

La situación social de Venezuela: balance y desafíos

Carlos Aponte Blank

Octubre de 2012

La situación social de Venezuela: balance y desafíos

Carlos Aponte Blank

Caracas, Octubre de 2012

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.
Director de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Eskeila Guerra
Asistente de Dirección
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Carlos Aponte Blank

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

ÍNDICE

Presentación	1
Un balance sobre la política social durante el período comprendido entre 1999 y 2012	1
La primera etapa de la política social (1999-2003)	2
La segunda etapa de la política social (2003-2012)	4
Panorama sectorial	7
Los desafíos actuales de la gestión social	15
Primer desafío: la reforma de la institucionalidad social	15
Segundo desafío: construir una visión compleja de la política social	15
Tercer desafío: avanzar hacia un conjunto de acuerdos nacionales en materia de política social	16
Cuarto desafío: la promoción de una cultura de derechos	17
Quinto desafío: lograr una valoración significativamente mayor de la política social en el debate público nacional	17
Referencias y bibliografía	20

Presentación

Este texto está organizado en dos bloques. El primer bloque presenta un panorama selectivo sobre los rasgos más destacados de la evolución de la situación y de la política social desde 1999; el segundo, contando con ese balance, aborda algunos de los principales problemas y desafíos que se perfilan para esa política en los próximos años.

Desde la perspectiva de las políticas públicas la situación social puede asociarse y delimitarse con los asuntos y problemas de los que se ocupa la política social. En su definición más restringida o estricta, esta política cubre un conjunto de campos relacionados con la mejora de las condiciones de vida de la población y que se distinguen de las esferas de la gestión económica, de la gestión político-institucional y de la de infraestructura general así como de otras esferas de intervención estatal más tradicionales, como las de defensa, orden público o relaciones internacionales.

La política social adquirió significación desde el siglo XX y, sobre todo, durante la segunda mitad de ese siglo cuando, en asociación con el desarrollo de los Estados sociales de derecho, se configura como el conjunto de áreas que hoy la identifica desde el punto de vista sectorial (entre las que destacan educación, salud, seguridad social y vivienda y hábitat) y de atención a grupos específicos en razón de su vulnerabilidad o discriminación por razones de: necesidades sociales básicas insatisfechas (pobreza e indigencia); género (mujeres); culturales (indígenas); etarias y de ciclo de vida (infancia, juventud y adultos mayores) o de discapacidad, entre otras. La atención a los problemas de estos grupos da lugar a la sub-política de protección social.

En un sentido más extenso, la situación social puede incluir también una esfera socio-económica, referida en especial al empleo y al ingreso de la población. Pero, es fundamental resaltar que -en economías de mercado- esa esfera depende especialmente de la política económica, aunque también puede responder complementariamente a las políticas activas de empleo (por ejemplo de empleo público) o de ingreso (por ejemplo de salario mínimo y de otras transferencias públicas) en las que puede incidir la política social "laboral". Aunque no pueda abundarse acerca de esta dimensión es inevitable establecer los nexos entre los campos socio-económico y el más específicamente social, por los efectos mutuos que se producen entre ambos en el condicionamiento de las oportunidades y capacidades de la población para mejorar sus niveles de vida.

Un balance sobre la política social durante el período comprendido entre 1999 y 2012¹

Las acciones sociales desarrolladas bajo las gestiones presidenciales de Hugo Chávez, entre 1999 y 2012, pueden analizarse en dos etapas generales y la segunda de estas en tres sub-etapas. La *primera etapa*, que abarca el período comprendido entre 1999 y mediados de 2003, corresponde al predominio de las

¹ En este punto se retoman, actualizan o amplían algunos contenidos de Aponte y Maingon (2010) y Aponte (2007).

políticas sociales precedentes y algunos ensayos de reforma. En estos años se observan avances importantes en el aumento del gasto social, en la cobertura de la matrícula escolar y en la expansión de las pensiones de vejez.

La *segunda etapa* va desde mediados de 2003 hasta 2012 y en esta:

- se acrecienta mucho más notablemente el gasto social, alcanzando en algunos de estos años sus más altos niveles en toda la historia de las finanzas públicas de Venezuela;
- el aumento de la matrícula escolar prosigue, aunque pierde impulso en educación primaria y secundaria para pasar a crecer aluvionalmente en la educación superior;
- prosigue el aumento sostenido de la cobertura de las pensiones de vejez, que va a integrar en los últimos años (especialmente con la Misión Amor Mayor) un componente importante de pensiones no contributivas;
- y se crean las Misiones Sociales, que representan la mayor novedad en el conjunto de la política social desde 1999 y que resultan muy exitosas desde un punto de vista político y comunicacional, aunque tienen impactos sociales debatibles como se evidencia especialmente desde el 2007, cuando varias de éstas –sobre todo las más importantes- evidenciaron problemas severos en su funcionamiento.

Esa segunda etapa puede sub-dividirse en tres momentos, asociados en especial con la evolución de las Misiones y del gasto:

- 2003-2006/2007, puede considerarse hasta ahora (2012) como la sub-etapa de mayor auge del gasto y de las Misiones;
- 2007-2010 es una fase de disminución del alto gasto alcanzado en 2006-2007 y de desaceleración y debilitamiento de varias de las principales misiones iniciales;
- y, 2011-2012, es una sub-fase de relanzamiento parcial tanto del gasto como de las misiones, aunque basándose más -en este último caso- en algunos nuevos programas antes que en los más relevantes desde 2003-2004.

La primera etapa de la política social (1999-2003)

En la primera etapa, junto con los avances mencionados en materia de incremento del gasto, aumento de la matrícula escolar y de cobertura de las pensiones de vejez destacaron tres iniciativas. Dentro del conjunto de las acciones educativas, el gobierno impulsó las escuelas bolivarianas, como escuelas de jornada completa.² Por otro lado, el gobierno creó el Fondo Único Social (FUS), que supuestamente serviría para racionalizar el gasto hacia una parte importante de los programas sociales, y el Plan Bolívar-2000 (PB-2000), con el que se intentó implantar un programa de emergencia social y de cooperación cívico-militar en una variedad de

² Durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-78) la educación básica que duraba una jornada completa (mañana y tarde) pasó a funcionar solamente durante medio día, lo que permitió el uso de las instalaciones escolares en un doble turno. Este cambio afectó significativamente la calidad educativa y tuvo negativas repercusiones para el cuidado y protección de niños, niñas y adolescentes.

áreas sociales, bajo la coordinación del Ministerio de Defensa y que contó con importantes recursos financieros.

Desde el inicio de estas gestiones sociales y en los tres casos señalados (escuelas bolivarianas, FUS y PB-2000) se puso en evidencia la debilidad de los diseños programáticos en el campo social. El PB-2000 empezó a desdibujarse en el 2002 y pasó a tener un lugar accesorio en la acción social gubernamental. De reunir un porcentaje significativo del gasto social, el FUS también fue diluyéndose para ocupar un espacio discreto –desde 2001/2002- en el financiamiento social. En ambos casos las denuncias de corrupción administrativa fueron destacadas durante buena parte de esta etapa de la gestión. El FUS y el Plan Bolívar 2000, terminaron en el olvido en los balances de gestión del propio gobierno.

