



INFORME

El declive del Estado Social en Venezuela y su incidencia en los derechos humanos (2013-2022)

Investigadores:

Carlos Aponte Blank

Lisette González

Pilar Desirée González

Agosto
2023





El declive del Estado Social en Venezuela y su incidencia en los derechos humanos (2013-2022)

ISBN: XXX

Deposito Legal: XXX

Hecho el depósito que indica la ley

Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA)

Boulevard Panteón, Puente Trinidad a Tienda Honda.

Edificio Centro Plaza Las Mercedes, PB, Loc. 6. Parroquia Altagracia.

Municipio Libertador. Caracas - Venezuela. AP 1010-A

Teléfonos: (0212) 860 66 69/ 8621011 / 8625333

Correo electrónico: coordinación.general@derechos.org.ve

Sitio Web: www.provea.org

Rif. J-00309122-7

El contenido de esta obra puede ser citado y difundido por cualquier medio.

Agradecemos citar la fuente



Contenido

Resumen ejecutivo	6
Introducción.....	8
EL ESTADO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: UNA BREVE REVISIÓN CONCEPTUAL.....	10
EL CONTEXTO DEL DECLIVE DEL ESTADO SOCIAL EN VENEZUELA.....	15
La incidencia de las sanciones colectivas en la debacle venezolana.....	20
EL DECLIVE EXTREMO DEL ESTADO SOCIAL DURANTE EL GOBIERNO DE MADURO (2013-2021): una exploración sobre la involución histórica del Gasto Público Social.	24
El Gasto Social del Sector Público entre 2004 y 2021	28
Indicios analíticos de interés sobre el GPS en la Ley de Presupuesto del 2022.....	34
La dimensión y variación de los egresos sociales.	36
ESTADO SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS.....	41
Consideraciones finales.....	46
Referencias bibliográficas	50

Resumen ejecutivo

El retroceso venezolano ha repercutido en lamentables resultados económicos y sociales como la Emergencia Humanitaria Compleja instaurada en el país desde el 2015, caracterizada por la involución del Estado Social, entre otros aspectos.

En ese sentido, la pérdida de capacidad estatal es observable en diversos ámbitos: situación de la infraestructura básica, vialidad, funcionamiento del sistema de justicia, entre otros. Pero donde más claramente se ve el deterioro es en el área social. Actualmente Venezuela cuenta con un Estado social extraordinariamente menguado, hiperinformalizado, con una presencia bastante nebulosa producto de la precariedad en su infraestructura, insumos, presupuestos, remuneraciones, así como en la decreciente cantidad y capacidad técnica del personal.

En un marco de colapso económico y de descenso del ingreso petrolero, junto con el declive del Estado social, se produce un empobrecimiento masivo y se forma la EHC que se expresa en la abrumadora caída de indicadores claves de salud, nutrición y hasta en la esperanza de vida.

En este texto comenzaremos por presentar la definición de Estado Social y su revisión conceptual. En segundo lugar, abordaremos el contexto económico y petrolero desde 2013, en el que trataremos puntualmente sobre la incidencia de las sanciones económicas generales. Luego, trataremos sobre el declive del Estado social en Venezuela mediante una exploración centrada en el derrumbe del Gasto Público Social.

El trabajo continúa con una panorámica sobre los derechos humanos en el marco de la precariedad del Estado social

y de su grave contexto. Por último, cerraremos con unas consideraciones finales en las que incluimos unas recomendaciones para la acción pública.

Con base en lo anterior, se propone que el Estado venezolano debe basar el diseño de las políticas sociales en una perspectiva más amplia orientada al desarrollo, rendición de cuentas y políticas públicas enfocadas en derechos humanos, como algunos elementos transversales que incida en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población.

Introducción

En este trabajo caracterizaremos sucintamente el declive extremo que sufrió el Estado social venezolano en la última década. Se trata de una involución que no tiene precedentes en la historia del Estado Social en América Latina, historia que se inició a principios del siglo XX en algunos países de la región. El extraordinario retroceso venezolano ha repercutido en lamentables resultados económicos-sociales como la Emergencia Humanitaria Compleja (EHC) instaurada en el país desde el 2015 en adelante.

