

ildis

Política Social, Desarrollo y Pobreza en Venezuela

Caracciolo Vioria

Mayo de 2011



ildis
Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales

ildis

Política Social, Desarrollo y Pobreza en Venezuela

Caracciolo Vioria

Caracas, Mayo de 2011

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela
Heinrich Sassenfeld

Coordinador Institucional del documento
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Verónica Fortunato R.
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Caracciolo Vioria

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida,
siempre y cuando se mencione el nombre de su autor y la institución que
coordinó su elaboración.

Índice

Índice	1
Qué entendemos por Pobreza. Algunos argumentos para su comprensión	2
Situación de la Pobreza en Venezuela: Algunos comentarios en el recorrido de esta última década	4
Nuestros Indicadores y estadísticas sociales de fuente gubernamental	4
Aparecen las misiones sociales	4
El petróleo y nuestra planificación pública	5
La Pobreza venezolana: Buscando algunos culpables	7
Rentismo petrolero versus inadecuada distribución de los ingresos	7
No hemos sido los mejores planificadores en la formulación de políticas públicas	8
No hemos construido una clase media fuerte	8
Hemos sido perfectos constructores del populismo	8
Lo que hacemos con las manos lo destruimos con los pies: Economía inflacionaria	8
Implicaciones de las políticas sociales: Aciertos y desaciertos en el objetivo de atacar a la pobreza	9
Balances y Resumen	11
En qué fallamos	11
En qué acertamos	12
Fuentes Bibliográficas	14

Qué entendemos por Pobreza. Algunos argumentos para su comprensión

La pobreza ha sido definida desde múltiples estudios, autores y organizaciones de índole global tales como la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), el Banco Mundial, Las Naciones Unidas, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), entre otros, donde en cada estilo se proyectan aspectos coincidentes como: las carencias o incapacidades que se manifiestan en las personas o grupos sociales en aspectos relativos a la educación, la salud, la atención en servicios básicos de salud, agua potable y servidas, que en términos universales son heredables por las generaciones siguientes produciendo círculos repetitivos y crónicos de esas carencias.

Como premisa inicial, podemos afirmar entonces, que el problema de la pobreza consiste concretamente en insuficiencias o carencias que poseen los grupos humanos que, en mayor o menor grado, obstaculizan un desarrollo humano equilibrado, provocando su aislamiento de las condiciones de progreso reconocidas universalmente.

Hablar de pobreza en cualquier contexto es hablar de uno de los problemas sociales más complejo, diverso y sentido de toda nación, sociedad o estructura gubernamental. No es entonces nada sencillo abordarla desde el punto de vista académico o conceptual, desde un solo contexto o una sola dimensión; es decir no podemos aproximarnos a sus estructuras solo revisando, por ejemplo, la carencia económica o de ingresos de los seres humanos o grupos familiares, ni tampoco solamente los indicadores de su inserción en los esquemas de los servicios básicos necesarios para la vida, como lo son el agua potable, electricidad, aguas servidas, entre otros. Sería tener una aproximación al tema debilitada o poco precisa necesaria para la asertividad en sus respuestas o soluciones.

El tema de la pobreza como problema social es multidimensional, donde los aspectos educativos, culturales, sanitarios o ambientales, por tomar algunas dimensiones, juegan cada uno su papel estelar. De allí que la pobreza expresa una cosmovisión de la sociedad tal y como la vivimos. Se hace indispensable un enfoque certero que permita acercarse de la manera más efectiva posible a sus soluciones o propuestas de superación.

En lo político, la pobreza afecta la gobernabilidad, produce inestabilidad al descargar constantemente presiones sobre el sistema político y sobre los principales consensos sociales, básicos para el funcionamiento efectivo de la democracia. Es por ello que su tratamiento y abordaje a través de políticas o programas sociales son impostergables y vinculantes.

El populismo, entendido como las acciones paliativas, asistencialistas coyunturales y no permanentes provenientes de los gobiernos en todos sus niveles, ha sido una de las políticas de Estado más exitosas en la historia contemporánea de nuestras naciones latinoamericanas y, por supuesto, bastante evidenciadas en Venezuela.

