

Balance Social 2005

Carlos Aponte Blank *

LA REFORMA INSTITUCIONAL: LA GRAN ASIGNATURA PENDIENTE

Es conveniente que un balance social anual sea situado en una trayectoria temporal mayor, puesto que esta contribuye a equilibrar el juicio ante las particularidades positivas o negativas de esa coyuntura. En el caso venezolano ello conduce a destacar el grave problema que representa, para el logro de una gestión social efectiva, la persistencia de una administración pública “pre-burocrática”.

En el país no se ha adelantado sistemáticamente la reforma institucional-administrativa en campos estratégicos como la profesionalización gerencial o como el desarrollo de una estructura de información, programación y evaluación flexible y ágil para orientar sus acciones. Ello ha significado que, con fluctuaciones y excepciones, se ha ido acumulando a lo largo de las últimas décadas un deterioro institucional-administrativo que reduce severamente las capacidades de funcionamiento de la administración pública.

La gestión gubernamental desde 1999 no ha mostrado mayor interés en esa reforma, que tal vez se aprecie como un asunto demasiado formal desde una perspectiva revolucionaria; sin embargo, en los dos últimos años el Presidente de la República se ha quedado crecientemente de la corrupción y el burocratismo que están estrechamente asociados con ese vacío.

Y es que la falta de reforma institucional-administrativa termina limitando buena parte de los resultados que se persiguen en la gestión pública. Sin entenderla es difícil afrontar los problemas de calidad sustanciales que afectan

a la educación o a los servicios de salud públicos. Como se ha vuelto a constatar con las Misiones, el intento de esquivar la administración tradicional es un rumbo pasajero: por ejemplo, en el caso de Barrio Adentro, en algún momento la nueva red de atención debía plantearse frontalmente el asunto de su vinculación con los ambulatorios y hospitales tradicionales. Pueden citarse muchos ejemplos de ese Estado pre-burocrático que priva en la gestión social pública: no se sabe cuánto cuestan las Misiones Sociales y por tanto no puede examinarse su eficiencia. No se sabe hacia dónde va el Estado en materia de seguridad social. No sabemos cuándo se completará la cobertura universal de las escuelas bolivarianas: para el 2004-2005, después de 6 años de iniciadas, esas escuelas solamente cubren a 775.000 estudiantes, mientras que la matrícula pública de básica es de unos 4 millones de estudiantes. Es decir que al ritmo actual serían varios los lustros que implicaría completar esa cobertura universal, en tanto que otras muchas prioridades educativas y sociales están a la espera.

Hay pues un gran vacío en materia de reforma institucional-administrativa y es improbable que ella se aborde en un año eminentemente electoral como el 2006. Pero también sabemos que los problemas sociales son demasiados y son muy complejos para arreglarlos según la vieja lógica del “hay pa’ todo” y del realazo.

EL GASTO SOCIAL 2005: RÉCORD HISTÓRICO

De acuerdo con estimaciones preliminares, el Gasto Público Social real



por habitante fue, en el 2005, el más alto de la historia del país, superando las erogaciones de los bienios 1977-78 y 1980-81 que ocupaban hasta ahora esa posición. Las cifras para el 2004 también se acercan a estos niveles (véanse García y Salvato:2005 y Apon- te:2005)

En esa estimación se incluye no sólo al Gasto Social del Gobierno Central, que equivale en el 2005 a un 12-13% del PIB, sino también

al Gasto Social de los gobiernos subnacionales, que representa –conservadoramente– un 3% del PIB y, además, incorpora al voluminoso Gasto Social extrapresupuestario derivado de recursos de PDVSA y del BCV y que podría significar un 4% del PIB.

Con un gasto de más del 18% del PIB dedicado a lo social, Venezuela se sitúa entre los países de Gasto Social elevado en el marco latinoamericano.

Pero, lo hace con algunas particularidades: es el país que alcanza ese nivel de gasto con una menor porción de la población cubierta por la seguridad social. Esto plantea una diversidad de interrogantes sobre la futura orientación y prioridades del Gasto Social que sólo nos limitaremos a señalar.