La EHC se caracteriza porque no ha sido originada por ninguna guerra ni por alguna catástrofe natural. Es producto del deterioro e incapacidad político-institucional de un régimen que dilapidó gran parte de la pasajera fortuna generada por el inmenso caudal de recursos provenientes del petróleo sobre todo entre los años 2004 al 2014. Es un caso de destrucción económico-social excepcional, en el sentido estricto de la palabra. Y es bueno anticipar, aunque lo volveremos a abordar en el texto, que la EHC precede con mucho a las polémicas sanciones económicas generales en materia financiera y comercial adoptadas por los Estados Unidos, cuyas repercusiones más graves se producen básicamente a partir de inicios del 2019.

La pérdida de capacidad estatal es observable en diversos ámbitos: situación de la infraestructura básica, vialidad, funcionamiento del sistema de justicia, entre otros. Pero donde más claramente se ve el deterioro es en el área social. Actualmente Venezuela cuenta con un Estado social extraordinariamente menguado, hiperinformalizado, con una presencia bastante nebulosa producto de la precariedad en su infraestructura, insumos, presupuestos, remuneraciones, así como en la decreciente cantidad y capacidad técnica del personal.

En un marco de colapso económico y de descenso del ingreso petrolero, junto con el declive del Estado social, se produce un empobrecimiento masivo y se forma la EHC que se expresa en la abrumadora caída de indicadores claves de salud, nutrición y hasta en la esperanza de vida.

En este texto comenzaremos por presentar la definición de Estado Social y su caracterización en el marco latinoamericano. En segundo lugar, abordaremos el contexto económico y petrolero desde 2013, en el que trataremos puntualmente sobre la incidencia de las sanciones económicas generales. Luego, trataremos sobre el declive del Estado social en Venezuela mediante una exploración centrada en el derrumbe del Gasto Público Social.

El trabajo continúa con una panorámica sobre los derechos humanos en el marco de la precariedad del Estado social y de su grave contexto. Por último, cerraremos con unas consideraciones finales en las que incluimos unas recomendaciones para la acción pública.



1. EL ESTADO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: UNA BREVE REVISIÓN CONCEPTUAL.

El Estado social en este trabajo es concebido como un sub-sistema institucional estatal destinado a desarrollar la política social. La política social (que es pública, pero no siempre solamente estatal) provee bienes y servicios prioritaria y directamente orientados a mejorar las condiciones sociales y socio-económicas de vida de la población o de grupos significativos de esta.

Esta definición del Estado social, que la combina estrechamente con la de política social, implica que ese sub-conjunto estatal se forma cuando esta política ha cobrado relevancia en la acción del Estado, superando un umbral básico (que se acuerde para el análisis) dentro de su gestión organizacional, jurídica, fiscal/financiera e ideológico-comunicacional

Hay que destacar que la política social no debe ser entendida como cualquier política hacia la sociedad (esto correspondería a la idea general de política pública), sino como uno de los tipos de políticas públicas y, especialmente, en este análisis, como uno de los tipos de políticas estatales. La política social se diferencia de otros tipos de política del Estado como las de: economía; infraestructura general; defensa; seguridad personal; administración de justicia; relaciones exteriores; ambiente: por citar algunas de las relevantes¹.

¹. Los párrafos anteriores retoman ideas de Aponte Blank, C. (2012). ¿Estado social o Estado de Bienestar en América Latina?. en http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_ac/article/view/3341/3194

A partir de lo propuesto por Andrenacci y Repetto (2006)⁶ nos hemos inclinado por identificar y clasificar a la política social en 3 áreas principales:

Cuadro 1: Las tres áreas de la política social		
Sectorial	Selectiva	Inter-sectorial
Destacan tradicionalmente: educación; salud y nutrición; seguridad social; y vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos.	Orientada hacia la población en pobreza y otros grupos específicos vulnerables o discriminados como: mujeres; sectores etarios (niños; jóvenes y personas mayores); población indígena y otros grupos etno-culturales "minoritarios"; población LGBTI; personas con discapacidad; entre otros.	Área en la que, además de campos como el socio-ambiental o el socio-infraestructural, resalta el socio-económico. Esta esfera incluye, junto con las regulaciones de las relaciones laborales, las políticas <u>activas</u> de empleo, de ingreso y de "economía social".

Fuente: Aponte Blank, C. (2012 y 2018).

