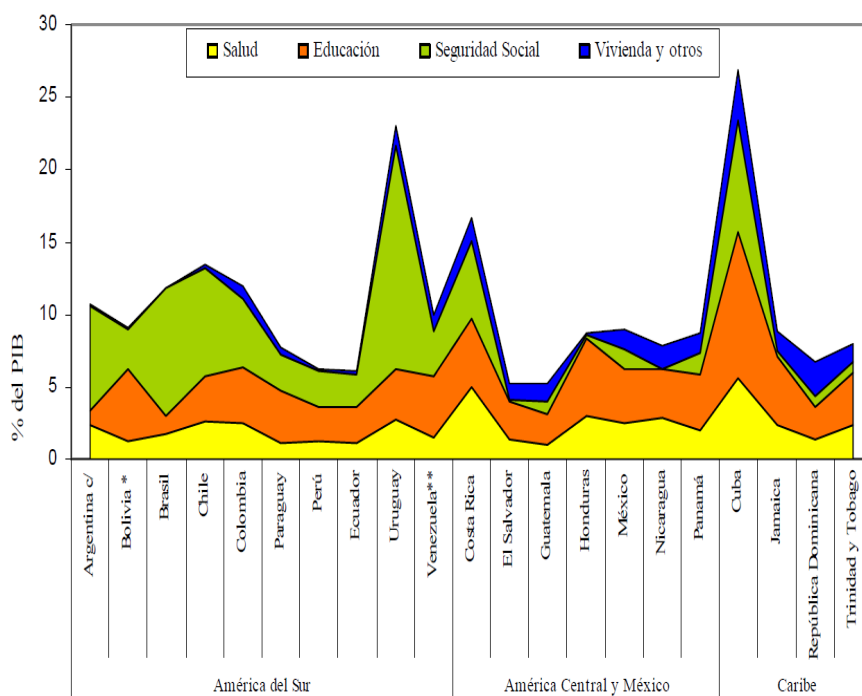


Fuente: Cepal. Base de datos sobre gasto social ([http://www.cepal.org/es/temas/inversiongasto- social](http://www.cepal.org/es/temas/inversiongasto-social))

En cuanto a la composición del gasto social público por función como porcentaje del PIB, Salcedo (2013) destaca lo que en los países de la región el aumento del gasto social se destinó: en primer lugar a la seguridad social y asistencia social, seguida por la educación y salud. Estos tres sectores representan 4 de los 5 puntos de porcentaje del aumento total del gasto social. Esto se debe por un lado al aumento de la cantidad de jubilados y pensionados y, por otro lado, a la importancia dada a la lucha contra la pobreza a través de la implementación de una serie de programas asistenciales y previsionales. Esta investigadora señala además que en Venezuela,

también se ha mantenido el incremento del gasto social en correspondencia con el resto de los países de la región; sin embargo, aclara la distribución interna del gasto social varía *“por cuanto el sector educativo está entre los primeros de la región, pero no así el gasto social destinado a la salud y la seguridad social”* (p.7). Tal apreciación de Salcedo la podemos corroborar de acuerdo a las estadísticas de la Cepal en el siguiente gráfico No.22.

Gráfico No.22
América Latina y el Caribe (21 países): Composición del gasto social público por función como porcentaje del PIB
(Promedio 1990-2006)



Fuente: Cepal. Base de datos sobre gasto social ([http://www.cepal.org/es/temas/inversiongasto- social](http://www.cepal.org/es/temas/inversiongasto-social))

Más recientemente, Oliveros y Villamizar (2015) señalan que Venezuela no es el único país de la región que se ha beneficiado del auge de las materias primas. Entre 1999 y 2013 la mayoría de los países latinoamericanos, con excepción de Brasil, Colombia, Chile y Uruguay vieron crecer su gasto como porcentaje de su producto interno bruto (PIB). Sin embargo, *“el país es el que más ha visto crecer su gasto –en alrededor de 21,1 puntos del PIB– en los últimos 14 años, mientras que la región ha mostrado una expansión de su gasto de 5,5 puntos del PIB en promedio”* (p.5).

Por su parte, Aponte Blank (2015) confirma que efectivamente, en el período 1999-2012, se llegó a canalizar más de la mitad de los recursos financieros correspondientes al Estado venezolano en diferentes iniciativas que conforman la totalidad del gasto público social, posicionando al país como una de las naciones en la región con mayor inversión de esta naturaleza. Para el sociólogo, en Venezuela el gasto social, en general, es alto en comparación con el resto de los países de América Latina. *“En 1999, Venezuela asignó cerca del 10% del PIB a los sectores sociales, monto que se encuentra muy por encima del promedio latinoamericano”* (p.15). Adicionalmente, los investigadores Seiffer, Kornblihtt y de Luca (2012) comparan el gasto social entre Argentina y Venezuela, y destacan que:

En términos históricos, al comparar los dos países vemos que el gasto social ha sido más alto en el caso de Argentina, pero se observa en la última década una tendencia a la reducción de las distancias. Un elemento clave para entender esta reducción es que en ambos casos el gasto social está asociado a la evolución de los recursos disponibles por la apropiación estatal de la renta diferencial de la tierra. En el caso argentino, dicha apropiación creció a partir de 2003 por la aplicación de impuestos a las exportaciones, en particular de la soja. Aunque expresa una riqueza importante, no llega a superar el 12 por ciento de la recaudación total. En Venezuela la apropiación de la renta por parte del Estado es mayor porque su producción se encuentra estatizada y porque el precio del petróleo subió más

que el de los cereales y oleaginosas (base de la renta argentina). Esto explica por qué pese a ser una economía menor existen condiciones que posibilitan que el poder adquisitivo del gasto social venezolano en la última década reduzca su brecha con el argentino (p.35).

CAPÍTULO VI GASTO SOCIAL Y POBREZA

¿Podemos incluso afirmar que la reducción de la pobreza y la desigualdad registrada en Venezuela hasta 2009 fue realmente el resultado de políticas sociales eficaces? La efectividad de las políticas sociales implementadas por el gobierno venezolano a partir de 2003 para reducir la pobreza y la desigualdad es cuestionable no sólo por producir resultados no sostenibles en el tiempo, sino que además ni siquiera se les puede atribuir responsabilidad directa de la reducción registrada entre 2004 y 2009. Lustig y McLeod (2011 ,2009) presentan evidencia econométrica de que la disminución de la pobreza y la desigualdad en los casos de Venezuela y Argentina puede ser explicada sólo por el aumento de los precios de sus productos de exportación (petróleo en el caso venezolano) y ninguna conclusión se puede extraer en relación a la efectividad de las políticas de sus gobiernos. En relación a la insostenibilidad es fácil concluir que al ser políticas populistas y efectistas, más que efectivas, que se apoyan en un crecimiento económico no sostenible, tampoco lo son sus resultados.

Gallo P, César R (2015,a). La estafa de la masificación de la educación superior en Venezuela. [Documento disponible en <http://prodavinci.com/2015/09/09/actualidad/la-estafa-de-la-masificacion-de-la-educacion-superior-en-venezuela-por-cesar-r-gallo-p/>]

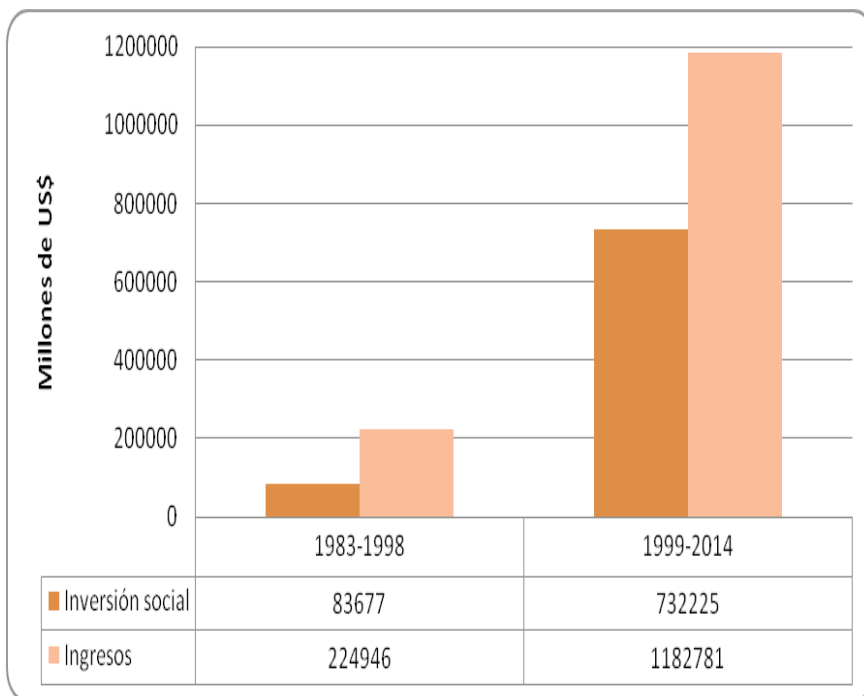
EL GASTO SOCIAL EN TÉRMINOS REALES

De acuerdo al documento del MINCI (2015) desde el inicio de la Revolución Bolivariana, el crecimiento de la inversión social ha sido notable, ya que el gobierno ha destinado más del 60% del gasto fiscal

al crecimiento de la política social, “*lo que ha significado casi el 20% del Producto Interno Bruto, frente a un 11% de inversión social por parte de los gobiernos impopulares de periodos anteriores, que llegaron a niveles alarmantes de crisis social a finales de la década de los 90*” (p.4). No obstante, según las palabras del propio presidente Nicolás Maduro en otro documento oficial **Logros revolucionarios 2015**¹, entre 1999 a 2014 ingresaron al país, producto de la renta petrolera, un billón 182 mil millones de dólares, de los cuales 61,9% se utilizó para construir viviendas, apoyar la educación pública y gratuita y el desarrollo de misiones y grandes misiones. “*Antes de 1999, gobiernos de la cuarta república invirtieron apenas 37%,2*”. Estas cifras son recogidas en el gráfico No. 23. Más recientemente las estadísticas de la Revolución Bolivariana muestran que la Ley de Presupuesto 2019 contempla un 75,4% destinado a la inversión social, lo que representa un incremento del 1,9% en comparación con 2018.

1 Este documento fue presentado por el presidente Nicolás Maduro el viernes 15 de enero de 2016 con motivo de su mensaje anual y rendición de memoria y cuenta ante la Asamblea Nacional (AN), y fue publicado posteriormente en el diario Ciudad CCS en su edición del sábado 17 de enero del corriente año, pp. 15-18. También existe otro documento que expone los avances en materia social de la Revolución Bolivariana, el cual se titula “**Los logros de Chávez y la Revolución**” [Disponible en: [Bolivarianahttp://venezuelaenargentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1962:los-logros-de-chavez-y-la-revolucion-bolivariana&catid=4:noticias-de-venezuela-en-el-undo&Itemid=39&lang=en](http://venezuelaenargentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1962:los-logros-de-chavez-y-la-revolucion-bolivariana&catid=4:noticias-de-venezuela-en-el-undo&Itemid=39&lang=en)]

Gráfico No.23
Inversión social e ingresos (1983-2014)



Fuente: “Logros Revolucionarios 2015”, MINCI (2015) y MPPP(2015).

Por otra parte, en el documento **“Venezuela en cifras. Nuestra transición al socialismo”** (MPPP, 2015:54-55) se indica el incremento (en miles de Bs. F) entre 1999 y 2013 en los 7 rubros que componen la partida gasto social, a saber:

- La inversión pública destinada a educación se incrementó 39 veces (de 2.892.085,0 a 111.552.638,00).
- La inversión pública destinada a salud se incrementó 59 veces (de 1.501.588,8 a 88.867.301,00).
- La inversión pública destinada a viviendas se incrementó en 43 veces (de 962.792,00 a 41.256.003,008).

- La inversión pública destinada a seguridad social se incrementó en 99 veces (de 1.354.134,3 a 134.413.788,00).
- La inversión pública destinada a desarrollo social y participación se incrementó 70 veces (de 671.467 a 46.848.910).
- La inversión pública destinada a cultura y comunicación social se incrementó 78 veces (de 118.098,0 a 9.262.765,0).
- La inversión pública destinada a ciencia y tecnología se incrementó 38 veces (de 88.718,20 a 3.344.970,00).

Sin embargo, esos documentos presentan la inversión social en esos 7 rubros en términos nominales, es decir; sin considerar el comportamiento elevado de la inflación para el período considerado, tal como se registra en la tabla No.14. Al revisar nuestra historia, Venezuela registró su último año de inflación con un solo dígito en 1983 con una tasa de 6,2%; mientras que entre 1984 y 2012 promedió 32% anual; en 2013 alcanzó una tasa de 56,1% anual; mientras que en 2014 fue de 68,5% y en 2015 -último año con cifras del BCV- se ubicó oficialmente en 180,9%, alcanzando por primera vez los tres dígitos. Para 2016 la tasa de inflación declarada por el gobierno nacional a la SEC fue de 254,39%. El 2017 representó un hito histórico, pues fue el año en el que se acrecentaron las dificultades económicas y sociales, caracterizadas por el inicio oficial de la hiperinflación² en noviembre, cuando la inflación alcanzó 57% por mes. La inflación de 2017 fue de cuatro dígitos: 2.616%.

En 2018 el proceso se agrava, registrando en los primeros seis meses del año la cifra de 4.684% acumulada (128,4% mensual en el

2 Una hiperinflación es un ciclo inflacionario sin tendencia al equilibrio y hay tres mediciones. La que formuló Phillip Cagan en 1956 que nos dice que un país cae en hiperinflación cuando sufre una tasa de 50 por ciento mensual; la otra es la de la asociación de contadores internacionales (*International Accounting Standards Board*) que indica que hay hiperinflación cuando se registra una tasa de 100 por ciento por tres años consecutivos. Y La de Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff, que hablan de hiperinflaciones modernas y toman como parámetro una tasa anual de 500 por ciento

último registro de junio). Mientras que, entre junio 2017 y junio 2018, alcanzó la astronómica cifra de 46.305%. Los decretos recurrentes de alza del salario mínimo, así como la invención de bonos especiales a ser entregados a través del Carnet de la Patria, no han evitado el colapso en la capacidad adquisitiva de las remuneraciones. Durante 2017 se decretaron siete incrementos del salario mínimo integral, con un alza total del 778%. No obstante, la inflación registrada por la Asamblea Nacional fue de 2.616%, por lo que su poder de compra se redujo en un 66,4%. Durante el primer semestre de 2018, tres decretos de alza han aumentado este salario en 552%, pero la inflación registrada hasta finales de junio supera 4.500%. Por tanto, su capacidad adquisitiva ha disminuido ya en más de un 80%. Esta tendencia ha destruido prácticamente toda ventaja del nuevo cono monetario que comenzó a regir a partir del 20 de agosto de 2018.

Tabla No.14
Inflación en Venezuela (1999-2013)

Año	Porcentaje (%)
1999	20,02828
2000	13,43105
2001	17,23000
2002	31,21549
2003	27,08420
2004	19,18494
2005	14,35834
2006	16,96624
2007	22,45699
2008	31,90000
2009	26,91433
2010	27,35962
2011	28,98687

2012	19,52727
2013	51,53636

Fuente: Elaboración propia. BCV (www.org.ve)

En ese sentido, al deflactar estas cifras sobre el gasto social a precios constantes de 2007 (año base estimado por el BCV), tenemos que en términos reales estos incrementos no son tan cuantiosos tal como sugiere el gobierno, y el comportamiento en el incremento en los 7 rubros ha sido realmente el siguiente³:

- El gasto en educación se incrementó 2 veces (de 12.977.629,20 a **22.230.498,35**). **Tabla No.15**

Tabla No.15
Gasto público real total en educación (1999-2013)

Año	Miles de BsF. del año 2007
1999	12.977.629,20
2000	16.559.291,80
2001	17.349.124,80
2002	17.342.245,30
2003	16.683.141,40
2004	22.475.923,30
2005	26.404.881,50
2006	33.595.281,20
2007	28.454.124,20
2008	32.334.544,10
2009	27.365.078,80
2010	23.817.006,00

3 También se pueden consultar estas cifras se deflactadas en <http://www.josebhuerta.com/ipc.php>

2011	26.055.551,10
2012	27.518.419,30
2013	22.230.498,35

Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

- El gasto en salud se incrementó 3 veces (de 6.738.066,60 a 17.841.257,00). Tabla No.16

Tabla No.16
Gasto público real total en salud (1999-2013)

Año	Miles de BsF. del año 2007
1999	6.738.066,60
2000	8.104.738,80
2001	9.072.190,50
2002	10.177.430,30
2003	7.129.734,50
2004	11.896.430,90
2005	12.104.624,30
2006	19.498.472,90
2007	21.750.213,20
2008	15.558.252,50
2009	12.463.645,10
2010	16.369.459,20
2011	22.106.183,60
2012	23.210.998,40
2013	17.841.257,00

Fuente: Elaboración propia Sisov

- El gasto en vivienda se incrementó 2 veces (de 4.320.328,30 a 8.282.675,80). Tabla No.17

Tabla No.17
Gasto público real total en vivienda (1999-2013)

Año	Miles de BsF. del año 2007
1999	4.320.328,30
2000	8.113.483,60
2001	7.267.984,20
2002	7.183.458,60
2003	7.043.438,10
2004	10.828.265,40
2005	15.365.454,10
2006	21.351.914,80
2007	15.322.774,20
2008	12.643.484,70
2009	7.237.417,80
2010	8.047.370,80
2011	13.807.901,40
2012	7.739.970,50
2013	8.282.675,80

Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

- El gasto en seguridad social se incrementó 4 veces (de 6.076.395,30 a 26.985.301,70). Tabla No.18.

