

# Más allá de la renta petrolera y su distribución. Una política social alternativa para Venezuela

Luis Pedro España

Junio de 2010



# **Más allá de la renta petrolera y su distribución. Una política social alternativa para Venezuela**

**Luis Pedro España**

**Caracas, Junio de 2010**

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).

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](http://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 Rodríguez  
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Luis Pedro España

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione su autor y las instituciones que coordinaron su elaboración.

## INDICE

Introducción	1
El boom petrolero y su impacto en la estratificación social del país	2
¿Cuál fue el impacto de la política social en la reducción de la pobreza?	7
El papel de la política social	15
Lo bueno, lo malo y lo feo de las Misiones	18
La política social para el futuro	22

## Introducción

El objeto del presente documento es demostrar que el proceso de ascenso social registrado en Venezuela en el período 2004 – 2007 fue producto de la distribución del ingreso petrolero por medio de los mecanismo tradicionales de mercado que han caracterizado a la dinámica económica venezolana<sup>1</sup>, más que el resultado de una política social inclusiva e insertada en una política integral de desarrollo social.

Para ello se partirá del hecho de que una mejora sostenible en los niveles de consumo y acceso a los bienes y servicios que permiten mejorar el nivel y calidad de vida de los hogares, así como la superación de la pobreza para aquellos que se encontraban en esa situación a inicios del período, depende, por una parte, de que ocurra una transformación importante en las capacidades de los hogares para generar ingresos y, por otra, de que se incrementen las oportunidades sociales para la producción, lo cual necesariamente pasa por una mejora en las condiciones económicas de forma tal que se oferten empleos productivos y ambiente para el emprendimiento y la generación de riqueza.<sup>2</sup>

En primer lugar se dará cuenta de las implicaciones sociales que tuvo el tipo de crecimiento económico impulsado por la renta petrolera, durante el “boom” de precios evidenciado entre 2004 y el primer semestre del 2008. En particular se describirá el proceso de ascenso social registrado en el país, a partir de una comparación entre la estratificación social de Venezuela de 1997 con la de 2007 realizada por el estudio sobre la pobreza en Venezuela<sup>3</sup>, a fin de verificar dicho ascenso.

En segundo lugar se presentarán las dos interpretaciones comúnmente aceptadas por parte de los sectores sociales polarizados de la sociedad venezolana. Por un lado los grupos a favor del gobierno, quienes señalan a las políticas sociales, especialmente las Misiones Sociales, como las responsables de esta mejora y reducción de la pobreza<sup>4</sup> y, por otro, algunas declaraciones de voceros o instituciones no gubernamentales que le atribuyen a las transferencias monetarias de la política social del gobierno la causa de la mejora en el consumo de los sectores populares. Aquí veremos como ninguna de estas dos interpretaciones parecen tener suficientes argumentos empíricos; sin embargo, ambas visiones

---

<sup>1</sup> Bernard Momer y Asdrúbal Baptista. Renta petrolera y distribución factorial del ingreso. En: Mommer y Nissen, **¿Adiós a la Bonanza?** ILDIS-Nueva Sociedad. Caracas. 1989.

<sup>2</sup> Amartya Sen. **Bienestar, Justicia y Mercado**. Paidós. Barcelona. 1997.

<sup>3</sup> Luis P. España, **Detrás de la Pobreza. Diez Años Después**. ACPE-UCAB. Caracas. 2009. p.437-441

<sup>4</sup> Elías Eljuri “(La pobreza)... descendió 3,3 puntos en los últimos meses gracias a las medidas adoptadas por el Ejecutivo venezolano a través de misiones sociales como Mercal. En: <http://www.telesurtv.net/noticias/secciones/nota/64838-NN/desempleo-en-venezuela-cierra-con-66-pese-a-crisis-financiera-mundial/>

polarizadas han quedado en el imaginario interpretativo de la política social del país, generando distorsiones importantes para la real valoración de la acción del Estado en el período en estudio.

Posteriormente, se presentará un conjunto de indicadores que tratarán de dar cuenta de lo que ha pasado con la dinámica educativa del país y la estructura del mercado laboral en estos años a fin de constatar si efectivamente el ascenso social observado se corresponde con un incremento en los niveles de capacidades de los venezolanos (visto comparativamente desde la asistencia escolar formal) así como con una mejora en las oportunidades productivas que ofrece el país, a partir de la estructura del mercado laboral y la variación de la precariedad laboral.<sup>5</sup>

Con lo dicho en los tres primeros apartados, se podrá entonces concluir que el ascenso en la estratificación social del país registrada en los años de aumento del ingreso petrolero, tuvo que ver más con una dinámica individual y familiar, antes que con una comunitaria y social. Se impactaron los ingresos y con ello el consumo privado, pero de modo alguno se transformaron las bases estructurales del crecimiento y el bienestar social, así como el hábitat y las condiciones de vida de las comunidades del país; estos dos últimos aspectos, más bien, se han visto deteriorados.

Finalmente, se esbozarán lo que deberían ser los retos de la política social del país para los próximos años, la cual no solamente deberá tomar en cuenta los problemas no atendidos en el pasado, sino que además deberá enfrentar los retos de las nuevas demandas sociales que se están fraguando en Venezuela a consecuencia de los cambios demográficos y sus tendencias, los cuales, parecen no estar presentes en los planes y la agenda pública nacional.

## **El boom petrolero y su impacto en la estratificación social del país**

El aumento de los precios del petróleo a partir del año 2005 y su prolongación hasta junio de 2008, fue lo que posibilitó un crecimiento económico del cual no se tenía registro en el país, desde hace más de 20 años. El incremento de las exportaciones petroleras pasó de un promedio de 1.100 dólares reales per cápita, entre 1984 y 2004, a casi el triple, llegando al tope de 3.300 \$ en 2007, lo que sólo se compara con el alcanzado en 1981 con la caída del Sha de Irán y el inicio de la guerra Irán-Irak.

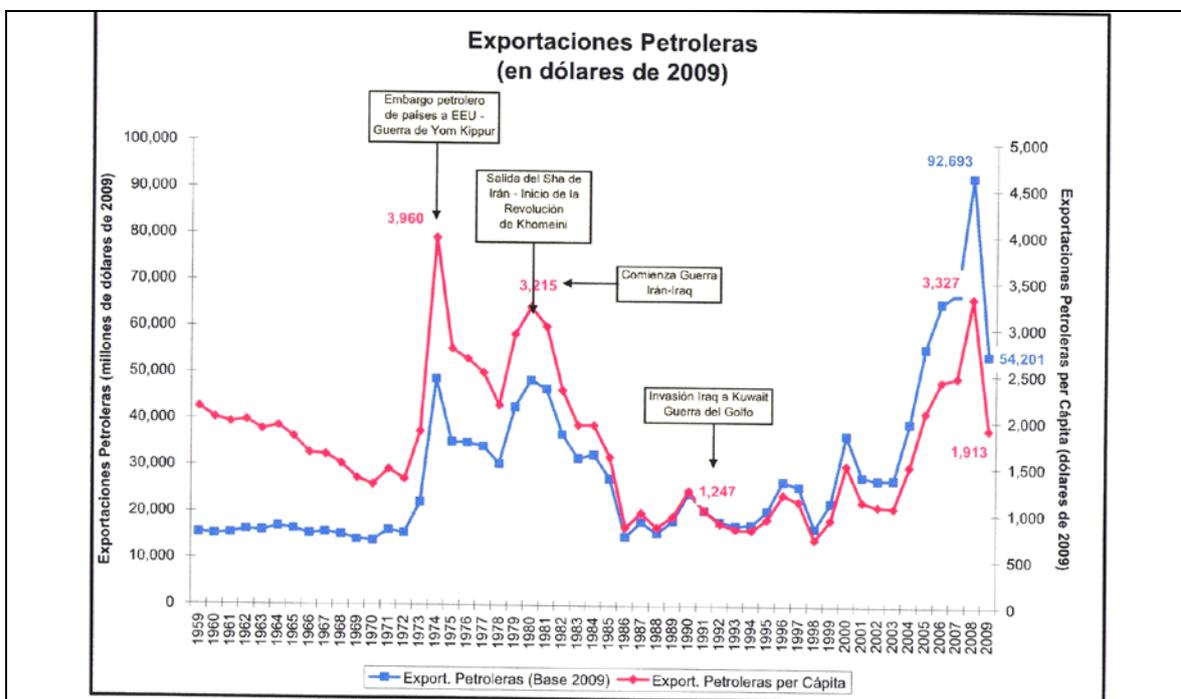
---

<sup>5</sup> Geny Zuñiga. **El Mercado Laboral y Pobreza en Venezuela**. (Título tentativo). Documentos del Proyecto sobre la Pobreza en Venezuela. (En Imprenta). 2010