Desde una perspectiva histórica general, tiende a considerarse que puede hablarse de Estado social -en algunos países- especialmente desde fines del siglo XIX, cuando se formaron las primeras iniciativas de importancia en el campo de la seguridad social, complementando las acciones educativas y de sanidad y asistencia social (más o menos extendidas) que generalmente les precedían en esos casos.

Es importante subrayar que el Estado social, según la visión antes propuesta, no significa lo mismo que lo que se ha designado tradicionalmente como Estado social de derecho. Obviamente, este último es un Estado de derecho que se caracterizó por legitimar la intervención del Estado

². Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006) Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana en <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/andrenacci-repetto-un-camino-para-reducir-la-desigualdad.pdf>

en diversas áreas de acción pública y, especialmente, en las esferas (de la política) económica y (de la política) social.

En cambio, el Estado social lo concebimos como un Estado de hecho referido solamente a lo social, en tanto que una esfera delimitada y diferenciada dentro de la acción estatal: la relativa a la política social. Y, más allá de esto, es fundamental considerar que un Estado de derecho puede postular y prever unos muy variados derechos socio-económicos; pero ellos pueden ser cumplidos muy parcial o insuficientemente en la realidad. Por esto, entre otras razones, es siempre fundamental contrastarlo con la situación y el Estado social de hecho que es el que privilegiaremos en nuestro análisis.

Por otra parte, hay que advertir sobre otra diferenciación conceptual: El Estado social, tal y como lo concebimos en este texto, no es necesariamente un Estado de bienestar; y, en caso de serlo, puede ser conveniente adjetivarlo como un Estado social de bienestar. Esto merece una explicación complementaria.

Siguiendo a diversos autores, consideramos que lo que se acostumbra designar como el Estado de bienestar fue surgiendo, especialmente a partir de la 2ª postguerra mundial, en una parte de los países “occidentales” más desarrollados del mundo en los que generalmente se fue creando un régimen de bienestar económico-social, que le sirvió como contexto. Pero hasta ahora, ningún país latinoamericano cubre las características de ese tipo de Estado³.

En América Latina se han propuesto diversas caracterizaciones y tipologías sobre los Estados sociales que hemos tenido desde los años veinte del siglo XX, en las que ha ido cobrando un papel central en años recientes el debate sobre el universalismo, sus alcances y perspectivas en la región. Para los propósitos de este análisis se parte de una

³. Los párrafos anteriores retoman ideas de Aponte Blank, C. (2018). El Estado de Bienestar: ¿alternativa de desarrollo futuro o modelo en vías de extinción?. En https://www.researchgate.net/publication/330220714_El_Estado_de_bienestar_alternativa_del_desarrollo_futuro_o_modelo_en_vias_de_extincion

clasificación en 4 tipos de Estado social (extenso; intermedio-alto; intermedio-bajo; y, limitado) que se estructuran mediante la comparación entre agrupamientos de los países, según la combinación diferenciada de valores del IDH y de otros indicadores claves de salud, educación y pensiones. En el Cuadro 2 se exponen valores de esos indicadores cercanos al año 2015 y Venezuela, si bien estaba comenzando su deterioro económico-social, aún podía situarse entre los países de tipo intermedio-alto.

Cuadro 2:

América Latina (18 países): Indicadores socioeconómicos seleccionados y promedios por tipos de Estado social (cerca del año 2015)

	Valor IDH	Mortalidad < 5 años	Mortalidad materna	Años de escolaridad	Cobertura pensiones	Monto pensiones	GPS real por hab.
	2015 (1)	2015 (3)	2015 (4)	2015 (6)	cerca de 2015 (7)	2013-2014	
ES EXTENSO (promedio)		9,3	29	9,3			2373
Chile	0,847	7,9	22	9,9	87,1/27,8	518/200	2161
Argentina	0,827	11,3	52	9,9	90,0	1488	2392
Uruguay	0,795	8,7	15	8,6	87,4	812	2941
Costa Rica	0,776	9,3	25	8,7	66,8/19,7	747/184	1999
ES INTERMEDIO-ALTO (prom.)		16,3	68	8,9			1655
Panamá	0,788	16,2	94	9,9	78,6/33,0	784/185	903
Venezuela	0,767	16,9	95	9,4	60,4	364	1563
México	0,762	15,1	38	8,6	70,6/47,8	482/57	1012
Brasil	0,754	17,0	44	7,8	84,2	668	3141
ES INTERMEDIO-BAJO (prom.)		17,0	65,3	8,3			616
Colombia	0,727	19,2	64	7,6	26,7	927	938
Ecuador	0,739	13,9	64	8,3	62,8/38,8	856/97	398
Perú	0,740	18,0	68	9,0	47,8/20,6	414/68	512
ES LIMITADO (promedio)		29,2	122	7,1			329
República Dominicana	0,722	35	92	7,7	17,2	493	367
Paraguay	0,693	16,4	132	8,1	46,2/30,3	934/161	513
El Salvador	0,680	11,9	54	6,5	16,4	599	541
Bolivia	0,674	63	206	8,2	96,4/76,0	703/66	234
Nicaragua	0,645	21	150	6,5	s.i.	s.i.	176
Guatemala	0,64	27	88	6,3	19,3	307	228
Honduras	0,625	30	129	6,2	9,6	548	243