Tabla No.18
Gasto público real total en seguridad social (1999-2013)

Año	Miles de BsF. del año 2007
1999	6.076.395,30
2000	8.280.316,50
2001	11.576.724,30
2002	9.657.449,50
2003	11.999.769,10
2004	14.777.189,30
2005	17.352.935,90
2006	25.930.896,00
2007	23.966.272,00
2008	24.238.105,40
2009	21.549.690,30
2010	24.442.609,50
2011	25.914.123,10
2012	31.147.399,20
2013	26.985.301,70

Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

- El gasto en desarrollo social y participación se incrementó 3 veces (de 3.013.067,70 a 9.405.523,00). Tabla No.19.

Tabla No.19
Gasto público real total en desarrollo social y participación
(1999-2013)

Año	Miles de BsF. del año 2007
1999	3.013.067,70
2000	3.253.612,80
2001	3.745.875,80
2002	3.406.810,00
2003	4.844.537,20
2004	7.029.948,80
2005	8.848.391,00
2006	13.415.830,90
2007	14.013.374,00
2008	10.961.101,60
2009	8.587.927,90
2010	10.355.309,30
2011	18.725.017,60
2012	15.850.598,30
2013	9.405.523,00

Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

- El gasto en cultura y comunicación social se incrementó 3,5 veces (529.941,50 a 1.859.619,60). Tabla No.20

Tabla No.20
Gasto público real total en cultura y comunicación (1999-2013)

Año	Millones de Bs. del año 2007
1999	529.941,50
2000	929.469,40
2001	756.291,70
2002	595.670,30
2003	1.043.415,70
2004	1.239.707,60
2005	1.621.801,60
2006	2.050.562,40
2007	2.009.265,60
2008	2.184.854,60
2009	1.798.936,50
2010	1.557.295,90
2011	1.746.093,40
2012	1.965.633,10
2013	1.859.619,60

Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

- El gasto en ciencia y tecnología se incrementó se incrementó 2 veces (de 398.104,40 a 671.545,90). Tabla No.21

Tabla No.21
Gasto público real total en ciencia y tecnología (1999-2013)

Año	Millones de Bs. del año 2007
1999	398.104,40
2000	721.002,10
2001	1.164.617,20
2002	890.831,00
2003	400.364,60
2004	1.271.674,30
2005	1.284.115,30
2006	1.176.863,40
2007	1.399.661,40
2008	1.560.754,90
2009	787.760,50
2010	755.042,70
2011	926.942,80
2012	1.115.164,30
2013	671.545,90

Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

No obstante, la presentación de las cifras nominales obedece a una estrategia política por parte del gobierno con el fin de abultar los números, y poder así mostrarse como la administración que más ha invertido en materia social en comparación con los gobiernos de la Democracia Representativa. Entre tanto, los resultados de las cifras deflactadas nos indica que el presentar el gasto social a precios corrientes es inadecuado si se considera la fuerte inflación registrada en el período 1999-2013 (sin contar la de los años más recientes), por lo tanto, esto no se considerar efectivamente un logro tal como lo pretende hacer ver la Revolución Bolivariana. La creciente inflación y escasez característica de los últimos años ha limitado el poder de

compra de los recursos que el propio gobierno central asigna al gasto público y, en consecuencia, a los programas sociales. Ajustando por inflación, el gasto público per cápita del 2015 es el 4to menor en los 18 años de gestión del Socialismo del Siglo XXI, superado sólo por 1999, 2002 y 2003. En julio de 2016, el vicepresidente del Área Social para ese entonces, Jorge Arreaza, afirmaba que *“desde 1999 -hasta esa fecha- el Ejecutivo había destinado 914 mil millones de dólares a la inversión social”*. Sin embargo, los niveles de pobreza actuales en Venezuela reflejan una asignación ineficiente de recursos, generando una relación de dependencia con el gobierno central.

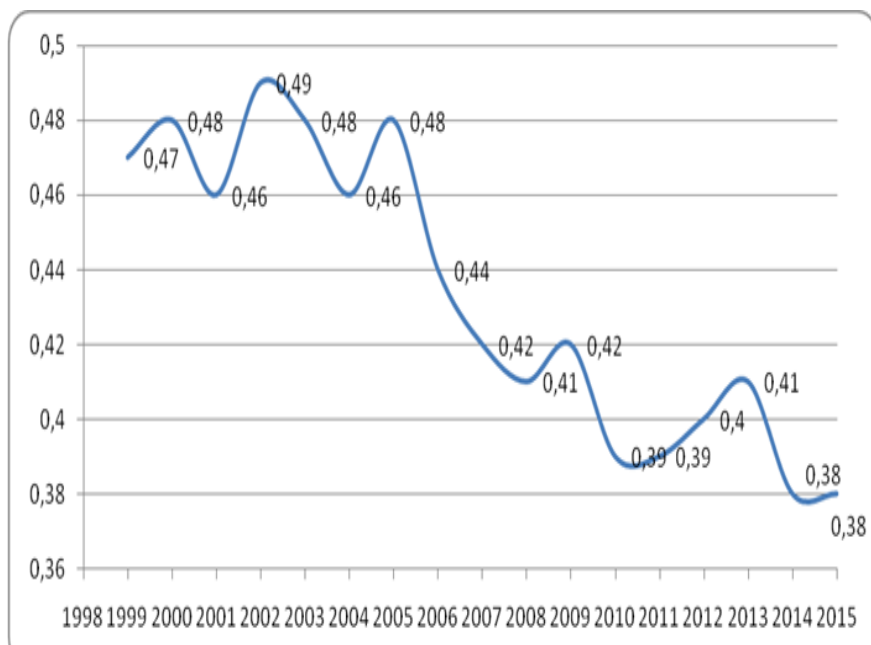
¿HA DISMINUIDO LA POBREZA?

En el documento⁴ oficial Logros Revolucionarios 2015 se enfatiza que durante la gestión de la Revolución Bolivariana se ha

4 Para medir los niveles de pobreza se utilizan 3 métodos tradicionales: Línea de Pobreza (LP) y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); y el método integrado (MI). La pobreza coyuntural está asociada a los ingresos. Se mide con la LP, en la que el valor de la canasta de consumo alimentario fija el nivel de pobreza de la persona. Por su parte, el método NBI busca identificar carencias a partir de un conjunto de necesidades mínimas que deben satisfacerse en un hogar para lograr condiciones dignas de vida: Condición estructural de la vivienda que cumpla estándares mínimos de habitabilidad, hacinamiento por cuarto para dormir, acceso a servicios básicos que aseguren niveles sanitarios adecuados, acceso a la educación básica y capacidad económica para asegurar niveles de consumo mínimos. Si una de estas necesidades no se cubre se puede decir que hay pobreza. Y si dos o más se ven insatisfechas se está en un nivel de pobreza extrema. Este tipo de pobreza es estructural y su variabilidad depende del gasto público social. En el caso del método integrado, se combinan las caracterizaciones producidas a través de los métodos LP y NBI para generar una clasificación de los hogares en cuatro categorías a partir de las coincidencias o diferencias con los criterios de cada uno de estos métodos. Se consideran “no pobres” los hogares que han sido clasificados en este grupo por ambos métodos. Si ambos coinciden en la pobreza, es crónica. Si solo es considerada por el NBI se trata de “pobreza estructural. Y si lo es por el método LP, es “pobreza coyuntural”.

producido una reducción de la desigualdad de 0.47 en 1998 a 0.38 en 2015, medida a través del coeficiente de Gini, tal como se registra en el gráfico No.24. En ese orden de ideas afirma este documento: *“el más bajo de América Latina, cifra que lo sitúa como el país menos desigual entre los países de la región”*.

Gráfico No.24
Coeficiente Gini (1999-2015)



Fuente: Logros Revolucionarios (2015)

Mientras tanto, en la otra publicación oficial **Venezuela cumple con los objetivos de desarrollo del milenio 2015** (MINCI, 2015) se destaca que:

Gracias a las políticas socialistas y al desarrollo de un sistema nacional de Misiones Sociales inclusivas que ha implementado el Gobierno Bolivariano en 15 años de Revolución, se ha logrado cumplir con la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema en 2006 a 11,1%. Cabe recordar que para 1990 fijándolo como año base para dar cumplimiento con los propósitos de la Organización de Naciones Unidas, la pobreza extrema en Venezuela rondaba en 24% de la población, siendo reducida en 7,1% en 2012, junto a una reducción de la tasa de desempleo de 5,5% en 2014, como meta alcanzada, lo cual representa una disminución mucho mayor a lo esperado para su cumplimiento en el año 2015. Estos avances le valieron a nuestro país obtener en 2013 y 2015 el reconocimiento por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por el progreso en la erradicación del hambre (p.7)

Sin embargo, Naciones Unidas (UN, 2015) al realizar un balance en relación al cumplimiento sobre los objetivos de desarrollo del milenio puntualiza que a pesar de los grandes éxitos obtenidos, las personas más pobres y vulnerables siguen sufriendo el desamparo y aunque se han alcanzado logros significativos en muchas de estas metas propuestas en todo el mundo, el progreso ha sido desigual a través de las regiones y los países, *“dejando enormes brechas. Millones de personas siguen desamparadas, en particular los más pobres y los desfavorecidos debido a su sexo, edad, discapacidad, etnia o ubicación geográfica”* (p.8). En ese sentido, el informe de NU resalta los siguientes aspectos:

- **“Existen grandes brechas entre los hogares más pobres y los más ricos, y entre zonas rurales y zonas urbanas:** En las regiones en desarrollo, los niños del 20% de los hogares más pobres tienen más del doble de probabilidades de sufrir retrasos de crecimiento que los del 20% más rico. Es cuatro veces más probable que los niños de los hogares más pobres no asistan a la escuela que los de los hogares

más ricos. Las tasas de mortalidad de menores de 5 años son casi dos veces más altas para los niños en los hogares más pobres, que para los niños en los hogares más ricos. En las zonas rurales, sólo el 56% de los nacimientos recibe atención de personal de salud capacitado, en comparación con el 87% en zonas urbanas. Cerca del 16% de la población rural no usa fuentes de agua mejoradas, en comparación con el 4% de la población urbana. El 50% de las personas que viven en zonas rurales no cuenta con instalaciones de saneamiento mejoradas, en comparación con el 18% de las que viven en zonas urbanas” (http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015, p. 8)

- **“Millones de personas todavía viven en pobreza y con hambre, sin acceso a los servicios básicos:** A pesar del enorme progreso, unas 800 millones de personas viven en pobreza extrema y sufren de hambre. Más de 160 millones de niños menores de 5 años tienen una altura inadecuada para su edad, debido a una alimentación insuficiente. 57 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria no lo hacen. Casi la mitad de los trabajadores del mundo todavía trabajan en condiciones vulnerables y rara vez cuentan con los beneficios vinculados a un trabajo decoroso. Unos 16.000 niños mueren cada día antes de cumplir los 5 años, la mayoría por causas prevenibles. La tasa de mortalidad materna en las regiones en desarrollo es 14 veces mayor que en las regiones desarrolladas. Solo la mitad de las mujeres embarazadas en regiones en desarrollo recibe la atención prenatal mínima recomendada de cuatro visitas. Se estima que solo el 36% de los 31,5 millones de personas que viven con VIH en las regiones en desarrollo estaba recibiendo la Terapia Antirretroviral (TAR) en 2013. En 2015, solo una de cada tres personas (2.400 millones) todavía utilizaba instalaciones de saneamiento no mejoradas, lo que incluye a 946 millones de personas que defecan al aire libre. En la actualidad, se estima que 880 millones de personas viven en condiciones marginales

en las ciudades del mundo en desarrollo” (http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015, p. 9)

- **“La desigualdad de género todavía persiste:** Las mujeres siguen siendo objeto de discriminación para acceder al trabajo, a los bienes económicos y para participar en la toma de decisiones privadas y públicas. Las mujeres también tienen mayor probabilidad de vivir en la pobreza que los hombres. En América Latina y el Caribe, la proporción entre mujeres y hombres en hogares pobres aumentó de 108 mujeres por cada 100 hombres en 1997, a 117 mujeres por cada 100 hombres en 2012, a pesar del descenso de las tasas de pobreza de toda la región. Las mujeres continúan en desventaja en el mercado laboral. En todo el mundo, cerca de las tres cuartas partes de los hombres en edad de trabajar participan de la fuerza laboral, en comparación con solo la mitad de las mujeres en edad de trabajar. Globalmente, las mujeres ganan un 24% menos que los hombres. En el 85% de los 92 países para los que se dispone de datos sobre las tasas de desempleo por nivel de educación para los años 2012 -2013, las mujeres con educación avanzada tienen tasas de desempleo mayores que los hombres con niveles de educación similar” (http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015, p. 9)

Descrito ya este balance en líneas generales presentado en 2015 por Naciones Unidas sobre los déficits de los objetivos de desarrollo del milenio que todavía no se han cristalizado totalmente, cabría preguntarse: ¿En el caso de Venezuela se lograron alcanzar realmente estas metas? **¿Ha mejorado la calidad de vida de los venezolanos? ¿El gobierno ha logrado incrementar el gasto social en términos reales en igual proporción que en términos corriente? ¿Ha disminuido la pobreza?.** Diversos estudios desde una óptica no

oficialista permiten tener una postura crítica sobre esta problemática en cuestión. Veamos al respecto.

Aponte Blank, (2012) sugiere que la intervención social del Estado durante las gestiones del presidente Chávez, presenta resultados diversos, por lo que se evidencian logros positivos en algunos aspectos y estancamientos o retrocesos en otros. El sociólogo resalta que se ha producido una reducción de la pobreza pero, en definitiva, el problema básico con la mejora proporcional que muestran las cifras de pobreza en Venezuela en los últimos años deriva de su altísima dependencia con respecto al boom de precios petroleros producido desde el 2003-2004, por lo que una de las evidencias sobre esa dependencia es que hasta el 2004, en el marco de la gestión de Hugo Chávez, la pobreza no había tenido reducciones importantes con respecto a las del año 1998. *“También hay que considerar que las cifras de pobreza empiezan a ser significativamente inferiores a las precedentes solamente para los años 2006 y 2007”* (p.12). No obstante, el incremento de la pobreza reciente en Venezuela es reseñada por el diario español ABC en los siguientes términos⁵:

Al menos una cosa es segura en Venezuela: desde la llegada de Nicolás Maduro al poder, los niveles de pobreza se dispararon en el país caribeño. Un estudio independiente realizado por universidades públicas y privadas venezolanas, un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y hasta un reciente documento del Ministerio del Poder Popular de Planificación –del propio gobierno chavista– coinciden en que la cifra de pobres escaló en los últimos dos años. Si la tendencia se mantiene, Venezuela va camino a superar de manera estable la cantidad de personas en situación de pobreza que había antes de la llegada de Hugo

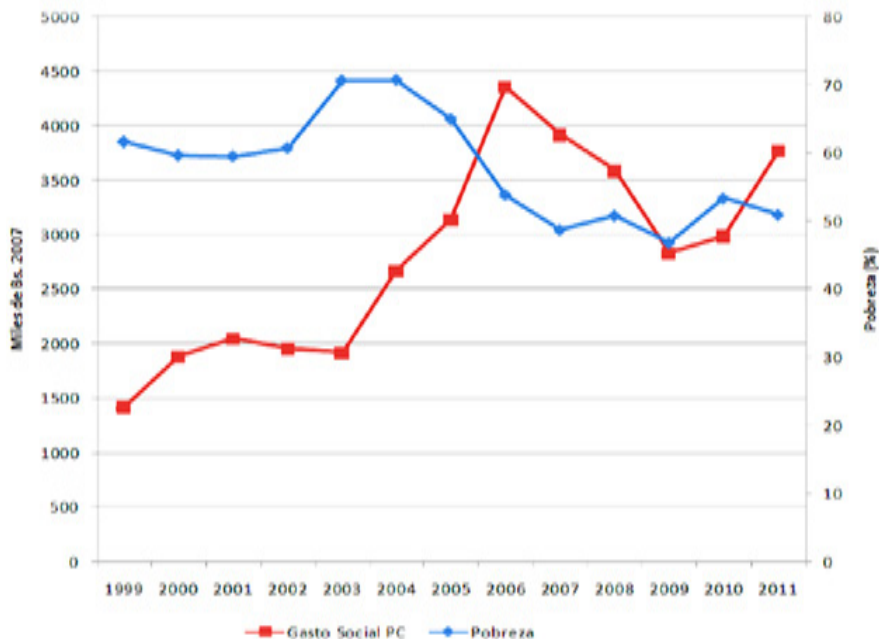
5 Facundo F. Barrio. **Venezuela tiene hoy más pobres que antes de llegar Hugo Chávez**, diario ABC, Madrid, 18 de marzo de 2015. [Disponible en:<http://www.abc.es/internacional/20140621/abci-rousseff-segundo-mandato-201406211922.html>]