Debe apuntarse que el crecimiento del Gasto Social ha sido una prioridad consistente del gobierno del Presidente Chávez desde 1999. Y esa tendencia es evaluada de manera generalmente favorable por una diversidad de organismos internacionales, como la CEPAL y el PNUD, por las potencialidades que ello supone para invertir en el desarrollo social y humano. Sin embargo, el gasto es siempre una referencia que debe ser objeto de análisis complementarios para examinar su direccionalidad y efectos.

Es importante señalar que lo que ha ocurrido con el Gasto Social venezolano desde 1999, y especialmente en el 2004-2005, se parece a la expansión del Gasto Social latinoamericano en los años noventa, década en la que aquel creció aproximadamente en un 50% según la CEPAL (VA). Pero, en muchos de los países latinoamericanos ese crecimiento del Gasto Social fue una resultante del crecimiento económico (del PIB por habitante) que sirvió para financiarlo, mientras que en Venezuela el crecimiento de ese Gasto expresa el aumento de la volátil renta petrolera: el PIB real venezolano por habitante (a precios de 1997) no ha alcanzado en el 2005 el valor que tenía en 1998. Ello conforma la principal vulnerabilidad de ese incremento y plantea dudas sobre la sostenibilidad de varias de las inversiones que se han

nutrido con esa incierta fuente de financiamiento.

LAS MISIONES SOCIALES: ENTRE ESPERANZAS E INSUFICIENCIAS

Las principales destinatarias del nuevo Gasto Social, en 2004 y 2005, han sido las Misiones Sociales entre las que resaltan: Barrio Adentro en Salud; Robinson, Ribas y Sucre en Educación; y Mercal y Vuelvan Caras en Economía Social. Ellas son la mayor novedad de la política social iniciada en 1999 y representan un esfuerzo gubernamental en materia de superación de la pobreza que éste no había logrado articular entre 1999 y 2003. El sólo aporte de PDVSA hacia esas Misiones específicas en el 2005 ha sido estimado en alrededor de un 2,2% del PIB (véase Santander Investment: Informe del 18 Agosto 2005 en www.bancodevenezuela.com) y esa y otras estimaciones hablan de un aporte global de esa empresa al conjunto de las Misiones cercano al 4% del PIB (véanse Vivancos y Zambrano en *El Mundo*:02-01-2005; 7).

Todo indica que las Misiones siguen despertando simpatías en la población aunque su presencia haya adquirido una mayor normalidad después de 2 años de implantación. No obstante es probable que una Misión como Barrio Adentro, continúe significando un aporte sustancial para el bienestar subjetivo de las comunidades que atiende en una materia tan sensible como el acceso a los servicios de salud. En contraste puede haberse ido produciendo una variación de la valoración de las Misiones Educativas, de

discutible calidad y de inciertas repercusiones en áreas como la laboral, o de Vuelvan Caras, que podría resultar en unos experimentos cooperativos ineficientes y demasiado costosos para el sector público. Por su lado, el Mercal-comercial ha empezado a ser objeto de muy frecuentes denuncias por manejos administrativos irregulares, que no la habían afectado tanto hasta fines del 2005, y junto con Mercal-alimentario (administrado por el PROAL) se han planteado problemas crecientes de ineficiencia en la distribución de alimentos, en términos de escasez o de retrasos. El propio Barrio Adentro no logra estabilizar su infraestructura de funcionamiento que sigue operando de manera informal (en casas de familia) en 7.500 de los 8.500 Consultorios formados, entre otras limitaciones (véase D'Elía: 2005) que evidencian las improvisaciones y voluntarismos que afectan a ese importante proyecto de atención primaria en salud.

Pero, en general, esas deficiencias no impedirán que las Misiones sigan convertidas en el emblema principal de la política social gubernamental en el 2006, mucho más por tratarse de un año electoral. Ya se ha anunciado la Misión Negra Hipólita, con una variada gama de rumbos de intervención, y, desde el 2005 se le brindó un nuevo vigor a las Misiones anunciándose el inicio de nuevas fases de las mismas (en especial mediante Barrio Adentro 2 y 3) que deben concretar algunos de sus principales resultados en el 2006.

Las Misiones parecen destinadas a cumplir con un papel que ya realizaron con especial intensidad en el 2003 y el 2004 cuando sirvieron para

revitalizar el lazo emocional entre la población, especialmente la de más escasos recursos socioeconómicos y el gobierno del Presidente Chávez que —para mediados del 2003— contaba con un apoyo popular relativamente debilitado (entre un tercio y un 40% de respaldo según distintas encuestadoras).