Fuente: Aponte Blank, C., 2018.

En la actualidad, en medio de la opacidad de datos oficiales, con la que el régimen político intenta evitar la comparación de los registros oficiales del país con los de otras naciones, los valores que registra Venezuela en casi todos estos indicadores presentan unas involuciones inéditas en América Latina, hasta el punto de que mientras esta nación parecía -para los años 2010/12- poder encaminarse, en medio de las ilusiones de la bonanza petrolera, hacia el tipo de países con un Estado social extenso, ha pasado luego a ser el único país latinoamericano o caribeño que, de acuerdo con la información disponible, ha retrocedido no solamente de un sub-tipo de Estado social (el intermedio-alto) al inmediatamente inferior, sino hasta el más limitado en cuanto a los indicadores que lo integran.

El contexto del declive del estado social en venezuela

Desde el año 2013 hasta el 2021 fue un período caracterizado por el declive en los ámbitos económico, social, político y humano del país, manifestándose en una regresión impactante de la gran mayoría de los indicadores, entre ellos los económicos y petroleros, tal como se refleja en los siguientes cuadros:

**CUADRO 3:
VENEZUELA. REFERENCIAS MACRO-ECONÓMICAS Y
FISCALES SELECCIONADAS: 2012-2021.**

AÑO	PIB REAL		GASTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO (GTSP)			BALANCE FISCAL	
	INFLACIÓN	Índice PIB 2012=100	Como % del PIB	en Bs. de 1997	Índice GTSP 2012=100	% Déficit	Tasa % anual
2012		100	40,3%	247479	100	-10,4	20,1
2013	622339	101,4	39,7%	247069	99,8	-11,3	56,2
2014	598103	97,4	50,1%	299650	121,1	-15,6	68,5
2015	560892	91,3	30,3%	169950	68,7	-10,7	180,9
2016	465314	75,8	25,2%	117259	47,4	-10,8	274,4
2017	392393	63,9	37,7%	147932	59,8	-23,0	862,6
2018	315400	51,4	37,3%	117644	47,5	-31,0	130.060,2
2019 (p)*	218572	35,6	20,1%	43933	17,8	-10,0	9.585,5
2020 (p)*	157153	25,6	14,65%	23023	9,3	-5,0	2.958,8
2021(p)*	165640	27,0	18,9%	31306	12,6	-4,5	686,4

Fuentes:

PIB real: para 2012-18: BCV, 2022; y para 2019-21, tasa de crecimiento anual del PIB: IIES-UCAB, 2022 (Cálculos propios).

GTSP como % del PIB: para 2012-17: FMI, 2021 y 2022; para 2018-2020: promedio de porcentajes anuales de FMI, 2022 e IIES-UCAB, 2022*.

Para 2021, IIES-UCAB, 2022. (Cálculos propios)

Déficit fiscal: FMI, 2021 y 2022.

Tasa anual de inflación, para 2012-21, BCV, 2022.

4. El FMI (2022) estima que el Gasto total del Sector Público es en 2018, 2019 y 2020: 48,4%; 21,4% y 10,9% del PIB. Para esos años el IIES-UCAB (2022) estima que esos porcentajes son: 26,2%; 18,8% y 18,4%. Optamos por promediar esos porcentajes para esos años.