Chávez al poder en 1999. Existen dos métodos elementales para medir la pobreza. El primero de ellos se fija en el nivel de ingresos: se traza una línea que divide a los ciudadanos entre pobres y no pobres, según si su salario real alcanza o no para cubrir el consumo de una canasta básica. El Instituto Nacional de Estadística (INE) venezolano evitó publicar el dato de 2014, pese a que lo había hecho durante todos los años anteriores de gestión chavista. El último indicador oficial disponible es el de 2013: según el INE, en ese año la pobreza creció 6,1 puntos porcentuales respecto de 2012 y se ubicó en 27,3%. Sin embargo, de acuerdo con el “Panorama Social de América Latina 2014” presentado por la Cepal semanas atrás, en realidad la pobreza en Venezuela llegó al 32,1% en 2013. El cálculo de la Comisión se basa en “tabulaciones especiales de las encuestas de hogares” de cada nación. De hecho, Venezuela fue el único de los países estudiados por la Cepal (no se incluye a la Argentina ya que su gobierno no ofrece estadísticas oficiales) en el que la cifra de pobres creció en lugar de disminuir en 2013, el año en el que Maduro asumió la presidencia. Venezuela, único país de la región donde creció la pobreza en 2013. Ante la falta de mediciones oficiales sobre la pobreza por ingresos en 2014, tres de las mayores universidades de Venezuela realizaron un estudio conjunto sobre la materia, titulado “*Estudio sobre condiciones de vida, Venezuela 2014*” y publicado días atrás. El informe corre por cuenta de la Universidad Central de Venezuela (pública), la Universidad Simón Bolívar (pública) y la Universidad Católica Andrés Bello (privada), y se basa en una encuesta nacional a 1.500 familias entre octubre y noviembre de 2014. La conclusión del estudio es lapidaria: según las tres universidades, el porcentaje de ciudadanos pobres habría alcanzado el 48,4% el año pasado, un número que superaría el 45% de hogares pobres que había en Venezuela en 1998. En términos absolutos, más de tres millones y medio de familias venezolanas estarían en situación de pobreza de ingresos. “En dos años de recesión social (2013-2014), hemos retrocedido lo que se había mejorado gracias al boom petrolero de 2004-2008 –ha señalado el responsable del estudio, el sociólogo

venezolano Luis Pedro España, Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB—. La situación social, medida por los niveles de pobreza de ingreso, se aproxima a la que tuvimos en nuestros peores años: 1989, 1992 y 2003. Lo más preocupante es que las consecuencias sociales de la recesión sólo están comenzando”. El chavismo admite el incremento Normalmente, las encuestas independientes no tienen el alcance que sí suelen lograr los institutos de estadísticas de los Estados, con más recursos y por lo tanto con más posibilidades de llegar a resultados precisos. Por eso es lamentable que el gobierno de Maduro haya obviado la divulgación de las cifras de pobreza por ingresos correspondientes al año pasado. No obstante, existe otro método de medición de la pobreza: el que se fija en los hogares pobres por “necesidades básicas insatisfechas” (NBI). Es una técnica indirecta propuesta por la Cepal en la que se evalúan distintos indicadores relacionados con el nivel de vida de la población, como acceso a la vivienda, acceso a los servicios sanitarios, acceso a la educación y capacidad económica. En términos generales, el método por NBI sirve para observar la pobreza de características estructurales de un país. El gobierno de Maduro sí brindó información sobre la pobreza en 2014 según este segundo tipo de medición. Pocos días atrás, el Ministerio de Planificación venezolano difundió el informe *“Venezuela en cifras. Nuestra transición al socialismo”*. Pese a que en su conjunto el documento es una loa a los “logros” del chavismo, allí se reconoce que la pobreza por NBI aumentó casi un punto porcentual en 2014 respecto del año anterior, superando la barrera del 20% de la población. Debe subrayarse que, en términos estadísticos, un incremento de ese nivel de la pobreza estructural suele verse acompañado por varios puntos de aumento de la pobreza medida por nivel de ingresos. El chavismo reconoce que la pobreza estructural aumentó en 2014. El rumbo político de la Venezuela post Chávez es impredecible. Al menos en materia económica, los venezolanos tienen certeza de una cosa: con Maduro, son más pobres que durante los “años de oro” del chavismo.

Un estudio de *González y Ponce (2015)* demuestra que en Venezuela la pobreza ha venido incrementándose desde el 2010. *Estas investigadoras* revisan la relación entre gasto público social y pobreza para el caso venezolano en el período 1997-2013. El estudio profundiza la relación entre estos dos aspectos y qué tan efectiva ha sido la utilización del gasto social en el combate de la pobreza en el país. Para ello consideran diferentes mediciones de pobreza –línea de pobreza (LP), necesidades básicas insatisfechas (NBI) y método integrado (MI) –y muestran su evolución en el período. Posteriormente, relacionan estos resultados con el desempeño económico del país, en particular con el comportamiento del gasto social. En ese sentido, las autoras demuestran que el gasto público social no muestra un efecto directo en los componentes estructurales de la pobreza, además de que la volatilidad del gasto es evidencia de la débil integración de las políticas públicas con un modelo de desarrollo armónico y sustentable. Argumentan que el comportamiento de la pobreza general en el país, no presenta una tendencia de mejora en el período analizado. “*Los hallazgos de esta investigación muestran que el gasto social en Venezuela no muestra un efecto directo sobre los componentes estructurales de la pobreza*” (p.27), tal como puede observarse en el gráfico No.25.

Gráfico No.25
Gasto social per cápita y pobreza según Método Integrado
(1999-2011)



Fuente: González y Ponce (2015: 22)

Del trabajo de González y Ponce se desprende además que durante el periodo 1997 - 2013 ha habido una tendencia creciente, pero inestable del gasto social per cápita, pero también con períodos de caída, como entre los años 2006 al 2009, por lo que las variaciones del gasto social están relacionadas con los ciclos de la economía venezolana, es decir; a mayor Producto Interno Bruto (PIB) mayor es el gasto social, pero, - se preguntan- *“¿a mayor gasto social menor es la pobreza?”*. Y la respuesta de estas autoras es que se ha querido presentar al gobierno que ha tenido el país desde 1999 como el único que ha dado respuesta a las necesidades de los sectores populares, y si bien es cierto que diversos indicadores sociales mostraron mejorías

significativas durante parte de este período, *“al considerar el acceso a servicios y condiciones de vida a través del método de medición de la pobreza NBI, podría encontrarse que estas fueron modestas o casi nulas”* (p.28), por lo que el comportamiento de la pobreza general en el país, captada a través del método integrado, no presenta una tendencia de mejora lineal o sistemática en el período analizado, a la postre se ha tratado de retrocesos y avances, ya que buena parte de estos últimos obedecen a una coyuntura favorable de precios petroleros que impactó de manera relevante el ingreso de los hogares venezolanos fundamentalmente, y este incremento significativo en los ingresos se produce, además, entre los años 2004-2007. En ese orden de ideas, estas investigadoras concluyen que:

(...) Este proceso de aumento en los ingresos de los hogares no ha estado acompañado de una mejora sustancial de las condiciones estructurales de vida de la población, tal como se mide a través del indicador de pobreza por NBI; ello se verifica a través de la mayor contribución de la pobreza estructural a la pobreza total por el método integrado durante prácticamente todo el período y especialmente entre los años 2004 al 2009, con excepción de los años 2002-2003 y los dos años finales de la serie, en los que coinciden un importante aumento de la pobreza coyuntural y el descenso de la estructural para el último año. El incremento de los ingresos tampoco ocurrió en conjunto con políticas públicas de más largo aliento que se traduzcan en la estabilización en la tendencia ascendente del gasto social real, cuyas fluctuaciones también se vinculan fuertemente al desempeño económico del país, cada vez más dependiente de la renta petrolera. El hecho que los componentes del gasto guarden más relación con la pobreza coyuntural que la estructural es un indicador de ello (p.31-32).

Entretanto, Gallo (2015) refiere que la disminución de la desigualdad y la pobreza de ingresos en Venezuela, ocurrida particularmente entre 2004 y 2009, ha sido mostrada como uno de los

logros más importantes de la llamada Revolución Bolivariana, tanto ha sido así que se ha usado como bandera política de campaña en los numerosos procesos electorales a los que hemos asistido, arrojando una buena cantidad de votos a favor del gobierno. Además, el autor se plantea la siguiente interrogante: ¿Podemos incluso afirmar que la reducción de la pobreza y la desigualdad registrada en Venezuela hasta 2009 fue realmente el resultado de políticas sociales eficaces?. Y su respuesta es contundente:

La efectividad de las políticas sociales implementadas por el gobierno venezolano a partir de 2003 para reducir la pobreza y la desigualdad es cuestionable no sólo por producir resultados no sostenibles en el tiempo, sino que además ni siquiera se les puede atribuir responsabilidad directa de la reducción registrada entre 2004 y 2009. Lustig y McLeod (2009, 2011) presentan evidencia econométrica de que la disminución de la pobreza y la desigualdad en los casos de Venezuela y Argentina puede ser explicada sólo por el aumento de los precios de sus productos de exportación (petróleo en el caso venezolano) y ninguna conclusión se puede extraer en relación a la efectividad de las políticas de sus gobiernos. En relación a la insostenibilidad es fácil concluir que al ser políticas populistas y efectistas, más que efectivas, que se apoyan en un crecimiento económico no sostenible, tampoco lo son sus resultados. Sin embargo, podría pensarse que esas políticas sí tuvieron responsabilidad indirecta en tales reducciones porque ellas representaron el canal a través del cual se transfirió parte del beneficio del crecimiento económico del país a la población en general y en particular a las más pobre. [<http://prodavinci.com/2015/09/09/actualidad/la-estafa-de-la-masificacion-de-la-educacion-superior-en-venezuela-por-cesar-r-gallo-p/>]

Gallo (2015) puntualiza que si tomamos en cuenta la fuerte crisis económica en Venezuela, que se expresa en una gran escasez de productos básicos y en un nivel de inflación que no habíamos

experimentado antes⁶, no es difícil especular que los niveles de pobreza de ingreso deben haber alcanzado ya niveles sin precedente, así como es de esperar que la desigualdad haya igualmente revertido su tendencia. Agrega que el gobierno actual responsabiliza de esta situación a una guerra económica que no ha podido demostrar, siendo este un argumento poco convincente aún para sus más fieles seguidores, guerra que según su parecer *“ha destruido en corto tiempo los “exitosos” resultados de las políticas sociales a favor de los sectores que, hasta la llegada al poder de la “Revolución”, habían sido excluidos de los beneficios del crecimiento económico”*.

Gallo señala además que se mostró a Venezuela como un modelo exitoso en la lucha por reducir la desigualdad y la pobreza, presentándolo como inédito y ejemplo a seguir. No obstante, - a juicio del autor- cuando se revisan las estadísticas del Banco Mundial y diversos trabajos sobre el tema, se constata que el decrecimiento de la pobreza y la desigualdad no se ha registrado exclusivamente en Venezuela, ya que todos los países de América Latina registraron en el mismo período tendencia decreciente de sus cifras de desigualdad y pobreza, *“incluso aquellos países de orientación ideológica opuesta a la del gobierno venezolano como fueron los casos de Chile, Colombia, Panamá, Paraguay y Perú”*.

Serrano Mancilla [<http://www.celag.org/critica-a-la-critica-de-la-cepal-a-la-economia-de-venezuela-por-alfredo-serrano-mancilla/>], sugiere que la pobreza no debe desconocer la dimensión no monetaria, ya que no se puede medir siempre con el mismo indicador

6 En Serrano Mancilla encontramos una explicación de la mala situación económica con el gobierno de Caldera por parte de Hugo Chávez (en una entrevista con el historiador y profesor Agustín Blanco Muñoz) al advertir *“que la inflación, escasez, inseguridad, pobreza eran por culpa del desgaste del modelo político, que no tiene la capacidad para regular las perturbaciones que se le fueron de las manos. Es la teoría de las catástrofes”*. Esta explicación del fallecido Presidente es perfecta para contrastarla con la fuerte crisis que hoy se vive en Venezuela. **El pensamiento económico de Hugo Chávez**, Caracas: Vadell Hermano Editores y Grupo de Investigación Social Siglo XXI (GISXXI), 2014, p.197.

en todos los escenarios, por lo que *“imaginen que hay un lugar donde no toda la vida, no todos los derechos sociales, no todas las necesidades básicas están mercantilizadas, entonces, sería incongruente seguir midiendo si una persona es pobre o no a partir de criterios mercantizados”*. Agrega que esto no quiere decir que no sea importante y preciso observar cuán pobre es un ser humano también por la incapacidad de disponer recursos monetarios para realizar ciertos consumos necesarios, pero esta tarea no ha de ser reduccionista ni excluyente de otras opciones que son pertinentes cuando los modelos económicos no mercantilizan ciertos aspectos que son imprescindibles a la hora de hablar de pobreza. En ese sentido, Serrano Mancilla hace una crítica a las cifras presentadas por la Cepal sobre los niveles de pobreza en Venezuela en 2013:

En este sentido, la Cepal en su Panorama Social para América Latina afirma que en el año 2013 hubo un incremento de pobreza en Venezuela, pero es ésta una pobreza medida exclusivamente por ingreso monetario sin consideración alguna de todas las prestaciones sociales que recibe el pueblo mediante las misiones, que abarca un gran número de necesidades básicas. En otras palabras, es realmente un análisis muy pobre a la hora de abordar un tema tan serio e integral como la pobreza. Se deja afuera toda necesidad básica satisfecha por una vía que no sea la monetaria y mercantilista. Por ejemplo, los beneficios sociales de las misiones en educación, sanidad o vivienda no son contemplados en esta visión miope cepalina de la pobreza. Presumir de rigor hubiese implicado seguir calculando la pobreza como la Cepal quiera, pero al menos aclarar en alguna línea que su indicador no considera aquello que sí incorpora el NBI (necesidad básica insatisfecha). Precisamente este NBI sigue a la baja en Venezuela también en los últimos años (la pobreza extrema por NBI pasó de 9,9% en 1999 a 5,5% en 2013; la pobreza por NBI transitó de 29,3% en 1999 hasta 19,6% para 2013); aunque sobre esa mejora social, la Cepal no dice nada. [Disponible en: [194](http://www.celag.org/critica-a-la-critica-de-la-cepal-a-la-economia-de-venezuela-por-alfredo-</u></p></div><div data-bbox=)

serrano-mancilla/] (subrayado nuestro).

Pese a lo señalado por Serrano Mancilla en relación al impacto positivo de las misiones a la hora de medir la pobreza por el método NBI, algunos investigadores sociales muestran sus dudas al respecto, como por ejemplo, el sociólogo Lacruz (2006), quien puntualiza que 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, *“por lo que esa impresión y preocupación tiende a acentuarse con el tiempo, ya que pareciera que el gasto en las misiones ha perdido crecientemente su efectividad”* (p.26). Por su parte, Curiel (2014) sostiene al respecto que sin negar el efecto de las llamadas misiones en la satisfacción de las necesidades de los sectores más pobres del país, hay que analizar los siguientes aspectos:

Su efecto de paliativo, más que de mejora permanente de la condición de pobreza, en otras palabras se le está dando un pescado al pobre pero no se le está enseñando a pescar. Estos programas han debido asociarse a la formación para el trabajo de los beneficiarios para así permitirles un ascenso progresivo en su condición socio-económica. Dichos programas han sido posibles gracias a los inmensos recursos petroleros que ha dispuesto este régimen, o sea que son vulnerables a este factor y pueden contraerse, como está ocurriendo actualmente. Pueden ser “pan para hoy y hambre para mañana”. Ha habido una manipulación política. No es el Estado venezolano que atiende a sus ciudadanos, sino que es un personaje, que es el Gran Padre, que le da de comer a sus hijos, a cambio de una fidelidad política. 4. Se ha querido presentar a estos programas como nuevos y que antes no existían, cuando la verdad es que muchos de ellos se concibieron y ejecutaron en el período de la República Civil, con muchos menos recursos y sin esa manipulación propagandística (p.337).

