

# Política social y régimen de bienestar. Venezuela 1999-2014\*

*Política social e regime de bem-estar. Venezuela 1999-2014*

*Social Policy and Welfare State: Venezuela 1999-2014*

*Thais Maingon\*\**

## **Resumen**

Este artículo revisa el comportamiento de los principales indicadores sociales en Venezuela durante el periodo de 1999 a 2014, que corresponde mayoritariamente a las administraciones del presidente Hugo Chávez. Se combina esta revisión con un análisis sobre el alcance general del régimen de bienestar planteado e implementado por el régimen bolivariano durante estos años. Se concluye que más allá de los cambios efectuados en la política social se preservan, de una manera diáfana y profunda, los patrones predominantes que caracterizaron la cuestión social desde los años ochenta, cuando ésta entró en crisis. El balance conclusivo es que lejos de haber solucionado los déficits sociales más apremiantes de las grandes mayorías, algunos de éstos se han profundizado. En la primera parte se presenta una breve caracterización de la cuestión social y del régimen de bienestar bolivariano; en la segunda se expone el balance de las prácticas promovidas en materia social durante este periodo, a partir del comportamiento de los principales indicadores sociales.

*Palabras clave:* Venezuela, política social, régimen de bienestar, misiones sociales, indicadores sociales.

## **Resumo**

Este artigo revisa o comportamento dos principais indicadores sociais na Venezuela durante o período 1999-2014, que corresponde, em grande parte, à administração do presidente Hugo Chávez. Juntamente a esta revisão, realiza-se uma análise do alcance geral do regime de bem-estar proposto e implantado pelo regime bolivariano durante esses anos. Concluiu-se que, além das mudanças efetuadas na política social, preservam-se, de uma maneira diáfana e profunda, os padrões dominantes que caracterizam a questão social desde os anos oitenta, quando esta entrou em crise. O balanço conclusivo é que longe de ter solucionado os déficits sociais mais urgentes das grandes

\* Agradezco a María Gabriela Ponce por sus valiosos e interesantes comentarios y observaciones realizados a este trabajo.

\*\* Socióloga. Doctora en Ciencias Políticas. Profesora e investigadora del Área de Desarrollo Sociopolítico y Coordinadora de Investigación del Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela. Docente en posgrado en las áreas de Política Social y Diseño de la Investigación. Líneas de investigación: cultura política del venezolano, análisis de la política social en Venezuela, participación y calidad de la democracia. E-mail: <thelemaz@gmail.com>.

maiorias, alguns destes foram agudizados. Na primeira parte apresenta-se uma breve caracterização da questão social e do regime de bem-estar bolivariano: na segunda, expõe-se o balanço das práticas promovidas em matéria social durante este período, a partir do comportamento dos principais indicadores sociais.

*Palavras chave:* Venezuela, política social, regime de bem-estar, missões sociais, indicadores sociais.

### **Abstract**

This article studies the behavior of the main social indicators of Venezuela during the Hugo Chavez Administration; that is between 1999 and 2014. It will analyze the planned Welfare State, implemented by the Bolivarian government of Chavez. It concludes that beyond the changes occurring in social policy, the prevailing social patterns didn't change since the 1980s, when Venezuela found itself in crisis. There is a conclusive evidence showing that rather than fixing the most pressing social issues of the majority, some of those issues have worsened. In the first part, it is explained briefly some predominant factors related to society and the Bolivarian Welfare State. In the second one, relying on the most important social indicators, it is provided an evaluation of the practices encouraged in this period.

*Keywords:* Venezuela, social policy, Welfare State, social missions, social indicators.

El punto de partida para tejer la articulación entre política social y régimen de bienestar bajo las administraciones bolivarianas será la Constitución de 1999 que representó avances importantes en cuanto al reconocimiento y garantías de los derechos sociales. Tales avances estaban dirigidos al fortalecimiento del desempeño de la democracia venezolana, a la expansión de la ciudadanía, al establecimiento de condiciones para una eficiente protección social y al mejoramiento de la calidad de vida de todos los venezolanos. Se esperaba que a partir de lo estipulado en esta Constitución se estableciera un marco de actuación para esbozar un sistema de bienestar que tomara en consideración los cambios del Estado social venezolano en las últimas dos décadas del siglo pasado.

La Constitución de 1999 trajo cambios que abrieron dimensiones novedosas de entender lo social.<sup>1</sup> La cuestión social adquirió mucha importancia en el ordenamiento jurídico y se convirtió en el eje transversal de la política pública, ratificando que el Estado es el garante de: 1) la integración social, que tiene como objetivo principal el reconocimiento de todos como miembros de la sociedad venezolana; 2) la protección de las libertades y derechos relacionados con la dignidad humana en condiciones de igualdad jurídica y política, y 3) la intervención para la supresión de los aspectos sociales, económicos, culturales y políticos que producen pobreza, exclusión y desigualdad social.

Se promovió el modelo federal de la República y, dentro de éste, el carácter concurrente y cooperativo de la participación de los diferentes niveles de gobierno en los asuntos

<sup>1</sup> Aproximadamente 20 por ciento de los artículos de la Constitución de 1999 está relacionado, directa o indirectamente, con derechos y garantías sociales.

sociales. Se reafirmó el carácter descentralizado de la organización y actuación del Estado y del gobierno, estableciendo deberes con la transferencia de servicios sociales desde el poder nacional a los estados y municipios, y de éstos hacia la sociedad organizada; también hubo la intención de crear órganos de coordinación y planificación intergubernamentales.

Sin embargo, los cambios constitucionales y las medidas que el régimen ha venido adoptando, con la intención de modificar la institucionalidad y lograr una transformación de las condiciones sociales de la población, no siguieron la misma dirección. En el mismo debate constituyente, así como en las líneas de gestión tomadas más tarde por el régimen, coexistieron básicamente dos visiones sobre las causas de los problemas del país y las vías para solucionarlos. La primera fue la conocida como la revolución cívico-militar, promovida por los partidarios civiles y militares del MBR-200,<sup>2</sup> que compartían la visión de la necesidad de liberar a la sociedad venezolana de la influencia de los sectores económicos capitalistas internos y externos para instalar una nueva forma de democracia popular socialista, conformada por sectores del poder político, militar, económico y social orientados por los valores y la disciplina revolucionaria, lo que incluye la colectivización de los medios sociales, económicos, políticos y culturales que actuarían fuera del orden institucional establecido y desplazarían a los actores de la democracia tradicional. El primer paso en esta dirección fue el lanzamiento de la Alianza Cívico-Militar y el Plan Bolívar 2000. Mediante la combinación de estas dos estrategias se trazaron las principales líneas de lo que sería el plan social para atender necesidades urgentes, con apoyo de las fuerzas militares. Dentro de esta Alianza se llevaron a cabo, hasta el 2002, numerosos programas sociales que, a manera de operativos, fueron desplegados por la Fuerza Armada en diferentes zonas del país.

La otra visión fue la reforma democrática progresista apoyada por sectores críticos al sistema político tradicional, creyentes, parcialmente, de la institucionalidad democrática. Proponían una democracia social y participativa que se daría a través de la recuperación y fortalecimiento de los sistemas públicos de educación, salud y seguridad social, dándoles características universales y equitativas, dirigidas a recuperar la capacidad regulatoria y protectora del Estado y a reducir las barreras sociales, económicas, geográficas y culturales de acceso a los servicios de atención social. Planteaba la participación ciudadana en la planificación, formulación, ejecución y control de las políticas públicas, así como en la promoción de redes sociales territoriales que articularían la labor de las organizaciones sociales con las acciones del gobierno. En la práctica, a partir de esta visión, entre 1999 y 2001 el gobierno desarrolló tres

<sup>2</sup> El Movimiento Bolivariano Revolucionario, fundado en 1982 por un grupo de militares, entre los que se encontraba Chávez Frías, da origen, en 1998, al Movimiento v República, conocido como MVR.

estrategias dirigidas hacia: 1) la reestructuración parcial de los ministerios del sector social; 2) la universalización de los servicios de salud y educación, y 3) el diseño de modelos de atención integrales y participativos.

Estas dos visiones, muy rápidamente, entraron en conflicto. Hubo importantes desacuerdos internos acerca de la dirección y el contenido de las políticas a implementar, teniendo como resultado el que la mayoría de estos planes no llegasen ni siquiera a ser planteados y menos aún desarrollados. El aumento de la conflictividad política y la preeminencia del Ejecutivo en los diversos ámbitos de la sociedad aplazaron su puesta en práctica. El golpe de Estado en abril de 2002 derrotó la segunda visión y abrió la puerta a la visión revolucionaria cívico-militar.

Pasados 14 años de las administraciones del presidente Chávez y el segundo año del régimen de Nicolás Maduro, se puede afirmar que lo dispuesto en la Constitución de 1999 está muy lejos de haberse cumplido. Las estrategias sociales anunciadas necesitan, para su puesta en práctica, de una legislación con sus respectivos reglamentos, y este proceso, en la mayoría de los casos, no se ha realizado; en otros se dio de manera tardía o incompleta.<sup>3</sup> Los últimos años se han caracterizado por la continuación del profundo debilitamiento de la institucionalidad, de la integración, de la cohesión social y política de los venezolanos. A ello han contribuido los lineamientos de un modelo Estado/gobierno distinto al expresado en las disposiciones constitucionales de 1999, promovido desde el Ejecutivo a través de diferentes estrategias, entre las que se podrían mencionar: la Revolución Cívico-Militar en 2000; la Revolución Bolivariana entre 2001 y 2002; la Revolución desde Abajo (Misiones Sociales) en 2003; la Revolución dentro de la Revolución (El Salto Adelante o Nuevo Mapa Estratégico) de 2004; la Revolución Socialista del Siglo XXI entre 2005 y 2008, y la profundización de la Revolución Bolivariana entre 2009 y 2012.

