

Breve revisión de la historia oficial

# La política social durante la gestión de Maduro (2013-2016)

Carlos Aponte Blank\*



DIARIO METROPOLITANO

El Gobierno venezolano insiste en que la gran inversión social del Estado, canalizada mediante programas como las misiones sociales, seguirá contribuyendo a promover el desarrollo y a reducir la pobreza. Esa propaganda contrasta con la caída drástica del gasto social real por habitante en 2015 y 2016, el grave deterioro de los servicios sociales sectoriales, la obvia insuficiencia e ineffectividad de las misiones y el dramático aumento que ha registrado la pobreza desde el 2013, si se la mide con sensatez y pertinencia

De manera persistente, aún en medio de la gravísima situación social de los últimos años, distintos voceros gubernamentales –comenzando por el presidente Maduro y el vice-presidente El Aissami– han sostenido<sup>1</sup> que Venezuela destaca y contrasta, entre las naciones, por: 1) su muy alta inversión social; 2) los elevados logros sociales, alcanzados especialmente mediante sus misiones; y, 3) la reducción de la pobreza. En este sucinto recorrido por la política social del pasado cuatrienio (2013-2016) revisaremos los puntos de ese balance gubernamental.

## LA DECAÍDA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL

Insiste el Gobierno en que más del 70 % de la inversión pública en Venezuela se destina a lo social y que esa elevada erogación ha sido una constante de los gobiernos chavistas, que sobresale en el escenario internacional y latinoamericano. Hay que recordar que, desde 1999-2003, el promedio anual del gasto público social (GPS) fue el más alto de toda la historia de las finanzas del Estado venezolano, destacando como su fase estelar la de los años de mayor bonanza petrolera (2004-2014) y alcanzando sus cifras récord en el 2006-07 y 2011-12.

Sin embargo, hay que precisar que el gasto apunta a unas potencialidades que, para concretarse en resultados satisfactorios, requieren de una gestión de los recursos financieros que sea efectiva, transparente y sostenible en el tiempo. Ese tipo de gestión no ocurrió hasta el 2012 (véase Aponte:2016) y hay menos razones para pensar que ello haya pasado en los años más recientes.

También, hay que puntualizar que no es cierto que el GPS venezolano no tenga parangón mundial ni latinoamericano. Nuestro gasto social parece moverse, entre 2004 y 2015, entre 55 y 60 % del gasto público total (de acuerdo a la limitada información oficial disponible para hacer esos cálculos) y no cerca del 72 % que publicita el Gobierno, sin referencia a fuentes estadísticas

claras. Más allá de eso, los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) evidencian que, por ejemplo, Uruguay y Brasil tienen un gasto social cercano al 75 % del gasto público total y Chile tiene 68 %, muy por encima de los registros venezolanos que pueden documentarse.

Pero, lo que hay que resaltar especialmente en ese marco de reflexión es que, de las distintas mediciones, la más importante no es la que privilegia el Gobierno, sino que es el *gasto real por habitante* ya que es un cálculo directo del gasto social y no uno indirecto y relativo a otra variable (como el gasto público total o como podría ser el PIB; véase Recuadro en Aponte: 2016). Gracias a la información presupuestaria obtenida por Transparencia Venezuela (2017)<sup>2</sup> se confirma que en el 2015 el *GPS real por habitante* cayó por debajo del umbral simbólico de los “años estelares” de ese gasto bajo el chavismo, para situarse en valores inferiores a los del año 2004. Y, aunque la información económica y fiscal oficial es aún más insuficiente para el 2016 que para 2015, las fundamentadas estimaciones preliminares (por ejemplo, de Torino capital) sobre la nueva caída del gasto público *real* para este año apuntan a que el *GPS real por habitante se situó en 2016 en las proximidades de su valor en los denostados años finales de los noventa*. En medio de la probable continuación de la crisis económico-social es de prever que el alto gasto social que figuró –razonablemente– como un logro potencial de las gestiones chavistas, se haya diluido por la improvisación, por el extremo descuido para sostener el valor de ese gasto en el tiempo.