Las escuelas bolivarianas fueron igualmente afectadas por la improvisación. Su proceso de implantación no parece haber considerado adecuadamente los requerimientos que implicaba la universalización de ese modelo a todas las escuelas primarias hacia las que se destinó preferentemente. Después de la primera etapa de la gestión (hasta el 2003) prácticamente se desactivó el proyecto de expansión de estas escuelas de jornada integral que solamente llegaron a cubrir aproximadamente un tercio de la matrícula pública de ese nivel educativo.

Aunque logros como la mejora de la matrícula escolar o el aumento de las pensiones de vejez no podían sino contar con una favorable recepción por parte de la población, su significación y alcance distaba mucho de cumplir con las expectativas que había creado la elección presidencial y el proceso constituyente que culminó en la aprobación de la nueva Constitución de 1999. Por ello, la percepción sobre el rumbo básico de la gestión social no parecía diferenciarla significativamente de la política de los gobiernos anteriores.

En el campo socioeconómico una referencia primordial como la de la pobreza (fuese la de ingresos o por Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-) no mostraba tampoco cambios significativos en esta primera etapa. Aunque en particular los cambios en la pobreza de ingresos dependen más, al menos en el corto-mediano plazo, de la política económica que de la política social, su evolución es un condicionante importante de las exigencias hacia la política social: mientras más pobreza sufran los hogares y personas, mayor probabilidad habrá de que demanden servicios públicos y que esperen que estos cubran los costos que implican las necesidades con las que se asocian, sea en materia educativa, de salud, ante riesgos (como los de desempleo o la vejez) o para el acceso a o la mejora de su vivienda y hábitat.

Complementariamente, es interesante puntualizar que la evolución positiva o negativa de la pobreza tiende a ser un factor que incide significativamente en el respaldo hacia los gobiernos. No es una asociación rígida sin embargo: una disminución de la pobreza entre 1974-78 no implicó un triunfo del partido de gobierno; un crecimiento de la pobreza entre 1984-88 no supuso una derrota del partido de gobierno. Pero, en varios otros casos, sí se ha cumplido efectivamente esta asociación.

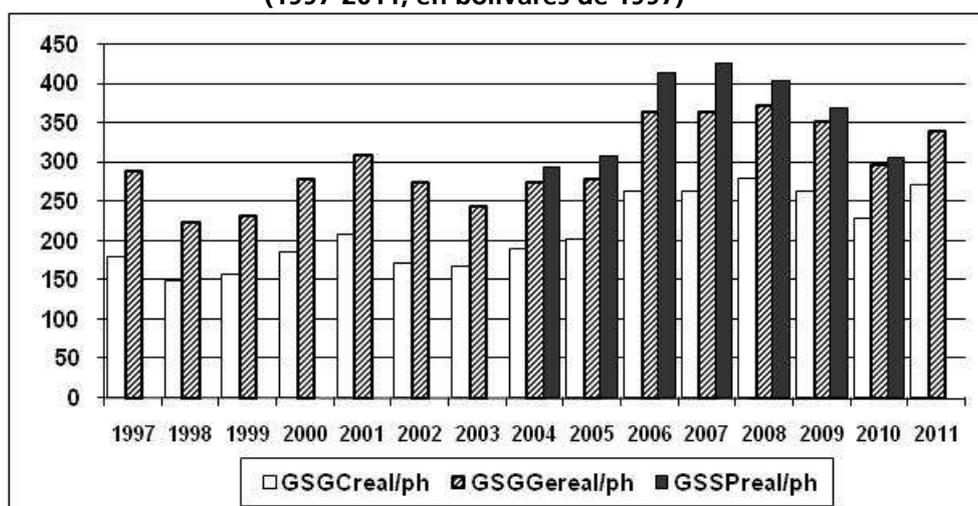
La segunda etapa de la política social (2003-2012)

La segunda etapa de la intervención social del actual gobierno está marcada por un aumento sustancial del gasto social especialmente entre el 2003 y el 2007 y por el desarrollo de las Misiones Sociales. Como se mencionó anteriormente, en esta fase prosiguió el aumento de la cobertura de las pensiones de vejez, dándole continuidad a lo iniciado desde 1999. Por su parte la matrícula escolar siguió expandiéndose, aunque más adelante se describirán los cambios en algunas de las características de este importante avance.

- **El gasto social**

En cuanto al comportamiento del gasto social, en medio de fluctuaciones, éste muestra un ascenso sustancial, especialmente expresado en su crecimiento entre el 2004 y hasta el 2007 cuando alcanza sus máximos registros. De hecho, entre el 2006 y el 2009 y luego entre el 2011 y el 2012, el gasto social real por habitante llega a su más alto nivel en toda la historia de las finanzas públicas venezolanas (más detalles en Aponte: 2010).

GRÁFICO 1
Venezuela: Gasto social real por habitante del gobierno central, del gobierno general estimado y del sector público restringido (1997-2011, en bolívares de 1997)³



Fuentes: a (Bs. F) vigente desde el 01-01-2008.

El Gráfico anterior muestra el alto nivel alcanzado por el gasto social aunque también debe recalcar que este tipo de gasto llega a su cúspide en el año 2007, después de lo cual declina hasta el 2010, situándose para ese año en la proximidad de los valores del 2005, en relativa concordancia con los cambios que muestra el comportamiento del ingreso petrolero en términos reales. Luego, para 2011 y

³ El gasto del **sector público restringido** equivale a la suma del gobierno general restringido, de los gobiernos locales y de otros organismos y entidades financieras funcionalmente autónomas como PDVSA y el FONDEN. El gasto del **gobierno general estimado** equivale a la suma del gasto del gobierno central, de los gobiernos estatales y de los municipales. Se le designa como estimado porque para 1997-2004 ante la ausencia de registros locales totales se atribuye al nivel local un promedio de gasto social basado en el comportamiento promedio de esa variable entre el 2004 y 2008.

2012 se produce una recuperación notable del gasto que se vuelve a situar cerca de los niveles especialmente altos de 2006-2009, aunque es probable que en el 2013 se reinicie un descenso del gasto social real por habitante, a menos que medie una subida muy relevante de los ingresos petroleros. Esos cambios expresan con claridad la marcada volatilidad y vulnerabilidad a la que está sometido el gasto social y público del Estado por su muy alta dependencia del fluctuante mercado petrolero.

En todo caso el nivel alcanzado por el gasto venezolano lo incorpora en una escala de gasto social alto en el marco latinoamericano, contexto en el que tendía a situarse en niveles medios o medios-altos entre la segunda mitad de los ochenta y los años noventa. Esto, que es un logro potencialmente muy favorable, representa también una señal de alerta debido a los pronunciados déficits sociales que persisten en el país en distintas materias.

Por otro lado puede resaltarse que en la distribución sub-sectorial del gasto social, educación ocupa claramente el primer lugar en tanto que el segundo lugar lo ocupa el sector de seguridad social que es el que muestra una mayor expansión, aunque en este campo, más allá de la importante expansión de las pensiones de vejez, persiste un importante déficit de cobertura además de existir significativos vacíos en la definición e instrumentación de programas de seguridad social (en materia de desempleo o de reentrenamiento laboral, por ejemplo). El sector de salud tiende a ocupar el tercer lugar, seguido por el de vivienda y servicios conexos y por el de desarrollo social y participación.

