

Bienestar y
asistencialismo:

Funciones del gasto público en Venezuela

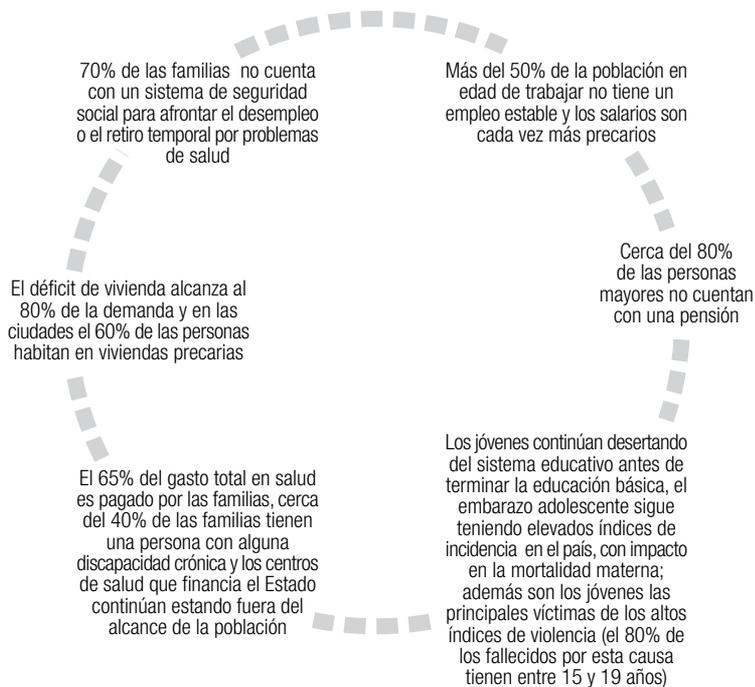
Yolanda D'Elia*

En el lanzamiento de modelos de política social, Venezuela ha sido uno de los países pioneros, pero en cuanto a la creación de *estructuras institucionales de bienestar* es uno de los países más rezagados. En su versión clásica, las estructuras de bienestar están dirigidas a crear la mayor distancia posible entre la capacidad de pago o los riesgos y fragilidades sociales de las familias, y la posibilidad de satisfacer necesidades fundamentales para la vida humana. Los sistemas de protección asociados al bienestar reducen la dependencia de la renta familiar, la trayectoria laboral o la posición económica o social, para tener acceso a los medios que permitan realizar una vida digna y satisfactoria. En su versión más moderna, las estructuras de bienestar han ido ampliándose en el marco de acuerdos

mundiales y regionales donde los derechos sociales reciben el mismo tratamiento de incondicionalidad, progresividad y exigibilidad que caracteriza a los derechos humanos. En estos acuerdos, los estados deben garantizar sistemas permanentes de protección social a todas las personas, así como impedir o abstenerse de cualquier tipo de discriminación en lo que se refiere a su disponibilidad, acceso y calidad de prestación¹.

La mayoría de los venezolanos no cuenta con seguridad de medios de vida ni con garantías públicas de acceso a bienes y servicios para satisfacer derechos sociales tan fundamentales como la alimentación, la salud, la educación y la vivienda. En menor medida para el derecho a la educación, los gastos que permitirían cubrir los demás derechos recaen en las propias familias. Las dificultades que al respecto deben confrontar los venezolanos, se observa en los considerables déficits de cobertura que presentan los sistemas de protección social. El conjunto de estos déficits produce una espiral de *des-bienestar* que se reproduce generacionalmente. A medida que la población crece, los déficits se hacen mayores, la posibilidad de superarlos es cada vez más distante y las personas van perdiendo años potenciales de vida. El hecho que Venezuela sea un país con un ingreso petrolero en ascenso y un gasto fiscal cada vez mayor, no significa automáticamente mejores condiciones de bienestar ni tampoco que se estén haciendo los esfuerzos necesarios para que realmente existan.





EL GASTO SOCIAL PÚBLICO Y LA INVERSIÓN EN BIENESTAR

A lo largo de la historia democrática del país el gasto social público ha sido constante, incluso en períodos de fuertes restricciones fiscales, y su patrón de comportamiento no guarda relación con el que ha tenido la economía venezolana. En períodos de recesión económica, el gasto no ha caído en la misma proporción que el producto interno bruto. A pesar de su constancia, el gasto social público ordinario ha sido tradicionalmente deficitario para alcanzar coberturas universales de protección social y su distribución es acentuadamente inequitativa. Por otra parte, lo que el gasto social público reporta a los ciudadanos venezolanos en términos de bienestar es muy inferior a lo que otros ciudadanos latinoamericanos obtienen, con menores disponibilidades de recursos fiscales. Este gasto, de características constantes, se destina fundamentalmente al pago de personal, mientras que la infraestructura, el equipamiento, la dotación y el mantenimiento de las estructuras, absorbe solamente una pequeña porción.