Con la finalidad de ilustrar el tamaño del boom petrolero reciente podríamos decir que el mismo es, al menos, un 75% del que financió y acompañó el proyecto de la Gran Venezuela de mediados de los setenta del siglo pasado. (Ver Grafico 1)

Esta “fabulosa” entrada de divisas tuvo lugar en un contexto muy distinto al que acompañó las administraciones de Carlos Andrés Pérez en su primer gobierno y los primeros años de la administración de Luis Herrera Campins. El reciente boom encontró al país sumido en una profunda confrontación, donde habían ocurrido un conjunto de sucesos desestabilizadores, golpes de Estado, paros generales y la celebración del primer referéndum revocatorio presidencial tras el cual, y gracias al triunfo que obtuvo el gobierno, se logró cierta estabilidad. Lo que pasó en la esfera política junto a una administración que, tras su restablecimiento en el poder y reelección en 2006, progresivamente se fue radicalizando y fue tomando posturas más beligerantes contra la actividad productiva del sector privado, hizo que en un contexto de abundancia de recursos fiscales y de divisas se mantuvieran los controles de precios y de cambio como si se estuviesen atravesando severos problemas de balanza de pagos, lo cual claramente no era el caso.

**Grafico No. 1**



Como herencia de la conflictividad política de 2002 y 2003 el gobierno optó por una estrategia de estatización de la economía cuyos lineamientos más radicales se encuentran en los documentos del Ministerio de Planificación y los planes de desarrollo socialista “Simón Bolívar”. En ellos, el sector privado aparece como un

componente complementario a la actividad económica que deberá desarrollar el Estado y sus empresas. Bajo semejante sistema de desconfianza, el impulso de demanda que recibió la economía nacional permitió que las empresas privadas activaran buena parte de la capacidad instalada y que hubiera permanecido ociosa por lo menos desde finales de 2001 y hasta entrado en año 2004.

Las cifras del Banco Central de Venezuela (BCV) muestran como hasta el año 2005 el sector manufacturero creció de manera importante para luego dar paso a los sectores comercio, transporte, servicios y, más tarde, construcción como los sectores que más crecieron entre 2006 y 2008.<sup>6</sup> La variación en la composición del crecimiento en estos años se debió a que los inversionistas estuvieron dispuestos a reactivar sus líneas de producción instaladas y ociosas por motivo de la recesión y depresión política de los años anteriores, pero una vez reactivada al máximo la capacidad de las empresas, cualquier nuevo crecimiento de la demanda sería satisfecha por vía de las importaciones de bienes finales.

La desconfianza social que se instauró en el país, frente a la cual el Estado era poco o nada lo que hacía para subsanarla, fue en buena parte la causa de que el aumento del consumo (de 5% de crecimiento anual a principios de este gobierno a más de 13% en los años de la expansión de exportaciones petroleras) impulsara más las importaciones (que pasaron de 14.000 millones de dólares a más de 50.000) que la inversión productiva y, en consecuencia, el carácter efímero de la bonanza- efectivamente lo fue hasta que los precios del petróleo cayeron-.

Las cifras disponibles para 2008 y 2009 muestran una caída importante de la actividad económica, las ventas y el consumo, lo cual debe estar repercutiendo en las mejoras que observamos hasta 2007, al menos deteniendo lo que fue su mejora.

A partir del método de estratificación social utilizado en el estudio sobre la pobreza en Venezuela<sup>7</sup> puede verse como los estratos medios y altos del país pasaron de ser entre 1997 y 2007 de 2,8 millones a 4,5 millones de personas; los sectores populares crecieron de 6.9 a 9.9 millones de personas y la pobreza en general pasó de 12,6 millones en 1997 a 13,1 millones en 2007. En términos porcentuales la pobreza se redujo en 8 puntos. La pobreza relativa (que para el citado método de estratificación se trata del estrato "D") pasó de 42,45% a

---

<sup>6</sup> [www.bcv.org.ve](http://www.bcv.org.ve) Estadísticas. Cuentas Macroeconómicas. 2005-2007

<sup>7</sup> Ver Anexo "A" en España, LP. **Ob.Cit.** pág. 437

37,77% en el período, y la extrema (Estrato "E") de 13,87% a 10,55%. (Ver tabla 1)<sup>8</sup>

Estas variaciones en los estratos dan cuenta de un mayor ascenso social relativo en los sectores populares y medios y una reducción mayor de la pobreza no extrema que la extrema. Este hecho puede explicarse desde lo que a nuestro juicio ha sido el impacto social de la bonanza petrolera. Al distribirse el ingreso petrolero mayoritariamente por medio de mecanismos de mercado, bien sea a través del gasto público y su impacto generando demanda, o bien por medio del subsidio al tipo de cambio, lo que permite adquirir bienes importados con un precio menor a lo que sería esos mismos bienes si se produjeran localmente, hace que aquellos sectores que más se favorezcan de esta distribución sean precisamente los sectores que más capacidades tienen y que más pueden ofertar a la sociedad para capturar la expansión de demanda que proviene del mayor ingreso petrolero.

**Tabla No. 1**  
**Distribución de la población según estratos socioeconómicos. Venezuela 1997 y 2007**

<b>1997</b>	<b>Personas</b>	<b>%</b>
A: Estrato Alto	455.224	2,02
B: Estrato Medio	2.499.864	11,08
C: Popular	6.895.837	30,56
D: Pobre	9.579.051	42,45
E: Pobre Extremo	3.130.211	13,87
<b>TOTAL 1997</b>	<b>22.566.524</b>	<b>100,00</b>
<b>2007</b>	<b>Personas</b>	<b>%</b>
A: Estrato Alto	1.018.247	3,69
B: Estrato Medio	3.512.738	12,74
C: Popular	9.861.623	35,77
D: Pobre	10.269.247	37,25
E: Pobre Extremo	2.908.041	10,55
<b>TOTAL 2007</b>	<b>27.569.896</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Primera y Segunda Encuesta sobre la Pobreza en Venezuela. ACPES-UCAB. 1997 y 2007

<sup>8</sup> Solo para fines de validación cuando este ejercicio de estratificación se hace con la data levantada por el Instituto de Nacional de Estadísticas para la Encuesta de Hogares por Muestreo los resultados son muy similares. Ver grafico 2.

En términos de ascenso social, los grupos altos medios y populares tienen más haberes productivos, mejor inserción en el mercado laboral, destrezas acumuladas, conocimientos e información para atender la expansión de demanda que proviene de la distribución de la renta petrolera, que los que tienen los grupos en pobreza, los cuales precisamente por carecer de tales capacidades es que se encuentran en dicha situación.

Siguiendo esta línea argumental podría decirse que aquellos hogares y personas en pobreza que más haberes productivos tenían, fueron precisamente aquellos que lograron salir de la pobreza y, de igual forma, los que estaban en pobreza extrema pero con condiciones (educativas, valorativas, informativas, etc.) para no serlo si se le presentaban las oportunidades, pues abandonaron la pobreza a raíz de la oportunidad que brindó la distribución de la renta. De esta forma, cabría esperar que la reducción en los niveles de pobreza hubiese sido mayor si los sectores pobres hubiesen recibido servicios sociales para incrementar el nivel de sus capacidades. Al no recibirlos (como se verá más adelante) las oportunidades que generó el “boom” petrolero de estos años no pudieron ser aprovechados. De allí que la mayor movilidad tiene lugar en los grupos medios y populares aquellos que si tenían las capacidades.