**Cuadro 4:
PETRÓLEO VENEZOLANO:**

Promedio de producción diaria (barriles) y precio promedio anual (en US\$ por barril) durante las gestiones entre los años 1999-2022 y en años antecedentes seleccionados (entre 1970 y 1998)

AÑO	Precio US\$ (por barril)	Producción (barriles/día)	NOTAS
1970	1,84	3.700.800	Máxima producción nacional (hasta entonces: h/e). Inicia la década
1973	3,71	3.366.000	Máximo precio de la historia (h/e). Inicia la 1ª bonanza de precios.
1974	10,53	2.976.300	Sigue alza histórica del precio. Tendencia a la baja de producción
1976	11,15	2.294.401	Año de la nacionalización petrolera. Sigue baja de producción.
1981	29,71	2.108.300	Máximo precio histórico (h/e). Producción bastante estancada.
1986	12,82	1.648.500	Mínimo precio desde 1978. Cae la producción desde 1981.
1990	20,33	2.135.200	Recuperación del precio y producción. Inicio de Gran Viraje (CAP 2).
1994	13,23	2.369.900	Mínimo precio desde 1986 (h/e.). Alza de producción desde 1989.
1996	18,39	2.381.000	Máximo precio con Caldera 2. Inicios de Agenda Venezuela.
1998	10,57	3.120.000	Mínimo precio y máxima producción, desde 1974.
1999	16,04	2.800.400	Inicio de gestiones presidenciales de Chávez
2000	25,91	2.891.000	Máximo precio desde 1982.
2001	20,25	2.791.904	
2002	21,99	2.782.000	
2003	23,29	2.643.000	Referencia post-intento de golpe y paro "nacional" (en 2002/03).
2004	32,58	3.009.400	Máximo precio de la historia (h/e). Inicia 2ª bonanza de precios.
2005	45,74	3.066.800	Máxima producción con gestiones chavistas.
2006	55,21	3.035.600	Sigue alza de precios y comienza caída leve de producción.
2007	64,74	2.981.923	
2008	86,49	2.957.536	Primer máximo histórico de precios de la 2ª bonanza
2009	57,01	2.878.060	Caída de precios, aunque superan los de 2006 (máximos, h/e)
2010	72,18	2.853.638	Recuperación de precios que superan los del 2007
2011	100,11	2.880.907	
2012	103,42	2.803.930	Máximo histórico de precios de la 2ª bonanza. Reinicia baja de prod.
2013	98,08	2.789.486	
2014	88,42	2.682.633	Los de 2014 son los precios históricos máximos salvo 2011 a 2013
2015	44,65	2.653.871	Caída de precios y producción a valores menores al 2005
2016	35,15	2.372.503	Sigue caída de precios y producción: casi 300 mil menos desde 2015
2017	46,66	2.034.802	Sube precio, pero cae producción: casi 700 mil 2014-17. Sin sanciones
2018	61,41	1.516.000	Sube precios, pero cae producción en 500 mil desde 2017.
2019	56,7	792.000	Cae algo el precio y, con más sanciones, 700 mil barriles menos.
2020	28,12	498.000	Mínimo valor del barril desde 2003 y cae producción hasta 1943.
2021	51,45	554.000	Sube el precio y leve mejora productiva, desde el foso del 2020.
2022	76,96	685.583	Mayores precios mundiales desde 2014; leve aumento, pero sigue una baja producción en medio de las sanciones.

FUENTES:

Precio: para 1970-96: Baptista (2011, 117-121); para 1997-2014 (MINPET-PODE para 2006,2009 y 2014); para 2015-22: prensa digital (Economía hoy, Tal Cual y otros).

Producción: para 1970-2019: Baptista y OPEP en Economía hoy. Digital (2020-22).

Ante el desafío del desarrollo, la experiencia venezolana muestra buena parte de los riesgos que plantea una vulnerabilidad extrema a la volatilidad de los precios del petróleo en el mercado internacional (en tanto que nación petrolera), las repercusiones de una marcada incapacidad para adoptar las reformas macro-económicas obvias que han asumido –con la excepción de la fluctuante Argentina– todos los demás países latinoamericanos y, sobre todo en lo que va de este siglo, las repercusiones de un estatismo particularmente obsoleto e incoherente, que un activo estimulador de las importaciones.