Cabe destacar que esta postura política más que económica⁷ de Serrano Mancilla sobre la inflación netamente como un fenómeno monetario, obedece en parte a que es el principal asesor económico del Presidente Nicolás Maduro, además de que es militante del partido político izquierdista español Podemos, tal como lo señala la periodista Blanca Vera Azaf⁸ en su crónica sobre este personaje:

A uno de los hombres más influyentes en el gabinete económico de Nicolás Maduro no le hace falta tener un ministerio para imponer sus directrices. A él se debe el hecho de que el gobierno continué insistiendo en el modelo económico del socialismo del siglo XXI, a pesar de las colas, la escasez y la inflación. Se trata del español y miembro del partido Podemos: Alfredo Serrano Mancilla. Nicolás Maduro lo llama Jesucristo y afirman que no solo lo hace por su aspecto físico, sino también porque para el presidente esta figura representa su salvación. Es economista marxista, radical y deliberante. Sin embargo, su formación tiene grandes vacíos, pues no conoce lo que en el mundo académico se llama literatura heterodoxa. Por tanto, sus contrastes en el debate “gozan más de una pasión vehemente que de argumentos profundos”, como lo recuerda un colega que lo conoció durante su estancia en una prestigiosa institución de educación superior en Ecuador. Este andaluz forma parte del grupo de economistas, politólogos y abogados marxistas de universidades españolas que vieron en América Latina un nicho para imponer sus ideas aferrándose a la llamada revolución de Hugo Chávez. Una primera oleada de estos asesores estuvo integrada por Roberto Viciano Pastor, Juan Carlos Monedero, Pablo Iglesias y Luis Alegre. Serrano Mancilla sembró grandes amistades en Venezuela a través del Centro Latinoamericano de Geopolítica. Su cercanía con el

7 Serrano Mancilla (2014) puntualiza que: “*Para Chávez, no hay economía sin política. Por eso propone una economía politizada o una política economizada*” (p.580).

8 Blanca Vera Azaf. **Alfredo Serrano Mancilla, el español que mueve los hilos de la economía venezolana**, Caracas, diario El Nacional, domingo 24 de enero de 2016, p.3.

ministro de Planificación, Ricardo Menéndez, le garantiza estar en este momento en las más altas esferas del poder. Una de las militantes más cercanas a este personaje es la ministra de las Comunas, Isis Ochoa. Es precisamente el tema de las comunas uno de los fundamentos del discurso ideológico de Serrano Mancilla. “Hay que tener una mirada transversal y holística de las comunas”, escribió en su blog y declaró a medios de comunicación. No cree en la iniciativa privada como motor de la sociedad, sino en la producción controlada por el gobierno. Una fuente del Frente Francisco Miranda, que pidió no mencionar su nombre y que lo conoce desde hace varios años, señala: “Dicen que tiene mala fama porque exigió unos pagos que no le correspondían en Ecuador”. Añade que cobra por cada una de las asesorías económicas que hace para el gobierno venezolano, incluso por haber redactado el discurso de la Memoria y Cuenta que leyó Nicolás Maduro ante la Asamblea Nacional. En el blog del Celag ha escrito en contra del gobierno y de las políticas impulsadas por Mauricio Macri en Argentina, donde fue asesor de los Kirchner y cuyo contrato perdió con el triunfo de la oposición. Frases utilizadas por altos funcionarios como “huelga de inversores”, “uso antiinflacionario y antiespeculativo de las divisas”, “acupuntura en las divisas”, “revolución tributaria” han sido colocadas de su puño y letra en los papeles de trabajo del presidente Maduro. No solo maneja el diseño de las políticas sino el discurso del gobierno. Por ser de nacionalidad española no puede ejercer cargos ministeriales en Venezuela, pero se las arregló para que Maduro nombrara a su pupilo Luis Salas vicepresidente del área económica, a quien conoce desde hace algunos años. Junto con Salas y el economista Tony Boza forma un equipo que desde la salida de Rafael Ramírez ascendió y fue impuesto al resto del Ejecutivo. Serrano Mancilla considera que es fundamental que cada uno de los altos funcionarios exprese que el actual modelo económico “es incuestionable” para contrarrestar los ataques que, según él, lanzan desde la oposición neoliberal. Detrás de su aspecto deliberadamente descuidado tiene un discurso mordaz y enfatiza postulados como que el culpable del alza del dólar paralelo no responde

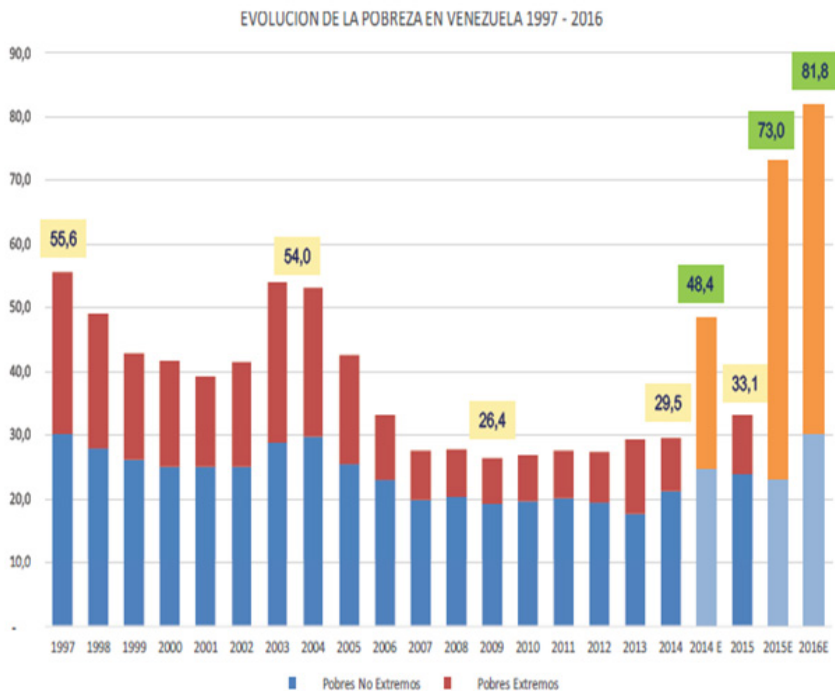
a la pérdida del valor del bolívar por la impresión de dinero inorgánico, sino por culpa de Dólar Today. Es conocido por haber escrito *El pensamiento económico de Hugo Chávez*. Recientemente el Ministerio de Cultura presentó su nuevo libro *América Latina en disputa*, editado con recursos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, que se distribuye en algunos kioscos de la capital, pero que según la dueña de uno de ellos, ubicado en la urbanización Los Chaguaramos en Caracas, “tiene meses en exhibición porque nadie lo compra”.

Pese a estas críticas de Serrano Mancilla a la Cepal, este organismo publicó recientemente su Panorama Económico y Social 2014, en el cual indica que en 2013 la tasa regional de pobreza aumentó a 29,2% (175 millones de personas) y la tasa de indigencia a 12,4% (75 millones de personas). Sin embargo, de acuerdo a la Cepal, el incremento de los que vivían en condiciones de pobreza no se dio por igual en todos los países de América Latina, y señala que fue en Venezuela donde más aumentó, además de México y Honduras. La Cepal reportó que entre 2010 y 2013 la tasa de pobreza en el país subió 4,9% para ubicarse en 31,2%, y según las proyecciones en 2014 y en 2015 la cifra fue aún mayor. Este informe reza así: “*En la República Bolivariana de Venezuela, la tasa de pobreza aumentó 6,7 puntos porcentuales entre 2012 y 2013 (del 25,4% al 32,1%) y la tasa de indigencia 2,7 puntos porcentuales (del 7,1% al 9,8%) en el mismo período*”. Paradójicamente los años en los que empezó a aumentar la pobreza en Venezuela, según la Cepal, fueron los mismos en los que se recibieron más ingresos por venta de petróleo. Entre 2010 y 2013 el precio del barril pasó de 72,69 dólares a 98,08 dólares; es decir: 35% más. Solo en 2012, cuando el crudo subió a su pico histórico de 103,42 dólares, Pdvsa tuvo un ingreso de 127,61 millardos de dólares.

LAS MEDICIONES DE ENCOVI: 2014, 2015, 2016 2017

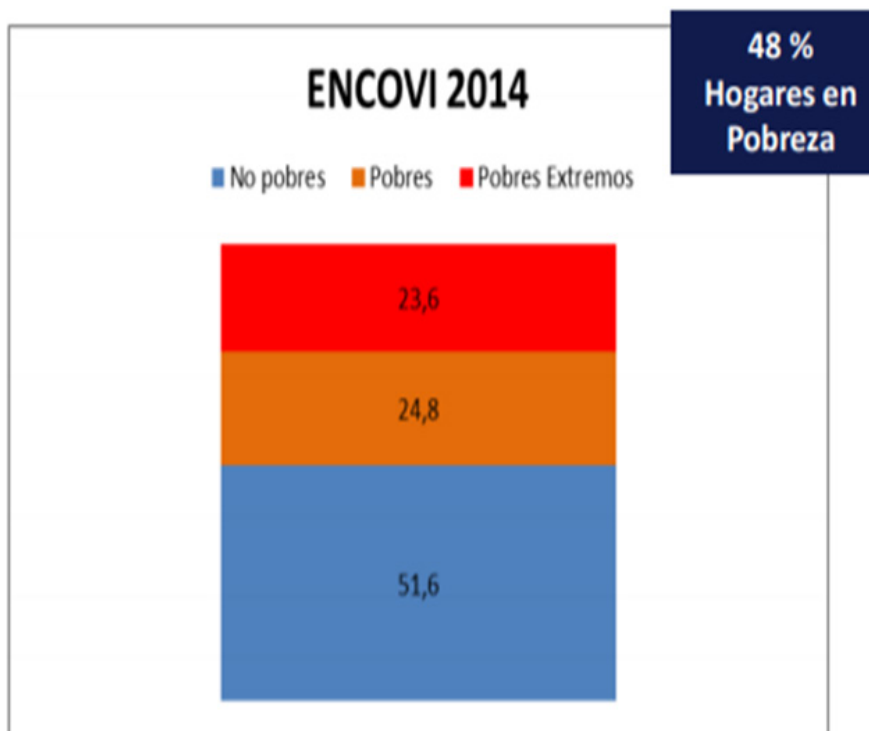
Por otro lado, el estudio independiente sobre las condiciones de vida en Venezuela (Encovi, 2016) desarrollado por las universidades Católica Andrés Bello (UCAB), Central de Venezuela (UCV) y Simón Bolívar (USB) registró elevados niveles de pobreza de ingreso para los años 2014 (48%), 2015 (73%) y 2016 (81,8%). En ese sentido, las cifras indican que para este último año los hogares registran ingresos por debajo de la línea de pobreza superior a la de los años 1997 y 2003. En el gráfico No.26 se muestra la evolución de la pobreza en Venezuela entre 1997 y 2016, y en las tablas Nrs. 22, 23 y 24 se recoge la pobreza por ingreso, lo cual alerta sobre un incremento acelerado del fenómeno en estos últimos 3 años.

Gráfico No.26
Evolución de la pobreza en Venezuela (1997-2016)



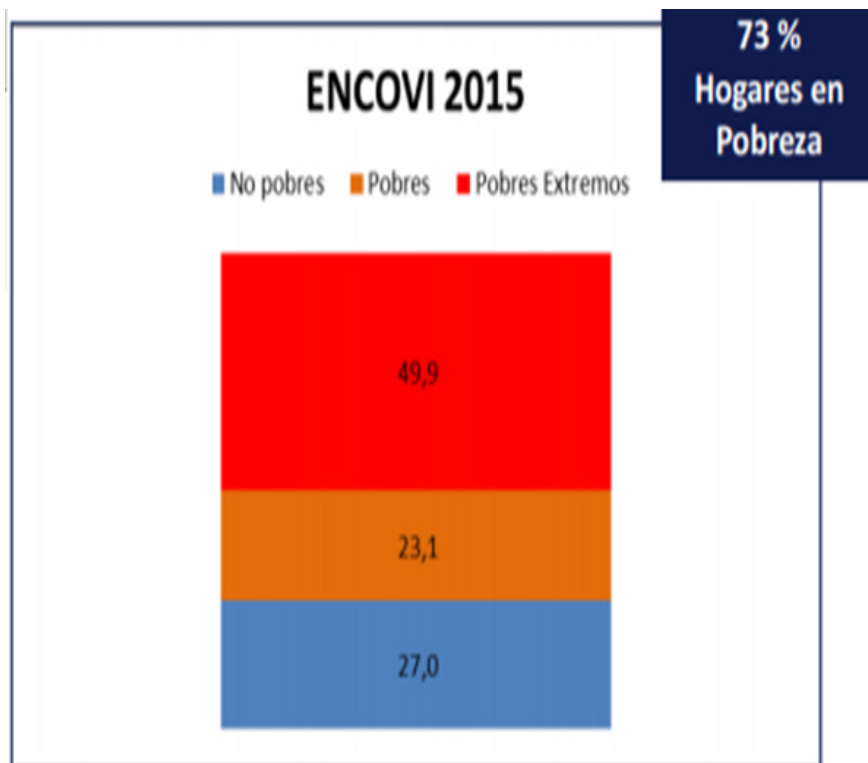
Fuente: Fuente: Luis Pedro España, “Pobreza y programas sociales” (Encovi, 2016)

Tabla No.22
Pobreza de ingresos según encuestas sociales a los hogares 2014



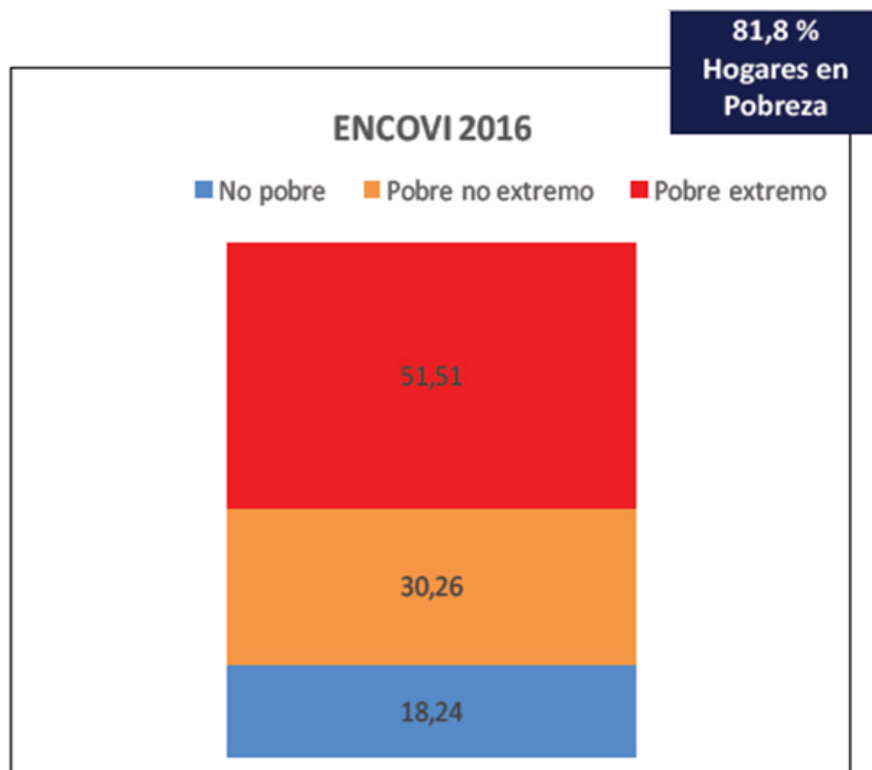
Fuente: Luis Pedro España, "Pobreza y programas sociales" (Encovi, 2016)

Tabla No.23
Pobreza de ingresos según encuestas sociales a los hogares 2015



Fuente: Luis Pedro España, "Pobreza y programas sociales" (Encovi, 2016)

Tabla No.24
Pobreza de ingresos según encuestas sociales a los hogares 2016



Fuente: Luis Pedro España, “Pobreza y programas sociales” (Encovi, 2016)

En la tablas Nrs.25, 26 y 27 se puede observar el comportamiento de la pobreza medida por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para los años 2014, 2015 y 2016, donde se presenta una matriz de la pobreza estructural versus la coyuntural, y del cruce sale el fenómeno denominado “pobreza reciente”, la cual son aquellos que tienen sus necesidades básicas satisfechas, pero **el dinero no les alcanza**. En la encuesta se usó el método integrado,

que cruza los datos de las técnicas de LP y NBI para precisar las categorías de pobreza, y en ese proceso encontraron a este cuarto grupo de pobreza reciente, el cual ha evolucionado de manera rápida pasando de 33,1% en 2014, 47,1% en 2015 y 49,38% en 2016, lo que refleja el deterioro de la clase media en estos últimos 3 años.