En medio del “boom” de ingresos (y el consecuente aumento del consumo) el país interpretó que esta mejora del consumo (que como se mencionó anteriormente, tenía más de veinte años sin que ocurriera) fue producto, entre otras cosas, de las transferencias que hacía el gobierno a los sectores que atendía su política social por medio de las misiones. Las becas educativas y las transferencias a poblaciones específicas (mujeres y niños de las comunidades pobres) se señalaron como una de las causas de la mejora de los ingresos.<sup>9</sup>

Con el fin de validar esta aseveración se calculó el porcentaje que representan las transferencias en el ingreso familiar. Este cálculo dio por resultado que en 2007 menos del 12% del ingreso de las familias provenía de transferencias (públicas o privadas) y aún en los sectores más pobres, no llegaron a ser el 20%. La mayor parte de la mejora del ingreso provino de la participación de los activos de los hogares en el mercado de trabajo y no de dádivas que otorga el gobierno y que vastos sectores del país compraron como explicación de las mejoras en el consumo.

---

<sup>9</sup> DATANALISIS: Datareport. (Boletín Mensual de Datanálisis). N° 31. Citado por PROVEA Boletín electrónico No. 155 de 2005. ([http://www.derechos.org.ve/actualidad/coyuntura/2005/coyuntura\\_155.htm](http://www.derechos.org.ve/actualidad/coyuntura/2005/coyuntura_155.htm))

Precisamente, el objeto de la política social consiste en promover a los grupos sociales excluidos o menos favorecidos por los mecanismos de mercado, para que se repositionen adquiriendo capacidades y destrezas con las cuales participar en mejores condiciones dentro del proceso productivo. La evidencia que registra el aumento de los estratos medios y populares, junto a una reducción moderada de los estratos en pobreza, da cuenta de que la política social no promovió suficientemente a estos grupos como para que, tras 5 años de altas oportunidades económicas gracias al incremento de los precios del petróleo, se hubiese reducido la pobreza en una proporción mayor. Esto abre la interrogante del próximo apartado.

## **¿Cuál fue el impacto de la política social en la reducción de la pobreza?**

Se detectaría un impacto de la política social si, al menos, las dos principales condiciones estructurales que explican la pobreza mostrasen signos de avance. Nos referimos a los niveles de logro educativo, como variable ilustrativa del incremento de las capacidades y fortalecimiento del recurso humano, y a los cambios en las condiciones del mercado laboral, en el sentido de la calidad y productividad de los empleos en los que están ocupados los trabajadores del país.

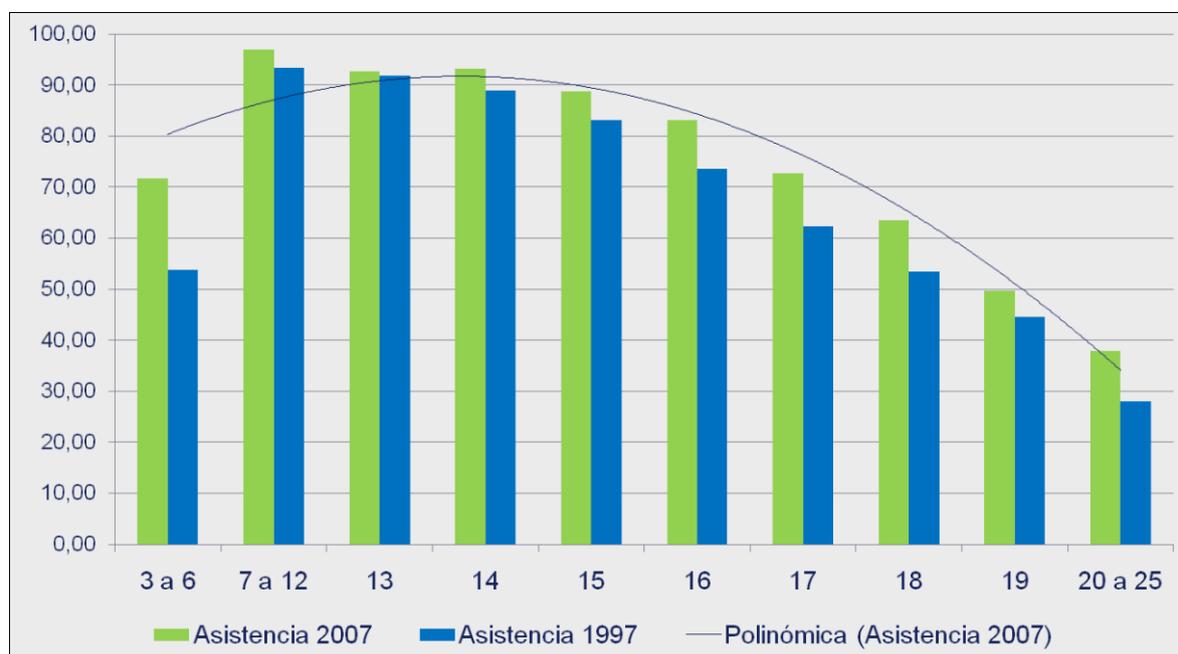
### **Educación**

En el gráfico 2 se muestra la comparación de la asistencia escolar por grupos de edad entre 2007 y 1997. En general, los niveles de asistencia escolar en ambos años es similar para todas las edades, con variaciones a favor de 2007 que oscilan entre 1 y no más de 6 puntos porcentuales; la excepción está representada por la etapa preescolar, donde se aprecia que la asistencia de menores de 6 años varió del 52% al 71%. Del resto, los promedios de asistencia son sólo un poco mejores a los de hace diez años y, lo más importante, manteniéndose una cobertura educativa hasta los 15 años de edad cercana al 90% para ir cayendo estrepitosamente hasta una asistencia escolar menor al 40% para jóvenes entre 20 y 25 años.

## Gráfico 2

### Asistencia Escolar por Grupos de Edad. Venezuela 1997 y 2007

Fuente: Primera y Segunda Encuesta sobre la Pobreza en Venezuela. ACPES-UCAB. 1997 y 2007



El moderado incremento de la asistencia escolar puede deberse a la conjunción de dos factores. En primer lugar a la reducción del costo de oportunidad que representó para los hogares la mejora del ingreso familiar. En otras palabras el fortalecimiento del ingreso real de las familias puede que haya desestimulado la deserción escolar por causas económicas. El abaratamiento del costo de oportunidad de los mayores de 15 años por mantenerse en la escuela debe ser una de las causas de que 6 de cada 10 muchachos con 18 años se mantengan estudiando algún nivel de educación media, cuando en 1997 eran 5 de cada 10. Sin embargo, ya el costo parece ser muy alto cuando se pasa a la mayoría de edad, siendo ya menos de 4 de cada 10 los que estudian.

El segundo factor tiene que ver con las misiones educativas, en especial la Ribas, destinada a atender a los que ya dejaron la escuela. Su efecto debe ser menor al impacto favorable del fortalecimiento del ingreso familiar. Según la segunda encuesta sobre la pobreza en Venezuela, hasta el año 2007 habían pasado por la Misión Ribas cerca de 1,4 millones de personas. De ellos la mitad había desertado aduciendo problemas de calidad. El perfil de los desertores era precisamente los más jóvenes, es decir, aquellos que podían comparar el bachillerato que dejaron con el de tipo integral que les estaban ofreciendo. La otra mitad estaba representada en un 80% por mujeres mayores de 35 años, quienes con toda seguridad estaban buscando una segunda oportunidad de inserción laboral para mejorar el ingreso de sus familias.

En términos de política social educativa uno de los rasgos más característicos de esta administración fue la descoordinación. Mientras, por un lado, las misiones educativas se ofrecían como recipientes para recuperar a los desertores del sistema, por el otro, poco o nada se hacía para reducir los niveles de fracaso escolar y deserción. Curiosamente el aumento de la matrícula de las Misiones, especialmente la Ribas, no era sino la evidencia del fracaso de la escuela formal.