La situación que presenciamos es de ruptura social y polarización creciente. La ciudadanía sigue siendo muy débil, lo que deriva en serios problemas de estabilidad y funcionamiento de las instituciones. Aunque desde el régimen se ha adelantado en el reconocimiento de los derechos y en su fortalecimiento legal y constitucional, no así en desarrollar una institucionalidad de calidad que garantice su ejercicio. Las prácticas del régimen en materia social se expresan en un conjunto de mensajes en donde se anuncian continuamente diversas estrategias y disposiciones que lucen incoherentes y muy alejadas de la coordinación necesaria para llevar adelante una política social inclusiva, universal, eficaz y eficiente, constatable en sus resultados.

<sup>3</sup> La ley de la Seguridad Social fue aprobada en 2002, pero hasta hoy no se han desarrollado las leyes ni los reglamentos de sus subsistemas. La Ley Orgánica de Educación fue promulgada en 2009, pero faltan las leyes correspondientes a sus subsistemas y los reglamentos respectivos; lo mismo pasa con la Ley del Trabajo aprobada en 2012, y la de Salud aún no ha sido aprobada.

En este trabajo se sostiene que la cuestión social en Venezuela ha avanzado a través de medidas políticas, financieras, legales y sociales que afianzan rasgos de un centralismo autocrático en el ejercicio del poder público, nuevas formas de asistencialismo y de control ideológico directo sobre la mayoría de las iniciativas sociales. Sus consecuencias más visibles son una inclusión social limitada y un pobre desempeño institucional.

El artículo está organizado en dos partes: en la primera se presenta una breve caracterización de la gestión social a partir de la innovación más importante habida en la cuestión social durante este periodo: las misiones sociales. En la segunda parte se muestra un balance de los resultados de las prácticas promovidas en materia social durante este lapso, lo que incluye conocer el comportamiento de algunos de los principales indicadores sociales. Con ello se espera dar un panorama amplio, pero lo suficientemente preciso, sobre los alcances y resultados del régimen de bienestar instituido por las administraciones bolivarianas entre 1999 y 2014.

### **La gestión social a partir de las misiones sociales: 2003-2014**

Como varios estudiosos de este tema han apuntado,<sup>4</sup> desde 1999 hasta el anuncio de la creación de las primeras misiones sociales (Barrio Adentro y Robinson) en el año 2003, la cuestión social se caracterizó por la continuidad de los criterios y prácticas que venían de los gobiernos anteriores. Las misiones sociales son un conjunto de programas y estrategias que van más allá de lo social propiamente dicho. La mayoría de ellas es financiada por la compañía nacional de Petróleos de Venezuela y está diseñada para cubrir las principales necesidades básicas de la población a través del acceso a servicios de salud, alimentación, educación, vivienda, entre otras.

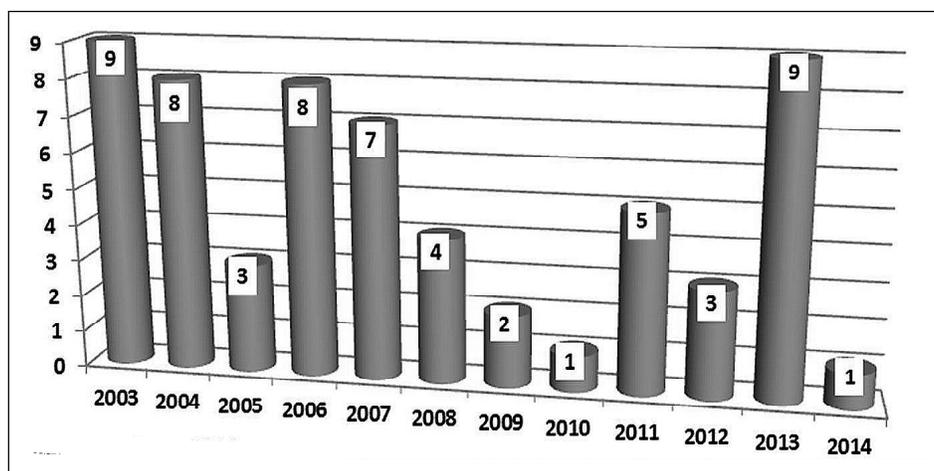
Las misiones se constituyeron en el emblema y referente principal con el que se identificó la cuestión social de las gestiones presidenciales de Hugo Chávez. La mayoría de éstas fue constituida al margen de la institucionalidad. Ello se ha traducido en descoordinación, duplicación de costos, falta de seguimiento y evaluación, así como corrupción, lo que, por una parte, lejos de favorecer la gestión social la complica y, por otra parte, ha impedido que se logre formular una política social coherente y viable. La insurgencia de esta variedad de programas<sup>5</sup> hace que lo propiamente

<sup>4</sup> Véanse, entre otros: Alvarado (2004 y 2013); Aponte (2007 y 2010); D'Elia (2006); D'Elia/Maingon (2010), y Maingon (2004 y 2006).

<sup>5</sup> Las misiones sociales abarcan numerosos espacios que, puestos todos juntos, muy difícilmente podrían ser considerados como parte de la política social. Ejemplos de lo anterior son el considerar como política social la estructuración de la reserva de la Fuerza Armada (Misión Miranda), el acceso a la cedulación (Misión Identidad), la organización de cooperativas (Misión Vuelvan Caras), la reorganización de la tenencia de la tierra (Misión Zamora), la promoción del uso racional de la energía

social se diluya, pierda su especificidad y, deliberadamente o no, se confunda con todas las demás políticas públicas que establece el régimen. Por otro lado, varios estudios demuestran cómo a través de algunos de estos programas el régimen captura la participación electoral.<sup>6</sup> En total, desde 2003, año en que se inició el proceso de creación de estos programas, hasta 2014, es posible contabilizar un total de 60 misiones.<sup>7</sup>

**Gráfico 1**  
**Misiones sociales**  
**2003-2014**



Fuente: Díaz Polanco (2014).

#### *La revolución desde abajo: 2003-2004*

Ante la inminencia de la celebración del referendo revocatorio del mandato presidencial, el régimen crea, en 2003, las misiones sociales. Esta estrategia fue denominada por el presidente Chávez como la “revolución desde abajo”, entendiéndose que había llegado el momento de derrotar a los sectores de oposición a través de una operación dirigida a masificar y a hacer penetrar programas educativos, alimentarios y de salud en los sectores populares, utilizando para ello el Convenio Cuba-Vene-

(Misión Revolución Energética), la constitución de circos (Misión Circo), la formación ideológica socialista (Misión 13 de Abril) o la protección de animales (Misión Nevado).

<sup>6</sup> Véanse los interesantes trabajos de Molina (2008) y Penfold (2007).

<sup>7</sup> Durante el año 2015 no se creó ninguna misión, más bien el esfuerzo estuvo dirigido a fusionar algunas de ellas, como las destinadas a la protección de la madre y del niño.

zuela firmado en el año 2000. De esta estrategia surgieron las primeras 17 misiones sociales, apoyadas por contingentes militares, personal cubano y voluntarios comunitarios. De entre éstas destacan la Misión Barrio Adentro I (atención primaria en salud), las misiones educativas (Robinson: alfabetización de adultos; Sucre: acceso a la educación superior, y Ribas: acceso a la educación media y diversificada) y Mercal (alimentación).

#### *La revolución dentro de la revolución: 2005-2009*

Los resultados del referendo revocatorio celebrado en 2004 fueron favorables al Presidente, y ante un nuevo escenario electoral –de alcaldes y gobernadores en diciembre de 2005–, Chávez presentó los objetivos a lograr para profundizar “la revolución dentro de la revolución”. Planteó avanzar hacia una nueva estructura social, territorial y militar, desarrollar un modelo económico no capitalista y de democracia popular, y adelantar estrategias comunicacionales y electorales para los comicios por venir.

En 2005, Chávez anunció que el rumbo definitivo de la revolución era el “socialismo del siglo XXI”. Durante los siguientes cinco años se conformaron 24 nuevas misiones sociales con el objetivo de profundizar este nuevo proceso que incluía la formación de la ideología socialista y bolivariana y el ensayo de la construcción de “ciudades socialistas”. En 2006 se lanza el concepto de Poder Popular y se conforman los Consejos Comunales.<sup>8</sup> Según Aponte (2010), entre los años 2006 y 2007, las misiones representaron un estimado de 25 por ciento del gasto social,<sup>9</sup> y destaca la expansión de la Misión Barrio Adentro hacia el segundo y tercer nivel de atención en salud y la aparente modernización de la red hospitalaria.

#### *El nuevo ciclo de la transición: las grandes misiones, 2010-2014*

Entre 2011 y 2012 se crearon 8 misiones, de entre ellas destacan las primeras cinco grandes misiones sociales para contribuir con el trabajo de programas previamente existentes y alcanzar objetivos específicos en áreas como empleo, vivienda, seguridad social, pobreza y agricultura. Las cinco grandes misiones sociales son: Hijos de

<sup>8</sup> Los Consejos Comunales son definidos como instancias de micro organización comunitaria para la gestión de proyectos sociales y de vigilancia del funcionamiento público. Son financiados con recursos del Estado, dependientes directamente de los lineamientos y directrices del Ejecutivo y facultados para administrar y gestionar las misiones sociales.

<sup>9</sup> Aponte (2010) señala que entre 2004 y 2005 las misiones sociales pasaron de representar cerca de 2,4 por ciento del PIB y de 13,5 por ciento del gasto social del sector público, a representar cerca de 5,4 por ciento del PIB. Ello señala que la mayor parte de las erogaciones sociales se hicieron desde los circuitos del régimen de bienestar tradicional.

Venezuela (atención a madres e hijos en situación de pobreza extrema), Saber y Trabajo (inserción de desempleados en el sistema productivo), Amor Mayor (pensiones de vejez), Vivienda (resolución del déficit habitacional) y AgroVenezuela (producción agrícola).