Muchos estudios y opiniones especializadas reconocidas en el mundo académico, abordan el tema del populismo como factor causal estructural de la pobreza en Venezuela, al vincularlo con el clientelismo político en que hábilmente las clases sociales populares han irrumpido en la gestión pública. Debo expresar mi desacuerdo parcial con esta mayoritaria apreciación; no es una verdad unidireccional, posee doble vertiente direccional, es decir, ha existido un desarrollo institucional para construir al clientelismo asistencialista como una verdadera política de Estado.

En Venezuela, hemos padecido, al menos en las últimas cinco décadas, de una debilidad institucional para la formulación, seguimiento y control de nuestras políticas públicas y programas sociales dirigidos a atacar las causas de la pobreza. Un Estado con fortaleza institucional convierte a un programa social en una unidad de gestión pública auditable y perfectible, donde los errores o distorsiones puedan ser corregidos o penalizados. Los ejemplos de esto los abordaremos más adelante.

En lo social, muchos estudios tal y como lo publica en su libro el Dr. José Ignacio Moreno León, *El Capital Social: Nueva Visión del Desarrollo* (2004), por citar alguno de ellos, expresan la existencia en la sociedad venezolana, de un bajo nivel de lo que recientemente han identificado como capital social. Determinar un bajo capital social en una nación, refleja baja capacidad para la cooperación, poca tolerancia, escasa confianza interpersonal, más allá de lo que constituye nuestro limitado círculo familiar. Indica este estudio, que las naciones que poseen bajo capital social, ameritan mayor tiempo para recuperarse de sus crisis y sus problemas nacionales; en este caso podemos expresar que en Venezuela nos cuesta mucho crear consensos y convertirlos en acciones mancomunadas que contribuyan a buscar salidas colectivas a nuestros problemas prioritarios, como lo es nuestra pobreza estructural, por ejemplo.

También tiene pertinencia explorar el concepto de cohesión social, que no es otra cosa que apuntar colectivamente hacia objetivos comunes en lo que corresponde a nuestras metas nacionales, es decir, es necesario empezar a tener una visión compartida de futuro; al conquistar este objetivo, estaríamos construyendo capital social. Sobre este punto, abundaremos al final de esta propuesta a manera de contribuir con los aportes o posibles soluciones al problema de la pobreza en Venezuela.

Situación de la Pobreza en Venezuela: Algunos comentarios en el recorrido de esta última década

Varios aspectos tocaremos para tratar de abordar la situación de la pobreza en Venezuela, su comportamiento y sus principales implicaciones.

Nuestros Indicadores y estadísticas sociales de fuente gubernamental

El primer aspecto que me propongo abordar, es el aspecto estadístico oficial que se refleja en los anuarios y encuestas de hogares producidos por los dos principales entes emisores gubernamentales que existen en Venezuela: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Banco Central de Venezuela (BCV).

Carecemos de la oportunidad para el análisis profundo de cada indicador o método de medición de la pobreza, expuesto por estos dos organismos tutores de los datos estadísticos en nuestro país; tampoco forma parte de los objetivos de este documento. No es nuestro objetivo entrar en un debate profundo sobre la calidad y la confiabilidad de los datos oficiales que generan nuestros organismos gubernamentales, solo que necesitamos establecerlo como consideración previa para el abordaje político de este importante tema. Dedicaremos la atención a algunas tendencias e indicadores que nos permitan llegar a consideraciones sostenibles y argumentadas, que posibiliten caracterizar y precisar la situación de la pobreza en Venezuela en esta última década.

Empezaremos explicando que las metodologías sobre mediciones en los apuntes y documentos de pobreza en el mundo y especialmente en Venezuela, han ido evolucionando y de alguna manera creciendo, al incorporar otros indicadores, así como metodologías de recolección y compilación de datos. De allí que en nuestros anuarios estadísticos de fuente oficial, se han ido incorporando el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Gini (IG), a los índices ya existentes: línea de pobreza (LP) y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Estos nuevos indicadores y la forma de compilar sus datos, responden a los propios procesos cambiantes de la humanidad que cada día se enfrenta a nuevas exigencias precipitando la incorporación de nuevos paradigmas y modelos.