- **Las Misiones Sociales**

Las Misiones son el emblema que identifica a la política social de las gestiones presidenciales de Hugo Chávez. En este sentido puede decirse que las Misiones van más allá de lo que son en sí mismas, para constituirse en el referente principal con el que se alude al conjunto de la política social durante estas gestiones.

La política social reúne a varios de los aspectos que son mejor evaluados en estos períodos gubernamentales: en los estudios de opinión pública normalmente se valora favorable o muy favorablemente no solamente a las Misiones sino también a las gestiones en educación, salud y hasta en vivienda (a pesar de sus muy importantes fallas de cobertura, en especial hasta el 2010) en contraste con la visión crítica de la mayoría de los consultados en materia de costo de la vida, combate a la corrupción o seguridad personal.

La conformación de las Misiones Sociales, a partir de 2003, planteó un nuevo escenario para la intervención social del Estado. Estos programas se propusieron masificar –en un plazo breve- diversas medidas de atención, hacia los sectores populares y en pobreza en especial, en materias prioritarias como la alimentaria (MERCAL y PDVAL), la educativa (Misiones Robinson, Ribas y Sucre), y la de salud (Misión Barrio Adentro) utilizando, en casos como los dos últimos, el Convenio Cuba-Venezuela -firmado en el 2000- para su desarrollo. Estas Misiones han ocupado (aunque con fluctuaciones) un lugar central en la agenda de prioridades gubernamentales y llegaron a representar entre 2006 y 2007 un estimado del

25% del gasto social, convirtiéndose en la principal novedad de la política social gubernamental.

Buena parte de las Misiones se construyeron al margen de la institucionalidad pública convencional, con la intención de lograr una mayor agilidad administrativa; pero, esto parece haberse traducido en muchos casos en una mayor descoordinación, duplicación de costos y en lagunas en el seguimiento y evaluación que limitan la posibilidad de favorecer la efectividad de la gestión.

Aunque se han creado más de 40 Misiones, las principales hasta el 2009 fueron las antes mencionadas. Muchas otras de las Misiones formadas, que no están asociadas estrechamente con las precedentes, han alcanzado una cobertura muy limitada o han perdido su impulso inicial. Y en medio de la promoción sobre los extraordinarios logros que el gobierno le atribuye a las Misiones Sociales, a medida que se ha ido debilitando el inmenso entusiasmo popular que estas despertaron en sus inicios (2003-2004), se han ido revelando también sus importantes limitaciones. Las principales Misiones como Barrio Adentro, Mercal y las Misiones Educativas presentan cada una distintos tipos de carencias.

Misión Barrio Adentro (salud) en su orientación más prioritaria (la de atención primaria en salud, asociada con Barrio Adentro 1) ha sufrido una importante disminución de su cobertura en los años más recientes y sigue dependiendo de manera extrema para su funcionamiento, después de una década, del apoyo cubano. No parece haber existido una previsión para la transición hacia la "venezolanización" del programa lo que en parte se ha traducido en el cierre de buena parte de los consultorios populares. Al mismo tiempo -y entre tanto- el sector tradicional de salud sufre una crisis bastante acentuada. La formación de esta Misión potenció marcadamente la fragmentación del sistema de salud que es uno de los más graves problemas de este sector.

Misión Alimentación (Mercal-PDVAL, distribución de alimentos a bajo costo) es un tipo de iniciativa que goza tradicionalmente de popularidad pero cuyo costo-efectividad es muy discutible, por los altos subsidios indirectos, la inadecuada focalización y la alta corruptibilidad que caracteriza a ese tipo de mecanismo. Pero aunque sujeta a críticas por la calidad de algunos de sus productos o la escasez de otros, los usuarios la valoran positivamente como fuente de ahorros.

Y, las Misiones educativas (Robinson, Ribas y Sucre) presentan problemas de calidad graves que han generado, de acuerdo a las imprecisas cifras oficiales, problemas de deserción muy significativos, en tanto que -por otro lado- tiende a supeditarse la empleabilidad de los egresados de estas misiones a la preferencia que les asignen los organismos gubernamentales por razones clientelares y no técnicas, lo que desmejora potencialmente el ya tradicionalmente débil servicio público venezolano.

En suma, esas Misiones Sociales que buscaron responder a relevantes problemas sociales de la población, requieren de una redefinición importante para cumplir con los objetivos de impacto para las que se supone que fueron ideadas, a pesar de que cumplieron un papel comunicacional fundamental en coyunturas político-electorales decisivas, sobre todo entre 2004 y 2006.

En 2011 y 2012, después de una fase de relativo letargo en la que abundaron anuncios frecuentemente incumplidos de relanzamiento de algunas Misiones o de priorización real de otras (como por ejemplo en materia de vivienda y hábitat) se produjo el lanzamiento de las Misiones Vivienda-Venezuela, Amor Mayor e Hijos de Venezuela, además de otras que han tenido hasta ahora un alcance mucho menor (como la Misión Saber y Trabajo). Para Octubre de 2012 se informó que la Misión Vivienda había entregado unas 250.000 viviendas desde el 2011, en tanto que Amor Mayor habría beneficiado a más de 400.000 adultos mayores con pensiones de vejez no contributivas e Hijos de Venezuela habría alcanzado a otros casi 250.000 hogares beneficiarios. Aunque sin llegar al grado de entusiasmo que despertaron las Misiones Sociales en sus inicios estas iniciativas relanzaron parcialmente las Misiones, que habían perdido buena parte de su relieve en la gestión gubernamental desde el 2007 y ellas volvieron a brindar una importante contribución al apoyo electoral hacia el Presidente durante los comicios del 2012.

Debe insistirse en que las Misiones Sociales son la principal referencia asociativa con el conjunto de la política social desde el 2003, y que ésta es un polo que –en medio de fluctuaciones- ha sido un factor importante para la popularidad de la gestión, a pesar de las fallas que presentan.

Más allá de lo anterior es necesario indicar que se les ha atribuido un peso desproporcionado a las Misiones en la disminución de la pobreza. Como han advertido distintos estudios⁴, las transferencias monetarias hacia las familias venezolanas desde el Estado (en las que están incluidas las Misiones) no tienen un peso fundamental en sus ingresos globales. Lo que influye más decididamente en la mejora de esos ingresos es el incremento de la remuneración real de los sectores de menores recursos en un contexto de alto consumo como el que favoreció la bonanza petrolera, sobre todo entre 2004 y 2008 y, luego, en menor escala en 2011-2012, marco en el que crecieron los porcentajes de empleo formal y público, como registra el Cuadro 1.

Panorama sectorial

La intervención social del Estado durante las gestiones del presidente Chávez, presenta resultados diversos. Se evidencian logros positivos en algunos aspectos y estancamientos o retrocesos en otros; también se observan dificultades para la sostenibilidad en el tiempo de los avances sociales obtenidos a lo largo de estos años.