Por último, entre 2013 y 2014 se crearon 10 misiones con un carácter menos social y más productivo que las creadas en años anteriores. La mayoría de ellas son programas que refuerzan las actividades de muchas de las misiones ya creadas (vivienda, creación de oportunidades de empleo para los jóvenes y seguridad ciudadana).<sup>10</sup>

Aunque es posible valorar esfuerzos gubernamentales parciales, a través de las misiones sociales, dirigidos hacia una ampliación de las coberturas de protección social de los sectores populares en educación, salud, pensiones y alimentación, éstos no han sido sostenidos en el tiempo ni han provocado cambios significativos y definitivos en la situación social. El balance general de estos programas es que han perdido impulso y han tenido coberturas limitadas.<sup>11</sup> Se observa un abandono paulatino de los planes y programas sociales, anuncios de conformación de nuevos, colapso de los sistemas convencionales de protección social y desplazamiento de los grupos que tienen mayores recursos hacia el sector privado. Se les ha atribuido un peso desproporcionado a las misiones en la disminución de la pobreza. Sin embargo, distintos estudios han advertido que las transferencias monetarias desde el Estado hacia las familias no han tenido, hasta ahora, un peso fundamental en sus ingresos globales. Lo que ha influido en la mejora de los ingresos ha sido el incremento de la remuneración real de los sectores de menores recursos en un contexto en el cual los precios del petróleo se han mantenido por un largo periodo, aun cuando no ha aumentado su producción, demostrando la dependencia financiera de estos programas de los ingresos petroleros, lo que los hace altamente vulnerables.<sup>12</sup>

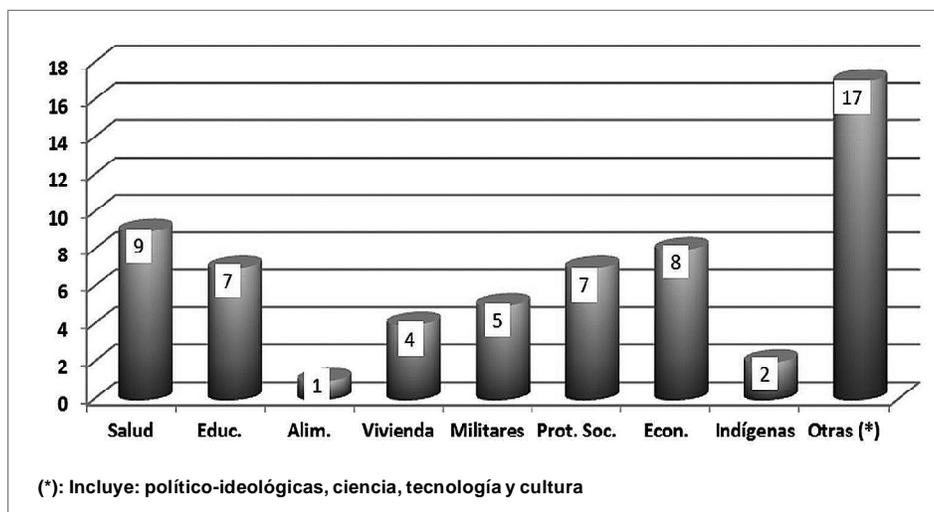
Sistematizando estos programas por sectores encontramos que, hasta 2014, el mayor número de misiones creadas, 28 en total, tiene que ver con la protección social: salud y educación (16); nutrición y vivienda (5), y 7 con protección social en general. Completan el cuadro, 8 misiones económicas y 17 programas referidos a sectores que no están incluidos en los anteriores (político-ideológicos, culturales, ciencia y tecnología, y otros), 2 programas para atender a la población indígena y 5 dirigidos a la Fuerza Armada.

<sup>10</sup> El régimen actual está intentando reorganizar estos programas. Durante el mes de mayo de 2015 anunció la Gran Misión Hogares de la Patria, que fusionaría entre tres y cuatro misiones dedicadas a la protección de los niños, las madres y jóvenes embarazadas.

<sup>11</sup> Véanse al respecto los interesantes trabajos de Aponte (2006 y 2012).

<sup>12</sup> Véanse, entre otros, Alvarado (2004 y 2013) y Aponte (2007 y 2012).

**Gráfico 2**  
**Misiones sociales por sectores**  
**2003-2014**



Fuente: Díaz Polanco (2014).

### **Balance de 15 años de la gestión social bolivariana: comportamiento de los principales indicadores sociales**

El balance sobre el desempeño social es heterogéneo y en general muestra avances puntuales. Se evidencian resultados positivos en algunos aspectos, dificultades y retrocesos en otros. La información es incompleta, poco confiable y muchas veces es publicada con retrasos considerables, lo que impide conocer con exactitud la situación social e imposibilita el diseño de políticas públicas adecuadas. Asimismo, las estadísticas de las fuentes oficiales presentan disparidades entre ellas sin que ello cambie la tendencia general.

#### *Gasto/inversión social*

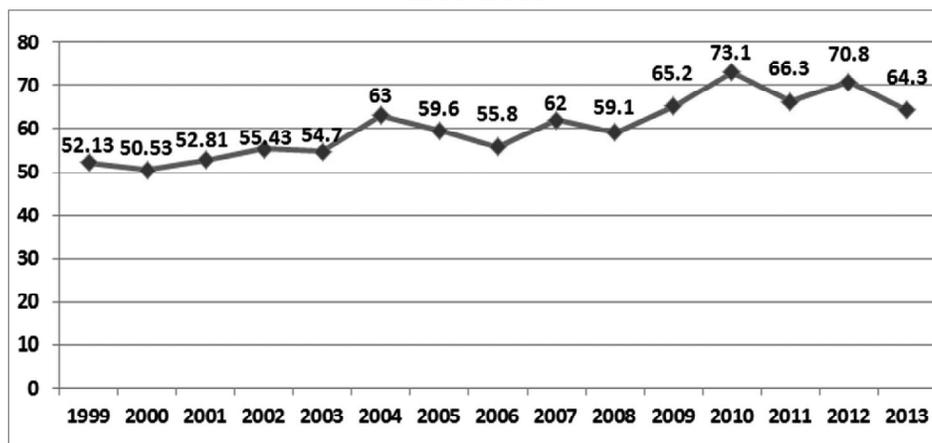
El gasto/inversión social (G/IS)<sup>13</sup> como porcentaje del gasto público total ha venido aumentando gradualmente desde el año 2000. Durante el periodo de análisis, creció

<sup>13</sup> A partir de 2010 cambió su denominación de gasto social a inversión social.

un total de aproximadamente 14 puntos porcentuales, siendo el gasto de 2010 el más alto durante este lapso.<sup>14</sup>

Los cambios en el comportamiento del G/IS expresan con claridad la marcada volatilidad y vulnerabilidad a la que está sometida la inversión social por su muy alta dependencia del fluctuante mercado petrolero. Como puede observarse en el gráfico 3, el promedio del gasto social entre 1999 y 2013 se ubicó en alrededor de 60 por ciento.

**Gráfico 3**  
**Gasto/inversión pública social**  
**como porcentaje del gasto/inversión pública total**  
**1999-2013**



*Fuente:* Sistema integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación (sisov) <[www.sisov.mpd.gov.ve](http://www.sisov.mpd.gov.ve)>.

En el gráfico 4 se muestra el comportamiento del G/IS por sectores sociales como porcentaje del PIB. Durante todo el periodo exhibe una tendencia hacia el aumento paulatino de las erogaciones. Se observa un ascenso sustancial entre 2004 y 2007 y entre 2010 y 2012.<sup>15</sup> Luego de haber mostrado un aumento sostenido, durante

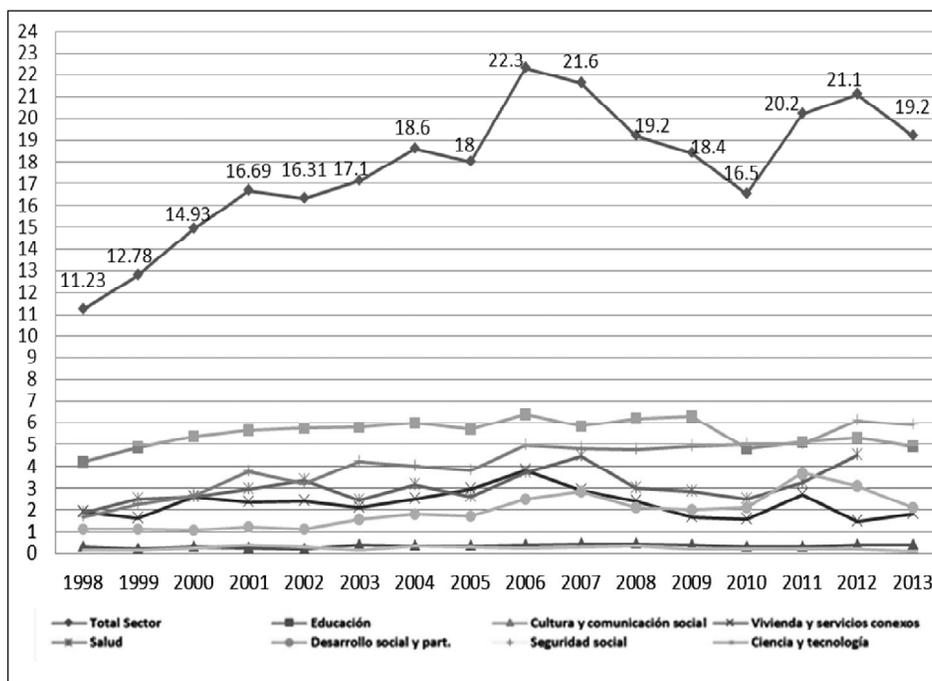
<sup>14</sup> Desde los años sesenta y hasta finales de los ochenta, en comparación con los países latinoamericanos, Venezuela había sido clasificada como un país de gasto social intermedio. Durante el periodo que nos ocupa, Venezuela se sitúa en una escala de gasto social intermedio-alto, en comparación con el resto de los países de la región, nivel en el que tendía a colocarse desde la década de los noventa (Aponte, 2006).

<sup>15</sup> Los picos del gasto social en los años 2004 (referendo revocatorio del mandato presidencial), 2007 (referendo para la reforma constitucional), 2010 (elecciones parlamentarias) y 2012 (elecciones presidenciales), de alguna manera muestran el carácter proselitista de la inversión social.

dos años, 2006 y 2007, éste baja en casi 5 puntos porcentuales para 2010, para luego subir entre 2011 y 2012, y volver a bajar en 2013.