Aparecen las misiones sociales

Los Programas Sociales que fueron introducidos a mediados del año 2003 en Venezuela y que han sido identificados con el nombre de Misiones, han dejado evidencias presupuestarias de venir acompañadas de un componente financiero de asistencia directa para el beneficiario. Por expresar un ejemplo, cada venezolano que era incorporado en algunas de las modalidades de capacitación educativa, (Misiones Robinson I y II, Sucre o Ribas), era también incorporado a un sistema de asistencia

financiera mensual, que le permitía automáticamente salir de la línea de pobreza extrema e insertarse en la no extrema. De allí que los niveles de pobreza extrema en Venezuela cayeran de un 25,7% en 1997, a un 5,9% en el segundo semestre del 2009¹

Esta intervención como política pública de alto y rápido impacto social, tenía como desventaja el hecho que solo el beneficiario obtenía el componente financiero durante el tiempo requerido a su capacitación.² Lo que convertía a los beneficiarios de estos programas en transeúntes de los datos estadísticos. Es decir, al evaluar los datos desde el punto de vista de los ingresos, ciertamente un porcentaje importante de la población era impactado de manera positiva, aspecto que es de relativa y común evidencia, dado la característica eminentemente asistencialista de la política.

El petróleo y nuestra planificación pública

Cuando revisamos en Venezuela los patrones de comportamiento del precio del barril de petróleo en los mercados consumidores y su impacto en nuestra economía, vemos un paralelismo excelso en el incremento, pero exponencialmente más elevados del gasto público de los órganos ejecutores de la política pública nacional. Estamos acostumbrados al incremento del gasto público y al endeudamiento público cuando la “bonanza” en los ingresos financieros nos acompaña.

Estos elementos característicos de un sistema político y gubernamental poco planificador y propenso a la improvisación, genera respuestas a las demandas con altas dosis de populismo y clientelismo, que frecuentemente no pueden sostenerse en el tiempo debido a su fuerte exigencia financiera. Esto tiene una reciente reseña en nuestro historial estadístico; en los años 2002, 2003, 2004 y 2005, la cantidad de venezolanos que reingresaron a los niveles de pobreza³ fue similar a la registrada a finales de la década de los 90.

En la siguiente tabla, podemos observar y comparar el comportamiento de la pobreza en Venezuela en el periodo 2002-2008, visto desde los tres principales métodos de medición publicados oficialmente:

¹ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

² Digamos que cada beneficiario estaría amparado por el componente de asignación directa, frecuente y financiera, por todo el tiempo programado de formación y capacitación. Este tiempo podía variar entre 6 meses a 3 años.

³ Cercanos a la mitad de la población total habitante del país visto mediante el Método de Línea de Ingreso Nacional. Cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) Consultadas en su portal web el día 25 de marzo de 2011.

Tabla 1

Comportamiento de la Pobreza en el periodo 2002-2008 según los Métodos de pobreza

Año	Método					
	Línea de Pobreza		Necesidades Básicas Insatisfechas		Pobreza Crónica	
	Total	%	Total	%	Total	%
2002	2.715.379	48.6	1.777.629	31.2	1.106.671	20.2
2003	3.074.301	55.1	1.767.148	30.5	1.307.843	23.7
2004	2.690.006	47.0	1.777.126	29.6	1.276.274	22.7
2005	2.251.303	37.9	1.638.442	26.7	1.004.236	18.1
2006	1.884.656	30.6	1.477.060	23.4	856.641	14.1
2007	1.804.628	28.5	1.493.850	23.3	750.931	12.0
2008	1.775.069	27.5	1.535.575	23.4	752.649	11.8

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)

En términos generales, se puede afirmar que las misiones sociales han contribuido positivamente en el comportamiento de los porcentajes de la pobreza no extrema, extrema y crónica en Venezuela, considerando lo ocurrido en esta última década.