Entre las muchas dimensiones de interés de estos programas debe considerarse que las Misiones son una instancia importante de organización de una parte de la población partidaria del gobierno. La Robinson 1 ya cumplió en el 2005 su muy valiosa función de superar la alfabetización del 96% de la población. Pero las otras Misiones Educativas reúnen, según estimaciones oficiales, a más de 2,5 millones de cursantes, un 20% de los cuales aproximadamente cuenta con una beca equivalente a un poco menos de medio salario mínimo para proseguir sus estudios. Muchos de esos cursantes (los 1,4 millones de Robinson 2 en especial) son captados por facilitadores que también reciben un incentivo por su fomento de esa red educativa y que conforman una plataforma de organización política semi-voluntaria de significación. Además, existen unos 8.500 Comités de Salud asociados con Barrio Adentro que también tienden a ser visualizados como una instancia de organización progubernamental, aunque en estos casos las funciones que pueden cumplir comunitariamente para la prevención en salud es también muy relevante y es valorada por esos Comités como un aporte programático más que partidario (véase D'Elía:2005).

PERSPECTIVAS 2005

El subtítulo no es una equivocación. Buena parte de la información sobre el 2005 en materia de indicadores de situación social se dará a conocer en los próximos meses o años, de acuerdo con los rezagos propios de nuestras estadísticas sociales. En tal sentido resultan bastante actualizados los valiosos reportes anuales de PROVEA (2005) y del ILDIS (2005) que contienen muchos de aquellos indicadores aunque en ellos predominan los datos hasta el 2004. Suponemos en todo caso, que muchos de los indicadores sociales del 2005 serán comparativamente favorables, si consideramos el efecto que pueden ocasionar en las condiciones *sociales* de vida la combinación de: un mayor gasto social, una mejora del mercado laboral y la disminución del porcentaje de hogares en pobreza de ingresos que se ha registrado desde el 2004.

El Presidente de la República anunció en su Mensaje anual ante al Asamblea Nacional que la tasa de mortalidad infantil había descendido de un 18,8 por mil n.v.r en el 2003 a 17,1 en el 2004 y a 16,7 en el 2005. Aunque puede tratarse de estimaciones muy preliminares ellas parecen coincidir con las tendencias de los Alertas Epidemiológicos (MS:2004 y 2005) en los que, sin embargo, persiste para el caso de la tasa de mortalidad materna, un comportamiento fluctuante y reticente a la baja. Por su parte, la tasa de desempleo ha alcanzado un 11,4% para el 2º semestre del 2005, lo que pese a significar un avance no parece demasiado auspicioso en medio de una bonanza petrolera.

Algunas mejoras como las mencionadas y otras que son de esperar, participan en una atmósfera de precariedad y si se quiere de fragilidad propia de la volatilidad económica que hemos experimentado reiteradamente en las últimas décadas y de la que parece sobrevivir, sin embargo, la traicionera esperanza del apostador: la de que ahora sí va la vencida.

* Sociólogo. Master en Planificación del Desarrollo. Profesor Postgrado UCAB

Fuentes de información

Aponte, Carlos (2005). *El Gasto Público Social venezolano en perspectiva latinoamericana*. Caracas: CENDES-FONACIT (mimeo).

CEPAL (Varios años). *Panorama Social de América Latina*. Santiago:CEPAL.

Chávez, Hugo (2005). *Mensaje anual del Presidente de la República ante la Asamblea Nacional* (13-01-2005) en www.asambleanacional.gov.ve

D'Elía, Yolanda -Coord.- (2005). *Estudio sobre la Misión Barrio Adentro: Informe final*. Caracas: PROVEA (mimeo)

García, Haydée y Salvato, Silvia (2005). *Análisis sobre el gasto social y la equidad en Venezuela (1970-2004)*. Caracas (mimeo).

ILDIS (2005). *Informe social 2004*. Caracas, ILDIS.

MS: 2004 y 2005. *Alerta Epidemiológico N° 52* en www.ms.gov.ve

PROVEA (2005). *Situación de los derechos humanos en Venezuela: Informe anual 2004-2005*. Caracas: PROVEA.