El G/IS que más se ha expandido es el de educación (mejoramiento de la cobertura de la matrícula en educación primaria), que ocupa el primer lugar, el de seguridad social el segundo lugar; a partir de 2006 es reforzado con la creación de la Misión Amor Mayor. El tercer lugar lo ocupa el sector salud y el cuarto vivienda, que aumenta notablemente entre 2010 y 2011, con la creación de la gran Misión Vivienda. En promedio, el gasto social como porcentaje del PIB durante este lapso alcanzó 19 por ciento, y muestra un incremento de alrededor de 10 puntos porcentuales desde 1998.

**Gráfico 4**  
**Gasto/inversión pública social total**  
**y por sectores sociales como % del PIB**  
**1998-2013**

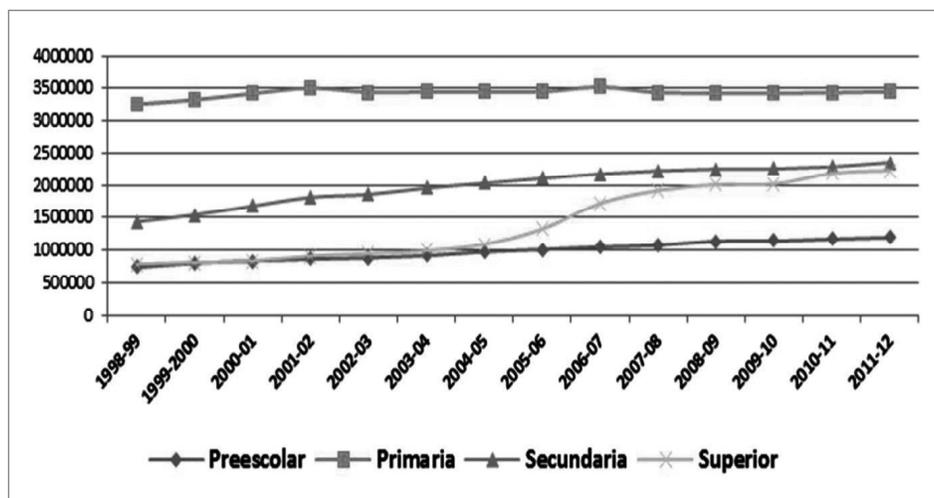


Fuente: Sistema integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación (sisov) <[www.sisov.mpd.gov.ve](http://www.sisov.mpd.gov.ve)>.

*Educación*<sup>16</sup>

La matrícula total por niveles educativos permite apreciar el acceso que tiene la población a este derecho. En todo el periodo se observa que las matrículas de educación preescolar y primaria han tenido muy poca variación. Se han incrementado las de educación secundaria y de educación superior en el lapso 2004-2005 (ver gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**Matrícula total por niveles educativos**  
**1998-2012**



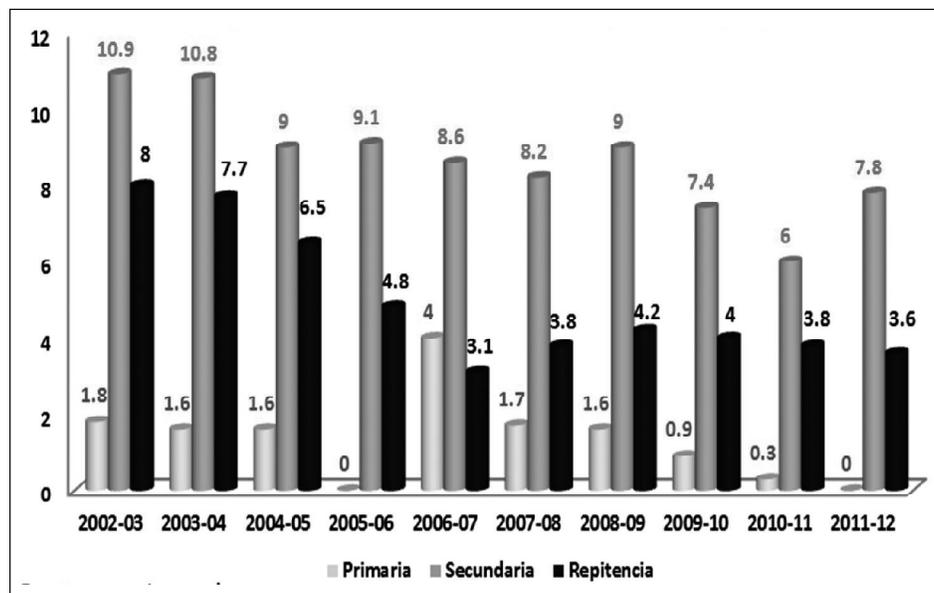
Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria <[www.mppeu.gob.ve](http://www.mppeu.gob.ve)>.

En cuanto a lo que puede observarse en el gráfico 6, las tasas de deserción y de repitencia por nivel educativo muestran una tendencia a la reducción. Como un logro importante destaca la reducción sostenida de las tasas de deserción en primaria y secundaria, y la reducción, a un poco más de la mitad, de la tasa general de repitencia. Es posible que esto haya tenido que ver con las misiones educativas que incorporan a estudiantes de sectores excluidos a la educación formal.

En este punto se hace necesario un comentario sobre la alfabetización. De acuerdo con los resultados del Censo de 2011, 4,9 por ciento de la población, de un total estimado de 28 millones 946 mil 101 personas, son analfabetas. Es decir, que un

<sup>16</sup> No incluye la matrícula de las misiones educativas y de otras modalidades de educación especial y de adultos.

**Gráfico 6**  
**Tasas de deserción por nivel educativo y tasa general de repitencia**  
**2002-2012 (porcentajes)**



Fuente: Sistema integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación (sisov) <[www.sisov.mpd.gov.ve](http://www.sisov.mpd.gov.ve)>.

millón 418 mil 350 venezolanos no accedieron a ninguna de las misiones creadas por el Ejecutivo para este fin (misiones Robinson I y II). Si bien el gobierno realizó un importante esfuerzo para disminuir la tasa de analfabetos, no alcanzó la meta pautada. Esto pese a que el 28 de octubre de 2005, a dos años de la creación y puesta en marcha de la Misión Robinson I, la UNESCO declaró a Venezuela territorio libre de analfabetismo porque había superado la meta del 4 por ciento exigida por este organismo, quedando solamente 0,1 por ciento de analfabetos. Según el gobierno, gracias a la Misión Robinson I, un millón 482 mil 543 venezolanos habían dejado de ser analfabetas. El Censo de 2011 desmintió estas cifras, y hoy Venezuela todavía tiene una tasa cercana al 5 por ciento de ciudadanos analfabetas (ver tabla 1).

### Salud

Se esperaba que el despliegue del conjunto de nuevos programas de atención primaria (Misión Barrio Adentro y sus diversos componentes) incidiera de manera significativa

**Tabla 1**  
**Tasas de alfabetización y analfabetismo**

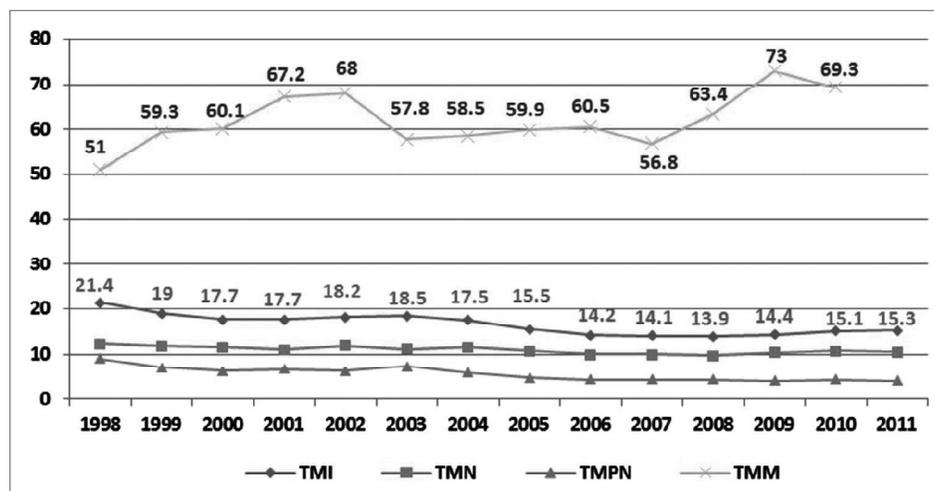
Año	Población	Tasa alfabetización (%)	Tasa analfabetización (%)	Analfabeto
1961	7869.460	55,2	44,8	3.525.518
1971	11.093.557	77,1	22,9	2.540.424
1981	15.515.285	86,0	14,0	2.172.139
1990	19.501.849	90,7	9,3	1.813.671
2001	24.631.900	93,6	6,4	1.576.441
2011	28.946.101	95,1	4,9	1.418.358

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

en la mejoría de los principales problemas de salud de las comunidades. Como puede observarse en el gráfico 7, la tasa de mortalidad infantil (TMI) (tasa x 1000 nacidos vivos registrados –nvr) ha venido decreciendo muy moderadamente, desde 2003, año de la creación de la Misión Barrio Adentro I. La tasa de mortalidad post-neonatal (TMPN) (muertes ocurridas entre 29 días y 1 año de nacido, y tiene que ver con la pobreza y la disponibilidad nutricional) es la que más ha descendido durante el periodo 1998-2011; sin embargo, se ha estancado en los 6 últimos años registrados. En promedio, esta tasa se ubica, durante estos años, en alrededor de 4 por ciento. La tasa de mortalidad neonatal (TMN) (hasta 28 días de nacido y está relacionada con la calidad del sistema de salud) presenta un ritmo de decrecimiento mucho menor. Desde 1999 hasta 2011 disminuye, en promedio, 1,9 puntos porcentuales, ubicándose en alrededor de 10 por ciento. La tasa de mortalidad materna (TMM) (tasa x 100.000 nvr) ha tenido, durante este periodo, un comportamiento ascendente que sorpresivamente baja, en casi 10 puntos, en 2003, para subir nuevamente a partir de 2004 y ubicarse, en 2010, último año de dato oficial publicado, en una cifra cercana al 70 por cada 100 mil nvr.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Según la Organización Panamericana de la Salud, Canadá, Estados Unidos, Guyana, Surinam y Venezuela fueron los únicos países de las Américas donde la mortalidad materna ha aumentado

**Gráfico 7**  
**Mortalidad infantil y materna**  
**1998-2011**



Fuentes: Sistema integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación (sisov) <[www.sisov.mpd.gov.ve](http://www.sisov.mpd.gov.ve)>; *Anuario de Mortalidad 2011* (2011); Ministerio para la Salud.