Las misiones han sido señaladas por no pocos expertos, especialistas y académicos, de poseer elementos que limitan su masificación e implementación debido a características partidistas e ideológicas. Es frecuente escuchar el adjetivo “rojo rojito”, “chavista”, “revolucionario”, “escuálido” en las conversaciones de una parte importante del liderazgo social comunitario, como calificativos para decidir sobre la incorporación de algunos ciudadanos al beneficio de alguna de estas misiones. Sin embargo, esa no ha sido la regla general. En la medida que los beneficios financieros han tenido masividad en las comunidades, en esa medida han impactado positivamente en la reducción de los porcentajes de pobreza, medida en sus diversos métodos.

El carácter asistencialista como denominador común de la gran mayoría de estos programas sociales, unido al aspecto temporal, permiten establecer dudas sobre las afirmaciones de superación permanente de la pobreza extrema o crítica en Venezuela.

El incremento en el financiamiento de las partidas presupuestarias que alimentan el gasto público social y los procesos que dan vida a cada una de las misiones que hoy aún existen en Venezuela⁴ se ven afectadas (positiva o negativamente), con respecto a los escenarios electorales a que es sometido el gobierno nacional. Es notable el incremento en el gasto social y en las transferencias financieras registradas en la principal industria

⁴ Para el ejercicio fiscal del año 2011, existen previsiones presupuestarias para un total de 23 misiones o programas sociales. Información consultada desde el portal web del Ministerio del Poder Popular para la Información www.minci.gob.ve. Cifra que no incluye las dos recientes misiones (Agrovenezuela y Vivienda Venezuela), lanzadas en abril de 2011.

petrolera estatal, Petróleos de Venezuela (PDVSA), a partir de agosto de 2003, momento en el cual se dan inicio a estos ambiciosos programas sociales y que se convertirían en el elemento de impacto político más importante evaluado en la solicitud de referéndum revocatorio de mandato que sometería al Presidente de la República en agosto de 2004. De esa misma manera, se presentó el ejercicio fiscal correspondiente al año 2006, fecha en que se legitimaría en elecciones de final de periodo constitucional el ejercicio del poder ejecutivo nacional. En ambos desafíos electorales se evidenció una fuerte inversión social con transferencia financiera directa a beneficiarios, así como el ensanchamiento de nuevas misiones sociales al número de programas sociales ya existente⁵. En ambos escenarios, el resultado electoral generó un apoyo mayoritario a la alternativa política del Presidente Hugo Chávez.

La Pobreza venezolana: Buscando algunos culpables

Conceptualizar a la pobreza así como tratar de reflexionar sobre sus detonantes o viveros, constituye un asunto que sugiere mucha precisión y esfuerzo, precisamente por el carácter multidimensional de los factores que la determinan. En atención a una adecuada descripción de los aspectos claves que desarrollan la pobreza en Venezuela, se aportan algunas de las causas que deben ser analizadas con mayor rigor para empezar a superar estructuralmente a la pobreza. Intentaremos aportar un conjunto de elementos y reflexiones que permitan acercarnos a estas realidades y sobre todo que brinden alguna utilidad.

Rentismo petrolero versus inadecuada distribución de los ingresos

Desde que asistimos al nacimiento histórico de Venezuela como país petrolero, por allá en la segunda a tercera década del siglo XX, empezamos a construir un mega-Estado, con su correspondiente soporte burocrático, capaz de consumir cualquier cantidad de ingresos nacionales. Paralelamente, se empezó a formar un ideal rentístico y asistencialista que ha marcado culturalmente al venezolano hasta nuestros días.

Uno de esos paradigmas que ayer y hoy evidenciamos en los estudios de opinión pública, es el manifestar que vivimos en un país rico. “Vivimos en un país rico”, este paradigma, que pudiera ser característico de aquellos países productores o explotadores de un mineral con buena plusvalía como lo es el petróleo, provoca una especie de conciencia nacional muchas veces dirigida hacia la construcción de valores con poca calidad social y con poco interés por la cohesión social.

⁵ De las 13 misiones creadas en 2003, se agregaron 10 misiones adicionales entre el 2005 y el 2006 y 3 dejaron de tener actividad.