Tabla No.25
Pobreza por NBI según encuestas sociales a los hogares 2014

		Pobreza Estructural	
		No Pobre	Pobre
Pobreza Coyuntural	2014		
	No Pobre	No Pobres 44,7%	Pobreza Inercial 6,1%
	Pobre	Pobreza Reciente 33,1%	Pobreza Crónica 16,1%

Fuente: Luis Pedro España: “Pobreza y programas sociales” (Encovi, 2016)

Tabla No.26
Pobreza por NBI según encuestas sociales a los hogares 2015

		Pobreza Estructural	
2015		No Pobre	Pobre
Pobreza Coyuntural	No Pobre	No Pobres 23,1%	Pobreza Inercial 5,5%
	Pobre	Pobreza Reciente 47,1	Pobreza Crónica 24,3%

Fuente: Luis Pedro España: “Pobreza y programas sociales” (Encovi, 2016)

Tabla No.27
Pobreza por NBI según encuestas sociales a los hogares 2016

		Pobreza Estructural	
2016		No Pobre	Pobre
Pobreza Coyuntural	No Pobre	No Pobres 16,4%	Pobreza Inercial 3,18%
	Pobre	Pobreza Reciente 49,38%	Pobreza Crónica 31,09%

Fuente: Luis Pedro España: “Pobreza y programas sociales” (Encovi, 2016)

Tabla No.27
Pobreza por NBI según encuestas sociales a los hogares 2016

		Pobreza Estructural	
2016		No Pobre	Pobre
Pobreza Coyuntural	No Pobre	No Pobres 16,4%	Pobreza Inercial 3,18%
	Pobre	Pobreza Reciente 49,38%	Pobreza Crónica 31,09%

Fuente: Luis Pedro España: “Pobreza y programas sociales” (Encovi, 2016)

En síntesis, los principales hallazgos que se desprenden de la Encovi 2016 capítulo “*Pobreza y programas sociales*”, lo podemos resumir de la siguiente manera:

- Venezuela entró nuevamente en un ciclo de aumento de la pobreza, tal y como se vivió en momentos de ajustes económicos, por ejemplo en 1989 y 1996, o de tumulto social, como en 1992 y 2002
- No ha habido plan de solución estructural de las penurias asociadas al empobrecimiento y que “*se impone diseñar un auténtico plan de superación de la pobreza basado en el esfuerzo y*

la productividad”.

- Se reporta un nivel de pobreza de ingreso en 2016 por encima al que había en los años 1997 y 2003.
- De 2014 a 2016 los hogares en situación de pobreza de ingresos pasaron de 48,4% a 81,8%
- La pobreza reciente comienza a volverse estructural después de 3 años continuos de crisis
- Por los datos de la pobreza que muestra la Encovi no existe una política social que contenga el paso de pobreza coyuntural a estructural. Tampoco existen programas sociales para impedir la adecuación negativa de los hogares a la crisis de ingreso
- El programa social con mayor número de beneficiarios sigue siendo el subsidio indirecto a los alimentos básicos
- El deterioro de la atención de Barrio Adentro supone que la población debe estar más expuesta
- El aumento de las transferencias directas no es lo suficientemente grande como para suponer que hay un cambio de orientación en la política social
- Para el 2017 se van a mantener los niveles de pobreza de ingreso y seguirá aumentando la pobreza estructural

Es obvio, que estos resultados estadísticos nos indican un incremento reciente de pobreza en Venezuela que el oficialismo no puede ocultar, y que de acuerdo al economista y ex funcionario del BCV Luis Brusco, esta realidad obedece al fracaso del modelo político denominado “Socialismo del Siglo XXI” y al desempeño poco transparente del BCV:

(...) El fracaso contundente de eso que llaman Socialismo del Siglo XXI o, mejor dicho, según los que gobiernan la “revolución bolivariana”, se ha traducido un creciente incremento de la pobreza, a propósito de los 17 años que tiene esta administración de Hugo Chávez y Nicolás Maduro.

Este flagelo ha aumentado considerablemente en los últimos cuatro años, luego de haberse reducido en los primeros 8 años. Precisamente lo que ha llevado a esta situación de incremento de la pobreza, luego de tener aproximadamente, 8 millones de venezolanos pobres en 1998, hoy son cerca de 18 millones de venezolanos pobres por la vía del ingreso, sin duda tiene que ver con la actuación del BCV. Si tomamos en cuenta que en todo país donde hay un banco central que no ejerce sus funciones autónomas, y en consecuencia, no controla el mercado monetario, al margen de los otros poderes gubernamentales, al margen de decisiones de política fiscal, inevitablemente cae en esta situación. De tal modo que ahí está la razón fundamental por la que en el país tengamos hoy en día una inflación galopante que hace que el salario real, la capacidad adquisitiva del ingreso de los venezolanos, cada vez sea menor. En los últimos tres años ha caído consecutivamente 13%, 19% y en el 2015 cerca del 30%. Esta situación ha sido consecuencia del alto costo de la vida, comparado con los aumentos nominales de salarios que se quedan bien rezagados frente al incremento de dicho flagelo y, por supuesto, el BCV es el principal responsable de lo que nos está pasando en materia inflacionaria. De tal manera que aquí se niega la posibilidad de tener un BCV autónomo, que era la aspiración de esta última reforma que hizo la AN, con el objeto de rescatar en parte la independencia, aun cuando yo esperaba que fuese más profunda, superando las modificaciones de los años 2005 y 2010, que le permitieron al gobierno utilizar los recursos del BCV, a los fines de financiar un déficit fiscal creciente. Por eso es lamentable que el TSJ se haya prestado para considerar inconstitucional la reforma que se hizo recientemente, que intentaba restituir un tanto la autonomía del BCV. **El BCV es responsable de la inflación.** Entrevista realizada por el periodista Enrique Meléndez al economista Luis Brusco, Caracas, semanario La Razón, Año XXII, No.1.109, del 10 al 17 de abril de 2016, A-7.

Asimismo, de la más reciente encuesta de Encovi publicada en febrero de 2018 arroja los siguientes datos:

- Sobre el método de línea de pobreza: La pobreza por ingreso es de 87%. En un contexto hiperinflacionario como el actual, todos los hogares venezolanos están por debajo de una línea de pobreza inalcanzable. Al no estar indizados los salarios (los aumentos de sueldo son muy rezagados, además de que sólo impactan a los trabajadores del sector formal), la escalada inflacionaria nos empobrece a todos, con lo cual este método de medición ya no segmenta a la población. No da cuenta del fenómeno.
- Sobre el método integrado: Combinando medidas de pobreza estructurales (NBI) y coyunturales (línea de ingreso), este método permite saber cuánta de la pobreza es reciente y cuanta es más permanente (crónica) o difícil de superar. Del total de pobreza poco más de la mitad 56% es reciente y 30% crónica. Si se mantiene el empobrecimiento como hasta ahora, año a año, el peso de la pobreza reciente será menor, el de la crónica mayor y en consecuencia a los hogares les costará mucho más salir de la pobreza. Hasta el 2016 la pobreza reciente se desaceleró y la crónica aumentaba. En 2017 el impulso inflacionario ha incrementado nuevamente la pobreza reciente.

Finalmente, el profesor Ortíz Ramírez en un trabajo titulado *“De dónde salió tanta pobreza”* publicado en su blog el 19 de agosto de 2016, sostiene que si bien es cierto que este fenómeno en Venezuela no fue creado con la llegada de Hugo Chávez al poder, el fracaso de una pretendida revolución que lleva ya 17 años en el poder ha encaminado al país hacia una mayor miseria, enfermedades y pobreza. De acuerdo a las propias palabras del académico:

Nuestra idea, indicadores más, indicadores menos, es que la pobreza no ha dejado de crecer en los últimos 30 o cuarenta años. El salario real que en los setenta comenzó una caída, no ha dejado de tenerla. (...) Visto así, los pobres de hoy se comenzaron a impulsar en los ochenta y los noventa, debido a las ejecutorias de políticas sin consenso, sectarias, no inclusivas y sin rostro humano, como se señaló en varias oportunidades. Pero lo que

no se podía prever era que una administración que ya lleva más de 17 años, podía abonar el terreno y encaminar el país hacia mayor miseria, enfermedades y pobreza. La administración bolivariana que comenzó ilusionando a muchos con las ideas de adecentar el país, eliminar la corrupción y enrumbar con consenso al país por el camino del desarrollo, ha terminado funcionando con aquellos perfiles y con los de administrar una “revolución” ya vieja y fracasada. (...) La administración bolivariana hoy día se presenta contraria al rentismo – pues ha asumido su crítica- pero es de las que más lo ha apuntalado y ha convertido el erario público en escenario de buscadores de renta y corrupción. No perfila ninguna posibilidad de cambio en política económica, por sus compromisos políticos nacionales e internacionales que, curiosamente, se presentan como de izquierda y revolucionarios. Ha tratado de crear un hombre nuevo pero ha convertido su idea del socialismo en la dependencia más crasa de los ingresos y apoyos estatales, en condiciones de una promesa de bienestar que solo logran materializar los corruptos, los articulados a los apoyos estatales o los sectores que nacieron con altos niveles de vidas o son los mejores ubicados en la distribución del ingreso. De resto, clases medias y sectores populares diversos, han ido siendo afectados por la hiperinflación, la escasez y la falta de oportunidades y que perciben que cada día las cosas no continúan igual, sino que están peor Eduardo Ortiz Ramírez. ¿De dónde salió tanta pobreza?. [Documento disponible en:[http://www.academia.edu/27889104/ DE DONDE SALI%C3%93 TANTA POBREZA](http://www.academia.edu/27889104/DE_DONDE_SALI%C3%93_TANTA_POBREZA)] (subrayado nuestro).

CONCLUSIONES

De este trabajo se desprende que la Revolución Bolivariana ha requerido del creciente gasto público social para su permanencia en el poder. La evidencia empírica demuestra que desde 1999 hasta 2014 los gobiernos del fallecido Chávez y de Maduro han tenido 53,0% de popularidad, factor atribuible en gran medida por la evolución del gasto público ejecutado (en términos reales). En ese sentido, el proceso bolivariano ha venido incrementado el gasto público mediante una política fiscal expansiva promovida en principio por los altos ingresos petroleros a partir del 2004, lo que se tradujo en aumento del gasto social principalmente en educación, seguridad social y salud. No obstante, la política económica llevada a cabo basada en el uso de los recursos de exportación para financiar la política social, sin transparencia ni control, favorece la ineficiencia del gasto social, a pesar de su incremento. Asimismo, el gasto social, sobre todo desde el 2004, empezó a evidenciar un reforzado centralismo fiscal, a través de las vías “indirectas” de los mecanismos de financiamiento “extra-presupuestarios”, como en el caso de la estatal Pdvsa, lo que ha generado falta de control en las cuentas públicas, improvisación y altos niveles de corrupción en la estatal petrolera venezolana.

Por su parte, en Venezuela el gasto social representa 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. 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. Sin embargo, la volatilidad y caída consecutiva del precio de la cesta petrolera venezolana a partir de septiembre 2014, pone en tela de juicio la viabilidad de un modelo económico basado en la expansión constante del gasto público, mediante la utilización de los precios del petróleo, con el fin de mantener altos niveles de apoyo político entre los sectores populares, por lo que en relación a la insostenibilidad de este modelo bolivariano es fácil concluir que al ser políticas populistas y efectistas, más que efectivas, que se apoyan en un crecimiento económico no sostenible, tampoco lo son sus resultados, tal como lo demuestran las cifras macroeconómicas del pobre desempeño de la economía venezolana en estos últimos años. En ese sentido, la tesis sobre la macroeconomía del populismo de Dornbusch y Edwards sobre la sostenibilidad en el tiempo de un gobierno de corte populista utilizando como anclaje la expansión del gasto público, pareciera verificarse para el caso de esta Revolución Bolivariana.

Asimismo, el gobierno destaca como un éxito las astronómicas inversiones en los siete (7) rubros que componen la partida gasto social durante el período 1999-2013. Más recientemente, las cifras muestran que en 2016 la inversión social fue de 73%, lo que significa un incremento de un punto y medio con respecto al 2015 (71,4%). Sin embargo, estos bolívares se presentan en términos nominales, es decir; sin considerar el comportamiento elevado de la inflación para el período considerado. Más aún sin tomar en cuenta el incremento de los precios en 2014 (68,5%), 2015 (180,9%), 2016 (274,4%), 2017 y 2018 cuya espiral hacia el alza fue mucho más fuerte y la economía empieza a confrontar un proceso de hiperinflación.

En ese sentido, al deflactar estas cifras del gasto social a precios constantes de 2007 (año base estimado por el BCV), tenemos que en términos reales estos incrementos no son tan

cuantiosos tal como sugiere el gobierno. No obstante, la presentación de las cifras nominales obedece a una estrategia política por parte del gobierno con el fin de abultar los números, y poder así mostrarse como la administración que más ha invertido en materia social en comparación con los gobiernos de la Democracia Representativa. Entre tanto, los resultados de las cifras deflactadas nos indica que el presentar el gasto social a precios corrientes es inadecuado si se considera la fuerte inflación registrada en el período 1999-2013 (sin contar la de los años más recientes), por lo tanto, esto no se puede considerar efectivamente un éxito tal como lo pretende hacer ver la Revolución Bolivariana.

La efectividad de las políticas sociales implementadas por la Revolución Bolivariana para reducir la pobreza y desigualdad es cuestionable no sólo por producir resultados no sostenibles en el tiempo, sino que además ni siquiera se les puede atribuir responsabilidad directa de la reducción registrada en los años 2004, 2009 y 2011. La evidencia econométrica demuestra que la disminución de la pobreza y la desigualdad puede ser explicada sólo por el aumento de los precios del petróleo y ninguna conclusión se puede extraer en relación a la efectividad de las políticas de sus gobiernos.

La evidencia empírica indica que en los años 2014, 2015, 2016 y 2017 se ha incrementado la pobreza medida por el método del ingreso. Además, el fenómeno de la pobreza reciente ha crecido de manera vertiginosa, lo que refleja el deterioro de la clase media en estos últimos 3 años. También en la Revolución Bolivariana ha habido una tendencia creciente e inestable del gasto social per cápita, pero también con períodos de caída, como entre los años 2006 al 2009, por lo que se deduce que las variaciones del gasto social están relacionadas con los ciclos de la economía venezolana; es decir, a mayor Producto Interno Bruto (PIB) mayor es el gasto social, pero, ello no significa que un mayor gasto social se haya traducido en una menor pobreza, tal como lo demuestra la evidencia empírica en estos

últimos años.

Y si bien es cierto que en diversos años los indicadores muestran alguna reducción de la pobreza, podría encontrarse que estas fueron modestas, por lo que el comportamiento de la pobreza general en el país, captada a través del método de la línea de pobreza, no presenta una tendencia de mejora lineal, lo que a la postre se ha tratado de retrocesos y avances, ya que buena parte de estos últimos obedecen a una coyuntura favorable de precios petroleros.

La Revolución Bolivariana también ha incrementado el gasto social en comparación con el resto de los países de América Latina. Por una parte, en el período 1999-2012, se llegó a canalizar más de la mitad de los recursos financieros correspondientes al Estado venezolano en diferentes iniciativas que conforman la totalidad del gasto público social, posicionando al país como una de las naciones en la región con mayor inversión de esta naturaleza. Por otro lado, el gasto social, en general, es alto comparado con el resto de los países de América Latina. En 1999, Venezuela asignó cerca del 10% del PIB a los sectores sociales, monto que se encuentra muy por encima del promedio latinoamericano. Sin embargo, esta tendencia se revierte en 2014, 2015, 2016 y 2017 debido a la alta inflación y medido en dólares estadounidenses el gasto social en Venezuela no es tan alto en comparación con otros países de la región.

En relación a los determinantes del gasto social en el chavismo la orientación ideológica y el ciclo económico de origen político en la economía han sido dos factores claves. En el primer caso, el gasto social se ha focalizado en los grupos de la población que apoyan políticamente y se benefician del régimen, este último enmarcado dentro de una ideología del “Socialismo del Siglo XXI”; y por otro lado, se observa un repunte del gasto público en períodos electorales. En ese sentido, se verifican la idea básica de William Nordhaus y la tradición de los modelos de Anthony Downs sobre el político maximizador de votos, que sugiere que aquellos que están en el gobierno, conscientes del calendario electoral, siguen políticas

fiscales expansionistas justo antes de las elecciones.