Algunos estudios reportan que desde el año 2006 las misiones en salud han reducido sus capacidades operativas y coberturas (Convite, 2007), evidenciando problemas severos de falta de insumos, equipos, personal médico, inseguridad y deterioro de la infraestructura, lo que ha obligado al gobierno a cerrar algunos servicios de atención médica y reestructurar la capacidad operativa de las misiones de salud. A finales de 2008, el Ejecutivo Nacional dictó medidas dirigidas a la centralización de los servicios de salud que habían sido transferidos por la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias de 1989, a 17 de los 24 estados. Asimismo, se observa un deterioro pronunciado de las condiciones laborales de los profesionales de la salud, aunado a una diáspora creciente de este personal hacia el exterior. La Organización Panamericana de la Salud (2012) señala que Venezuela redujo, entre 1990 y 2010, en 30 por ciento su número de médicos por cada 10 mil habitantes.

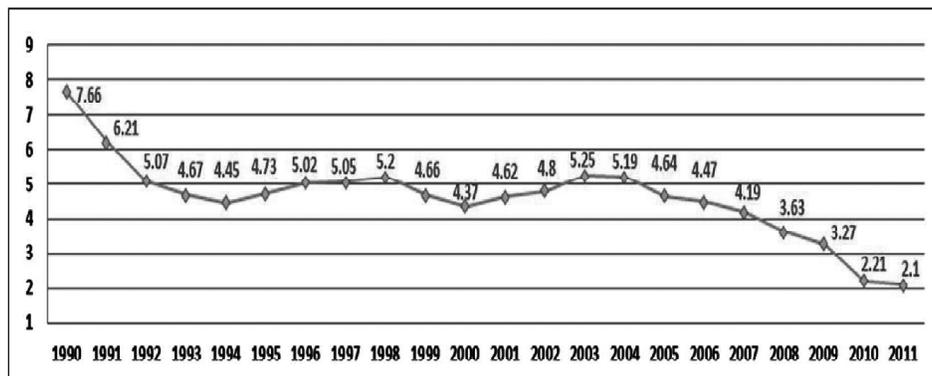
desde 1990. En los tres primeros países, la razón de muertes maternas es inferior a 80 por 100 mil nvr. En el continente americano esta tasa disminuyó en 40 por ciento entre 1990 y 2013, pero en Venezuela la tasa de mortalidad materna aumento 16 por ciento en este periodo. Ver <<http://www.who.int/reproductivehealth/publications/monitoring/maternal-mortality-2013>>. [consulta en mayo de 2014].

El comportamiento general de estos indicadores de salud muestra resultados muy moderados, lo que se traduce en una pobre efectividad y un bajo desempeño de los programas sociales de atención primaria instrumentados en el sector, muy especialmente de las misiones sociales de salud.<sup>18</sup>

### *Nutrición y soberanía alimentaria*

En términos globales y según datos publicados por el Instituto Nacional de Nutrición (2011), se percibe, a partir de 2005, una tendencia hacia la mejoría en la situación nutricional de la población menor de 5 años, luego de dos años de deterioro entre 2003 y 2004. Entre 1990 y 2011 hubo una reducción de 5.6 por ciento en la tasa de desnutrición infantil. Como fue mencionado, desde el año 2003 el régimen ha venido instrumentado varios mecanismos de distribución de alimentos, lo que ha permitido que esta tasa mantenga su tendencia hacia la baja. Desde 1990 hasta 2011 ha habido una reducción cercana al 62 por ciento.

**Gráfico 8**  
**Porcentaje de desnutrición infantil (menores de 5 años)**  
**1990-2011**



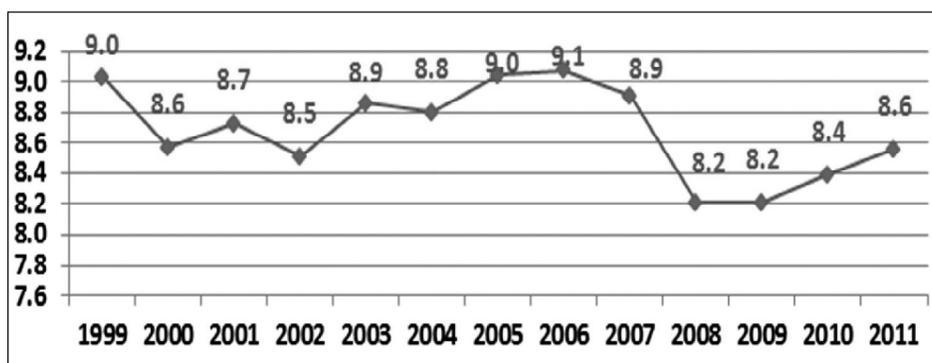
Fuente: Instituto Nacional de Nutrición (2012).

Por otro lado, el régimen no ha logrado mejorar el desempeño del indicador de los recién nacidos con bajo peso al nacer. Desde 1999 hasta 2011 el gobierno sólo

<sup>18</sup> Otros datos de interés que ilustran la situación de la salud aquí presentada son: a) Venezuela es el país con más adultos obesos de América Latina. La tasa de obesidad adulta se ubica en 31 por ciento (*Informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*, 2013); b) Venezuela es el tercer país de América Latina con altas tasas de embarazo temprano, 101

logró reducir esta tasa en 0,4 por ciento. Es decir, este indicador, que es altamente prevenible y que responde rápidamente a la intervención del Estado a través de políticas de atención primaria en salud, prácticamente se ha mantenido con el mismo comportamiento entre 2000 y 2011.

**Gráfico 9**  
**Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer**  
**1999-2011**



*Fuente:* Sistema integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación (sisov) <[www.sisov.mpd.gov.ve](http://www.sisov.mpd.gov.ve)>.

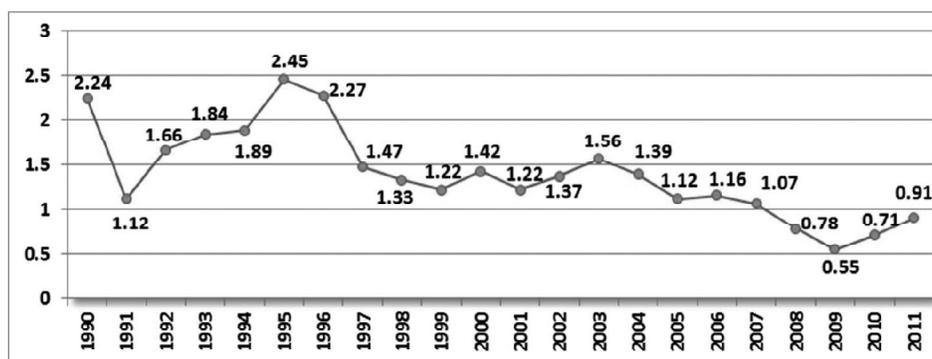
El índice de ingresos hospitalarios por causa de desnutrición grave en niños menores de 13 años ha bajado solamente 0,3 por ciento, desde 1999 hasta 2011, mientras que en la década anterior (1990-1998) éste había bajado en casi un punto porcentual.

El régimen anuncia continuamente la importación de cuantiosas toneladas de alimentos<sup>19</sup> (ello a pesar de la política de expropiaciones de empresas dedicadas a la agroalimentación, producción de alimentos y de tierras en estado de producción) que distribuye a través de la red de la Misión Mercal a precios subsidiados, una gran parte de los principales productos de la canasta básica, mejorando así la forma del acceso de los sectores populares a estos bienes. Sin embargo, al mismo tiempo el

nvr por cada mil mujeres en edades comprendidas entre 15-19 años (Fondo de Población de la Organización de las Naciones Unidas, 2012), y c) según los últimos datos publicados por el Banco Central de Venezuela al cierre del mes de marzo de 2014, había una escasez de medicinas cercana a 50 por ciento.

<sup>19</sup> El Ministro de Alimentación anunció en 2013 la importación de más de 700 mil toneladas de alimentos (*El Universal*, 30 de mayo de 2013).

**Gráfico 10**  
**Porcentaje de ingresos hospitalarios pediátricos por desnutrición grave 1990-2011**



*Fuente:* Sistema integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación (sisov) <[www.sisov.mpd.gov.ve](http://www.sisov.mpd.gov.ve)>.

régimen favorece la dependencia alimentaria, puesto que alrededor de 70 por ciento de los productos de origen agrícola que se consumen en el país son importados (*El Nacional*, 27 de noviembre de 2009). Asimismo, como la mayor parte de los productos que se venden en Mercal son importados. Ello se ve afectado debido a la alta inflación, lo que impacta negativamente en el acceso de la población de menores recursos a muchos de los productos de la canasta alimentaria que se venden a través de esta red. El índice de escasez se ubicó en 29,4 por ciento –pronunciada escasez de alimentos básicos, marzo de 2014, según cifras emitidas por el Banco Central de Venezuela.<sup>20</sup> Esta red de distribución masiva de alimentos ha venido perdiendo espacio<sup>21</sup> y presenta numerosas fallas en la oferta de productos, en su infraestructura y mucha corrupción.

### *Vivienda*

Los indicadores de vivienda expresan que hubo un leve aumento en la construcción de viviendas entre 2005 y 2007, en comparación con el periodo 1999-2004. El registro promedio anual de viviendas construidas en el país, entre 1999 y 2014, parece haber sido el más bajo de todas las gestiones gubernamentales habidas desde finales de los sesenta (Urdaneta y Grisanti, 2011). Según datos oficiales, entre 1999

<sup>20</sup> En diciembre de 1998 el índice de escasez de alimentos era 1,6 por ciento. Desde principios de 2014, el Banco Central de Venezuela no publica este índice.