Pero es necesario referirse a la pobreza en este marco, porque aunque esta no dependa (en especial la pobreza de ingresos) exclusiva ni principalmente de la política social, su crecimiento se ha entendido como la mayor evidencia de una crisis del modelo de desarrollo venezolano y podría pensarse que la reducción de la pobreza en los años más recientes es un indicio de superación de esa crisis.

⁴ España: 2009 con datos del año 2007 en especial; BCV: 2011 con respecto a datos del 2009; y, CEPAL: 2011, p.16.

Resulta bastante claro que la pobreza (de ingreso) está relacionada con la mejora del empleo (reducción del desempleo y aumento del empleo formal) y del ingreso laboral. Y que estas mejoras a su vez están condicionadas por la muy favorable situación económica derivada de la bonanza petrolera que se inició especialmente desde mediados del 2003, cuando comenzó un auge de precios de hidrocarburos que solamente se detuvo transitoriamente en 2009/10, para reiniciarse –con un impulso menor- en 2011/12.

La situación económica y, accesoriamente, las políticas “socio-económicas” (expansión del empleo público y del empleo formal; políticas de salario mínimo y presiones variadas hacia las empresas privadas para el cumplimiento de medidas de mejora de remuneraciones y otros beneficios, entre otras), contribuyeron a que se produjera esa reducción de la pobreza y de la pobreza extrema [véase Cuadro 1] en tanto que los indicios apuntan a que la contribución de las Misiones fue accesoría en esta materia.

Pero en definitiva, el problema básico con la mejora proporcional que muestran las cifras de pobreza en Venezuela en los últimos años deriva de su altísima dependencia con respecto al boom de precios petroleros producido desde el 2003-2004. Una de las evidencias sobre esa dependencia es que hasta el 2004, en el marco de la gestión de Hugo Chávez, la pobreza no había tenido reducciones importantes con respecto a las del año 1998.

También hay que considerar que las cifras de pobreza empiezan a ser significativamente inferiores a las precedentes solamente para los años 2006 y 2007. No obstante, ya desde este último año las cifras de decrecimiento de la pobreza cambian a un ritmo sustancialmente menor, tendiendo al estancamiento. Es así como la vulnerabilidad de esa mejora, en razón de su dependencia con respecto a un incremento muy sustancial de los precios petroleros, ratifica la persistencia de la crisis del modelo de desarrollo venezolano, que está estrechamente relacionada con su incapacidad para superar la dependencia rentista.

Más allá de esa fundamental dimensión socio-económica, en el marco de la polarización política nacional hay sectores de opinión que se niegan a reconocer logros sociales durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez. En contraste con esa desacertada visión, en el presente documento se identificaron antes, y también en el Cuadro 1, varios avances importantes durante esta etapa como: el aumento del gasto social, la mejora de la matrícula educativa y; el incremento de la cobertura, monto y regularidad del pago de las pensiones de vejez, entre otros.

Pero, así como es inapropiado e innecesario negar esos avances, que en nada podrían justificar –como a veces se ha pretendido- el acentuado autoritarismo del régimen político chavista, también debe apuntarse que ese tipo de logros sociales tiene muy claros antecedentes en la evolución del Estado Social venezolano, especialmente entre los años sesenta y setenta. Aunque muy positivos no son entonces avances de un carácter excepcional en la historia nacional como se ha planteado en ocasiones.

CUADRO 1
Situación social: Indicadores seleccionados para años relevantes

CONDICIONES SOCIO-ECONÓMICAS				
	1998	2004	2007	2011
Pobreza (por ingreso)				
Hogares en pobreza	43,9%	47,0%	28,5%	26,7%
Hogares pobreza extrema	17,1%	18,6%	7,9%	7,0%
Personas en pobreza	50,4%	53,9%	33,6%	31,9%
Personas pobreza extrema	20,3%	22,5%	9,6%	8,6%
Pobreza (por NBI)				
Hogares pobres	28,9%	29,6%	23,3%	21,2%
Hogares pobres extremos	10,8%	12,2%	8,4%	6,8%
Empleo (PEA 15 y +)				
Sector formal	50,2%	51,1%	56,0%	56,1%
Sector informal	49,8%	48,9%	44,0%	43,9%
Sector público	15,8%	15,7%	17,1%	19,8%
Sector privado	84,2%	84,3%	82,9%	80,2%
INDICADORES SOCIALES				
EDUCACIÓN				
	Censo 1981	Censo 1990	Censo 2001	Censo 2011
Tasa analfabetismo (10 y+)	14%	9,3%	6,4%	4,9%
Matrícula educativa	1998-99	2004-2005	2007-2008	2010-2011
Preescolar formal	737967	974958	1074270	1169805
Primaria	3261343	3449290	3439199	3435421
Secundaria	1439122	2030206	2224214	2287393
Pregrado /Universitaria	785285	1088133	1914659	2006348 (2008) *
Total (sin pregrado EU)	5438432	6454454	6737683	6892619
Total (con pregrado EU)	6223717	7542587	8652342	8898967
Crecimiento promedio anual de matrícula	1998/99-2004/05	1998/99-2007/08	1998/99-2010/11	2004/05-2010/11
Preescolar formal	39499	37367	35987	32475
Primaria	31325	19762	14507	-2312
Secundaria	98514	872332	70689	42865
Pregrado /Universitaria	50475	125486	101755 *	153036 *
Total (sin pregrado EU)	169337	1444361	121182	73028
Total (con pregrado EU)	219812	269847	222938	226063
SALUD				
	1998	2004	2007	2009-2010 (p)
Mortalidad infantil (x1000 nv)	21,4	17,5	14,1	13,96
Mortalidad neonatal	12,4	11,6	9,9	9,7
Mortalidad post-neonatal	9,0	5,9	4,2	4,2
Mort. materna (x100.000 nv)	51,0	59,9	56,8	62,3
PENSIONES DE VEJEZ				
	1998	2004	2007	2009
% de población 60 años y +	16%	27%	40%	43,3%

Fuentes:

Empleo y pobreza: INE.

Analfabetismo: INE.

Matrícula educativa (menos EU): MPPE. Estadísticas educacionales Memoria y Cuenta.

Matrícula Pregrado-EU: MPPEU.

Salud: SISOV y MPSS.

Seguridad Social: SISOV

Las mejoras de buena parte de estos indicadores (a excepción de los ya comentados aumentos de la cobertura de pensiones de vejez y de la matrícula

escolar total) se producen especialmente entre el 2004 y el 2007, fase en la que es mayor la repercusión de la bonanza petrolera y en la que es también mayor la expansión del gasto social. Con posterioridad varios de esos indicadores tienden a estabilizarse o a mejorar con mucha mayor lentitud, y ello a pesar de que ya se cuenta con la incidencia del relanzamiento de los precios petroleros en 2011-2012. Esto apunta a una pérdida de dinamicidad de tales avances ya que el incremento real por habitante del gasto público ya no es tan significativo en tanto que –en el campo social- se ha ido acumulando una variedad de compromisos que disminuyen las nuevas oportunidades de intervención.

Pasando ahora a revisar los sectores sociales podemos destacar que en el campo de **educación** los avances de Venezuela en materia de matrícula resultan muy importantes en escala latinoamericana y probablemente representan en cifras absolutas (si se considera el aumento total incluyendo el pregrado universitario y si se confía en las cifras oficiales) el crecimiento promedio anual más acentuado que haya tenido el país en toda su historia.