Finalmente, en cuanto al modelo de política social implementado por la Revolución Bolivariana, se puede decir que en lugar de sistemas universales ha predominado la focalización, ya que por medio del gasto social se ha construido un sistema selectivo de control político, por lo que las consecuencias más significativas en materia social son una inclusión limitada como en el caso de las misiones sociales, la desaparición de las políticas públicas para atender a los sectores más pobres de la población y una creciente descomposición de la convivencia social

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenas, N. (2011). *Las figuras de la participación en el populismo de Hugo Chávez: ¿hacia una democracia "protagónica"?*, en: Cuadernos del Cendes No. 76, enero-abril, pp.131-136, Caracas. [Conferencia dictada en el marco del seminario "Populismo radical y democracia en América Latina", organizado por Flacso Ecuador y Plataforma Democrática, celebrado en la ciudad de Quito en julio de 2010].
- Alvarez, B. (1992). *Política social, sistema político y democracia*, en: Política social, democracia y desarrollo, Caracas: Cesap y Alfadil Ediciones, 97-115.
- Álvarez, A. (2006). *Comportamiento del gasto público social en Venezuela. Análisis de conjunto para el período 1980-1998*. En: Economía números 19|20. 2003|2004 enero-diciembre, pp. 59-86. Universidad de Los Andes: Mérida.
- Aponte Blank, C. (2006). *El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada*, en: Cuadernos del Cendes, No.63, septiembre-diciembre, pp. 85-119, Caracas.
- Aponte Blank, C. (2010). *El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009*, en: Cuadernos del Cendes, No.73, enero-abril, pp. 31-70, Caracas.
- Aponte Blank, C. (2012). *La situación social de Venezuela: Balance y desafíos*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis): Caracas.
- Aponte Blank, C. (2015). *Ascenso y vulnerabilidad del gasto público social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012*, en: El Observatorio del gasto público, Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, Cedice [Disponible en:

- <http://cedice.org.ve/ascenso-y-vulnerabilidad-del-gasto-publico-social-durante-las-gestiones-presidenciales-de-hugo-chavez-1999-2012/>
- Aponte Blank, C. (2016). *El gasto público social durante la gestión de Maduro*. En: Revista SIC No.783, abril, Caracas: Centro Gumilla.
- Aponte Blank, C. (2017). La política social durante la gestión de Maduro (2013-2016): Breve revisión de la historia oficial. En: Revista SIC No. 794, mayo, Caracas: Centro Gumilla; Caracas, pp.176-180.
- Azar, P. (2010). *Determinantes del crecimiento del Gasto Público Social y la experiencia de América Latina (1950-2006)*, escuela de Verano (Hemisferio Sur) de Historia Económica 2010 . Programa: Maestría en Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
- Betancourt, R. (1978). *Venezuela, política y petróleo*, Editorial Seix Barral. Barcelona, España.
- Cadenas, D. (2014). *Populismo al estilo venezolano: auge, colapso y ajuste estructural. Un ritornello económico en una cápsula*, Revista Venezolana de Análisis de coyuntura, Vol. 20, No.1, enero-junio, pp.95-117, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales “Rodolfo Quintero”, UCV, Caracas.
- Cagan, P. (1956) The Monetary Dynamics of Hyperinflation. In Friedman, M., Ed., *Studies in the Quantity Theory of Money*, The University of Chicago Press, Chicago, 25-117.
- Carrasquero, A.; Quiñones, R. y Pereira, I. (2015). *La paradoja entre un gasto social creciente y la destrucción de patrimonio social de los venezolanos (2003-2014)*. Observatorio gasto público Cedice. [Documento disponible en: <http://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2015/04/PARADOJA-GASTO-SOCIAL-FINAL.pdf>].
- Chávez, H. (2004). *Taller de Alto Nivel El Nuevo Mapa estratégico*, 12 de noviembre. Teatro de la Academia Militar de Venezuela.

- [Disponible en: <http://www.minci.gob.ve/wpcontent/uploads/downloads/2013/01/nuevomapaestrategico.pdf>]
- Cepal (2009). *Panorama social de América Latina, Santiago de Chile*: Cepal.
- Cepal (2015). *Panorama social de América Latina, Santiago de Chile*: Cepal.
- Corrales, J. y Penfold, M. (2012). *Un Dragón en el Trópico*. Caracas: editorial La Hoja del Norte.
- Combellas, R. (1991). *El Estado social de derecho, la Constitución de 1961 y la reforma del Estado en Venezuela*, en: Copre, Constitución y reforma. Un proyecto de Estado social y democrático de derecho, Caracas, Copre, 19-77.
- Curiel, J. (2014). *El pago de la deuda social, en: Del Pacto de Punto Fijo al Pacto de la Habana. Análisis comparativo de los gobiernos de Venezuela*. José Curiel (comp.). Caracas: editorial La Hoja del Norte.
- D'Elia, Y. (2006). *La cuestión social en las políticas públicas, en: Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Maingón, T. (coord.), Ildis-Cendes-Unfpa, Caracas.
- D'Elia, Y. (2007). *Bienestar y asistencialismo: Funciones del gasto público en Venezuela*. SIC 700, pp.524-527, diciembre, Caracas.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (1992). *La macroeconomía del populismo en América Latina*, México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- España, L.P. (1997). *El Programa de enfrentamiento a la pobreza: 1989-1993. Recomendaciones para su reforma*. Serie Cuadernos de Investigación. N° 19. Fundación Escuela de Gerencia Social, Ministerio de la Familia. Caracas.
- España, L.P. (2014). *Pobreza y Programas Sociales. Encuesta sobre Condiciones de Vida, Encovi*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB: Caracas.
- España, L.P. (2015). *Pobreza y Programas Sociales. Encuesta sobre*

- Condiciones de Vida, Encovi*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB: Caracas.
- España, L.P (2016). *Pobreza y Programas Sociales. Encuesta sobre Condiciones de Vida, Encovi*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB: Caracas
- Espinosa, B; Martín, F y Nabernegg, M. (2010). *Los determinantes del gasto social en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, Ecuador. [Disponible en: <http://www.aecr.org/web/congresos/2012/Bilbao2012/htdocs/pdf/p551.pdf>].
- Espuelas, S. y Vilar, M. (S/F). *Factores determinantes del gasto social público en España (1880-1960): una aproximación cuantitativa*. [Documento disponible en: <http://www.um.es/ixcongresoaehe/pdfB4/Fatores%20determinantes.pdf>]
- Gallo, C. (2015). *La estafa de la masificación de la Educación Superior en Venezuela*. [Documento disponible en <http://prodavinci.com/2015/09/09/actualidad/la-estafa-de-la-masificacion-de-la-educacion-superior-en-venezuela-por-cesar-r-gallo-p/>]
- Encuesta Nacional de Condiciones en Venezuela/Encovi (2018). Encovi. Recuperado de <https://www.ucab.edu.ve/investigacion/centros-e-institutos-de-investigacion/encovi-2017/>.
- García, H. y Salvato, S. (2006). *Gasto social y equidad en Venezuela (1970-2004)*, en: *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Thaís Maingón (coord.), Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, Caracas, pp.245-264.
- García Guadilla, C. (2010). *Educación Superior Comparada*, Unesco/Cendes.
- González, L y Lacruz, T. (2008). *Política Social en Venezuela. Temas de Formación Sociopolítica* No.35, Centro Gumilla-UCAB: Caracas.
- González, L. y Ponce, M. (2015). *Pobreza y gasto social en la Venezuela*

- de la Revolución Bolivariana*, Observatorio gasto público-Cedice Libertad, Caracas: mayo [Documento disponible en: <http://cedice.org.ve/observatoriogastopublico/wp-content/uploads/2015/08/Pobreza-y-gasto-social-en-la-Venezuela-de-la-Revoluci%C3%B3n-Bolivariana.pdf>].
- González, A. (2008). *La desigualdad en la Revolución Bolivariana. Una década de apuesta por la democratización del poder, la riqueza y la valoración del estatus*, en: Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol.14, No.3, septiembre-diciembre, pp. 179-199, Caracas: UCV.
- Jácome, F. (2011). *Fuerza armada, Estado y sociedad civil en Venezuela*, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis) y Fundación Friedrich Ebert, p.24-25.
- Krauze, E. **Arqueología del populismo** (Artículo publicado en el diario El País de Madrid el 21 de mayo de 2015. [Disponible en: http://elpais.com/elpais/2015/05/18/opinion/1431958625_785776.html]
- Koeneke, H. (2011). *El sentimiento de bienestar del venezolano: ¿Prosperidad o masoquismo?*, en: VenEconomía Mensual, Vol. 28, No. 8, mayo, Caracas.
- Koeneke, H (2016). *El rentismo petrolero en la cultura política del venezolano*, Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas y Sociales, IIES, FACES, Caracas: UCV, pp.1-18.
- Kornblith, M. (1994). *La crisis del sistema político venezolano*, en: Revista Nueva Sociedad, No. 134, nov-dic, pp. 142-157, Caracas, Venezuela.
- Lacruz, T.(2006). *Balance sociopolítico: Una ciudadanía social inacabada*, en: Maingón, Thaís (coord.). Balance y perspectivas de la política social en Venezuela, Ildis-Cendes-Unfpa, Caracas.
- Lacruz, T. (2006). *Misiones y participación popular*, en: Revista SIC No 682, marzo, pp.56-60.
- López Maya, M. (2011). *El populismo venezolano y sus tendencias*

- actuales*, ponencia presentada el 28 de enero de 2011 en el simposio: Venezuela from Neutral Ground (Tulane University), Nueva Orleans.
- Maingón, T. (1992). *Política social y el nuevo rol del Estado*, Caracas: Ildis.
- Maingón, T. (1999). *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis/Cendes/Ildis/NuevaSociedad, Caracas, 1999, pp. 123-128
- Maingón, T, coord. (2000). *La cuestión social en la Constitución bolivariana de Venezuela*, Caracas, Cendes, Temas de Docencia.
- Maingón, T. (2004). *Política social en Venezuela: 1999-2003*, en: Cuadernos del Cendes No.55, enero-abril, pp.47-73, Caracas: UCV.
- Maingón, T. (coord.). (2006). *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, Ildis-Cendes-Unfpa, Caracas.
- Maingón, T. y D'Elia, Y. (2006). *El Fonvis: su trayectoria institucional en el contexto sociopolítico venezolano de 1980 a 2004*, en: Working Papers No.1, enero, pp.1-59:
- Maingón, T. y D'Elia, Y. (2009). *La Política Social en el Modelo Estado/Gobierno Venezolano*. Documento de trabajo del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).
- Mata Aponte, M. (2009). El legado del rentismo petrolero: un comentario, en *Contribuciones a la Economía*, marzo. [Disponible en: <http://www.eumed.net/ce/2009a/>]
- Maza Zavala, D.F. (1985). *Ensayos sobre la ciencia y la política económica*. Serie Ensayos. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Maza Zavala, D.F. (2007). *Yo, el Banco Central y la economía venezolana*, Los Libros de El Nacional: Caracas.
- Méndez, J. R. (1997). *Macroeconomía y Elecciones*, edición aniversario del diario El Globo, lunes 24 de noviembre, páginas de sección Democracia, pp.2 y 3.
- Montagut, T. (2000). *Política Social: Una introducción*. Editorial Ariel.

- S.A. Barcelona.
- Mostajo, R. (2000). *Gasto social y distribución del ingreso: Caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe*, en: Serie Reformas Económicas No. 69, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (NU, 2015). *Objetivos de desarrollo del milenio: Informe de 2015*, Nueva York. [Documento disponible en: file:///C:/Users/Jose/Desktop/mdg-report-2015_spanish.pdf]
- Nordhaus, William D. (1975). *The Political Business Cycle*; **The Review of Economic Studies** 42(2): 169-190.
- Oliveros, A. y Villamizar, G. (2015). *Gasto público y popularidad: Entendiendo la economía política del chavismo*, Observatorio del gasto público-Cedice Libertad, Caracas [Documento disponible también en: <http://cedice.org.ve/observatoriogastopublico/wp-content/uploads/2015/12/GASTO-PÚBLICO-vs-POPULARIDAD.pdf>].
- Ortíz Ramírez, E. (2016). *¿De dónde salió tanta pobreza?*. [Documento disponible en: http://www.academia.edu/27889104/_DE_DONDE_SALI%C3%93_TANTA_POBREZA].
- Petit Primera, J. (2010). *Crecimiento económico y desarrollo social en Venezuela (1999-2006)*, en: Cuadernos Latinoamericanos No.37, enero-junio, pp.9-31, Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos “Dr. Gastón Parra Luzardo”, CEELA, LUZ: Maracaibo.
- Peña, C. (2010). *Populismo, renta petrolera y dinámica macroeconómica. Venezuela, 1999-2009*, ponencia presentada en la décima segunda reunión de economía mundial, del 26 al 28 de mayo, Santiago de Compostela, España [Disponible en: file:///control/Mis%20documentos/Descargas/39.pdf],
- Pezzella, S. (2008). *El gasto social. ¿Quién se robó mi queso?*, en: VenEconomía, Vol. 25, No.5, febrero, Caracas.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1993): Informe social en América Latina, mayo 1993, Nueva York.
- Puente, J.M. (2001). *Gasto público social en Venezuela: ¿Una historia de ganadores o perdedores?*, en: Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Vol. VII, No. 2, julio-diciembre, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales “Rodolfo Quintero”, UCV: Caracas, pp. 149-156.
- Rey, J. C. (1991). *La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación*. Revista de Estudios Políticos. 74: 533-578.
- Reinhart, C. & Rogoff, K. (2011). From financial crash to debt crisis. *The American Economic Review*, 101(5), 1676-1706.
- Romero, A. (1994). *La miseria del populismo. Mitos y realidades de la democracia* [Disponible en: Venezuela. <http://anibalromero.net/La.miseria.del.populismo.pdf>]
- Salcedo, A. (2013). *Gasto social y extensión de la cobertura de la seguridad social en Venezuela*. En: Revista Sociedad, Cultura y Población, pp.1-22. [Disponible en: https://www.google.co.ve/webhp?sourceid=chrominstant&ion=1&espv=2&es_th=1&ie=UTF-8#q=GASTO%20SOCIAL%20Y%20EXTE]
- Serrano Mancilla, A. (2014). *El pensamiento económico de Hugo Chávez*, Vadell Hermano Editores y Grupo de Investigación Social Siglo XXI (GISXXI).
- Seiffer, T.; Kornblihtt, J. y Romina de Luca (2012). *El gasto social como contención de la población obrera sobrante durante el kirchnerismo y el chavismo (2003-2010)*, en: Cuadernos de Trabajo Social, Vol. 25-1, pp. 33-47, Buenos Aires, Argentina.
- Sosa, A. (1989). *La política social de Rómulo Betancourt, en: Rómulo Betancourt: Historia y contemporaneidad*. Editorial Fundación Rómulo Betancourt: Caracas.
- Toro Hardy, J. (2009). *Por ahora. La Constitución sirve para todo*. Caracas: Editorial Panapo.

- Unicef (s/f). *Análisis de la inversión pública social*. [Documento disponible en: <http://www.unicef.org/venezuela/spanish/Cap8.pdf>].
- Villegas, H. (1992). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Buenos Aires: Ediciones JJCPM/MI.
- Ugalde, L. y González, R. (2007). *Neopopulismo en América Latina. ¿Una derecha y dos izquierdas?*. [Disponible en: http://www.sp.upcomillas.es/sites/corporativo/Biblioteca%20de%20documentos41/Trabajos/Raúl%20González%20Fabre/L%20Ugalde%20y%20R%20González%20F_Neopopulismo%20en%20América%20Latina.pdf]

DOCUMENTOS OFICIALES

- Constitución de la República de Venezuela, Gaceta Oficial No 662, extraordinario, del 23 de enero de 1961.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 (Extraordinario), 24 de marzo de 2000.
- Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, G.0 No.6.118 Extraordinario, 4 de diciembre 2013. [También disponible en: <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/36-ley-del-plan-de-la-patria-2013-2019/209-ley-del-plan-de-la-patria-2013-2019>]
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD, 2001). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 [Disponible en: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>].
- Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo (MPD, 2007). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, septiembre. [Disponible en: http://www.cenditel.gob.ve/files/u1/lineas_

gen_nacion.pdf]

- Ministerio del Poder Popular para la Planificación (MPPP, 2015). Venezuela en cifras. Nuestra transición al socialismo, febrero, Caracas. [Documento disponible en: http://www.mppp.gob.ve/libro/mayo_pdf/VzlaEnCifras%2005-2015.pdf].
- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (Minci, 2015). Venezuela cumple con los objetivos de desarrollo del milenio 2015, ediciones Minci, septiembre, Caracas. [Documento disponible también en: <file:///C:/Users/Jose/Desktop/Venezuela-cumple-los-Objetivos-de-Desarrollo-del-Milenio-2015.pdf>]

PÁGINAS WEB OFICIALES

- Banco Central de Venezuela (BCV) (www.bcv.org.ve).
- Instituto Nacional de Estadística (www.ine.gob.ve)
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (Sisov) (www.sisov.mpd.gob.ve.)
- Ministerio del Poder Popular para la Planificación (MPPP, 2015). Venezuela en cifras. Nuestra transición al socialismo, febrero, Caracas. [Documento disponible en: http://www.mppp.gob.ve/libro/mayo_pdf/VzlaEnCifras%2005-2015.pdf].