No hemos sido los mejores planificadores en la formulación de políticas públicas

Cuando observamos los resultados de un buen número de planes y programas en materia de atención de las necesidades sociales de los grupos más pobres de Venezuela, resalta la poca permanencia que poseen en su financiamiento, es decir prevalece su carácter temporal. Una de las propuestas con sentido político más contundente que hemos podido escuchar de sectores que adversan la propuesta política del Presidente Chávez, ha sido el de que “constitucionalice” a las misiones sociales. Esto quiere decir que establezca patrones de financiamiento y control, claros y legítimos, que permitan corregir distorsiones y acciones administrativas indebidas. Esto permite concluir diciendo, que en Venezuela carecemos de políticas de estado dirigidas a la pobreza.

No hemos construido una clase media fuerte

Para muchos investigadores y científicos sociales una de las claves que deben trabajarse para superar estructuralmente a la pobreza, es el fortalecimiento y masificación de una robusta y numerosa clase media nacional. Quizás el motivo de esta afirmación pudiéramos encontrarlo en lo que representa la clase media en un país que busca encontrar elementos para superar su pobreza: altos niveles de profesionalización (3er y 4to nivel académico), alta sensibilidad sobre la reivindicación social, fuerte participación sobre los sectores comercial y de servicios de la economía nacional, principal promotor del urbanismo local en pequeñas o grandes ciudades, entre otros.

Hemos sido perfectos constructores del populismo

Las creencias en los atajos, las soluciones cortoplacistas, la creencia de un país rico, han hecho que muchas de nuestras propuestas en gestión de políticas públicas dirigidas a erradicar a la pobreza, descansen en el asistencialismo y en la transferencia de recursos económicos de forma directa, hacia aquellos sectores poblacionales seleccionados como beneficiarios de los programas sociales.

Muchos especialistas, sobre todo en el área de las ciencias políticas, establecen entre sus sugerencias para erradicar la pobreza, el desterrar al populismo como práctica en la búsqueda y construcción de un país con menos pobres.

Lo que hacemos con las manos lo destruimos con los pies: Economía inflacionaria

Al menos en la última década, Venezuela ha pasado por grandes desórdenes en política económica que han “licuado” los avances positivos en lo concerniente a reducir la cantidad de pobres. Las estadísticas y la realidad no pueden soportar niveles de 2 y 3 puntos porcentuales intermensual en el incremento en los índices de precios al

consumidor (IPC)⁶. La cesta básica alimentaria y la cesta básica total familiar⁷, son impactadas mortalmente en Venezuela cada mes; solo en el primer trimestre del año 2011 ya acumula 6% y las cuentas oficiales revelan al menos 57% en la sumatoria de los años 2009 y 2010. De manera que la significativa transferencia y partidas presupuestarias que son dirigidas actualmente por el gobierno nacional a los programas sociales o misiones, son consumidas vorazmente por la licuadora inflacionaria, halando o manteniendo a un grueso número de familias en la pobreza no extrema y extrema.

Implicaciones de las políticas sociales: Aciertos y desaciertos en el objetivo de atacar a la pobreza

Los primeros programas masivos y asistencialistas puestos en marcha en el ejercicio de gobierno del Presidente venezolano Hugo Chávez Frías, fueron llevados al campo de la práctica en agosto de 2003.

El fuerte vínculo político e ideológico del Presidente Chávez con el gobierno cubano, permitió el continuo intercambio de experiencias y asesorías que culminó con la transferencia de variados programas, recursos humanos, medicamentos, alimentos y alguna tecnología (equipos médicos), a cambio de beneficios económicos y/o con producción petrolera nacional, con lo cual se construyeron lo que hoy conocemos como las “misiones sociales” en Venezuela.

Ya para agosto de 2003 se estaba activando un mecanismo de consulta popular nacional establecida en nuestra novísima Constitución, denominada Referéndum Revocatorio de Mandato para cargos de elección popular⁸.

Esta solicitud de consulta revocatoria de mandato fue el resultado de una profunda crisis política y de legitimidad por la que estaba atravesando el presidente venezolano.

En tal sentido podemos afirmar que la implementación acelerada y masiva de un conjunto de políticas públicas de impacto social en materias diversas, tales como en educación (misiones Robinson I y II, Ribas, Sucre), salud (misiones Barrio adentro en sus diversas fases) y alimentación, fundamentalmente, fueron severamente influenciadas por la cercanía de un evento electoral de enormes implicaciones políticas para la continuidad en el poder del Presidente Chávez.