Hay que advertir, sin embargo, el preocupante comportamiento del crecimiento matricular del combinado de preescolar, primaria y media. Este alcanzó entre 1998/99 y 2004/2005 un promedio de crecimiento anual de 169.337 estudiantes, que solamente es superado en las gestiones previas por el registrado durante la primera presidencia de Pérez (1974-79); no obstante, durante esta última se implantó el doble turno escolar, por lo que la comparación no podría desconocer ese hecho que –además- tuvo muy nocivas repercusiones pedagógicas y sociales. Ahora, es muy marcado el descenso que se produce en ese indicador en los años subsiguientes y de aquel notable crecimiento se pasa a un promedio de expansión anual (entre 2005 y 2011) de solamente 73.028 alumnos (unos 95.000 estudiantes anuales menos), lo que apenas superaría el promedio de crecimiento de ese combinado matricular durante la segunda gestión del presidente Caldera (1993-98), siendo inferior a todas las demás gestiones presidenciales desde 1958. Esto preocupa porque pareciera estarse ante el riesgo de que se reproduzca el ciclo de prioridades cambiantes que antes se mencionó como una nociva característica de la gestión y que ha afectado a muchos otros programas sociales (desde el PB-2000 hasta las escuelas bolivarianas pasando por muchas de las Misiones).

Sin embargo, cuando se considera todo el período (1999-2011) esa expansión matricular anual combinada de preescolar, primaria y secundaria alcanza –hasta ahora- unos 120.000 alumnos lo que se asemeja a la expansión de períodos como los de la primera gestión de Caldera, la de Herrera Campins y la segunda gestión de Pérez⁵. Y como se comentó con anterioridad, si se incluye la expansión de la matrícula de educación terciaria se alcanza un incremento anual promedio de 222.938 alumnos entre 1999 y 2011, que supera ampliamente los crecimientos absolutos de períodos gubernamentales previos.

⁵ Preocupa en especial el caso de la primaria en la que se registra un virtual estancamiento de la matrícula que no ha sido satisfactoriamente explicado, ni antes ni después del Censo 2011, aunque se han argumentado cambios en el crecimiento demográfico como supuesto motivo de ese comportamiento. Especial preocupación ha generado el descenso de la matrícula de primer grado que, después de haber alcanzado un total de más de 660.000 niños en algunos años escolares a inicios de la década, tiende a moverse en alrededor de los 600.000 en los años más recientes.

Es cierto que el valor de esos registros desde la perspectiva ya no de cifras absolutas sino relativas (por ejemplo, lo que representa el aumento de la matrícula como porcentaje de crecimiento de la matrícula previa o como porcentaje de la población de 3 a 24 años u otro rango poblacional) modera el significado de esa expansión; pero la misma no deja de ser relevante como lo advierten las comparaciones latinoamericanas, aunque en varios países de la región se están adelantando iniciativas de expansión parecidas. Pero además, esas cifras podrían complementarse con las de las Misiones Robinson y Ribas (la Sucre ya está incluida en los datos de educación universitaria) y con la expansión de algunas modalidades no convencionales para reafirmar la importancia de ese crecimiento cuantitativo.

No puede dejar de mencionarse al resaltar esos registros, esperando que ello se aclare favorablemente en el próximo futuro, que las cifras de matriculación universitaria que se han ofrecido en el pasado más reciente generan diversas dudas⁶ que deberían hacerse explícitas en la medida que pueden afectar la pertinencia de las estimaciones expuestas anteriormente.

El Ministerio de Educación Universitaria solamente valida en su página Web –al menos hasta el 22/10/2012- los registros de matriculación hasta el año 2008, mientras que en los otros niveles educativos se cuenta con registros oficiales hasta el 2011. Ese rezago informativo crea distintas interrogantes sobre la calidad de esos indicadores. El nocivo precedente de los datos sobre la drástica reducción del analfabetismo que se le atribuyó a la Misión Robinson 1, luego contradicha por diversos datos como los censales [véase Cuadro], es un factor que refuerza esa incertidumbre.

Pero además, en algunos de los Cuadros de apoyo sobre la matrícula que divulga ese Ministerio los registros preliminares para el 2009 y el 2011 (no hay datos para el 2010) apuntan a un posible estancamiento o hasta un retroceso en la matriculación de ese nivel de educación superior desde el 2008⁷. Esta incertidumbre informativa se reafirma si se toman en cuenta los problemas severos de deserción que parecen haber tenido las Misiones educativas, incluyendo a la Sucre, y los sistemas de estudios abiertos o semi-abiertos en algunas universidades experimentales, que fueron objeto de una expansión muy brusca y, en parte por ello, riesgosa; esos problemas de abandono de los estudios no se han reportado con sistematicidad (para el caso de las Misiones) y podrían ser un factor de sobreestimación importante de la matrícula.

En fin, la expansión universitaria a la que se ha apuntado con iniciativas como la Misión Sucre no está mal concebida, desde un punto de vista general. Se están planteando formas no convencionales de masificación de la educación superior y el uso de estrategias pedagógicas “abiertas” o “semi-abiertas” que constituyen medios apropiados para abaratar costos y para facilitar la combinación del estudio con el trabajo. Pero la extrema premura en la conformación de muchas de estas

⁶ Al respecto véanse las declaraciones del Dr. Tulio Ramírez, experto en educación, en *El Universal*, 22/10/2012.

⁷ Es considerando estas posibilidades y las dudas sobre las tardías cifras aportadas que nos permitimos calcular la expansión de la matrícula universitaria hasta el 2008 como un registro vigente hasta el 2011 y cuyo cálculo ajustaremos en su momento, sea para mayor o para menor, cuando se brinden datos oficialmente validados para años más cercanos.

iniciativas, especialmente en el nivel educativo más exigente en materia de calidad, como el universitario, genera muchas dudas sobre varios de los esfuerzos hasta ahora adelantados. Sería conveniente que la improvisación que ha marcado a otros proyectos de intervención social, no afecte a este con las consecuencias negativas que ello podría implicar para sus actuales cursantes.

La calidad es fundamental para contribuir al aporte de la educación en la mejora de la productividad organizacional y en el avance laboral/profesional de los alumnos, pero también para evitar que las brechas entre circuitos de calidad (entre el público y el privado y, dentro del público) sumamente dispares terminen consolidando –a la larga– nuevas desigualdades a futuro. Esto, que es válido para la educación superior, también lo es para los otros niveles educativos y la mayoría de los investigadores en materia educativa apuntan que los problemas de calidad de la educación venezolana se han agravado en los últimos años; una de las mejores pruebas internacionales comparativas a ese respecto (la prueba PISA) ha sido evitada por el gobierno, que no ha querido participar en la actualización de ese estudio, en el que Venezuela ya aparecía para fines de los noventa como uno de los países latinoamericanos con mayores deficiencias en pruebas de lecto-escritura y de razonamiento lógico-matemático ⁸.