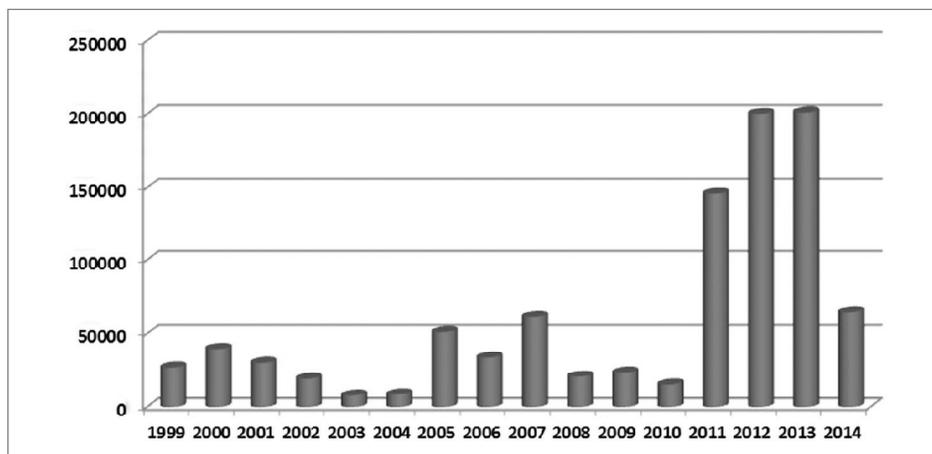
<sup>21</sup> Según la Encuesta de Seguimiento al Consumo de Alimentos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2014), la participación de Mercal en la venta de alimentos básicos se redujo 25 por ciento en 9 años (2005-2013). Ver <[www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve)> [consulta: julio de 2015].

y 2014 fueron construidas 951 mil 980 viviendas, y más de un tercio de éstas se culminaron entre 2012 y 2014, producto de la creación, en 2011, de la Gran Misión Vivienda Venezuela, cuyo objetivo fue dar respuesta al alto déficit de viviendas. En promedio, durante este periodo se construyó un promedio de 59 mil 499 unidades habitacionales por año. Al respecto, el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) señala que esta Misión fue

utilizada por el Ejecutivo Nacional de manera proselitista-electoral, violando el principio constitucional de no discriminación. Entre 2012 y 2013 fue usada en, por lo menos, 23 oportunidades para beneficiar candidaturas del Partido Socialista Unido de Venezuela. 88 de los casos documentados se registraron en la campaña electoral para alcaldes, correspondientes a las elecciones del 8 de diciembre de 2013, mientras que 15 casos correspondieron a la campaña para gobernadores de las elecciones del 15 de diciembre de 2012 (2014:309).

Además del señalamiento anterior, se han producido otros que apuntan a que esta Misión ha desatendido la mayoría de las normativas y ordenanzas urbanas, así como también las técnicas básicas de la construcción. Estas viviendas carecen de inspección, tienen dificultades en el acceso a los servicios y confrontan problemas graves de inseguridad, robos y homicidios. La construcción de viviendas públicas ha perdido impulso debido a la falta o escasez de materiales como cemento, cabillas y otros materiales.

**Gráfico 11**  
**Número de viviendas construidas por el Estado venezolano**  
**1999-2014**



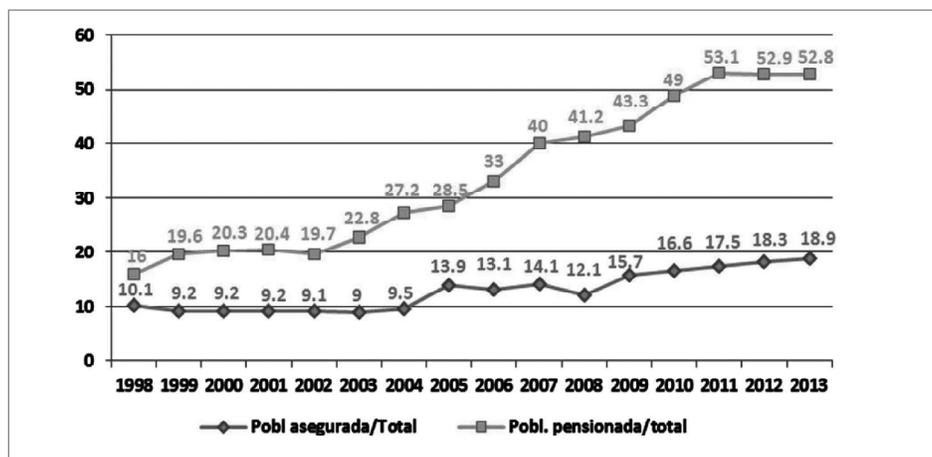
*Fuente:* Memoria y Cuenta del Ministerio de Vivienda y Habitat, varios años.

En todo caso, la política hacia el sector vivienda presenta rezagos importantes si se analiza en el conjunto del periodo. Como se observa en el gráfico 11, es a partir de 2011, con la creación de la Gran Misión Vivienda, cuando las cifras presentan variaciones importantes hacia el alza.

### *Seguridad social*

Desde el año 2005 ha habido un leve pero sostenido incremento de la cobertura de la población asegurada, alcanzando en 2013, última cifra oficial publicada, una cobertura de 19 por ciento de la población total del país, lo que significa un aumento de aproximadamente 10 puntos porcentuales en 15 años (1999-2013), no lográndose aún la cobertura universal que contempla la Constitución de 1999. Por otro lado, aun cuando no se ha aprobado la Ley que regula al sistema de pensiones de vejez, éste mantiene su tendencia hacia el aumento de la cobertura que, conjuntamente con la Misión en Amor Mayor, integra un componente significativo de pensiones no contributivas. El gobierno ha realizado pagos oportunos a los pensionados y a los jubilados y ha aumentado el número de las personas incorporadas al sistema de pensiones de grupos de la población de 60 años y más, e igualó el monto de la pensión al salario mínimo. El gráfico 12 muestra el crecimiento de casi 38 por ciento de la cobertura de la población pensionada de 60 años y más entre 1998 y 2013.

**Gráfico 12**  
**Población asegurada con respecto a la población total**  
**y pensionada por vejez respecto a la población de 60 y + años**  
**1998-2013**



*Fuente:* Sistema integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación (sisov) <[www.sisov.mpd.gov.ve](http://www.sisov.mpd.gov.ve)>.

El sistema de seguridad social presenta una baja cobertura en lo que tiene que ver con las pensiones de invalidez o incapacidad. Desde finales de 2012, el sistema viene confrontando problemas para ampliar el número actual de pensionados.<sup>22</sup> Existe un déficit significativo de cobertura y vacíos en cuanto a la instrumentación de programas de seguridad social en materia de desempleo y paro forzoso. Por último, el sector informal no fue incluido en este sistema de pensiones.

### *Violencia/tasa de homicidio*

La debilidad del Estado de Derecho se manifiesta en numerosas denuncias por violaciones a los derechos humanos. Cobran relevancia las violaciones a los profesionales del periodismo.<sup>23</sup> PROVEA (2013) menciona un retroceso significativo en la vulneración del derecho a la vida, lo que incluye las ejecuciones por parte de funcionarios de diferentes organismos de seguridad del Estado, altos índices de asesinatos en las cárceles, incremento continuo de la tasa de homicidios y persistencia de sicariatos y secuestros, especialmente contra miembros de organizaciones sindicales, evidenciando una falta de políticas públicas efectivas dirigidas hacia este gravísimo problema.

Las administraciones bolivarianas han minimizado la importancia de este problema y hasta manifestaron que la inseguridad era un asunto de percepción y no de manifestaciones reales del fenómeno de la violencia. Las autoridades nacionales, hasta finales del año 2012, habían lucido más que indiferentes ante este problema. El tema de la inseguridad fue mencionado, por primera vez, durante la campaña presidencial de Chávez en octubre de 2012, hasta ese momento este álgido tema había sido invisibilizado en los discursos presidenciales. En los tres últimos años el Ejecutivo ha centralizado aún más las decisiones en esta materia, implementa numerosos operativos con resultados exiguos y ha llegado al punto de proponer que las propias comunidades asuman su propia vigilancia y defensa.

<sup>22</sup> Según información del Coordinador de Derechos Humanos para la Defensa de Pensionados, Jubilados, Adultos Mayores y Personas con Discapacidad, Edgar Silva, desde marzo de 2014 no se está dando el beneficio a los solicitantes de una pensión de vejez o de incapacidad. Declaró que: "funcionarios del IVSS han señalado que el Ejecutivo no tiene recursos suficientes para ampliar el número actual de pensionados y la Misión en Amor Mayor, desde octubre del año pasado, no está dando pensiones" (Ana Díaz, *El Nacional*, 5 de agosto de 2014).

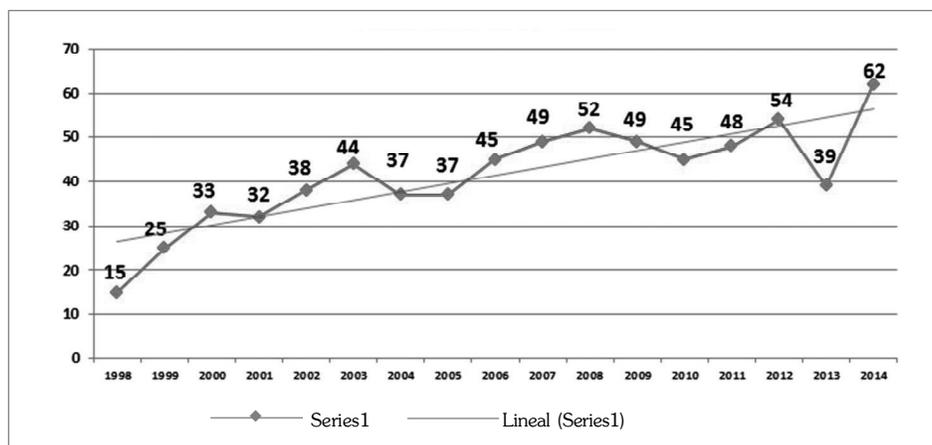
<sup>23</sup> Mención aparte merece el no acatamiento, por parte del Estado, de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en lo que tiene que ver con la persistencia de obstáculos a la actividad de organizaciones y activistas de derechos humanos y ante la persecución a los profesionales del periodismo, miembros de Organizaciones No Gubernamentales, entre otros. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa de Venezuela reportó 195 agresiones por parte de organismos de seguridad del Estado contra trabajadores de la prensa durante el ciclo de protestas estudiantiles iniciado el 12 de febrero y hasta el 15 de mayo de 2014 (*El Nacional Web*, 16 de mayo de 2014).