En forma separada del gasto ordinario, opera otro tipo de gasto que tiene características expansivas, pero no constantes. Estos gastos han acompañado medidas sociales de carácter extraordinario utilizadas para resistir severas dificultades de gobernabilidad. En 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. En los años 2003-2004, el presidente Hugo Chávez lanzó las misiones sociales después de una serie de graves conflictos internos y de cara a ganar el primer Referendo Revocatorio del mandato presidencial, convocado por sectores de la oposición.

Entre los años 2005 y 2007, el gasto social constante llegó a los niveles más altos de la historia del presupuesto público venezolano. Una parte de este presupuesto, del cual no se conocen cifras exactas, se destinó a los programas sociales implementados por las misiones en

las áreas de educación, alimentación, salud y economía social. En lo que se refiere a los programas de la Misión Barrio Adentro, por ejemplo, el Ministerio de Salud destinó un 25% de su presupuesto durante los últimos años (OPS 2007²). Sin embargo, hasta ahora el mayor gasto de estos programas se ha destinado al pago de personal extranjero y nacional, y a la asignación de becas o ayudas a personal voluntario de las comunidades o a estudiantes de las misiones educativas y económicas, lo cual hace que se repita el mismo patrón del presupuesto ordinario: alto gasto corriente y baja inversión.

Igualmente, el gasto social expansivo ha permanecido más tiempo que en anteriores oportunidades, no obstante, sigue presentando características variables, donde las alzas coinciden con momentos políticos difíciles del gobierno actual. La facilidad con la que es posible mantener el gasto expansivo se debe a que el gobierno nacional ha hecho uso intensivo de los excedentes de los ingresos petroleros para financiar este gasto, colocándolos en fondos sobre los cuales no tienen control los organismos públicos encargados de la función social³. Tomando nuevamente el ejemplo de la Misión Barrio Adentro, el gasto extraordinario asignado a esta misión llegó a superar dos veces el total del gasto ordinario del Ministerio de Salud (OPS 2007) y, aún así, la misión no ha logrado cubrir los déficits existentes en materia de infraestructura y en lo que se refiere a la disponibilidad de servicios para atender las necesidades de salud.

LA FUNCIÓN SELECTIVA Y POLÍTICA DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO

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 Auvero (1999⁴): "...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". 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" (Cabezas y D'Elia 2007⁵). En consecuencia, el des-bienestar de la población venezolana la hace más vulnerable a procesos de exclusión y discriminación social y política.

Mientras menos institucionalizado sea el bienestar más selectiva y discrecional será la asignación del gasto. Las prácticas clientelares y centralizadoras del poder, son contrarias a las políticas de bienestar. Es por ello que estas prácticas tienden a preferir medidas o mecanismos extra-institucionales sobre los cuales es posible ejercer mayor control político, antes que establecer estructuras universales de protección, transferencia y redistribución de los recursos que se convierten en derechos de la población, no confiscables ni fácilmente manipulados por el favoritismo. Las políticas de bienestar, en cambio, contribuyen a la protección de libertades y derechos ciudadanos, así como a la estabilidad democrática y económica. Estas políticas transfieren a los ciudadanos poder sobre lo público, fortalecen procesos de integración social y demandan agendas

compartidas entre sectores de la sociedad, generan condiciones de igualdad para participar en los beneficios sociales e impactan positivamente en la reducción de las desigualdades.

A ello obedece que la inclusión social y el control ciudadano sobre las estructuras del Estado, hayan sido los principales temas de la agenda ciudadana durante las últimas dos décadas en Venezuela y, de hecho, fueron precisamente estos temas el centro del debate constituyente en el año 1999. En ese entonces, la Constitución de 1999 aprobada logró articular las aspiraciones de inclusión y participación ciudadana con las tendencias centralistas y patrimonialistas⁶ del Estado venezolano, fenómenos muy asociados al control de la renta petrolera como principal dinamizador de la sociedad venezolana. Las contradicciones y tensiones dentro de las prácticas de gobierno (D'Elia, Lacruz y Maingon 2004⁷) y el marco de confrontación y polarización política estimulado por los mismos entes del Estado, quebraron la posibilidad de llevar a la práctica sus postulados.