### POBREZA EN EXPANSIÓN

Insiste el Gobierno en que la pobreza<sup>3</sup> ha seguido descendiendo desde el 2013 en Venezuela, asociando esa disminución con la importancia y el peso que se le ha dado a la política social y, en particular, a las misiones en las gestiones desde 1999. Para fundamentar esa supuesta mejora el Gobierno apela a los registros del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) sobre pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)

En este espacio no podemos abundar en consideraciones metodológico-conceptuales. Pero es cada vez más claro, especialmente en América Latina, que aunque una medición adecuada de la pobreza no puede limitarse a los ingresos (o a un “sustituto” como los gastos o activos), muchísimo más inapropiado es que se los omita, como ha pretendido el Gobierno venezolano desde el 2013. La medición por NBI se propuso, fundamentalmente a inicios de los 80, *para complementar y no para sustituir* a la estimación de la pobreza según ingresos. Ello abrió el cálculo para el método integrado de pobreza (Ponce:2009; Correa:2016).

El manejo fantasioso e inescrupuloso que ha hecho el Gobierno de la medición por NBI, al plantear que la pobreza ha bajado en Venezuela, a pesar del *obvio* agravamiento de ese fenómeno en los últimos años en el país, lleva a la conclusión de que ese método de medición de la pobreza: 1) o es un tipo de medición que ya no sirve, debido a que las variables e indicadores que lo integran (o su ponderación) han perdido sensibilidad para captar la realidad que quieren representar; y/o, 2) es un método que el Gobierno está usando mal.

De manera muy discreta, el INE registró el aumento de la pobreza de ingresos desde el 2º semestre de 2012 hasta el 2014. Pero, a partir del 2º semestre de 2015, al menos hasta marzo de 2017, no ha vuelto a brindar datos oficiales a ese respecto, omisión estadística que ocurre en una gran variedad de campos. El detalle está en que el 2015 y 2016 son, con mucho, los años de mayor inflación de toda nuestra historia y –hasta donde se sepa– se trata de la más elevada del mundo, niveles de inflación que son considerados universalmente como un factor que agrava inevitablemente la pobreza de ingresos.

A ese respecto, con sus estimaciones propias, la Encuesta de Condiciones de Vida (Encovi), realizada por algunas de las más prestigiosas universidades venezolanas (UCV, USB y UCAB), ha documentado con nitidez el grave proceso de empobrecimiento que ha ocurrido desde el 2013. No hay mayores dudas de que si el INE difundiera unos datos “validables”, *en el mejor de los casos* sus estimaciones de pobreza de ingreso para el 2016-17 deberían situarse en porcentajes parecidos a los que ese organismo identificaba a ese respecto a fines de los noventa.

### LAS MISIONES Y LAS NOVEDADES DE LA POLÍTICA SOCIAL

Sin embargo, en el 2013 el Gobierno anunciaba que gracias a las *Bases de misiones* y a la Gran Misión Hogares de la Patria, se contendría la pobreza en el país bajo el falso supuesto de que las misiones sociales habían tenido anteriormente una contribución fundamental para reducirla. La Gran Misión Hogares de La Patria empezó a funcionar *finalmente* en 2016 bajo la figura de las “tarjetas socialistas” y para inicios del 2017 aporta, según la información oficial, un monto de Bs. 50.000 (un tercio del ingreso mínimo legal) a unos 500.000 hogares<sup>4</sup>. Para quienes perciben y requieren esos aportes, en medio del empobrecimiento severo y masivo del país, es obviamente mejor contar con esa transferencia que no tenerla. Pero, esas prestaciones no pueden tener un efecto sustancial en defensa del poder adquisitivo de los hogares si –como en el caso venezolano– no se afronta la inflación, en tanto que se atiende a una guerra fundamentalmente imaginaria.



EN TODO NOTICIAS

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 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.