En los últimos 16 años (1998-2014), la violencia ha cobrado la vida de miles de venezolanos. La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes pasó de 15 homicidios por cada 100 mil habitantes en 1998 a 62 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2014.<sup>24</sup> De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, se puede hablar de epidemia de homicidios cuando asesinan a 10 ciudadanos por cada 100 mil habitantes. Desde finales de la década de los noventa Venezuela supera estas tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes.<sup>25</sup>

La creciente descomposición de la convivencia ciudadana no es solamente producto de vacíos de políticas públicas en materia de seguridad, lo cual evidentemente contribuye a ello. Es también el resultado de quitarles la voz a los ciudadanos, de

ESTUDIOS LATINOAMERICANOS, NUEVA ÉPOCA, NÚM. 38, JULIO-DICIEMBRE, 2016, PP. 115-143.

**Gráfico 13**  
**Tasa de homicidios por 100 mil habitantes**  
**1998-2014**



*Fuente:* Memoria y Cuenta del Ministerio del Interior y Justicia. La tasa de 2014 fue declarada por la Fiscal General de la República ante el Comité de la ONU, 30 de junio de 2015.

<sup>24</sup> El Informe del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal del año 2014, realizado por la asociación civil mexicana, Seguridad, Justicia y Paz, reveló que 4 de las 50 ciudades más violentas del mundo están en Venezuela. El reporte sitúa la tasa de homicidios por 100 mil habitantes de Caracas en el segundo lugar (115 mil 98), superada por la de San Pedro Sula en Honduras (171 mil 20). El Informe concluye que Honduras, Venezuela, México y Brasil son los países con más problemas de violencia del mundo. Llama la atención que de las 50 ciudades más violentas sólo siete no pertenecen a la región latinoamericana.

<sup>25</sup> Desde 1998, el crecimiento de la tasa de homicidios ha sido vertiginoso. Las cifras oscilan entre 11 mil y 25 mil venezolanos muertos por violencia en un año. Véase, para más detalle, Abadí (2014).

abusos de poder, irrespeto a las leyes y a las instituciones. El discurso del régimen promueve la confrontación entre los ciudadanos y crea una cultura de desconfianza.

Lo que se creía que era una de las pocas políticas positivas anunciadas por el régimen que estaba orientada a lograr el desarme de la población (Ley para el control de armas, municiones y desarme): “Menos armas, más vida”, era uno de los lemas de la campaña por el desarme, sin embargo, en paralelo, los principales voceros del gobierno tienen un discurso beligerante e intolerante. Un lenguaje cargado de expresiones de guerra, pues se promueve la organización de civiles para adiestrarlos en el uso de las armas. En un discurso reciente, el presidente Maduro anunció la creación de milicias obreras y la medida inconstitucional de que los componentes de la Fuerza Armada realicen labores de seguridad ciudadana. Se camina hacia una progresiva militarización de la sociedad y de las instituciones del Estado.

### *Pobreza*

En cuanto al comportamiento de la pobreza durante este periodo, lo primero que se constata es que el número de hogares pobres, medido por necesidades básicas insatisfechas, ha venido disminuyendo muy lentamente, presentando desde 1997 y hasta 2013, una reducción de casi 9 por ciento. En otras palabras, se ha avanzado muy poco en la erradicación estructural de la pobreza, aunque el crecimiento económico, así como las transferencias directas por vía de las misiones sociales y otros subsidios a la alimentación, mejoraron la situación de ingreso de muchas familias.<sup>26</sup> Por ello, la variación de las cifras de pobreza, medida por línea de ingreso, muestra, a partir de 2003, una marcada tendencia hacia la baja hasta 2007. A partir de este año, el ritmo descendiente disminuye y se estanca hasta 2012, cuando comienza de nuevo a subir exhibiendo, en 2013, una cifra de pobreza cercana a la de 2007 ([www.ine.gov.ve/pobreza/NBIhoagres.asp](http://www.ine.gov.ve/pobreza/NBIhoagres.asp)), mayo de 2014).<sup>27</sup>

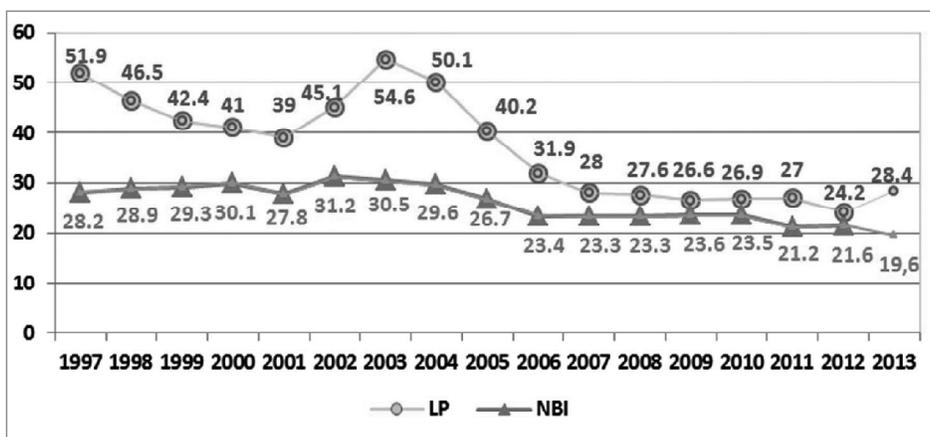
A partir del *boom* petrolero de los años 2003-2004 es cuando las cifras de pobreza presentan reducciones importantes respecto a los años anteriores, ello evidencia la

<sup>26</sup> Ponce (2012) señala que todas las necesidades a las que alude el método de las necesidades básicas insatisfechas descienden entre 1990 y 2011: “(...) la tendencia presenta diferencias si la analizamos en forma comparada. Entre los años 1990-2001 las mayores reducciones se observan en la alta dependencia económica, las viviendas inadecuadas y la asistencia escolar, en orden de importancia. Por su parte, en los años que transcurren entre el 2001 y el 2011 las mayores disminuciones se registran en el acceso a los servicios de saneamiento básico (agua potable y eliminación de excretas) y el hacinamiento crítico respectivamente”.

<sup>27</sup> Según el INE, en 1997 el número de hogares en situación de pobreza por necesidades básicas insatisfechas era de un millón 286 mil 972, en 2013 de un millón 407 mil 606. El número de hogares pobres por ingreso para el primer semestre de 1997 era 2 millones 452 mil 958, y para el primer semestre de 2013 de 2 millones 51 mil 174.

alta dependencia que tiene la mejoría en el ingreso de los sectores más pobres con el aumento del precio del petróleo.<sup>28</sup> Las últimas cifras oficiales reportadas sobre pobreza, medida por línea de ingreso de 2013, revelan un proceso de regresión en la lucha contra la pobreza.<sup>29</sup>

**Gráfico 14**  
**Total de hogares en situación de pobreza**  
**por línea de pobreza (LP) y nivel básico de ingresos (NBI)**  
**1997-2013**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística <www.ine.gob.ve>.

En todo este periodo, las administraciones bolivarianas han implementado un conjunto de estrategias y programas sociales inclusivos con el objetivo de reducir la pobreza. Ello se ha realizado en el marco de una coyuntura internacional de altos precios del petróleo, lo que le ha permitido al régimen contar con cuantiosos recursos financieros destinados al cumplimiento de estos objetivos. La superación de la pobreza se basa casi exclusivamente en la implementación de programas de subsidios a la población y que presentan problemas de sustentabilidad. La mayoría de estos programas son

<sup>28</sup> La CEPAL, en sus estadísticas que publica periódicamente sobre el desarrollo económico y social de los países de la región, señala que Venezuela exhibía, para el año 2011, cifras de pobreza extrema mayores que la que presentaban Argentina (1,9), Brasil (6,1), Chile (3,1), Uruguay (1,1), Perú (6,3) o Colombia (10,7 por ciento). Los países que están sustantivamente peor que Venezuela son Bolivia (22,4), Nicaragua (29,5) y Paraguay (28,0).

<sup>29</sup> El régimen, hasta la fecha de la publicación de este artículo, no ha divulgado las cifras de pobreza del año 2014.

difícilmente evaluables y presentan alta corrupción. Las cifras de la pobreza evidencian cuatro aspectos: 1) los sucesos habidos durante los años 2001-2002 ocasionaron un retraso significativo en la lucha contra la pobreza; 2) el gobierno nacional redujo significativamente la pobreza entre los años 2004 y 2007, posiblemente ello se debió a la combinación de los efectos de las misiones sociales con el *boom* petrolero; 3) un estancamiento del ritmo de la reducción de la pobreza desde 2007 y hasta 2012, y 4) el incremento de la pobreza a partir de 2013 debido a la combinación de recesión económica con alta inflación, lo que hace que se hayan revertido muchos de los avances habidos en esta materia.

### Comentarios finales

A pesar del gran esfuerzo comunicacional de las administraciones del presidente Chávez en imponer una matriz de pensamiento dirigida a difundir, de manera exagerada, sus logros y avances sociales, lo que en realidad se observa es que la intervención social, durante estas gestiones, presenta resultados diversos y combinados. En todo caso, no son avances excepcionales en cuanto a los resultados de la intervención social histórica del Estado venezolano como se ha querido mostrar. Se observan logros en algunos aspectos, estancamiento o retroceso en otros, así como también se evidencian dificultades para la sostenibilidad en el tiempo de algunos de los avances sociales obtenidos a lo largo de estos años. La mejora de las cifras de la pobreza medida por ingresos, hasta 2012, está relacionada con la favorable situación económica derivada de la bonanza petrolera que se inició a mediados de 2003. Esto podría extenderse al resto de los indicadores, por lo que podría decirse que estas mejorías son vulnerables en razón de su dependencia con los precios del petróleo. En resumen, se podría afirmar que el desempeño institucional en lo social del Estado venezolano durante este periodo ha sido más bien pobre.