CON MENOS DEMOCRACIA, HABRÁ MENOS BIENESTAR

Después de las elecciones de diciembre de 2006, el nuevamente electo Presidente de la República anunció una nueva etapa de gobierno, dirigido a la instauración de una "democracia socialista", en contraposición a los postulados de la "democracia liberal y burguesa". Ello significaba, como bien se explicó al país, modificar la Constitución de 1999 y las leyes vigentes. Dicho esto, casi inmediatamente después de la toma de posesión, el Presidente designó una Comisión Presidencial para la Reforma de la Constitución de 1999, y le fueron conferidos por la Asamblea Nacional poderes extraordinarios para dictar decretos con rango y fuerza de ley, que permitieran adaptar el marco legal a los contenidos del nuevo texto de Constitución, una vez éste sea aprobado por referendo.

De acuerdo con lo dicho por el Presidente y expresado en forma escrita dentro de la propuesta de

reforma constitucional, en el Estado socialista debe ir desapareciendo la estructura burocrática y federal del Estado, para dar paso a figuras de poder popular que se constituyen y deciden por vía asamblearia⁸, y las cuales operan bajo el comando de una estructura supra-institucional unificada y centralizada que designa el propio Presidente. En este nuevo cuadro, la estructura central del Estado asume las funciones de planificación social y económica, y aprueba los proyectos canalizados a través de las instancias de poder popular.

En la transición hacia el Estado socialista, las misiones se formalizan como el brazo asistencial del gobierno para operar programas fuera de las estructuras burocráticas tradicionales: "...Las categorías de administraciones públicas son: las administraciones públicas burocráticas o tradicionales, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta constitución y las leyes; y las "misiones" (...) creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales"⁹. Asimismo, se crea un Fondo de Estabilidad Social para Trabajadores y Trabajadoras por Cuenta Propia, que aparece en forma extemporánea a los procesos de reforma que debían llevarse a cabo desde la aprobación de la Constitución de 1999, donde se ordenaba la creación de un sistema de seguridad social universal y de carácter público, hasta hoy no implementado.

La propuesta de reforma, tal como está planteada, está dirigida a cambiar el ordenamiento democrático legalmente vigente, por un autoritarismo de Estado al cual deberán estar sometidas tanto las instituciones públicas como la voluntad de los ciudadanos. Es indudable que un Estado con las características planteadas requiere mayor capacidad de control sobre los recursos e instrumentos institucionales de los cuales dispone la sociedad



venezolana, a fin de bajar las tensiones y neutralizar las resistencias a procesos de restricción de libertades, derechos y participación ciudadana. En este proceso de transición y visto cómo se ha acentuado la función selectiva del gasto para fines de control político, es esperable una mayor expansión del gasto público en el corto y mediano plazo, no solamente hacia lo interno del país, sino también hacia el exterior. En esta expansión, seguirán ganando las modalidades asistencialistas a expensas del crecimiento de los déficits de des-bienestar, debilitando la estabilidad social y económica, así como las bases de institucionalidad democrática.

* Directora Ejecutiva de Convite A.C.
E-mail: convite.direcciongeneral@gmail.com;
www.convite.org.ve

- 1 La discriminación se define como: "*toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas*". Observación General N° 18 del Comité de Derechos Humanos del Sistema de las Naciones Unidas.
- 2 OPS (2007): Barrio Adentro: Derecho a la Salud e Inclusión Social en Venezuela. Caracas.
- 3 Los más importantes son: el Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA) con una asignación de 2.000 millones de dólares americanos anuales y el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) con una asignación de 6.000 millones de dólares americanos.
- 4 Citado por Lacruz Tito (2006): "Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada". En: Maingon, Thais (2006): *Balance y Perspectivas de la Política Social en Venezuela*. ILDIS. Caracas, 2006.
- 5 Cabezas y D'Elia (2007): *Democracia y bienestar: aportes del bienestar al fortalecimiento de la institucionalidad democrática*. ILDIS. Caracas.
- 6 El patrimonialismo se entiende como una tendencia a monopolizar en el Estado las oportunidades, los recursos e incluso las aspiraciones sociales y económicas de los venezolanos.
- 7 D'Elia, Lacruz y Maingon (2004): *Aspectos críticos de la política social actual*. Informe Social N°4 del ILDIS. Caracas.
- 8 Artículo 137 de la propuesta presidencial de Reforma Constitucional: "El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Este no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población. El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, los consejos obreros, los consejos campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley"
- 9 Artículo 141 de la Propuesta Presidencial de Reforma Constitucional.