Si hiciera falta otra evidencia, la Encovi ratifica que se ha producido un aumento masivo de la pobreza a pesar de que –en general– se dio una ampliación de la cobertura de las misiones sociales en 2015 y a fines de 2016 con respecto a la que tenían en 2013-14, que fue un momento bastante crítico para esos programas.

En cuanto a las llamadas *Grandes misiones* (GM) promovidas a partir de 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



MINCI



LA PATILLA

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.

#### ALGUNAS REFERENCIAS SECTORIALES

No abundaremos en un sector como la vivienda más allá de lo antes comentado, aunque hay que apuntar el grave descuido que ha tenido el desarrollo urbano en las gestiones gubernamentales desde el 2001, en el contexto del debilitamiento financiero de las gobernaciones y alcaldías que han sido –históricamente– las que han priorizado la atención a ese relevante sub-sector social. Y no tenemos espacio para abordar sectores como salud y nutrición, campos primordiales que atraviesan por un estado extremadamente crítico, que ha sido abundantemente documentado por la academia y por los medios de comunicación autónomos.

Pero sí nos detendremos puntualmente en materia de seguridad social y educación porque también insiste el Gobierno en que en esos sectores, en los que ciertamente hubo importantes avances cuantitativos entre 1999 y 2012 (véase Aponte:2014), estos logros se han consolidado en los años más recientes. Esta referencia apunta en especial hacia las pensiones de vejez y el aumento de la matrícula educativa.

Con respecto a lo primero, Maduro afirma a inicios del 2017 que más de 90 % de la población venezolana cuya edad aplica para recibir la pensión de vejez (mujeres de 55 años y más; y hombres de 60 años y más) estaría obteniendo ese aporte. No deja de asombrar esa afirmación cuando el *Infoplan* del Ministerio de Planificación (consultado el 31-03-2017) sigue registrando que para el 2013 (último año que reporta ese sistema) fue un 53 % la población de 60 años y

más la que contó con dicha prestación, cifra cercana a la que ofrece a ese respecto la Encovi para 2014. El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (ivss) registra que para 2015 son 2.303.554 los pensionados por vejez que representarían 63,2 % de la población-objetivo potencial de esos beneficios. Esta cifra incluye a los pensionados de la misión Amor Mayor (pensiones no contributivas) y la diferencia porcentual con respecto a estimaciones como las de *Infoplan* o Encovi 2016 puede deberse a que estas no registran a esa misión y a que falten algunas actualizaciones/desincorporaciones en el dato del ivss. Ahora, lo lamentable en ese marco, no es que Maduro celebre una ilusoria cobertura de 90 % sino que, al hacerlo, omita el gravísimo deterioro que ha sufrido en los últimos años el valor real de las pensiones de vejez que equivalen, para marzo de 2017, a un salario mínimo (unos Bs. 40.638) que cubre una ínfima parte de una Canasta Alimentaria que es el marcador para la pobreza extrema por ingresos.

Con respecto a la matrícula educativa, el Gobierno ha resaltado el crecimiento de la educación superior. De acuerdo a la imprecisa información disponible, en 2013-2015 se habría seguido expandiendo la matrícula en ese nivel educativo. Pero, hay que advertir que ese incremento, sumado al que para esos años registra el pre-escolar formal, apenas compensó la caída de la matrícula en educación primaria y secundaria en esos años: para 2013-2015 se estancó la matrícula educativa general y esa paralización, por dos años escolares consecutivos, constituye un hecho que no se había producido nunca, al menos desde 1958, en materia de evolución general de la matrícula educativa venezolana (véase ME:VA). La Encovi ratifica ese estancamiento pero además, para el 2015 empezó a detectar un retroceso en la asistencia educativa de la población de 18-24 años; es decir, entre quienes participan en la educación superior (Freitez:2016); y, luego, en 2016 identifica una declinación –aún

leve— de la asistencia escolar de los niños y adolescentes de 3 a 17 años. En definitiva, un campo como el educativo en el que para 1999-2012 hubo logros cuantitativos de importancia, a pesar del extremo descuido de la calidad, está evidenciando para 2013-2016 el peor desempeño en la evolución matricular, al menos desde 1958.