Venezuela fue el país latinoamericano de mayor crecimiento económico entre los años veinte y sesenta del siglo pasado. Para los años setenta destacaba favorablemente en América Latina por muchos de sus indicadores de salud. Y también fue comparativamente notable el avance educativo que tuvo en los años sesenta y setenta. Pero, desde fines de los setenta el país entró en una crisis de su modelo rentista-intervencionista de desarrollo, crisis que –en medio de fluctuaciones– no logró superar y que ha concluido en la debacle social que se ha producido, la peor que conozca la experiencia histórica latinoamericana, al menos desde inicios del siglo XX.

Para 1998, cuando Hugo Chávez llegó al poder, la economía venezolana (su PIB real por habitante) había decrecido significativamente con respecto a su nivel en 1976-77, años en los que había alcanzado su máximo valor histórico. Había pues una muy crisis que, además, se expresaba contundentemente en la gran porción de población nacional en situación de pobreza.

Posteriormente, a pesar de la inmensa abundancia de recursos que proporcionó la bonanza petrolera entre 2004 y 2014, durante la gestión de Chávez (1999-2012) el PIB real por habitante apenas creció en un 1% anual, lo que constituyó uno de los tres peores desempeños latinoamericanos para esos años, tratándose en estos dos otros casos de Nicaragua y Haití⁵.

5. Ver Banco Mundial (2023) en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?locations=ZJ>

Sin embargo, a pesar de la bonanza, ese pobrísimo resultado económico se produjo en medio de un acelerado endeudamiento y de un marcado déficit fiscal que repercutió en la gestión pública del 2013-2014, aunque hay que advertir que todavía para estos años persistían los altos precios petroleros, cuyo máximo nivel se alcanzó en el 2011-12; pero hasta el 2014 seguían en valores muy altos como puede verse en el Cuadro 4.

La importante reducción de la pobreza según ingreso que se produjo en Venezuela entre el 2004 y el 2008, fue un reflejo indirecto de la pasajera bonanza petrolera y no puede asociarse de forma directa a los programas sociales implementados en esa época⁶. Pero, después de alcanzar su nivel mínimo en el 2008-2009, la pobreza se mantuvo en un porcentaje parecido en los años siguientes y, luego, empezó su crecimiento desde el 2013, aumento que se desbordó desde el 2015, con repercusiones sociales extraordinariamente negativas.

Se suponía que el gobierno de Chávez promovería un proyecto en favor de la población en pobreza. Sin embargo, todas las mediciones creíbles indican que desde el 2016 se han alcanzado los mayores niveles de pobreza (como lo ilustra la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- y el informe La pobreza en la Venezuela del siglo XXI de PROVEA⁷), que se hayan podido medir en el país desde que se iniciaron en los años 70s los ensayos para estimar ese fenómeno.

La expansión masiva de la pobreza y de la pobreza extrema, así como el deterioro de muchos de los indicadores sociales básicos, explican la migración masiva de más de 6 millones de ciudadanos, desde un país caracterizado en el siglo XX por ser un receptor de inmigrantes.

Un proyecto político que se supuso se destinaba a fortalecer al Estado social ha derivado en su decadencia, en una regresión histórica que en muchas de sus características nos retrotrae al limitado Estado social de hace más de medio siglo, antes de que iniciáramos nuestra experiencia democrática.

6. Ponce, María Gabriela y González, Lissette (2016). Pobreza y gasto social en la Venezuela de la Revolución Bolivariana, Caracas: CEDICE. Disponible en: <https://cedice.org.ve/observatoriogp/portfolio-items/investigacion-4-pobreza-y-el-gasto-social-en-venezuela/>.

7. Provea: La pobreza en la Venezuela del Siglo XXI. Aproximación a un estudio [en línea] <https://provea.org/actualidad/la-pobreza-en-la-venezuela-del-siglo-xxi-aproximacion-a-un-estudio/> Consulta del 30.03.23.

Como podrá verse en el Gráfico 1, el Gasto Público Social real por habitante ya se situó en 2016/18 –hasta donde la limitada información permite estimarlo- en los niveles que tenía a fines del siglo XX/ inicios del siglo XXI, aunque estas son unas finanzas públicas que en años recientes deben atender a unos 4 millones o más de pensionados (y no a centenares de miles, como en aquellos años) y que para el 2018 debían servir para remunerar a casi el doble de trabajadores públicos que en 2004. Luego, desde 2019, el Gasto Público Social real por habitante se ha hundido en un foso que remite ese indicador a cifras del pasado pre-democrático del país, con las graves consecuencias sociales que ello comporta.