Aunque en el marco de la polarización política hay sectores que se niegan a reconocer logros sociales puntuales habidos durante las administraciones bolivarianas, aquí hemos ilustrado varios avances importantes durante esta etapa como: el aumento del gasto social, la mejora de la matrícula educativa, el aumento de la cobertura y del monto de las pensiones de vejez. Pero, así como es inapropiado e innecesario negar esos avances que en nada justifican el acentuado autoritarismo del régimen político chavista, también debe apuntarse que estos logros sociales tienen muy claros antecedentes en la evolución del Estado Social venezolano en las décadas anteriores y, en sentido estricto, no son avances de carácter excepcional.

Por otra parte, el extremo descuido en cuanto a la calidad institucional de la gestión en el sector social durante la última década y media del siglo *xxi* ha instaurado una acrecentada tendencia a la ineffectividad de la intervención social del Estado: se ha

agravado la desprofesionalización de la administración pública; se ha emprendido, sobre todo en los siete últimos años, una nociva re-centralización político-administrativa; se han acentuado la sub-planificación y la sub-evaluación de la gestión de los programas sociales, lo que implica un grave proceso de deterioro institucional, ha habido sub-registros, inexactitud, contradicciones y retrasos de las estadísticas oficiales. A lo anterior se añaden cambios en los criterios de medición, lo que dificulta la construcción de series de tiempos que hagan posible los análisis comparativos. Por otro lado, el país no cuenta con fuentes de información social independientes que permitan contrastar la información oficial. Así, el importante esfuerzo fiscal que se ha realizado deja un muy debatible balance sobre su efectividad.

En medio de la promoción sobre los extraordinarios logros que estas administraciones le atribuyen a las misiones sociales, a medida que se ha ido diluyendo el inmenso entusiasmo popular que ellas despertaron en sus inicios (2003-2004) se han ido develando también sus graves limitaciones. Todas las misiones han sufrido importantes disminuciones de sus coberturas. Algunas, como la Misión Barrio Adentro (salud), siguen dependiendo de manera extrema del apoyo cubano para su funcionamiento, al tiempo que el sector tradicional de salud sufre una crisis muy acentuada. Misión Mercal (distribución de alimentos a bajo costo) es un programa que goza de popularidad pero su costo-efectividad es muy discutible por los altos subsidios indirectos, la inadecuada focalización y la alta corruptibilidad que caracteriza a ese tipo de mecanismo. Las misiones educativas (Robinson, Ribas y Sucre) presentan graves problemas de calidad que han generado, de acuerdo a las imprecisas cifras oficiales, problemas de deserción. Por otro lado, tiende a supeditarse el empleo de los egresados de estas misiones a los organismos gubernamentales por razones clientelares y no técnicas, lo que desmejora potencialmente el ya tradicionalmente débil servicio público venezolano. En suma, las misiones sociales, que buscaron responder a relevantes problemas sociales de la población, requieren de una redefinición importante.

Pero además, en medio de la gran bonanza petrolera que contribuyó tan centralmente al aumento del gasto social y a la mejora de algunos indicadores, se llega al punto en el que —a pesar de que Venezuela destina cerca de 20 por ciento de su PIB al gasto social— siguen presentándose déficits muy graves en esta materia. Cerca de la mitad de los adolescentes en edad de estudiar educación media ha desertado. Cerca de la mitad de la población de más de 60 años carece de pensiones de vejez. Cerca de la mitad de la Población Económicamente Activa trabaja en la economía informal y más de la mitad está desvinculada de contribuciones a la seguridad social. La calidad de los servicios de salud y de educación “convencionales” ha seguido deteriorándose. Las cifras de pobreza medida por NBI, asociadas más directamente con la gestión social, tienden a estancarse, mientras las cifras de pobreza medida por ingreso tienden a subir. Y el país no parece poder avanzar sostenidamente hacia un cambio social

fecundo en medio de los profundos desacuerdos y restricciones al crecimiento y desarrollo que están asociados al estatismo y al autoritarismo.

Los cambios y mejoras sociales registrados en Venezuela a partir de 2004 fueron, en gran parte, producto de la redistribución del ingreso petrolero a través de mecanismos tradicionales más que el resultado de un esfuerzo por definir una política social con carácter universal y de inclusión, insertada en una visión de desarrollo social integral.

### Bibliohemerografía

- ABADÍ, Anabella (2014), *Muertes por violencia en Venezuela comparadas con el mundo*. Dirección URL: <www.prodavinci.com>, [consulta: 11 de enero de 2014].
- ALVARADO, Neritza (2004), “Pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las misiones sociales (2003-2004)”, en *Fermentum*, Mérida, Venezuela, núm. 39, enero-abril.
- ALVARADO, Neritza (2013), “Teoría y praxis de la política social venezolana, 2003-2009”, en J. ARZATE, T. MAINGON y N. ALVARADO (coordinadores), *Políticas sociales en Iberoamérica. Entre la precariedad social y el cambio político*, México, Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- APONTE, Carlos (2006), “El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada”, en *Cuadernos del CENDES*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, núm. 63, septiembre-diciembre.
- APONTE, Carlos (2007), “Evaluación de impacto y misiones sociales: una aproximación general”, en *Fermentum*, Mérida, Venezuela, núm. 48, enero-abril.
- APONTE, Carlos (2010), “El gasto público social durante los periodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009”, en *Cuadernos del CENDES*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, núm. 73, enero-abril.
- APONTE, Carlos (2012), *La situación social de Venezuela: balance y desafíos*, Caracas, ILDIS.
- APONTE, Carlos y T. MAINGON (2010), “El Estado social en Venezuela: treinta años de cambios y continuidades (1980-2010)”, en *Política y Gestión*, Buenos Aires, Universidad de San Martín, núm. 12, diciembre.
- CONVITE/OBSERVATORIO COMUNITARIO POR EL DERECHO A LA SALUD (2007), *Informe sobre el derecho a la salud en Venezuela 2007. Situación del derecho a la atención sanitaria*, Caracas, Editorial Convite A. C.
- D’ELIA, Yolanda (coordinadora) (2006), *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, Caracas, ILDIS.
- D’ELIA, Yolanda y T. MAINGON (2010), “Balance de lo social en las prácticas del gobierno bolivariano”, en F. RAMOS, C. ROMERO y H. RAMÍREZ (editores), *Hugo Chávez: una década en el poder*, Bogotá, Colombia, CEPI/Observatorio de Venezuela/Universidad del Rosario.

- DÍAZ POLANCO, Jorge (2014), "Evaluación de las misiones durante el régimen de Hugo Chávez: obstáculos, alcances y resultados con base en el caso de la Misión Barrio Adentro", en Aki SAKAGUCHI (editora), *Venezuela under Chavez's Administration*, Chiba, Japan, Institute of Developing Economies, JETRO.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2014), *Encuesta de seguimiento al consumo de alimentos (ESCA), Informe semestral. Segundo semestre 2012 al primer semestre 2014*, Caracas, Gerencia General de Estadísticas Sociales y Ambientales, Gerencia de Estadísticas Sociales, Coordinación de Estadísticas de Seguimiento al Consumo, Instituto Nacional de Estadística, agosto.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (s/f), *Información estadística*. Dirección URL: <www.inn.gov.ve>, [consulta: 30 de junio de 2014].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (s/f), *Resumen de indicadores sociales 1998-2009*. Dirección URL: <www.ine.gov.ve>, [consulta: 28 de mayo de 2014].
- INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICIÓN (2012), *Las políticas alimentarias y nutricionales en la revolución bolivariana. Perfil nutricional 2011*. Dirección URL: <www.inn.gov.ve>, [consulta: 25 de junio de 2014].
- MAINGON, Thais (2004), "Política social en Venezuela: 1999-2003", en *Cuadernos del CENDES*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, núm. 55, enero-abril.
- MAINGON, Thais (coordinadora) (2006), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, Caracas, ILDIS/CENDES/UNFPA.
- MINISTERIO PARA LA SALUD (2013), *Anuario de mortalidad 2011*, Caracas, Venezuela.
- MOLINA, José Enrique (2008), "Ideología, Clientelismo y Apoyo Político en las Elecciones Presidenciales de 2006", en *Cuestiones Políticas*, Maracaibo, Venezuela, 24/40.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2012), *Salud en Sudamérica: panorama de la situación de salud y de las políticas y sistemas de salud*, Washington D. C.
- PENFOLD, Michael (2007), "Clientelism and Social Funds: Empirical Evidence from Chávez's Mission Programs", en *Latin American Politics and Society*, 49/4.
- PONCE, María Gabriela (2012), "Los cambios de la pobreza en Venezuela a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas. Censos Nacionales de Población y Vivienda 1990-2011", en *Temas de Coyuntura*, Caracas, UCAB, núm. 66, diciembre.
- PROGRAMA VENEZOLANO DE EDUCACIÓN-ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS/PROVEA (2014), *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual, enero-diciembre 2013*, Caracas. Dirección URL: <www.provea.org>, [consulta: 25 de junio de 2014].
- PROGRAMA VENEZOLANO DE EDUCACIÓN-ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS/PROVEA (2015), *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual, enero-diciembre 2014*, Caracas. Dirección URL: <www.provea.org>, [consulta: 20 de julio de 2015].

SISOV (SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DEL MINISTERIO DE DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN), Caracas. Dirección URL: <[www.sisov.mpd.gob.ve](http://www.sisov.mpd.gob.ve)>, [consulta: 27 de julio de 2015].

URDANETA, Graciela y Jessica GRISANTI (2011), “La vivienda en números”, en *Debates*, IESA, Caracas, XVI, núm. 2, abril-junio.

Recibido: 23 de septiembre de 2015

Aprobado: 25 de marzo de 2016