A pesar de que apenas se abordó panorámicamente unos pocos aspectos de la problemática educativa, puede constatarse la complejidad que encierra el análisis de algún sector social particular, lo que indica que un balance exhaustivo de estos campos de gestión supera en mucho los alcances previstos para este documento, condicionando así el tratamiento mucho más breve que se le conferirá a otros sectores. Se destaca, sin embargo, que ello nos obligará a omitir el tratamiento de una diversidad de problemas destacados que van desde los requerimientos de ampliación de la infraestructura escolar, muy acentuada en el caso de los liceos, hasta la falta de docentes para distintas materias o la crónica insuficiencia de los planes de desarrollo profesional del profesorado cuya calidad es primordial para la formación adecuada de los alumnos.

En **salud**, algunos de los indicadores más valorados internacionalmente, por su importancia intrínseca pero también como señales de la efectividad de los sistemas de salud, muestran resultados bastante modestos en el país. Hay un preocupante estancamiento en el caso de la mortalidad materna (estancamiento que se remonta a los años 80) y un ritmo de descenso en mortalidad infantil que, en escala latinoamericana, puede considerarse limitado, lo que es muy llamativo considerando el efecto que Barrio Adentro 1 debía implicar en la atención primaria, con los consecuentes efectos favorables que esta Misión debía tener en una mayor reducción de las muertes prevenibles. Además, en el caso de la disminución de la mortalidad infantil, esta se concentra en la post-neonatal (entre 29 días y hasta 1 año de nacido) que es la más influida por factores externos al sistema de salud (disminución de la pobreza, mejora de disponibilidad nutricional, mayor acceso a servicios de agua) en tanto que la neonatal (hasta 28 días de nacido) que está más estrechamente relacionada con la calidad de ese sistema mejora mucho menos marcadamente, como puede verse en el Cuadro 1.

⁸ Esto no impide que en años recientes existan algunos registros favorables que se asociaban tradicionalmente con la calidad, como es el caso de la reducción de las tasas de repitencia y deserción en primaria y secundaria.

Si bien se ha producido la favorable expansión de los servicios asociados con Barrio Adentro 2 (SRI y CDI en especial), los cambios hospitalarios relacionados con Barrio Adentro 3 y 4 han sido afectados por procesos de reforma mal programados y, en general, los problemas de atención que fueron afectando a los servicios hospitalarios –desde los años ochenta- se han mantenido o hasta han avanzado, como ocurre con el grave proceso de deserción de médicos del sistema público o con el agravamiento de la fragmentación y descoordinación del sistema de salud, en lo que Barrio Adentro ha tenido un papel destacado. También se ha producido una inconveniente saturación de los servicios privados de salud que atienden a un acrecentado contingente de asegurados, especialmente de funcionarios del sector público, sin que se amplíe significativamente la oferta de esos servicios privados ante el temor de algún tipo de intervención discrecional por parte del Estado en este sector.

Todo esto se ha producido en un marco en el que, a finales del año 2008, el Ejecutivo Nacional dictó medidas dirigidas a la centralización de muchos de los servicios de salud que habían sido transferidos, entre 1995-1998, a 17 de los 24 estados, por la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias de 1989. Con ello se frenó una experiencia que pareció tener algunos favorables resultados en sus años iniciales y que tal vez podría haber continuado ampliándolos si se hubiese contado con una actitud cooperativa del Gobierno Nacional.

Por otro lado, en medio de las divergencias que se plantean entre expertos, distintas mediciones parecen apuntar a una disminución de la incidencia de desnutrición entre la población y en especial entre los niños y adolescentes, lo que es compatible con el descenso de la pobreza y, sobre todo, de la pobreza extrema (según ingresos) junto con el efecto complementario que pueden aportar en esos registros la Misión Alimentación o los programas de alimentación escolar.

En materia de **seguridad social**, el gran avance que se ha producido es el crecimiento del número (de unas 400.000 en 1998 a 2.300.000 en Octubre 2012⁹) y monto de las pensiones de vejez. Sin embargo, la seguridad social sigue cubriendo a una porción minoritaria de la población económicamente activa lo que refuerza el reto para su financiamiento en el porvenir, por lo que tendrá que seguirse avanzando en formas no contributivas de financiamiento para el futuro. En 2009 la población de 60 años y más cubierta por pensiones de vejez alcanzó un 43% (véase Cuadro 1) y con la importante ampliación de estos últimos 3 años ya debería haberse superado significativamente el 50% de esa población. La indiscutible relevancia de este avance no deja de evidenciar, sin embargo, el significativo reto que representa el déficit que persiste para alcanzar la cobertura universal.

En el marco de la seguridad social están además pendientes los exigentes retos financieros del pago de las deudas por prestaciones sociales acumuladas de los trabajadores del sector público, que solamente han empezado a ser abordados recientemente sin que queden muy claras ni la viabilidad de esas fórmulas de pago

⁹ Suponemos que la cifra de Octubre 2012 incluye las 400.000 pensiones no contributivas de la Misión Amor Mayor.

ni las provisiones para atender los compromisos de ese orden con los trabajadores públicos activos. El marco de la seguridad en el acceso a la salud sigue a la espera de una legislación que regule a este sector y que fomente su integración en un sistema efectivamente coordinado. Entre tanto, otras dimensiones de la seguridad -como los seguros de desempleo- continúan ocupando un lugar accesorio en medio de la magnitud que representan otros problemas y compromisos como los señalados.

En materia de **vivienda y hábitat**, en medio del debate sobre los niveles de déficit habitacional en el país, tiende a predominar la idea de que el déficit de la cobertura habitacional se amplió significativamente desde 1998, si bien algunos de los más confiables indicadores disponibles indican un aumento de la construcción de viviendas entre 2004 y 2010 en comparación con el período 1999-2003. Sin embargo, en el conjunto del período 1999-2010 el registro del promedio anual de viviendas construidas en el país parece haber sido el más bajo de todas las gestiones gubernamentales, al menos desde fines de los años sesenta (véase Urdaneta y Grisanti: 2011). La Misión Vivienda-Venezuela se propuso dar respuesta a este problema que no formó parte de las principales prioridades gubernamentales en lo social hasta el 2011. Pero, independientemente de los avances cuantitativos que se hayan producido, numerosos señalamientos por parte de expertos apuntan que esa misión ha desatendido muchas de las normativas y ordenanzas urbanas y técnicas para la construcción y que se han descuidado las labores de supervisión, lo que está creando problemas de calidad importantes y evitables en las edificaciones.

Por otro lado, al comienzo de sus gestiones el presidente Chávez contó con la colaboración gerencial de algunos de los más destacados urbanistas del país, comprometidos con el fundamental proceso de habilitación físico-social de barrios y sectores populares. Este se encamina a la mejora del hábitat y a la recuperación y refacción de muchas de las viviendas (que constituyen la mayor proporción del llamado déficit habitacional) en las zonas en habilitación, generando una integración más efectiva de estas con el conjunto de la ciudad. Pero esa perspectiva fue desplazada por una visión "viviendista" (que sin embargo produjo pocas viviendas en esos primeros años de gestión) y, luego, se generó un marcado debilitamiento de aquellos proyectos de habilitación lo que -a su vez- se combinó con una baja prioridad asignada al fomento de una mayor calidad de vida urbana, que parece haberse agravado con la reducción del papel atribuido a las Alcaldías en la acción pública.