Pero más allá de los promedios nacionales de asistencia escolar, cuando esta se segmenta por estratos sociales se destaca cómo mientras el 88% de los jóvenes entre 16 y 18 años de los estratos medios y altos asisten a algún centro educativo, en los pobres es poco más de la mitad (54% para los que pertenecen a hogares en pobreza extrema). Estas diferencias se hacen aún más grandes cuando se trata de jóvenes entre 19 y 25 años. En este rango de edades, los que están en pobreza relativa asisten sólo un 34% y en pobreza extrema 15%, mientras que para los jóvenes de estratos altos y medios es casi 60%. Estas cifras indican que muy probablemente si se hubiese actuado sobre las causas no económicas de la deserción escolar, es decir las que tienen que ver con los problemas pedagógicos de la educación media, su poca articulación con el mundo productivo y los problemas de cupo, pues entonces se tendrían niveles de asistencia para toda la educación media cercanos al 100%, que es lo mínimo que podría aspirarse para lograr la superación de la pobreza.

Los problemas del sistema educativo para atraer y mantener en la escuela a los jóvenes hace que en el país, el promedio de escolaridad siga rondando los 8 años, lo cual está bastante alejado de los 12 años que, en promedio, se aspira que alcancen quienes se inserten en el mercado laboral, para que puedan aspirar a una remuneración que los saque o mantenga alejados de la pobreza.

## **Mercado laboral**

Para el caso venezolano existe una importante correlación entre el nivel de pobreza y la condición dentro del mercado laboral. De la misma manera en que una baja escolaridad es una de las variables explicativas de la pobreza, desempeñarse en la economía informal es una condición que eleva la probabilidad de ser pobre. Para el año 2005 se calculaba que la probabilidad de ser pobre si se trabajaba en la economía informal era de 24,8% mientras que para los trabajadores del sector formal era de sólo 4,8%<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Matías Riutor, **Ingreso, Desigualdad y Pobreza**. IIES-UCAB. Caracas. 2009. p.145

La condición de informalidad se reconoce, desde las estadísticas disponibles, por medio de indicadores indirectos que dan cuenta de una inserción laboral sin las ventajas que proporcionan trabajos formales, como son estar amparados por la legislación laboral, convenciones colectivas y acceso a la capacitación y la tecnología. Esos indicadores indirectos son la declaración de laborar por su cuenta sin ser profesional o desempeñarse en unidades productivas menores a 5 trabajadores.

En razón a que la identificación de informalidad es una aproximación a una precaria e inestable inserción laboral, se han desarrollado otros indicadores para tratar de evaluar las dificultades con las cuales los trabajadores se insertan en el mundo del trabajo de forma más directa. Recientemente se ha construido un índice de precariedad laboral, con el fin de precisar mejoras en las condiciones de los trabajadores, los cuales, aún cuando estén empleados, la fragilidad del mismo compromete su estabilidad laboral, las remuneraciones que reciben y su desarrollo productivo. Este índice se compone de la identificación de un conjunto de características que se consideran son perjudiciales para el trabajador y hacen que su inserción en el mercado laboral sea precaria. Estas condiciones son<sup>11</sup>:

- **Salario bajo:** Si el salario de trabajador es igual o inferior al 90% del promedio del sector, significa que ese trabajador se encuentra en condiciones de desventaja por vía del salario con respecto al resto de los trabajadores que realizan la misma actividad que él.
- **Condición de ocupación:** Se tratará de un trabajador con una ocupación en condiciones precarias si tiene una jornada laboral superior a las 48 horas a la semana y tiene un ingreso entre uno y dos salarios mínimos (trabaja mucho y gana poco), o una jornada laboral inferior a 35 horas semanales y con un ingreso menor a un salario mínimo (subremuneración)
- **Beneficios laborales:** trabajadores que no tienen vacaciones, utilidades de fin de año y prestaciones sociales.
- **Bajo grado de utilización del recurso humano:** trabajadores que están sobre-capacitados para la actividad que realizan.
- **Baja duración de la jornada laboral.**

Con base en estos cinco indicadores de precariedad laboral, Geny Zuñiga calcula un índice de precariedad donde se considera que aquel trabajador que tenga dos de las cinco condiciones previstas supone una precariedad media y aquellos que tengan tres o más de ellas supondrán una precariedad alta.

En la tabla 2 se presenta la comparación entre los datos del índice de precariedad laboral de 1997 y 2008. Lo primero que se destaca es que el índice de precariedad

---

<sup>11</sup> Geny Zuñiga, **Ob. Cit.**, p.84

del mercado laboral ha empeorado de 0,35 en 1997 a 0,42 en 2008. Pero como los índices no suelen ser muy ilustrativos si se desconocen las variaciones que tuvieron lugar en los indicadores que los conforman, puede que sea más claro señalar como se redujo el porcentaje de trabajadores con un empleo no precario de 30% a 17%. Es decir, a la fecha, sólo 2 millones de trabajadores no tienen ninguna de las condiciones que identifican algún grado de precariedad.

**Tabla 2**  
**Índice de Precariedad Laboral. Venezuela 1997 - 2008**

Nivel de precariedad/1	1997		2008	
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual
<i>Valor promedio del Índice</i>	<i>0,35</i>		<i>0,42</i>	
No precario	2.439.025	30,2	2.004.515	17,4
Bajo	1.120.267	13,9	2.138.388	18,6
Medio	2.806.363	34,7	3.658.335	31,8
Alto	1.712.504	21,2	3.703.002	32,2
Total	8.078.159	100,0	11.504.240	100,0

Fuente: INE. Encuesta de Hogares por Muestreo. Primeros semestres 1997 y 2008.  
Cálculos de G. Zúñiga.  
/1 Valores del Índice: 0= no precario; 0,01 a 0,39= Bajo; 0,40 a 0,59= Medio; 0,60 y más= Alto

Situándonos sólo en el caso de una precariedad más severa (la condición de aquellos trabajadores donde se dan simultáneamente 2 o más de las condiciones de precariedad establecidas), se ha pasado de 4,5 millones de trabajadores a 7,3 millones de trabajadores que tienen una inserción laboral con un grado de precariedad entre media y alta. En otras palabras, en los últimos diez años la cantidad de trabajadores con un empleo precario ha crecido en un 60.71%.

Este indicador no sólo muestra la no ocurrencia de una transformación favorable en el mercado laboral venezolano que pudiera haber incidido positivamente en la mejora en los indicadores de pobreza y ascenso social, sino todo lo contrario: se ha incrementado de manera espectacular la inserción precaria en el empleo.

Utilizando los indicadores tradicionales del empleo, tales como el desempleo abierto, la tasa de actividad y el propio trabajo informal, se aprecian leves cambios que pudieran llevar a equívocos importantes. En estos últimos dos años se ha reducido la tasa de actividad. Es decir ha caído en 5 puntos porcentuales la cantidad de personas que estaban ocupadas o estaban buscando trabajo. La disminución de la actividad tiene por contraparte el aumento de la inactividad. Esta

última se ha concentrado en el aumento de las personas dedicadas a actividades del hogar, por un lado, y los estudiantes por el otro. Efectivamente, el aumento de los ingresos familiares supuso una reducción en las necesidades de ingresar al mercado laboral por parte de personas sujetas a las peores remuneraciones, tal y como son los casos de jóvenes con baja formación o personas dedicadas al cuidado del hogar.

La reducción de la actividad (atribuida como hemos dicho a la mejora de la remuneración familiar) junto a la ampliación al doble del empleo público, supuso una reducción de la informalidad en el país. Esto junto con una tasa de desempleo abierto menor al 10%, ha sido presentado recurrentemente como un logro por parte del sector oficial<sup>12</sup>, cuando en verdad sólo es el efecto combinado de dos situaciones que difícilmente se volverán a presentar en el futuro inmediato. Por un lado, es muy improbable que el sector público se vuelva a duplicar de forma tal de ofertarse empleos formales públicos, como ocurrió entre 2005 y 2006, en más de un millón de nuevos puestos y, por otro, ante la baja de los precios del petrolero y el deterioro de los mecanismos de distribución de la renta, se están registrando caídas del ingreso lo cual va a impulsar la tasa de actividad, lo que seguramente hará crecer el desempleo abierto y la informalidad.