El elemento ideológico y de exclusión política comenzó a percibirse de inmediato, por una población que venía siendo fuertemente afectada por una polarización a favor o en contra de esa gestión pública. Sin embargo, ya en el 2004 existía una cobertura

⁶ Indicador utilizado por la metodología en cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas en Venezuela

⁷ La cesta alimentaria y básica, son instrumentos utilizados para el cálculo financiero del costo para una familia promedio venezolana en su alimentación y servicios elementales.

⁸ Este dispositivo de consulta popular para revocar mandatos de funcionarios provenientes de la elección popular, fue introducido al contenido de la nueva Constitución Nacional aprobada en diciembre de 1999. En este caso específico al cual hacemos referencia, se estaba activando un referéndum revocatorio de mandato en contra del ciudadano Presidente Hugo Chávez Frías.

importante, al menos en los principales centros urbanos de Venezuela, cobertura poblacional que se empezó a evidenciar en las estadísticas oficiales que el gobierno nacional publica con cierta periodicidad.

También es identificable el diseño y ejecución absolutamente centralizada de cada una de estas misiones, creando una numerosa y desordenada burocracia paralela al funcionariado ministerial formal existente, para atender el desarrollo de cada actividad propia en estos programas sociales.

En América Latina, no nos hemos destacado por hacer de la planificación estratégica en nuestras políticas públicas un elemento distintivo o resaltante, pero la experiencia que podemos obtener en el manejo del recurso humano que sostiene la gran mayoría de las actividades en estas misiones, es el de un capital humano mal remunerado, poco auditado o evaluado en términos de gestión financiera, altamente partidizado y con frecuencia inmerso en elevadas dosis de desmotivación frente a lo que representan los beneficios socioeconómicos de una actividad humana eminentemente laboral y no voluntarista.

Sin embargo, las misiones constituyen una de las referencias de mayor interés de estudiosos e investigadores tanto en Venezuela como en América Latina, en críticas positivas o negativas; al observar el comportamiento estadístico de los indicadores oficiales de pobreza en Venezuela, evidenciamos el impacto positivo que la mayoría de estas misiones han tenido del año 2003 hasta el día de hoy, con altibajos pero positivos vistos en el balance de sus resultados.

Surgen al menos dos preguntas directas e importantes para los objetivos de esta ponencia sobre lo hasta ahora planteado: ¿son sostenibles financieramente las misiones en el mediano y largo plazo?; ¿permiten superar de manera permanente la pobreza extrema en Venezuela? Ambas preguntas podrían ser argumentadas con elementos diversos y especulativos.

En cuanto a la primera pregunta, es imposible pensar que sin contar con importantes ingresos financieros pueda sostenerse una inversión social del tamaño y dimensión que implica estos programas. En Venezuela estuvimos y estamos cada vez más hipotecados a los vaivenes de los precios de nuestro principal producto de exportación como lo representan el petróleo y sus derivados. El desempeño financiero de los programas sociales será positiva o negativamente impactados por esos vaivenes. En cuanto a la segunda pregunta podemos argumentar que todas las misiones hasta ahora ejecutadas tienen un elemento común fácilmente identificable, y es su carácter asistencialista, lo que lo convierte en una política de limitada profundidad y en donde sus efectos pierden vigencia con relativa facilidad o rapidez. De manera que las políticas que sean diseñadas para construir un camino en la búsqueda de erradicar a la pobreza, deben estar provistas de un carácter más permanente en el tiempo, con menos asistencialismo y contribuir con mayores herramientas para el desarrollo autónomo del ser humano.