La revisión realizada sobre los principales sectores de la política social así como de las misiones, que cubre la más importante iniciativa en materia de **protección social**¹⁰, posibilita pasar ahora a una breve reflexión sobre los principales desafíos que pueden asociarse con ese balance.

¹⁰ Un interesante y reciente aporte en materia de política de protección social es el de España: 2011.

Los desafíos actuales de la gestión social

Se retoman aquí, en primera instancia y con algunos ajustes menores, planteamientos formulados en un encuentro organizado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) en el 2008 y que conservan su vigencia ante la actual situación social; estos se complementarán después con una breve reflexión final sobre los retos ante el futuro. En el mencionado encuentro se habían resaltado cinco desafíos en materia social:

Primer desafío: la reforma de la institucionalidad social

Es muy difícil que se logren resultados eficientes y efectivos con la institucionalidad tradicional venezolana. Se imponen procesos de profesionalización administrativa y de modernización de los sistemas de información, planificación y evaluación. Estos son procesos lentos que es imprescindible iniciar para que la gestión pública pueda mejorar sustancialmente.

Hay en todo caso buenas evidencias de que la solución no proviene de crear una institucionalidad paralela, como la representada por las misiones. Esta se ha sostenido en una disponibilidad extensa e “informal” de recursos financieros por razones coyunturales y transitorias, que son objeto de un uso poco evaluado y difícilmente evaluable por los escasos medios de supervisión que admite esa administración paralela, lo que la convierte en una gestión particularmente discrecional y opaca, es decir posiblemente peor –en definitiva- que la administración tradicional.

El país generó, sobre todo desde los años ochenta, un conjunto de propuestas en el campo de la reforma del Estado que deben ser retomadas, actualizadas y complementadas y que en lo social suponen en particular:

- La creación de una instancia rectora de la política social que evite la dispersión extrema en las prioridades y que fomente los acuerdos interinstitucionales y nacionales. Esta instancia normalmente se ha concebido como un Ministerio de Desarrollo Social pero (con algunas reformas legales) también podría corresponder a una instancia de apoyo al Gabinete o a la Vicepresidencia Social. Esa instancia u organismo debería concentrar la tarea de crear un sistema de información, seguimiento y evaluación de las políticas y programas sociales, además de propiciar la planificación conjunta en el sector social.
- El relanzamiento de una descentralización gradual de los servicios sociales que complete los diseños y acompañe los procesos de fortalecimiento de los servicios que se transfieran.

Segundo desafío: construir una visión compleja de la política social

Se habla de una visión compleja lo que es distinto a complicada. Se trata de abandonar las falsas ilusiones de alguna(s) panacea(s). Ni la participación comunitaria o de la sociedad civil, ni la descentralización, ni la selectividad u otra idea son remedios mágicos para los problemas sociales, por lo que esas propuestas

deben ser vistas en sus potencialidades y límites. Por ejemplo, una idea frecuente que se usa como panacea es la de copiar los programas sociales exitosos de otros países: eso ya se ha hecho y ha resultado frecuentemente un desastre porque se trata de trasladar programas a otro contexto, en particular a otro marco institucional, lo que probablemente afecte la eficacia y eficiencia de ese programa (un claro ejemplo podría ser el de la experiencia del PAMI en la Venezuela de los noventa).

Adoptar una visión compleja implica que se abandonen las visiones maniqueas, las falsas oposiciones: se pueden y deben combinar las políticas universalistas y las selectivas o focalizadas, las intervenciones estatales y las no estatales, la descentralización ejecutiva y la rectoría nacional. Y la importancia de esa combinación es porque no hay generalmente soluciones simples, aunque sí puedan ser relativamente sencillas en su instrumentación.

La descentralización produjo en su muy reciente y atropellada trayectoria nacional algunos buenos resultados y otros resultados pobres. Es difícil dudar que la descentralización sea una oportunidad pero no es una garantía de éxito. Lo mismo ocurre con programas en los que participan organizaciones de la sociedad civil: algunos han sido muy exitosos, otros no. Y en los programas de enfrentamiento a la pobreza, sin desconocer algunos logros importantes, han predominando los desencantos, los últimos de los cuales, desde un punto de vista técnico más que popular hasta ahora, se evidencian en las deficiencias de las Misiones Sociales. Pero eso no es un resultado inevitable ni pone en cuestión el sentido y validez de ese tipo de programas sino más bien la pertinencia de sus diseños y de su ejecución.

Hay que asumir el papel decisivo de los diseños de políticas y de las pruebas piloto para avanzar en proyectos masivos novedosos. Con ello se puede romper con la trayectoria de la improvisación que ha cobrado un lugar fundamental en nuestras políticas sociales.

Y hay ejemplos de iniciativas y programas sociales venezolanos exitosos como las orquestas sinfónicas infantiles y juveniles, las escuelas de Fe y Alegría, los proyectos de habilitación físico-social de barrios o la desfalleciente pero valiosa experiencia de los hogares de cuidado diario. Es decir que no se habla de imposibles.

Tercer desafío: avanzar hacia un conjunto de acuerdos nacionales en materia de política social

Aunque la situación política lo dificulta es fundamental buscar acuerdos entre los actores políticos y sociales, sobre un conjunto de esferas prioritarias en lo social, entre las que puede destacarse un acuerdo nacional contra la pobreza y la desigualdad, que cubra el propósito de cumplir con las metas del milenio, que puede considerarse como el núcleo básico de los acuerdos nacionales en materia social y que podría complementarse con otros acuerdos sectoriales (en materia de seguridad social; de expansión y mejora de la calidad de los servicios de educación y salud; de desarrollo del hábitat y de la vivienda; entre otros campos).

Esos acuerdos deben ser fuente de legislación en un conjunto de áreas en muchas de las cuales, en años recientes, se produjo una mora legislativa que persiste en materia de salud y que podrían contribuir a contar con un marco de largo plazo para el desarrollo de políticas compartidas en el país.

A pesar de que los acuerdos pueden dificultarse ante la fuerza de ciertas posturas radicales o maximalistas, el diálogo tendrá que intentar establecerse con los sectores populares que puedan sentirse representados políticamente por quienes encarnan esa visión. Se trata de avanzar en acuerdos a largo plazo mostrando voluntad real de diálogo, sin caer en la posible trampa de esperar el consenso total.

Como parte del trayecto para esos acuerdos el país debe afrontar un debate sobre los derechos sociales de todos los ciudadanos y sobre el modo de avanzar hacia su realización de manera colectiva, lo que puede asociarse con las propuestas del "nuevo universalismo" mejor conocido como "universalismo básico" (véase Filgueira y otros:2006).

Este espíritu de acuerdo incluye el reconocimiento de aquellos aspectos positivos de la política social del gobierno en el poder que antes hemos resaltado. Ese reconocimiento no implica que se omitan los grandes déficits que persisten en determinadas áreas ni el contraste entre esos limitados avances y las disponibilidades extraordinarias y transitorias provenientes de los recursos petroleros.