En otras palabras, las posibles mejoras que se han observado desde los indicadores tradicionales del mercado laboral, cuya generalidad no pueden mostrar el proceso de precariedad laboral que efectivamente se ha registrado en los últimos años, sólo se mantendrán temporalmente mientras dure la distribución de la renta y lo que fue el concomitante crecimiento del Estado.

Aún sin considerar los cambios registrados por el índice de precariedad laboral y aceptando como permanentes los cambios coyunturales ocurridos en la demanda y la oferta laboral, el perfil del mercado laboral sigue mostrando un 46% de informalidad (como mínimo) y un desempleo abierto de 8%. Esto sigue revelando que más de la mitad de los venezolanos no tienen un buen empleo con el cual abandonar la pobreza o mantenerse alejado de ella de manera estructural.

---

<sup>12</sup> “La tasa de desocupación se ubicó en 8,1 % en el mes de mayo de 2010, según las cifras que presentó este lunes el **Instituto Nacional de Estadística** (INE) en el Informe Mensual de la Fuerza de Trabajo correspondiente al quinto mes del año (...) El directivo señaló además que **las cifras evidencian “una tendencia a la estabilidad laboral” y al poder adquisitivo de los ingresos de los hogares**. Destacó además que gracias a las políticas del Estado en materia económica se ha logrado “amortiguar” los efectos negativos que a consecuencia de la crisis económica mundial, “de manera inevitable se presentan en el mercado de trabajo”. Declaraciones del Presidente del INE recogidas en: <http://noticialdia.com/2010/06/elias-eljuri-desempleo-se-ubico-en-81-al-cierre-del-mes-de-mayo/> (resaltados del original)

## Infraestructura

Para completar las evidencias de la hipótesis inicial, en la que se afirma que el ascenso social de los últimos años en Venezuela ha sido producto de la distribución del ingreso petrolero a través de simples mecanismos de mercado y no por la transformación de las condiciones que explican la pobreza y el desarrollo productivo de los países, otro grupo de indicadores referidos a la infraestructura urbana, la vivienda y sus servicios conexos, dan cuenta de un deterioro del entorno y la calidad de vida antes que una mejora.

Se ha afirmado de manera reiterada que los avances en la reducción de la pobreza se han debido a la mejora de los ingresos, pero esa mejora no llegó a los sectores más empobrecidos, porque no se actuó o no se tuvo una política social que le permitiera a los grupos sociales más empobrecidos tener las capacidades para acceder a las oportunidades que generó el crecimiento económico de los últimos años.

Los mecanismos de asignación de renta a través del mercado exigen que los individuos tengan algunas capacidades a partir de las cuales se les pueda remunerar. Pero quienes, a consecuencia de su pobreza, no tienen capacidades que exhibir, ni atributos con los cuales emplearse o prestar algún servicio, pues entonces quedan a la zaga.

La política económica, y especialmente la social desarrollada hasta el presente, no sirve para superar la pobreza extrema porque no transforma las condiciones de los sectores sumidos en esa condición. Por un lado ni se generaron, ni se están generando, oportunidades para elevar el capital humano de estos grupos. Por otro lado, las oportunidades de empleo que se han generado masivamente tampoco son para ellos, es decir la expansión del empleo público y, finalmente, que es lo que nos proponemos desarrollar en este apartado, las inversiones públicas tampoco se han concentrado en los pobres, es decir, en tratar de mejorar sus condiciones de vida, de acceso a los servicios o mejorar sus viviendas.

Comparadas con las de 1997, las viviendas en Venezuela son más precarias. Se ha pasado de 2,4% de viviendas con piso de tierra a 4,7%, lo que representan 1,3 millones de personas que viven en hogares con esas características. Vivir en una casa con piso de tierra es garantía de vivir en situación de pobreza extrema. Las personas que viven en estas viviendas en un 50% se concentran en centros poblados menores a los 10.000 habitantes. Se trata de pueblos y caseríos donde la acción del Estado definitivamente no ha llegado. En el estrato "E" o de pobreza

extrema, según nuestra estratificación, en 1997 sólo el 10% de las viviendas tenían piso de tierra; en 2007 pasó a ser el 28%.

En cuanto a las paredes de las viviendas populares, han aumentado las personas que viven en ranchos de zinc (de 678 mil en 1997 a 1.03 millones en 2007). Respecto a las personas que viven en viviendas hechas de bahareque se pasó de 2,8 millones a 3,3 millones, lo que representa 11,8% del total de las viviendas del país, todo lo cual hace que se hayan reducido las viviendas construidas con bloque frisado de 78,8% a 77,4%.

Respecto a los techos, las viviendas con platabanda se han reducido de 45 % en 1997 a 41% en 2007, creciendo los techos de acrolit y zinc.

Estas viviendas de construcción precarias van acompañadas de malos o inexistentes servicios públicos, así como de dotaciones de activos del hogar muy precarios. En Venezuela, el agua caliente es un lujo. Sólo 10,3% de las viviendas tienen un calentador de agua, cayendo incluso del porcentaje que se tenía en 1997 que era de sólo 11,4%.

Respecto al servicio de agua potable dentro de la vivienda, este cayó de 89% de viviendas con ese servicio en 1997 a 85% en 2007. De estas sólo el 65% dice recibir agua todos los días. En el estrato de pobreza extrema el servicio de agua cayó de 64% a sólo 14% en el mismo período.

Todo lo anterior da cuenta de que en el período que abarcó la Encuesta sobre la Pobreza en Venezuela del IIES-UCAB, los "ranchos" (viviendas construidas con materiales de desecho) crecieron de 140.178 viviendas en 1997 a 407.197 en 2007, lo que en términos relativos significó un aumento de los ranchos de 3% a 8% a nivel nacional, pasando (en el estrato de pobreza extrema) del 15% de las viviendas de ese tipo a 52%.

Más allá de la precariedad extrema que exhibe una casa construida con materiales de desecho, en general puede decirse que las viviendas en el país son muy modestas. Si bien en cuanto a su espacio interior, este reporta que el hacinamiento de los miembros de los hogares no se concreta en habitaciones o cuartos para dormir, ya que el 60% de las personas viven en casas con una proporción menor a la de 2 personas por cuarto; hay que tomar en cuenta que el hacinamiento tiene lugar en los baños: casi la mitad de los venezolanos tienen un solo baño para cuatro personas que viven en su hogar. En alguna medida la modestia de la vivienda en Venezuela se debe a que poco más del 70% de los hogares del país

viven en casas construidas de manera informal y que con el tiempo se han venido consolidando.

El combate a la pobreza extrema requiere algo más que el crecimiento económico impulsado por el ingreso petrolero. Necesita de políticas sociales sectorizadas y enfocadas en los grupos pobres. Solamente el Estado puede proveer la infraestructura urbanística que necesitan los grupos en pobreza y pobreza extrema para mejorar su hábitat y sus condiciones físicas de vida para poder capitalizar servicios de salud y educación. En viviendas como las descritas no es posible educarse, ni es posible mantenerse sano.

En suma, la respuesta a la hipótesis explicativa del ascenso social parece ser cierta. La pobreza se ha reducido pero no desde un punto de vista estructural. Educación, empleo y condiciones de vida no han mejorado para los sectores pobres y en pobreza extrema. Esto ha sido así porque, aunque parezca contradictorio, la política social no ha servido para promocionar a los grupos más pobres del país.

Pero antes de adelantarnos a esa conclusión, veamos cuál ha sido la política social de estos años y por qué ella no ha podido revertir los problemas de pobreza extrema en el país.

## **El papel de la política social<sup>13</sup>**

La política social tiene componentes instrumentales para lograr el desarrollo, pero muchos de esos mismos elementos son un fin o una meta del propio desarrollo. La educación es un buen ejemplo. Por medio de la educación se logran incrementar las capacidades cognitivas, destrezas y habilidades con las cuales los individuos se hacen más productivos. La educación es un medio para el desarrollo, en la medida en que las capacidades adquiridas permiten la creación de riqueza y bienestar por parte de individuos creativos, competitivos y provistos de hábitos y costumbres productivas. Pero la educación también es un fin en sí misma, dado que la masificación del conocimiento, como acervo fundamental de la humanidad, es uno de los contenidos del desarrollo. Es un rasgo de las sociedades desarrolladas aquellas que producen conocimiento y lo distribuyen entre todos sus miembros, sin exclusiones ni inequidades.