**ANEXOS:
OTRAS TABLAS Y GRÁFICOS DE ESTADÍSTICAS
SOBRE GASTO SOCIAL**

Tabla No.28
Clasificación sectorial del gasto social del gobierno central
(1968-1998) en la Democracia Representativa (en millones de Bs.
a precios corrientes)

Año	Educación	Salud	SS	DS y Part.	Viv. y conexos	Cult. y Com.	C & T	Gasto Social	Gasto total
1968	1.352,3	1.198,9			256,6			2.807,8	9.278,1
1969	1.507,4	1.391,7			285,8			3.184,9	10.175,5
1970	1.775,5	1.365,2			290,4			3.431,1	10.286,1
1971	2.046,1	1.493,3			256,5			3.795,9	12.768,0
1972	2.399,1	1.643,6			288,4			4.331,1	13.478,5
1973	3.009,3	1.682,6			264,3			4.956,2	14.872,0
1974	4.450,7	2.612,9			625,3			7.688,9	42.518,5
1975	5.580,4	2.822,8			440,6			8.843,8	39.878,0
1976	6.566,5	3.648,3			1.295,8			11.510,6	44.571,0
1977	8.319,1	6.434,3			668,1			15.421,5	50.690,5
1978	8.767,1	7.946,7			831,1			17.544,9	51.212,7
1979	9.765,9	3.179,9		3.087,8	1.573,1			17.606,7	50.690,5
1980	11.245,1	4.151,3		4.529,2	6.248,6			26.172,2	72.868,6
1981	15.419,8	4.927,1		3.257,8	6.265,9			29.870,6	94.544,1
1982	15.056,7	4.575,4		3.029,5	5.137,9			27.799,5	86.884,3
1983	15.517,8	4.381,4		3.068,6	3.543,3			26.511,1	79.238,3
1984	15.701,1	5.118,4	2.472,6	1.198,7	2.941,9	737,1	243,6	28.413,4	103.546,5
1985	17.889,1	6.926,4	2.911,7	976,7	8.691,6	710,6	267,9	36.354,0	113.319,1
1986	18.125,0	8.439,0	3.158,0	880,0	7.151,0	610,0	247,0	38.610,0	124.174,0

Continuacion tabla N^a 28

1987	28.279,0	11.555,0	4.265,0	1.401,0	11.406,0	751,0	337,0	57.994,0	181.822,0
1988	32.257,9	14.511,4	5.763,0	1.972,8	12.746,6	1.119,3	503,5	68.874,5	190.585,4
1989	48.336,0	19.596,0	9.303,0	12.516,0	11.261,0	1.488,0	1.441,0	103.941,0	319.477,0
1990	69.494,0	33.594,0	14.809,0	22.233,0	27.783,0	2.698,0	1.659,0	172.270,0	577.056,0
1991	101.185,0	47.137,0	24.859,0	43.923,0	61.570,0	5.466,0	2.496,0	286.636,0	801.258,0
1992	154.660,0	77.817,0	35.411,0	47.838,0	71.729,0	8.206,0	6.630,0	402.291,0	1.002.248,0
1993	186.850,0	73.496,0	40.720,0	66.425,0	58.069,0	10.865,0	3.598,0	440.023,0	1.100.464,0
1994	307.981,0	101.884,0	83.809,0	90.158,0	49.817,0	12.737,0	6.309,0	652.805,0	1.939.106,0
1995	418.544,0	143.983,0	120.060,0	197.470,0	99.442,0	24.247,0	29.599,0	1.033.345,0	3.043.442,0
1996	621.615,2	226.302,8	319.009,9	542.745,9	300.690,6	34.712,9	35.151,7	2.080.229,0	6.441.531,7
1997	1.504.757,3	619.462,4	654.847,2	583.433,9	602.974,1	91.110,0	66.165,6	4.113.750,5	10.667.546,4
1998	1.689.645,8	682.632,2	694.426,6	402.696,7	484.631,8	95.578,3	61.734,6	4.111.346,0	11.845.126,2

Fuente: Aponte Blank (2006: 25). Para 1968-1987, Ocepre en mandato, 1999, para 1988 Onapre-Ocepre

Tabla No.29
Presupuesto de gasto por sectores sociales en la
Democracia Representativa
como porcentaje del PIB en Venezuela (1980-1998)

Año	Sectores Sociales	Educación	Cultura y Comunicación Social	Ciencia y Tecnología	Vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos	Salud	Desarrollo social y participación	Seguridad Social
1980	8,52	3,66	-	-	2,03	1,35	1,47	-
1981	8,66	4,47	-	-	1,82	1,43	0,94	-
1982	7,90	4,28	-	-	1,46	1,3	0,86	-
1983	7,55	4,42	-	-	1,01	1,25	0,87	-
1984	6,76	3,74	0,18	0,06	0,7	1,22	0,29	0,59
1985	7,82	3,84	0,15	0,06	1,44	1,49	0,21	0,63
1986	7,89	3,71	0,12	0,05	1,46	1,73	0,18	0,65
1987	8,33	4,06	0,11	0,05	1,64	1,66	0,2	0,61
1988	7,89	3,69	0,13	0,06	1,46	1,66	0,23	0,66
1989	6,88	3,20	0,1	0,1	0,75	1,3	0,83	0,62
1990	7,56	3,05	0,12	0,07	1,22	1,47	0,98	0,65
1991	9,44	3,33	0,18	0,08	2,03	1,55	1,45	0,82
1992	9,74	3,74	0,2	0,16	1,74	1,88	1,16	0,86
1993	8,07	3,43	0,2	0,07	1,1	1,35	1,22	0,7
1994	7,54	3,56	0,15	0,07	0,58	1,18	1,04	0,97
1995	7,65	3,30	0,18	0,12	0,75	1,08	1,41	0,81
1996	7,15	2,10	0,12	0,12	1,1	0,77	1,84	1,1
1997	9,54	3,50	0,21	0,15	1,4	1,43	1,35	1,5
1998	7,80	3,20	0,18	0,12	0,9	1,33	0,77	1,31

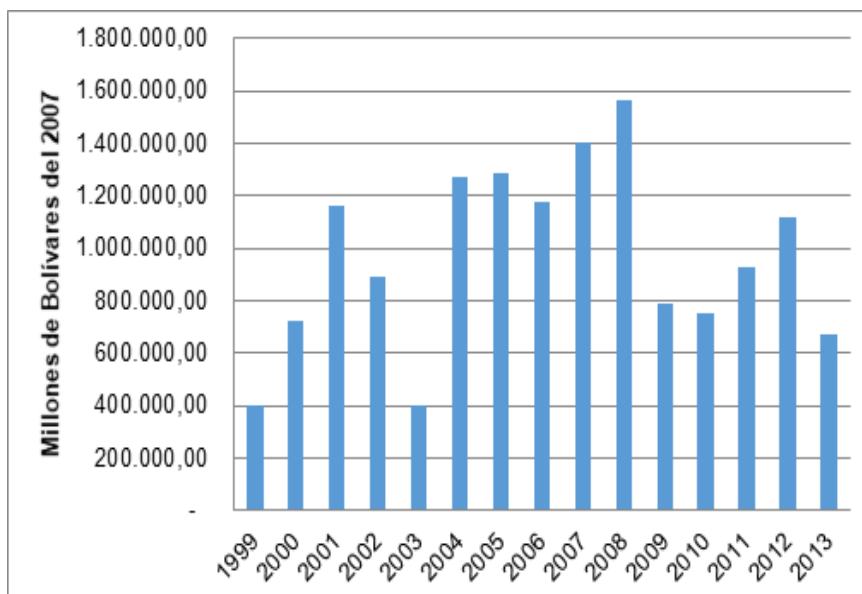
Fuente: Maingón (2004: 70)

Tabla No.30
Presupuesto de gasto por sectores sociales en la
Democracia Representativa
como porcentaje del PIB en Venezuela (1980-1998)

Año	Sectores Sociales	Educación	Cultura y Comunicación Social	Ciencia y Tecnología	Vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos	Salud	Desarrollo social y participación	Seguridad Social
1980	8,52	3,66	-	-	2,03	1,35	1,47	-
1981	8,66	4,47	-	-	1,82	1,43	0,94	-
1982	7,90	4,28	-	-	1,46	1,3	0,86	-
1983	7,55	4,42	-	-	1,01	1,25	0,87	-
1984	6,76	3,74	0,18	0,06	0,7	1,22	0,29	0,59
1985	7,82	3,84	0,15	0,06	1,44	1,49	0,21	0,63
1986	7,89	3,71	0,12	0,05	1,46	1,73	0,18	0,65
1987	8,33	4,06	0,11	0,05	1,64	1,66	0,2	0,61
1988	7,89	3,69	0,13	0,06	1,46	1,66	0,23	0,66
1989	6,88	3,20	0,1	0,1	0,75	1,3	0,83	0,62
1990	7,56	3,05	0,12	0,07	1,22	1,47	0,98	0,65
1991	9,44	3,33	0,18	0,08	2,03	1,55	1,45	0,82
1992	9,74	3,74	0,2	0,16	1,74	1,88	1,16	0,86
1993	8,07	3,43	0,2	0,07	1,1	1,35	1,22	0,7
1994	7,54	3,56	0,15	0,07	0,58	1,18	1,04	0,97
1995	7,65	3,30	0,18	0,12	0,75	1,08	1,41	0,81
1996	7,15	2,10	0,12	0,12	1,1	0,77	1,84	1,1
1997	9,54	3,50	0,21	0,15	1,4	1,43	1,35	1,5
1998	7,80	3,20	0,18	0,12	0,9	1,33	0,77	1,31

Fuente: Maingón (2004: 70)

Gráfico No.27
Gasto público real total en ciencia y tecnología (1999-2013)



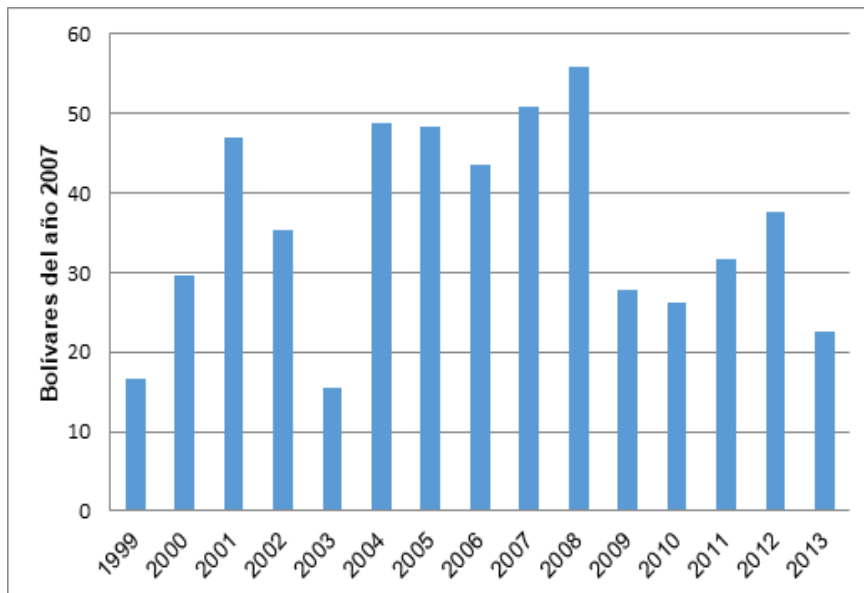
Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Tabla No.31
Gasto público real total en ciencia y tecnología por habitante
(1999-2013)

Año	Bolívars del año 2007
1999	16,7
2000	29,7
2001	47,0
2002	35,3
2003	15,6
2004	48,7
2005	48,3
2006	43,5
2007	50,9
2008	55,9
2009	27,8
2010	26,2
2011	31,7
2012	37,5
2013	22,5

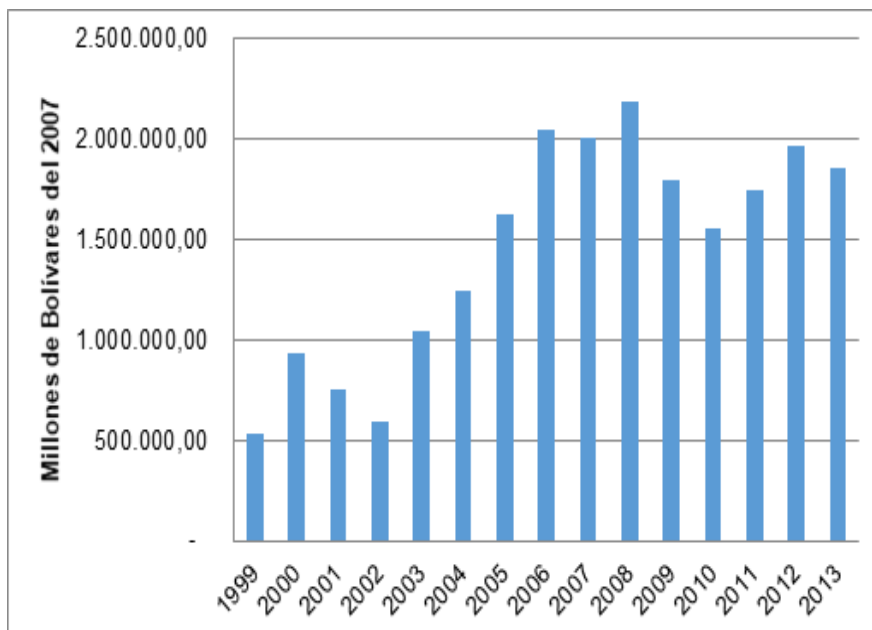
Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gov)

Gráfico No.28
Gasto público real total en ciencia y tecnología por habitante
(1999-2013)



Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Gráfico No.29
Gasto público real total en cultura y comunicación (1999-2013)



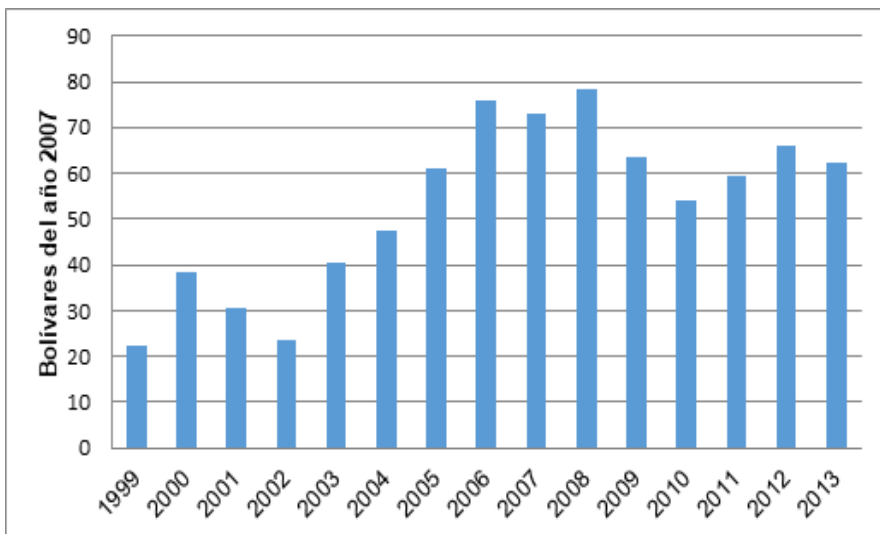
Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Tabla No.32
Gasto público real total en cultura y comunicación por habitante
(1999-2013)

Año	Bolívares del año 2007
1999	22,2
2000	38,2
2001	30,5
2002	23,6
2003	40,6
2004	47,4
2005	61,0
2006	75,9
2007	73,1
2008	78,2
2009	63,4
2010	54,0
2011	59,6
2012	66,1
2013	62,4

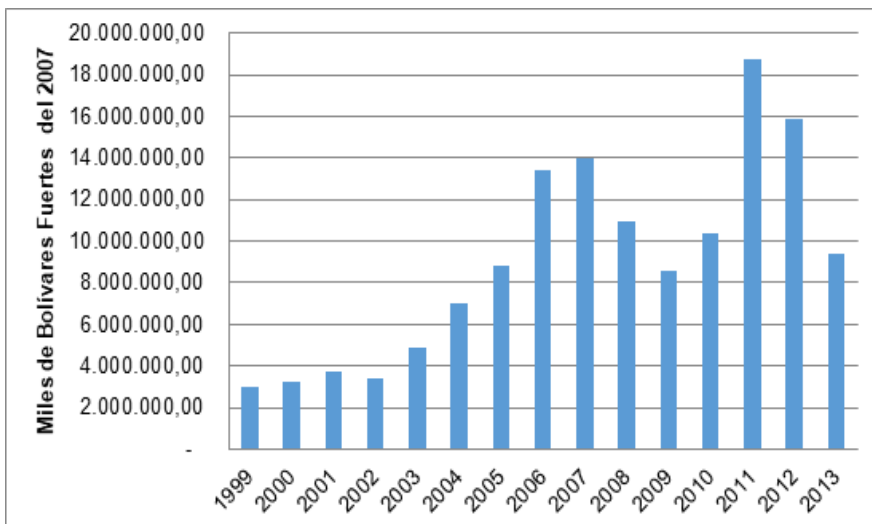
Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Gráfico No.30
Gasto público real total en cultura y comunicación por habitante
(1999-2013)



Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Gráfico No.31
Gasto público real total en desarrollo social (1999-2013)



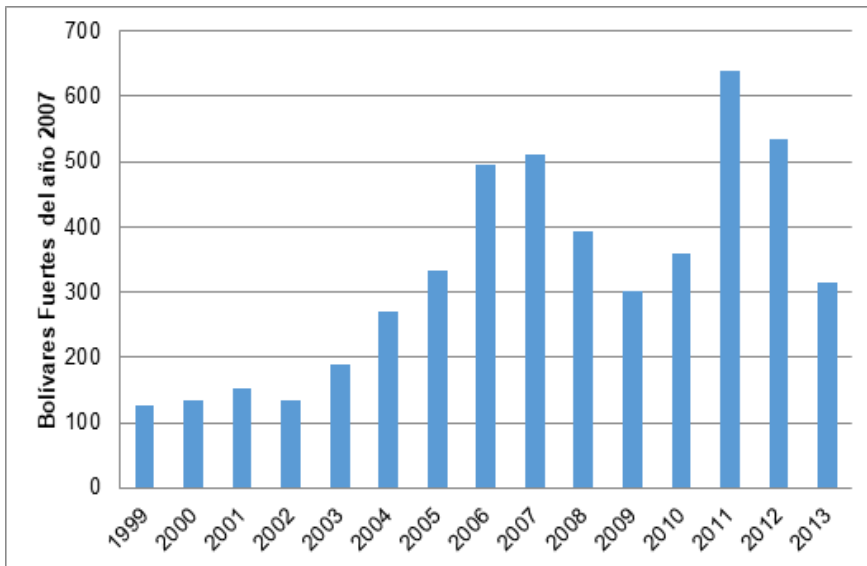
Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Tabla No.33
Gasto público real total en desarrollo social por habitante (1999-2013)