### LA OPACIDAD REVELA LA DECADENCIA

A medida que ha avanzado la crisis, se ha acrecentado la omisión o la censura de la información estadística oficial. La opacidad parece revelar la decadencia y, tan generalizada se ha hecho, que se ha convertido en una de las características básicas de la política pública y social. Variando en cuanto a los años o meses de ocultamiento, van desapareciendo las cifras oficiales del PIB, de inflación, de gasto total y social del sector público, de pobreza de ingresos, la información del Boletín Epidemiológico, la del gasto total y social que brindaba la Ley de Presupuesto o la que han ofrecido Memorias y Cuentas como la de Educación sobre la matrícula educativa. Es una extraña forma de evidenciar los excepcionales logros que se pregonan. Recuerda mucho unas ideas de Václav Havel que Heinz Sonntag citó en uno de sus últimos artículos. Decía Havel:

Como el régimen es prisionero de sus propias mentiras, debe falsificar todo.  
Falsifica el pasado. Falsifica el presente y falsifica el futuro.  
Falsifica las estadísticas.  
[...] Finge respetar los derechos humanos.  
Finge que no persigue a nadie.  
Finge no temerle a nada.  
Finge que no finge nada.

\*Sociólogo. Profesor-investigador del Cendes-ucv.

### REFERENCIAS

- APONTE BLANK, Carlos (2014): *La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012)*. Caracas: Cendes.
- (2016): "El gasto público social durante la gestión de Maduro: Vulnerabilidad y descenso (2013-2015)". En: revista *SIC* N° 783, Abril, Caracas: Centro Gumilla. pp. 110-113.
- CORREA, Gerardo (2016): "Medición de la pobreza y estratificación social a través de las ENCOVI". En: UCV-USB-UCAB. *Venezuela: Vivir a medias*. ENCOVI 2015. Caracas: UCAB ediciones. pp.15-31.
- ENCOVI (2014, 2015, 2016). *Informes de resultado de la encuesta de condiciones de vida*: ENCOVI. Caracas: UCV-USB-UCAB.
- FREITEZ, Anitza (2016): "Garantías al derecho a la educación en el contexto actual". En: UCV-USB-UCAB. *Venezuela: Vivir a medias*. ENCOVI 2015. Caracas: UCAB Ediciones. pp. 91-111.
- ME-Ministerio de Educación (VA: Varios años): *Memoria y Cuenta*. Caracas: ME.
- ONAPRE (2015): *Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto 2016*. Caracas: Onapre.
- PONCE, María Gabriela (2009): *La pobreza en Venezuela: Mediciones y diversidad*. Caracas: UCAB Transparencia Venezuela (2017). *Análisis del presupuesto nacional 2017*. Caracas: Transparencia.

### NOTAS

- 1 Destacan como referencias recientes el mensaje presidencial anual y el discurso de entrega de Memoria y Cuenta presentados ante el Tribunal Supremo de Justicia el 15-01 y 02-03 de 2017.
- 2 En medio de las grandes limitaciones de acceso a la información fiscal y presupuestaria, se ha podido saber que el Gasto Público del Gobierno Central para el 2015 que se había estimado preliminarmente en 1.539.976 MM de Bs. (ONAPRE: 2016) concluyó en 2.149.951 MM de Bs. (Transparencia: 2017) lo que supone una subestimación inicial de 39,6 %. Aplicando ese porcentaje como aumento a los gastos sectoriales identificados en ONAPRE: 2016, no hay duda de que el GPS del 2015 es muy inferior al del 2004.
- 3 La idea de pobreza se asocia con una marcada carencia de recursos y/o capacidades identificadas como básicas.
- 4 No se sabe cuántos de los beneficiarios de las misiones Madres del Barrio o Hijos de Venezuela puedan estar incluidos ahora en esta nueva Misión.