Ese doble carácter hace que la política social tenga que ser muy diversa, como producto del hecho de que tiene que atender varios objetivos vinculados entre sí.

---

<sup>13</sup> El presente apartado es tomado de la publicación ya citada y titulada: **Detrás de la Pobreza. Diez años después**. Pp.94-103. Se agregan algunos datos adicionales para esta versión.

A la política social se le pide la prestación de un conjunto de servicios sociales (educación, salud y seguridad social) que permita la acumulación de capital humano, social y físico a individuos, familias y colectividades. El consumo de tales servicios permite desarrollar oportunidades para los beneficiarios en términos de generación de los “atributos productivos” con los cuales incorporarse a la actividad económica por medio del empleo, y en la vida civil y política por medio de los valores ciudadanos y de la participación.

Otro componente que debe formar parte de la política social tiene que ver con la dotación de infraestructura urbana. Esta no sólo debe ser provista por el Estado, sino que además de ella depende que los servicios sociales puedan prestarse adecuadamente, y que las comunidades y las familias que en ella habitan puedan satisfacer sus necesidades de vivienda, servicios conexos y otras dotaciones básicas de la vida moderna, como son las comunicaciones y los espacios públicos para la distracción y el encuentro ciudadano. En suma, nos estamos refiriendo a la red de establecimientos escolares y de salud, además de la dotación de urbanismo para el asentamiento de las viviendas (vías de acceso, alumbrado, agua potable, cloacas, electricidad y comunicación para mencionar los principales), lo cual, como hemos dicho, asumido de manera privada, es ineficiente y costoso.

La política social debe operar como la gran generadora de capacidades entre los individuos, especialmente por medio de la corrección de las inequidades sociales. El acceso diferenciado que produce la distribución de estos servicios por medio de mecanismos de asignación orientados sólo por el mercado, generaría niveles de exclusión que conspirarían contra la posibilidad de que la inmensa mayoría de los individuos tengan con qué ser productivos. De hecho, lo que hemos estado reflejando a lo largo de todo este capítulo es que las oportunidades y su acceso han estado marcadas más por las asignaciones que hace el mercado, es decir, por lo que los individuos pueden hacer desde sus propios atributos para capturar renta petrolera y oportunidades e invertir sus frutos en su calidad de vida y capacidades para los miembros del hogar en edades formativas.

Como todo parece indicar, sin la intervención del Estado difícilmente los grupos más desfavorecidos pueden tener acceso a las ventajas del crecimiento económico y sus oportunidades. Es por ello que sólo en los discursos muy radicales en contra de la intervención del Estado, es que no hay consenso sobre la idea de que la prosecución de los derechos sociales requiere del financiamiento público en las áreas de la educación y salud, seguridad social e infraestructura urbana. Fuera de esos grupos, la discusión entre los que creen que el Estado debe procurar esos servicios, se concentra en la magnitud de la cobertura y alcance de estos servicios, los modos de atención y la participación de los privados en la prestación directa de los servicios señalados.

Podría decirse que la política social contribuye a resolver los problemas de la pobreza en la medida en que es capaz de reducir los obstáculos que tienen los individuos, sus familias y comunidades para proveerse de las herramientas que les permitirían salir de la condición de necesidad que impone la pobreza. En términos específicos, se trata de evaluar si los niveles de escolaridad se elevan, si la calidad de la educación es cada vez mayor y si las brechas de inequidad se van cerrando, tanto a nivel del acceso diferenciado a la educación por parte de los distintos grupos sociales, como desde el punto de vista de las localidades menos desarrolladas comparadas con las que lo están más.

De igual forma, contribuir a la reducción de la pobreza desde el punto de vista de la salud significa que los sectores empobrecidos hayan ganado años de vida por medio de la reducción de las tasas de mortalidad infantil, la masificación de la cobertura de las vacunas y, en general, de la reducción de los casos de muerte por causas altamente prevenibles y alargando los años de vida saludable de la población. Asimismo, disponer de un sistema de seguridad social que permita una vejez digna y que sea un mecanismo para enfrentar los riesgos laborales, sociales y naturales.

En cuanto a la infraestructura, además de la red escolar, ambulatoria y hospitalaria, la provisión de servicios sanitarios a las viviendas y servicios urbanos a las comunidades, se constituye en un requisito para superar la pobreza, en lo cual la mano del Estado parece insustituible.

Desde la evidencia que aporta la encuesta sobre la pobreza en Venezuela, ya se ha dicho que la política social ha tenido un impacto muy reducido para revertir las carencias de los sectores en pobreza extrema, deficiencias éstas que son en definitiva las que han impedido a los pobres aprovechar (como sí lo han hecho otros sectores sociales) o capturar renta petrolera en forma de remuneración al trabajo, debido a que la oportunidad que tienen para insertarse al mundo productivo es muy limitada.

Ni siquiera por la vía de las subvenciones, como se ha dicho, y aún suponiendo que el 26% de transferencias que los hogares en pobreza extrema declaran recibir fuese en su totalidad proveniente del sector público, los mecanismos de selección de los beneficiarios, definitivamente, no están apuntando a los hogares más pobres. De lo contrario, el resultado de reducción de la pobreza extrema sería mejor.

Si la política social reciente no ha podido revertir la pobreza extrema del país, entonces ¿cuál ha sido el papel de las Misiones Sociales en todo esto?

## **Lo bueno, lo malo y lo feo de las Misiones**

Las Misiones Sociales deberían entenderse como una parte de la política social. Propiamente se trata del componente de la política de protección social, es decir, aquel conjunto de programas sociales que van dirigidos a atender a la población más vulnerable y cuyas características particulares hacen que las redes masivas de prestación de servicios sociales, llámese sistema educativo y de salud en general, no estén a su alcance. En efecto, incluso se trata de poblaciones que fueron expulsadas por estos sistemas o incluso nunca formaron parte de sus beneficiarios.

Nuevamente, el caso de la educación puede resultar ilustrativo para señalar lo que son las políticas de protección social. La reinserción de los excluidos de la escuela, así como la provisión de un conjunto de servicios complementarios al sistema escolar formal, podrían evitar que los grupos más propensos a desertar del sistema lo hagan. Las políticas de protección actúan selectivamente sobre los grupos en riesgo, con el fin de evitar que efectivamente ocurra la exclusión. La mejor política de protección social no es la que atiende a las víctimas de la exclusión educativa o laboral, es aquella que se anticipa actuando sobre los factores de riesgo. Las misiones sociales, por carecer de este componente anticipatorio, contribuyen poco a la reducción de la pobreza extrema.

Lo primero que habría que decir con relación a las Misiones es que éstas no surgen de la nada, ni son tan unívocas como se pretende. Tal y como lo demuestran los trabajos de Yolanda D'Elia, Luis Cabezas y Tanalí Patruyo, cada una de las Misiones más importantes (en términos de recursos asignados y población cubierta), tienen un antecedente institucional nacido en los gobiernos anteriores al actual. Programas sociales como el de abastecimiento de alimentos a las zonas populares se montaron sobre la experiencia que tuvo lugar en el gobierno de Rafael Caldera (1993-1998), quien creó centros de acopio para proveer de productos de primera necesidad a los comerciantes ubicados en las zonas populares, eliminando así la larga cadena de intermediarios que encarecía los productos. De igual forma, el programa Barrio Adentro, como sistema de atención primaria en salud, es una iniciativa que se nutre de la experiencia de atención médica prestada por las Brigadas Médicas Cubanas que actuaron en el contexto del desastre natural del litoral cercano a Caracas (Edo. Vargas) en 1999 y los distintos modelos de atención ambulatoria que se estaban experimentando en el anteriormente denominado Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Lo realmente diferente y lo que constituye el mérito de las Misiones Sociales, radica en haber acertado en la identificación de los principales déficits de atención social acumulados por años en el país, ampliamente documentados por la academia venezolana, y señalar para cada uno de ellos una acción gubernamental concreta, masiva, de alto impacto comunicacional y de relativo fácil acceso por los interesados; es decir, sin las “trabas” que implican los criterios de elegibilidad que imponen los técnicos y planificadores de los programas sociales guiados por los principios de la focalización.