Año	Bolívars Fuertes del año 2007
1999	126,2
2000	133,8
2001	151,3
2002	135,1
2003	188,7
2004	269,1
2005	332,9
2006	496,3
2007	509,9
2008	392,4
2009	302,6
2010	359,1
2011	639,6
2012	533,4
2013	315,8

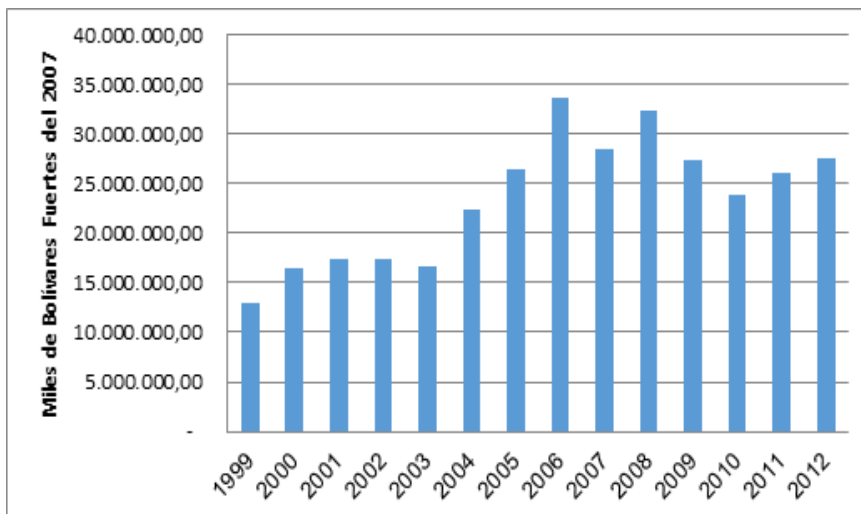
Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Gráfico No.32
Gasto público real total en desarrollo social por habitante
(1999-2013)



Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Gráfico No.33
Gasto público real total en educación (1999-2012)



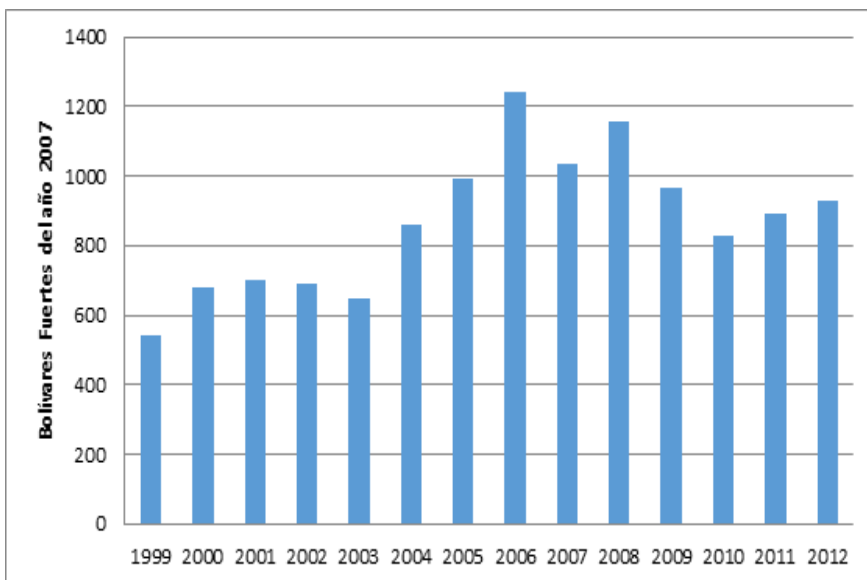
Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Tabla No.34
Gasto público real total en educación por habitante (1999-2012)

Año	Bolívares Fuertes del año 2007
1999	543,7
2000	681,1
2001	700,5
2002	687,6
2003	649,8
2004	860,2
2005	993,5
2006	1242,9
2007	1035,3
2008	1157,5
2009	964,1
2010	826,0
2011	889,9
2012	926,0

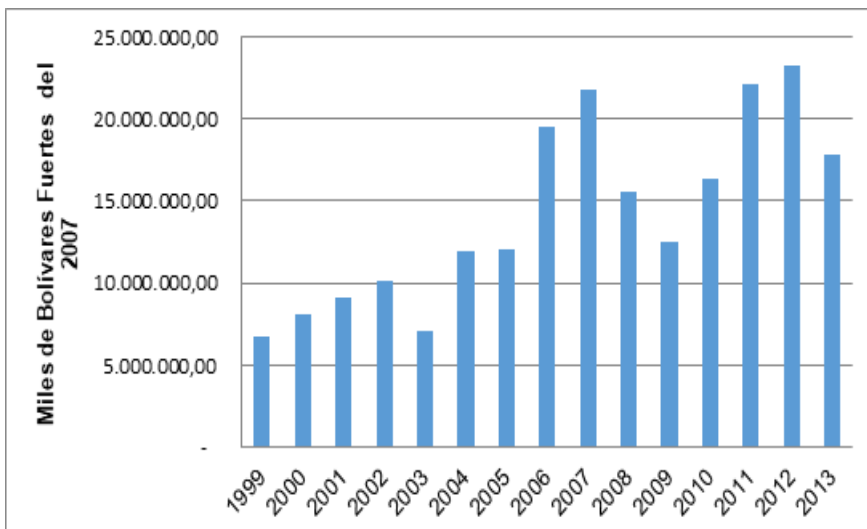
Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Gráfico No.34
Gasto público real total en educación por habitante (1999-2012)



Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Gráfico No.35
Gasto público real total en salud (1999-2013)



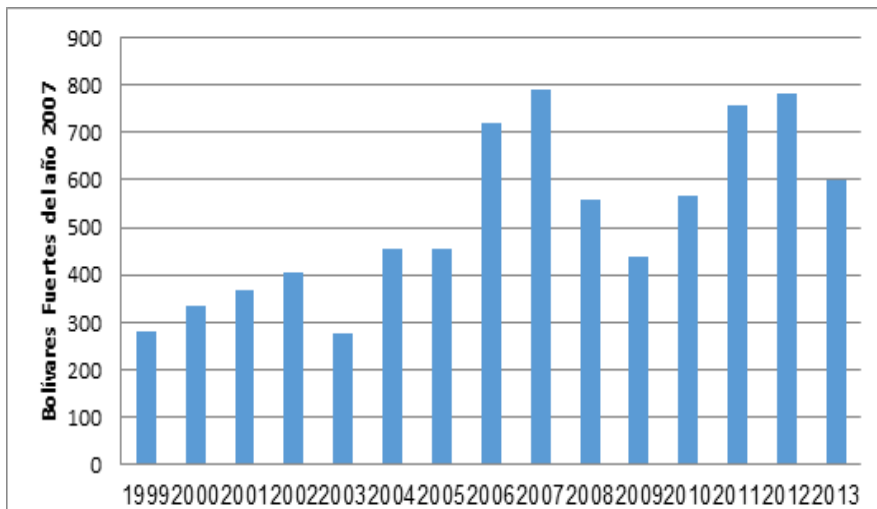
Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Tabla No.35
Gasto público real total en salud por habitante (1999-2013)

Año	Bolívars Fuertes del año 2007
1999	282,3
2000	333,4
2001	366,3
2002	403,5
2003	277,7
2004	455,3
2005	455,4
2006	721,3
2007	791,4
2008	556,9
2009	439,1
2010	567,7
2011	755,1
2012	781,0
2013	599,0

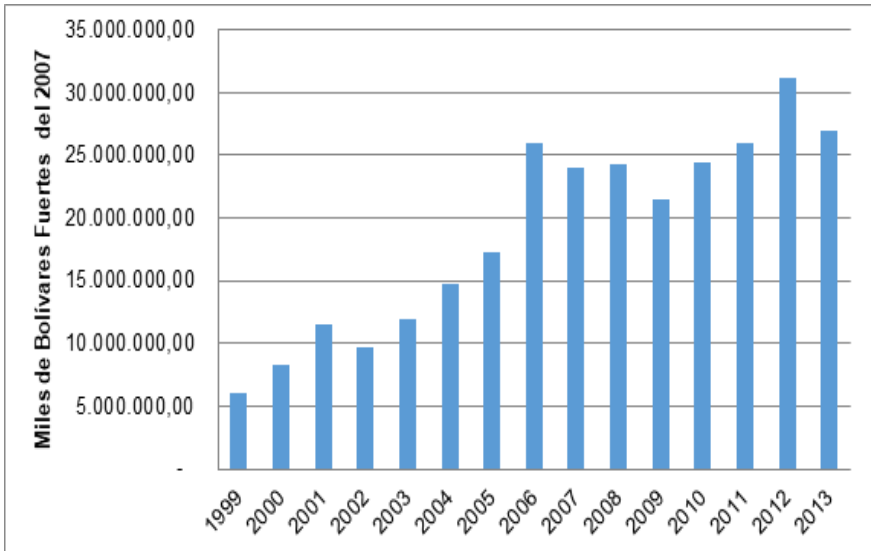
Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Gráfico N° 36
Gasto público real total en salud por habitante (1999-2013)



Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Gráfico No.37
Gasto público real total en seguridad social (1999-2013)



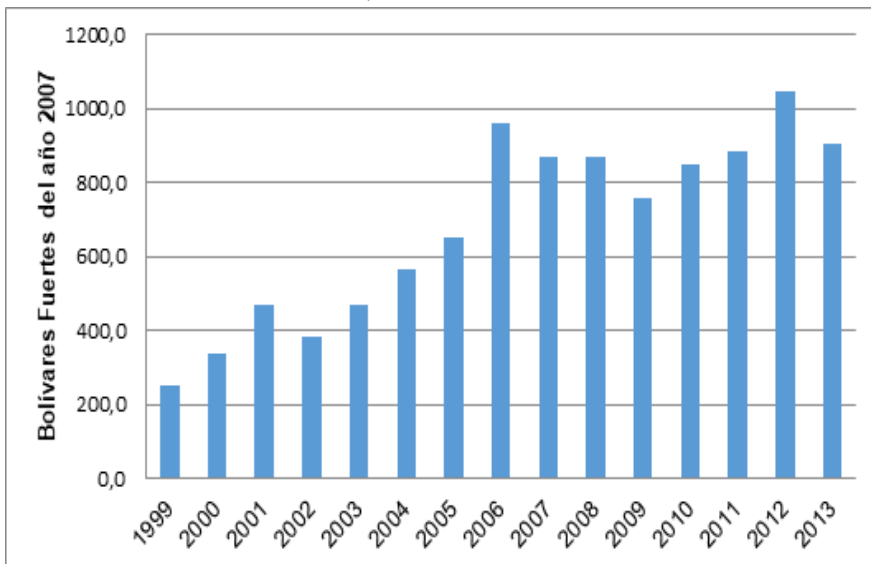
Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Tabla No.36
Gasto público real total en seguridad social por habitante
(1999-2013)

Año	Bolívares Fuertes del año 2007
1999	254,6
2000	340,6
2001	467,5
2002	382,9
2003	467,4
2004	565,6
2005	652,9
2006	959,3
2007	872,0
2008	867,7
2009	759,2
2010	847,7
2011	885,1
2012	1048,1
2013	906,0

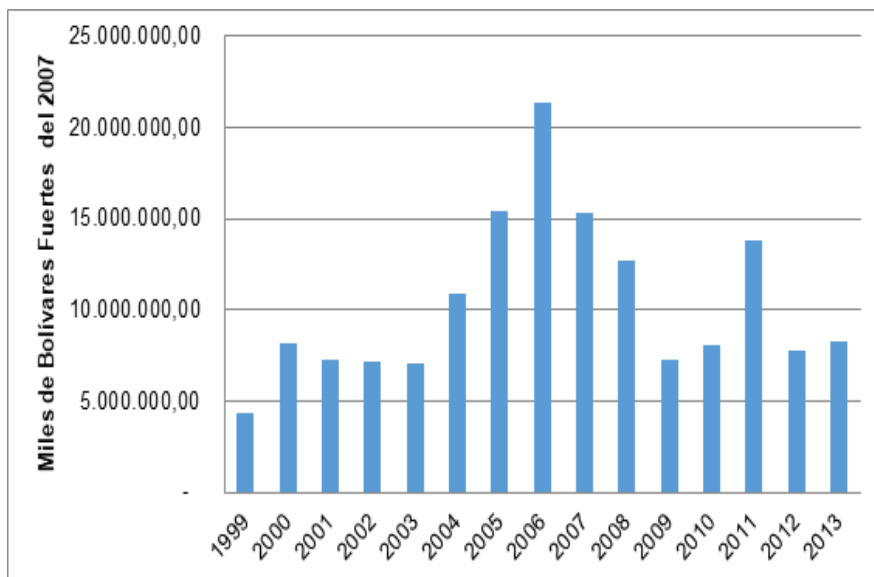
Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Gráfico No.38
Gasto público real total en seguridad social por habitante
(1999-2013)



Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Gráfico No.39
Gasto público real total en vivienda (1999-2013)



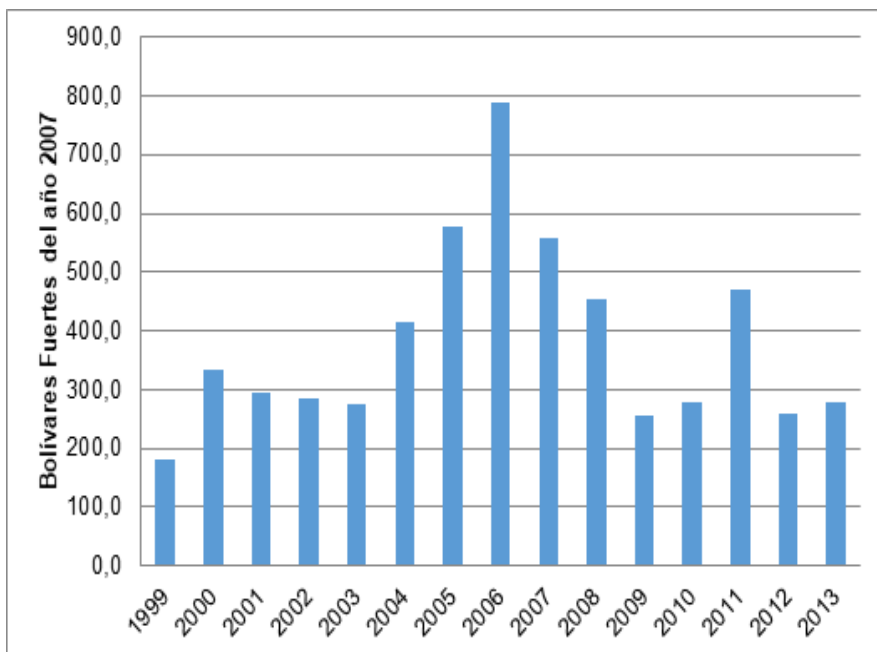
Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Tabla No.37
Gasto público real total en vivienda por habitante (1999-2013)

Año	Bolívares Fuertes del año 2007
1999	181,0
2000	333,7
2001	293,5
2002	284,8
2003	274,3
2004	414,4
2005	578,1
2006	789,9
2007	557,5
2008	452,6
2009	255,0
2010	279,1
2011	471,6
2012	260,4
2013	278,1

Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

Gráfico No.40
Gasto público real total en vivienda por habitante (1999-2013)



Fuente: Elaboración propia. Sisov (www.sisov.gob)

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL GASTO SOCIAL EN LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

El gasto o la inversión social de la Revolución Bolivariana ha sido un tema persistente y de notoriedad en la agenda de discusión pública desde el mismo momento en que Hugo Chávez Frías asumió la Presidencia de la República en 1999. Discusión que ha tenido un marcado tinte de polarización política y social, que la convertiría en lo que los comunicólogos llaman “encuadramiento grupo céntrico”, es decir, el abordaje de un tema o asunto de interés público desde posiciones contrarias en un contexto de juego de suma cero, esto es, sin posibilidad de cooperación o entendimiento.

De hecho, este tipo de discurso caracterizó al de Chávez durante la campaña electoral de 1998, cuando contrastó la propuesta transformadora y reivindicativa de su “Polo Patriótico” con las aspiraciones que calificó de continuistas e ilegítimas de la “Partidocracia” o “Corruptocracia puntofijista”. Ya como presidente electo, en el acto de juramentación para asumir el cargo, realizado en la sede del Congreso de la República el 2 de febrero de 1999, tildó de “moribunda constitución” a la carta magna vigente desde 1961. Ese mismo día, en su discurso inaugural, proclamó un estado de emergencia social para, en sus propios términos, dar una señal de arranque inmediato en la lucha contra el hambre, la falta de escuelas, de parques y de techos para dormir en paz.