Otro elemento importante, lo vamos a fijar en la transparencia operativa y administrativa en el manejo que ha implementado el gobierno nacional, único responsable y cuentadante de cada gasto o inversión de estos programas sociales. En términos generales, en las últimas décadas Venezuela ha carecido de una fortaleza en sus instituciones que permitan la independencia y autonomía para un control eficiente de nuestra administración pública en todos sus niveles y formas de gobierno. Es tal vez, en esta última década, en donde esa debilidad institucional ha hecho aguas. La contraloría fiscal y financiera se muestra poco útil para generar reportes sobre el manejo en detalles de cada una de estas misiones. Las fuentes de financiamiento de la mayoría de la misiones es muy diversa, desde partidas presupuestarias alimentadas con recursos provenientes de Petróleos de Venezuela (PDVSA), hasta aportes directos en recursos humanos y en enseres recibidos desde algunos gobiernos latinoamericanos. Este resumido marco argumentativo, sobre los manejos poco transparentes en las aéreas presupuestaria, financiera y administrativa de la inversión social en Venezuela, tornan incapaces a los órganos contralores en auditar y fiscalizar esta significativa inversión pública. Esto trae algunas consecuencias negativas para el desarrollo efectivo de los resultados, donde podemos mencionar: manejo indebido de recursos financieros y no financieros, duplicidad de esfuerzo humano en una misma tarea u objetivo, abandono o descuido de algunas actividades clave dentro de los objetivos propuestos por algunas de estas misiones y pérdida o disminución en la optimización de los resultados y beneficios sociales y de recursos.

Todo parece apuntar que la forma en la dirección y manejo financiero y administrativo de las misiones sociales poco cambiará en la gestión pública del Presidente Chávez, toda vez que observamos la puesta en marcha de nuevas misiones, tales como Vivienda Venezuela y Agrovenezuela, desarrolladas bajo los mismos patrones antes descritos.

Balances y Resumen

En qué fallamos

- Poca, insuficiente y acíclica publicación de la información y datos estadísticos necesarios para la evaluación, seguimiento y control de las misiones sociales. Esto no quiere decir que no se estén llevando mediciones estadísticas periódicas, sino que las instituciones del estado encargadas de su publicación, lo hacen de manera muy limitada, caprichosa y sin respetar periodos básicos y frecuencias de publicación.
- Presencia de altos niveles de asistencialismo y poca permanencia en el tiempo como política pública, importante para erradicar los factores estructurales que imponen a la pobreza.

- Diseño, formulación y ejecución de los programas sociales o misiones con manejo administrativo y funcional absolutamente centralizado y paralelo a la estructura burocrática existente.
- Bajos niveles de control y fiscalización del manejo financiero y administrativo. Debilidad institucional para el seguimiento y control de los resultados, tanto contables como presupuestarios.
- Al menos en sectores académicos y organizaciones no gubernamentales, existe poca confianza sobre las cifras oficiales publicadas por los organismos e instituciones del Estado Venezolano sobre la evolución de la pobreza.
- Duplicidad de actividades frente a dos estructuras funcionariales de gestión pública (la formal y la voluntaria), dando como resultado la existencia de un recurso humano mal remunerado, desmotivado y con demandas salariales cada vez más fuertes.
- Alta presencia de esquemas partidistas e ideológicos sobre una propuesta política divulgada por el Presidente de la Republica. Este elemento ha limitado el incremento en la cobertura en sectores de pobreza no extrema en Venezuela.
- Algunas de las Misiones solo reciben inyecciones financieras importantes y necesarias para sus fines, en momentos coyunturales y específicos. Vale decir en momentos de alta demanda social, en momentos preelectorales o en momentos de catástrofes naturales.
- Si bien es cierto que cuantitativamente la inversión o gasto social ha tenido un incremento sostenido en la última década, ese incremento está por debajo, al menos porcentualmente, tomando en cuenta los ingresos que ha obtenido el tesoro nacional⁹.

En qué acertamos

- En términos generales, algunas de las misiones sociales han tenido una asignación financiera significativa del total del presupuesto formal de la nación. En el año 2006 esta asignación alcanzó el 48% del total del gasto de inversión realizado por el poder ejecutivo nacional.