La formula era simple. Para los expulsados del sistema escolar o quienes no entraron en él, se diseñaron las Misiones Educativas (Robinson, Ribas y Sucre); para solventar los problemas de atención médica de las barriadas populares, Barrio Adentro; ante las dificultades para hacer las compras de comida en las zonas pobres, las distintas modalidades de mercados populares (Mercal I y II, Mercalitos, Megamercal); para insertar en la actividad productiva a jóvenes y adultos con bajos niveles de capacitación, los programas de inserción y preparación laboral (Vuelvan Caras, hoy Che Guevara); para los problemas de vivienda y asentamiento urbano, los programas de construcción de viviendas (Misión Hábitat). A estos le siguen otros programas sociales de más reciente data como los dirigidos a la atención de la población en situación de calle (Negra Hipólita), para la atención odontológica y oftalmológica (Misión Sonrisa y Milagro), para la población indígena (Guaicaipuro) y para las comunidades mineras del Amazonas (Misión Piar), entre otras. En fin, a la fecha, son unas 28 Misiones Sociales, las cuales seguramente seguirán aumentando en la medida en que se identifiquen más segmentos poblacionales y modos de atención, junto a la necesidad de hacer más anuncios donde quede en claro la vocación social del gobierno.

Decíamos que lo más exitoso de las Misiones fueron sus anuncios, progresivos y a cuenta gota, pero concretos, aparentemente al alcance de la mano y masivos, sin ningún otro trámite que anotarse en la lista de deseos beneficiarios. Cada anuncio evocaba un problema real para las familias populares y, seguidamente, sembraba la esperanza de su resolución por medio de una acción gubernamental, llámese ella cupo en la escuela nocturna, apertura de un ambulatorio popular, inauguración de un mercado o la obtención de una beca. Al éxito comunicacional y propagandístico le sigue la pregunta de si, efectivamente, la esperanza ha sido satisfecha. Porque es un hecho que la nueva esperanza sembrada había rendido políticamente, tal como se había previsto, tras las confrontaciones electorales de 2004 y 2006.

Las investigaciones disponibles señalan varios tipos de problemas o limitaciones que tienen las Misiones para cumplir la expectativa planteada. En primer lugar y desde el punto de vista del diseño, ellas lucen desarticuladas; es decir, segmentan

tanto los problemas sociales que obvian sus múltiples causas y, por ello, nunca los resuelven. Un buen ejemplo lo constituyen las Misiones Educativas, específicamente la dirigida para aquellos que no terminaron la educación media. La Misión Rivas intenta de atender un problema social crucial del país. Se trata de la baja escolaridad de la población (unos 8 años en promedio, entre los mayores de 20 años). Independientemente de si el programa social eleva el nivel de capacitación de los excluidos del sistema, éste claramente no hace nada por resolver el origen de la exclusión; es decir, no solventa en nada la insuficiencia de cupos que tiene el sistema escolar medio, la ausencia de acompañamiento pedagógico, la adecuación del pensum de estudio a los requerimientos de capacitación e inserción laboral de los jóvenes de hogares de bajos ingresos, la reducción del costo de oportunidad de los jóvenes, la disminución de los problemas de violencia y drogas en las escuelas, entre otros de los muchos factores que causan la exclusión social de quienes serán, posteriormente, la población objetivo de la Misión. En este caso, la Misión opera como un recipiente que recoge la gotera de la tubería dañada del sistema escolar; pero si no se reparan las razones de la fuga, si no se atienden las causas de la exclusión escolar, el recipiente, o bien cada vez tendrá que ser más grande o sencillamente se desbordará. La existencia de la Misión (el recipiente en el ejemplo) no es sino la evidencia de un problema social no resuelto estructuralmente.

Pero el problema, y este es el segundo tipo de evidencias de que disponemos, es que las misiones no son tan masivas, no atienden a tantos beneficiarios como se anuncia cuando nacen. Un programa como Barrio Adentro se planteaba una meta de 8.300 módulos en 2005. A julio de ese año solamente se habían construido 600 y se informaba que para finales de año aspiraba llegar a 2.100, una cifra muy inferior a la anunciada. Lo mismo podría decirse de las 151 clínicas populares previstas para 2004, pero que solamente se inauguraron 7, la rehabilitación de 33 hospitales públicos y hasta el 2006 sólo se ejecutaron 5. Similar suerte corrieron los 15 hospitales nuevos anunciados en 2007, sin que se sepa el destino de esa oferta. En resumen, frente a la promesa de un sistema de atención primaria las 24 horas del día, la realidad es que la atención en los módulos que permanecen abiertos es de 4 horas diarias; sin duda, una atención médica simplificada que está lejos de ser una red completa de atención primaria<sup>14</sup>.

La disparidad entre los anuncios o promesas de cobertura y lo que con el tiempo termina efectivamente atendándose, constituye una brecha inmensa que se va convirtiendo en una potencial, y probablemente ya real, fuente de frustración. Ello es así porque las misiones no son tan masivas como prometieron ser. Las mediciones de cobertura hechas por medio de encuestas, reflejan descensos en quienes declaraban ser sus beneficiarios, destacando el caso del programa de

---

<sup>14</sup> D'Elia, Yolanda y Luis Cabezas. **Las Misiones Sociales en Venezuela**. ILDIS. Caracas. 2008

abastecimiento popular (Mercal), donde se ha pasado de 53,5% de personas que dijeron haber comprado en alguno de sus establecimientos en 2006 a 46% en 2007. Barrio Adentro descendió de 30% de personas que dijeron haber sido atendidas en 2004 a 22%. La Misión Ribas cayó de 6,1% a 4,6% en la matrícula de bachilleres integrales el último año. (Datanalisis, *Encuesta Ómnibus*, varios años)

Un tercer tipo de evidencia sobre el éxito o no de las Misiones Sociales trata de relacionar a estos programas con las variaciones de los indicadores gruesos de desarrollo social y económico. Algunos trabajos (Rodríguez, 2007 Vera, 2008)<sup>15</sup> encuentran poca incidencia de las misiones sobre los indicadores sociales que intervienen. Tras un lustro de iniciadas las Misiones, no se aprecian variaciones significativas en los indicadores que debieron ser impactados por éstas, tal y como debió haber sido: la reducción de la tasa de analfabetismo, que como vimos no se aprecian mejoras desde los datos que aporta la encuesta, así como la prosecución escolar o los años promedios de escolaridad, que no mejoraron sustantivamente dados los problemas de asistencia escolar que se tienen para los mayores de 16 años precisamente en los grupos pobres. A lo que hay que sumar la fuerte deserción de los cursantes de la Misión Ribas, que indica que el sistema ideado para los desertores de la educación media tampoco parece superar los problemas que tiene el propio sistema formal.

Adicionalmente, a lo poco progresivo que ha sido el cambio en las características y composición del empleo, en el sentido de no haberse concentrado las oportunidades en los más pobres, desde el punto de vista de la calidad de vida de los pobres, el aumento del déficit de viviendas y la dotación de infraestructura urbana, permite decir que para ellos las condiciones han empeorado. Esto último, como se verá posteriormente, es el responsable de más del 70% de las protestas y acciones comunitarias en las que participa la población.

Se trata de imputar a las Misiones y su política social la responsabilidad de la reducción de la pobreza, y lo cierto de ello, por lo analizado hasta aquí, es que los cambios en las mediciones de pobreza se deben casi en exclusiva al crecimiento económico y a un incremento del consumo de los hogares, producto de una política económica expansiva, financiada con el incremento de los ingresos petroleros de los últimos cuatro años.