Pero, más allá de esto, el reconocimiento de los aspectos positivos de la gestión es un tipo de actitud que contribuye al vínculo con los sectores que apoyan o que se benefician con esos avances. Ese reconocimiento de los logros reales o potenciales que la mayor parte de la oposición adoptó –acertadamente- ante las Misiones Sociales, constituye una muestra de una actitud que abre caminos a un proceso gradual de conciliación y acuerdo nacional en materia social.

Cuarto desafío: la promoción de una cultura de derechos

Se trata de convertir a los derechos sociales en particular y a los derechos humanos en general en piezas básicas de una visión y de un sentimiento compartido para el desarrollo del país. Ello supondría asumir colectivamente que toda política social razonable debe tener su prioridad en los más pobres y vulnerables, entendiendo que las políticas equitativas y solidarias no son una dádiva de quienes ocupan posiciones de gobierno. Corresponden a los derechos de todo ciudadano, entre otros de quienes eligen a esos gobernantes o representantes.

Quinto desafío: lograr una valoración significativamente mayor de la política social en el debate público nacional

A pesar de la clara prioridad del gasto público social, que absorbe más de la mitad del gasto público total, la política social y sus componentes ocupan un lugar muy accesorio en el debate público venezolano. Esa escasa jerarquización de lo social puede contribuir a que exista tanta improvisación, discontinuidad e ineffectividad en ese campo de intervención.

En medio de esa escasa valoración del debate en esa materia, en los últimos años cuando se consulta a la población por los aspectos mejor valorados del actual gobierno, destacan los componentes de la gestión social. Son muy discutibles los méritos existentes para que esa valoración alcance esos niveles de apoyo, aunque hay efectos de irradiación del prestigio de las Misiones Sociales hacia el resto de la gestión social, independientemente de sus resultados reales.

Como dijimos antes, aspectos marcadamente deficientes de la gestión actual, como el desempeño en el sector vivienda, fueron valorados en los últimos años (sobre todo desde el 2004) de manera positiva por la población. Pero, la debilidad del debate público en materia de esta y otras políticas sociales contribuye probablemente a que se produzca ese tipo de valoración y a que se logren resultados menos efectivos que los que pueden aspirarse.

En definitiva, es de esperar que una mayor atención y debate público sobre la política social contribuya activamente a una mejora de la calidad de esa política.

Para cerrar esta reflexión, debe resaltarse que es fundamental que se dote de sostenibilidad a las mejoras sociales que se han generado en el país, lo que supone una fuente de financiamiento creciente que no puede ser proporcionada establemente por la renta petrolera. De allí la significación que tiene un acuerdo entre el sector público y privado para generar un crecimiento que pueda traducirse en mejoras sociales sostenidas para el país en el largo plazo. Es muy probable que si se reduce la bonanza petrolera que ha privado en los últimos 14 años y sobre todo desde el 2003, como ya ocurrió en 2009-2010, se hagan aún más evidentes las deficiencias de la gestión social que hemos intentado caracterizar panorámicamente en este texto.

Debe recalarse también que es primordial que se mejore la efectividad de la acción social pública puesto que, como se ilustró anteriormente, en medio de los grandes recursos financieros de los que ha disfrutado el país, se han hecho muchas inversiones discontinuas, ineficientes o de escaso impacto. Una mayor efectividad supone que los recursos que se destinen a lo social puedan generar más y mejores resultados y esto es totalmente factible, si se valora adecuadamente el esfuerzo en esta materia.

Es básico que se jerarquicen prioridades reales y planes estables para la política social ante la diversidad de déficits que se registran, a pesar del importante aumento del gasto social en los últimos años. Es así como la gran mayoría de los niños de menos de 2 años carecen de alternativas de cuidado maternal; a pesar del importante incremento matricular, todavía cerca de un 30% de los niños de preescolar están fuera de ese servicio; persiste también una probable cobertura pendiente en primaria (estimada en un 5%) que no puede ser desatendida; y también perdura cerca de un 40% de deserción en bachillerato lo que repercute muy negativamente en las oportunidades de desarrollo futuro de esos jóvenes. Pero igualmente es el caso de cerca del 40% de los adultos mayores de más de 60 años que no cuentan con pensiones de vejez. Y ello se extiende a otros sectores y a grupos vulnerables, que han sido desatendidos en muchas de sus necesidades o demandas específicas en los últimos años. Todos estos déficits requieren entonces

del establecimiento de prioridades y de acuerdos fundamentados en bases adecuadas para mantener una gestión que evite los desgastantes ciclos de las **prioridades transitorias**, que tan intenso papel han tenido en la gestión social venezolana desde 1999.

En distintos campos se evidencia una atención muy insuficiente a la calidad de la gestión y de los servicios sociales públicos lo que, como se expresó anteriormente, no solamente disminuye su impacto sino que también tiende a reforzar la generación de desigualdades perdurables entre sectores que acceden a circuitos de servicio de calidad muy diferenciada.

Por último, la política social debe adecuarse a los retos que suponen los cambios en curso en materia demográfica, familiar, laboral y urbana en América Latina y que plantean una diversidad de desafíos (véanse al respecto Freitez: 2010 y Filgueira: 2007) hacia los gobiernos que no parecen haber sido significativamente valorados hasta ahora por la gestión social venezolana en campos que van desde la prevención del embarazo temprano y del consumo de drogas, hasta la adecuación de los servicios de salud a la creciente población adulto mayor pasando por una diversidad de acciones de prevención de la violencia –que afecta principalmente a la acrecentada población juvenil- y para la integración social de las ciudades.

Referencias bibliográficas

- Aponte, Carlos (2010). "El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009" en Cuadernos del CENDES, N° 73, Enero-Abril, Caracas, pp.31-70.
- Aponte, Carlos (2007). Las redefiniciones recientes de la política social venezolana: Marco de referencia para su análisis. Caracas: CENDES-FONACYT.
- Aponte, Carlos y Maingon, Thais (2010). "El Estado social en Venezuela: Treinta años de cambios y continuidades (1980-2010)" en Política y Gestión, Vol. 12, Santa Fe: Universidad de San Martín. pp. 37-64.
- BCV (2011). Las Misiones y programas sociales del gobierno a través de la IVª Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares y de otras fuentes. Caracas: BCV.
- CEPAL (2011). Panorama social de América Latina. Santiago: CEPAL.
- D'Elia, Yolanda -Coord.- (2006). Las Misiones sociales en Venezuela. Caracas: ILDIS.
- España, Luis Pedro (2011). Políticas sociales para grupos vulnerables en Venezuela. Caracas: ILDIS.
- España, Luis Pedro (2009). Detrás de la pobreza: 10 años después. Caracas: UCAB.
- Filgueira, Fernando (2007). Cohesión social, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. Santiago: CEPAL
- Filgueira, Fernando y Otros (2006) "Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en Molina, Carlos – Editor- Universalismo básico: una nueva política social para América Latina. México: BID. pp.19-55.
- Freitez, Anitza (2010). El reto demográfico en Venezuela. Caracas: UCAB.
- Urdaneta, Graciela y Jessica Grisanti (2011). "La vivienda en números" en Debates IESA, Vol. XVI, N° 2, Abril-Junio, Caracas: IESA, pp.33-36.