⁹ En el periodo comprendido en la década 1988-1998 los ingresos fiscales totales en millones de dólares de la nación fueron de 190.504 y la inversión o gasto social fue de 69.732 representado el 36,6% y en el periodo comprendido a la década de 1999-2009 los ingresos fiscales fueron de 545.742 y el gasto social fue de 330.582 representando el 60,6%. Visto superficialmente estos datos, observamos un incremento en el gasto social del 24%, pero el punto está, en que el incremento porcentual en nuestros ingresos fiscales fue del 34,9%. Por ello afirmamos que el gasto social, a pesar de que se ha incrementado sostenidamente, no guarda relación homogénea en relación al ascenso de nuestros cuantiosos ingresos fiscales referidos a esta última década. Fuente: Resumen de indicadores socioeconómicos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas en diciembre de 2010.

- La cobertura de algunas misiones sociales, tales como mercaL y barrio adentro, poseen un impacto importante sobre la población en pobreza extrema, al brindarle acceso a la alimentación, asistencia básica, y otras necesidades no atendidas por el sistema formal existente en los diversos niveles de gobierno.
- Algunas misiones sociales contienen un componente financiero de asignación directa de recursos a sus beneficiarios contribuyendo, al menos temporalmente, a su exclusión de los sectores de pobreza extrema al superar la barrera del 1,25 \$ diarios en ingresos.

Fuentes Bibliográficas

ANUARIO ESTADISTICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas. 2010.

ALVARADO CH, Neritza. Misiones Sociales, pobreza y exclusión. Publicaciones Fermentum. Año 18 No. 51. Enero-abril 2008, 195-245.

APONTE B, Carlos. Evaluación de Impactos y Misiones Sociales. Publicaciones Fermentum. Abril de 2007.

CORRALES L, Werner. ¿Son confiables las cifras del gobierno revolucionario sobre reducción de la pobreza y el desempleo? Octubre de 2010.

COHESION SOCIAL EN AMERICA LATINA. Una Revisión de conceptos, Marcos de referencia e Indicadores. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas. Junio de 2010.

CUADERNO DE MISIONES. Barrio Adentro, Milagro, Sonrisa y José Gregorio Hernández. Publicaciones del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Noviembre de 2009.

ESPAÑA, Luis Pedro. Más allá de la renta petrolera y su distribución. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Junio de 2010.

D'ELIA, Yolanda y MAINGON, Thais. La Política Social en el modelo Estado/Gobierno Venezolano. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Febrero de 2009.

D'ELIA, Yolanda y QUIROZ, Cristyn. Las Misiones Sociales, ¿una alternativa para superar la pobreza? Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Junio de 2010.

D'ELIA, Yolanda. (Coordinadora). Las Misiones Sociales en Venezuela. Una Aproximación a su comprensión y análisis. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Octubre de 2006.

FRANCO R, MARTIN H, LEON A. Crece y Cambia la Clase Media en América Latina. Revista de la CEPAL No. 103, de abril 2011.

HARNECKER, Marta. Gobiernos Comunitarios. Transformando el estado desde abajo. Junio de 2007.

MISIONES BOLIVARIANAS. Colección Temas de Hoy. Publicaciones del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. 2007.

LA HORA DE LA IGUALDAD. Brechas por cerrar y Caminos por abrir. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas. Junio de 2010.

LAS MISIONES BOLIVARIANAS. Colección Temas de Hoy. Publicaciones del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Enero de 2006.

INDICADORES SOCIOECONOMICOS. Publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Enero de 2011.

PANORAMA SOCIAL DE AMERICA LATINA. El Gasto Público Social en América Latina. Tendencias Generales e Inversión en el Desarrollo de Capacidades de las nuevas generaciones. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas. 2010.

PONCE Z., María. La Pobreza en Venezuela, Mediciones y Diversidad. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB. Julio de 2009.

RESUMEN DE INDICADORES SOCIOECONOMICOS. Publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Diciembre de 2010.

SOJO, Ana. Vulnerabilidad Social y Políticas Públicas. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas. Unidad de Desarrollo Social. 2004.

URDANETA F, Carlos. La Erradicación Drástica de la Pobreza en Venezuela. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Junio de 2010.

VENEZUELA CUMPLE LAS METAS DEL MILENIO. Publicaciones del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Septiembre de 2010.

YANEZ, Patricia. Evaluación de las Misiones en Republica Bolivariana de Venezuela, un reto metodológico. Ponencia ante el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Publica, Madrid España. 2004.