El descenso de la pobreza es atribuible al crecimiento económico de los últimos cinco años, lo que, cierto es, no había ocurrido en los últimos 25, pero según un

---

<sup>15</sup> Francisco Rodríguez. *An Empty Revolution: The Unfulfilled Promises of Hugo Chavez*. En **Foring Affairs**. 3-4. 2008 y Leonardo Vera. *Políticas Sociales y Productivas en un Estado Patrimonialista Petrolero: Venezuela 1997-2007*. **Nueva Sociedad**. No. 125 2008

estudio que compara la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, este descenso resulta bastante modesto y poco rendidor, ya que para el caso de estos últimos 5 años, la pobreza se redujo en promedio 1,67 por cada punto de crecimiento económico, mientras que en otras economías esta relación va desde 2 a 3,2 por cada punto de crecimiento económico <sup>16</sup>.

Esta no es la primera vez que en Venezuela tiene lugar una caída de la pobreza como resultado de la expansión económica proveniente del aumento de los ingresos petroleros, la diferencia con el presente es que, probablemente desde la crisis energética de los años setenta, no se producía un aumento de los precios del petróleo, ni tan altos, ni por tanto tiempo.

Normalmente, cuando se pone en evidencia el bajo o escaso impacto que han tenido las Misiones, medido desde la escasa información disponible, la siguiente pregunta es, si ello es así, por qué la popularidad que parecen tener estos programas. Mas allá de los indicadores indirectos de resultados, hay algo mucho más profundo, aunque también más intangible, que deberá tomarse en cuenta para el diseño futuro de las políticas sociales en Venezuela.

Nos referimos al carácter inclusivo, de pertenencia e identificación (no en vano un astronómico 35% de los no beneficiarios de las misiones quisieran serlo), como producto de las expectativas que sembraron los anuncios de las Misiones y la situación social de los sectores populares. Tal afinidad debería ser mantenida o rescatada, según el caso, para lo que deberá ser el futuro diseño de la política social de protección en Venezuela. Pero en una próxima oportunidad, tratando de mejorar los niveles de eficiencia y su concentración en los grupos sumidos en pobreza extrema, a fin de cumplir con el papel que estas políticas tienen en el conjunto de las políticas sociales; es decir, ofrecer una oportunidad para aquellos que no tienen cómo favorecerse solamente del crecimiento económico.

## **La política social para el futuro**

Con lo dicho hasta ahora no existe la menor duda de que necesitamos una política social que transforme las condiciones estructurales de la pobreza y que no se conforme únicamente con la distribución de la renta, por medio de los mecanismos de mercado, para que las familias se provean su propio ascenso. En primer lugar se trataría de una política regresiva en el sentido de que sólo los que tengan más haberes productivos podrían captar más renta petrolera y, en segundo lugar, se estaría condenando a la pobreza permanente a aquellos sectores que por

---

<sup>16</sup> Rodríguez. **Ob.Cit**

sí solos no tienen como aprovecharse del crecimiento económico, tal y como ocurrió en el pasado reciente.

Una política social que ofrezca oportunidades a los grupos más pobres necesita que el crecimiento económico tenga bases sólidas y éstas están asociadas, por un lado, a la generación del mínimo de condiciones para que la inversión nacional y extranjera sea posible y, por otro, a una política social que incremente el capital productivo de los venezolanos.

Desde el punto de vista de la generación de las condiciones para la inversión productiva y el desarrollo económico, se está en presencia de uno de los retrocesos más espectaculares de los que se tenga registro. El intento por inventar un nuevo modelo de crecimiento económico ha llevado al país a cuestionar las reglas y condiciones más elementales que requiere cualquier inversionista. Nos referimos a la garantía de la propiedad y el respeto a las reglas de funcionamiento económico. El actual gobierno ha puesto en entredicho todas las convenciones mínimas de seguridad a los inversionistas lo cual está haciendo que progresivamente el Estado se convierta en el principal (cuando no único) agente económico.

Si no se regresa a una situación en la que se cumplan las condiciones mínimas para sostener las inversiones y con ellas las mejoras en la demanda de empleos, la oportunidad que tiene la política social de promover el ascenso social y reducir la pobreza son muy bajas.

Suponiendo que se vencen los obstáculos que hoy impiden que el crecimiento económico y la inversión productiva (más allá de la renta) sea una posibilidad, una política social alternativa tendría que descansar en los siguientes pilares:

- **Priorizar el problema juvenil:** La transición demográfica por la que atraviesa Venezuela está produciendo nuevas demandas sociales<sup>17</sup>, las cuales si bien deben considerarse como un añadido de las necesidades tradicionales, exigen nuevas priorizaciones para las políticas sociales. Esto es principalmente cierto para el tema de los jóvenes, particularmente en lo que se refiere a la masificación y adecuación de la educación media a las exigencias de una población cada vez mayor, que demanda cupos escolares en educación media y, a su vez, formación profesional para insertarse en el mercado laboral con mayor éxito. De igual manera resulta perentorio estimular el aparato productivo nacional y su capacidad de generar empleos. Cada año ingresan 300 mil jóvenes al mercado de trabajo y no se generan empleos suficientes para ellos. Los problemas no atendidos de la

---

<sup>17</sup> Para detalles sobre el tipo de demandas sociales que está generando la transición demográfica en Venezuela consúltese: Anitza Freitez., **El Reto Demográfico**. ACPES-UCAB. Caracas. 2010.

población juvenil están incrementando los problemas de delincuencia, inseguridad y embarazo adolescente.

- **Concentrar la acción del Estado en la infraestructura:** Muchas veces se ha señalado que el poder del Estado venezolano por ser el receptor inicial de la renta petrolera, genera múltiples distorsiones y desequilibrios entre los agentes económicos. Independientemente de lo problemático que esto sea para el resto de los agentes económicos es absolutamente cierto que el déficit de infraestructura que tiene el país, el cual en parte fue ilustrado en estas páginas, es lo suficientemente grande como para justificar la concentración del poder financiero y organizacional del Estado en la dotación de infraestructura. Las inversiones del Estado en las infraestructuras de comunicación, social, de saneamiento ambiental y del urbanismo necesario para el asentamiento de las viviendas, no sólo es insustituible sino que además genera el menor grado de distorsiones. Una decidida concentración de las inversiones del Estado en estas áreas, dejando a la sociedad la producción de bienes y servicios, debería ser una de las orientaciones de las políticas públicas en general y de las sociales en particular.
- **Crear sistemas de asistencia social para las demandas sociales que se general con el incremento de la población de la tercera edad:** Otra de las demandas sociales en crecimiento y que están asociadas a la transición demográfica, se relaciona con el envejecimiento de la población y el crecimiento del grupo etario de la tercera edad. Dentro de 20 años el 20% de la población venezolana tendrá más de 60 años. Esto supone que se deberá desarrollar una red de atención de cuidado para personas de la tercera edad además de adecuar los servicios de salud al cambio de los patrones de morbi-mortalidad del una pirámide poblacional ostensiblemente de mayor edad. Frente a este cambio inminente llama la atención la pasividad de la sociedad y sus autoridades, al punto que ni siquiera se ha podido reformar a plenitud una ley de seguridad social.
- **Diseñar una auténtica política de protección social:** La promoción de los grupos sociales más favorecidos supone acertar con políticas a la medida de sus requerimientos, para lo cual el ejercicio de la identificación de grupos sociales vulnerables y requeridos de políticas sociales es imposible de dejar de lado, sí de lo que se trata es de una política social progresiva y no una regresiva que se apoye solo en los mecanismos de asignación de mercado. De ser así se estaría condenando a la pobreza permanente a los sectores sociales más desfavorecidos. Se requiere de una política de protección social que se articule y complemente con las políticas universales y tendientes a garantizar los derechos sociales a los ciudadanos. Como se entenderá adicionalmente se requiere una nueva política social que repare lo que se ha desinstitucionalizado en los últimos años, y que desarrolle modelos de

gestión que atiendan a las nuevas demandas que está generando el envejecimiento de la población, sin descontar la necesaria política de desarrollo local que actúe sobre los bolsos de pobreza y sus obstáculos específicos. Para ello se requerirá de un nuevo esquema de relación entre las autoridades públicas y las comunidades organizadas, asunto prioritario pero que luce difícil de abordar si primero no se ordena la macropolítica social y sus inmensas y agravadas deficiencias acumuladas en estos últimos años.