La situación de salud y nutrición constituye el núcleo más ilustrativo del drama de la EHC que sufre Venezuela. Pero, también, campos en los que hubo avances cuantitativos durante los años de gestión de Chávez, como en la matriculación educativa, muestran desde el 2013 un estancamiento general y una tendencial reversión, sobre todo en educación universitaria y media⁸.

El aumento de la cobertura de las pensiones de vejez, que fue otro de los logros registrables durante la gestión de Chávez (1999-2012) ha pasado a deteriorarse de un modo sustancial por la desvinculación del monto de la pensión con respecto al valor de la Canasta Alimentaria (marcador de pobreza extrema según ingresos) que era el referente para calcularla desde fines de los 90s. Pero, si las pensiones de vejez contributivas venezolanas ya estaban entre las que tenían el valor más bajo en América Latina hacia el 2013-14⁹, ahora solo pueden ser comparables con las ínfimas pensiones de Haití o de Cuba.

Y, en lo básico, este debilitamiento en la capacidad de acción del Estado venezolano en lo social precedió a las sanciones genéricas norteamericanas. Pero cabe detenernos brevemente en este punto para referirnos a la visión oficial que pretende atribuir a las sanciones toda la responsabilidad de la debacle económico-social del país.

8. ENCOVI: [en línea]<https://www.proyectoencovi.com/encovi-2018-encuesta-nacional-de-condiciones-de-vida-copy> Consulta del 15.03.23.

9. CEPAL (2018) Panorama social de América Latina 2017. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/S1800002_es.pdf?sequence=7&isAllowed=y

La incidencia de las sanciones colectivas en la debacle venezolana

El gobierno de Donald Trump adopta las primeras sanciones genéricas o de impacto “colectivo” en agosto de 2017 (la Orden ejecutiva 13808), tratándose de sanciones financieras con efecto desde el 2018, aunque ya el Estado y PDVSA estaban en default financiero, por lo que gran parte del daño en esa dimensión estaba hecho¹⁰. La causa de esas sanciones estriba en que el gobierno “ha incurrido en graves violaciones a los derechos humanos, acciones antidemocráticas y es responsable de una profunda crisis humanitaria”¹¹. Dichas medidas impedían a PDVSA o al gobierno venezolano: renegociar la deuda con tenedores de bonos estadounidenses, venderles bonos adicionales u obligaciones financieras de cualquier tipo.

Pero, las sanciones comerciales son las que tienen las repercusiones más severas y estas entran en efecto a inicios de 2019, estando expresamente dirigidas a penalizar el comercio con PDVSA (tanto que se les conoció como las sanciones petroleras) así como con el Estado venezolano y con organizaciones que negociaran directa a indirectamente con él¹².

Es cierto que ese tipo de sanciones genéricas incita al llamado sobrecumplimiento por parte de empresas del exterior para evitar ser sancionadas. Pero en este panorama hablar de bloqueo económico es una desproporción. De hecho, el régimen venezolano modifica desde el 2019 sus políticas económicas hiper-estatistas y en particular las de control de precios y de cambios, lo que amplía notablemente el acceso a alimentos o medicinas importadas -sobre todo de Estados

¹⁰. Ese impago venía preparándose e incluyó y repercutió en el debilitamiento de PDVSA en los años subsiguientes lo que, siempre es bueno precisarlo, no puede atribuirse –para ese entonces- a las sanciones genéricas de Estados Unidos, aunque –desde ese momento-las sanciones limitan severamente las posibilidades de recuperación económico-social del país.

¹¹. Antes de esas sanciones “colectivas” o genéricas, el gobierno norteamericano, la Unión Europea y otros gobiernos democráticos habían adoptado sanciones individuales contra funcionarios del gobierno venezolano por causa de violación de derechos humanos o por fundada presunción de corrupción. Pero, aunque la narrativa oficial ha intentado equiparar las sanciones genéricas y las individuales, es claro que las primeras tienen repercusiones colectivas, en tanto que las segundas pretenden sancionar a responsables personales, y se justifican debido a la inexistencia de autonomía judicial que aprecian en el país para castigar a los autores de ese tipo de hechos.

¹². Para más detalles véase Impacto y naturaleza real de las sanciones económicas impuestas a Venezuela [en línea] <https://provea.org/publicaciones/investigaciones/investigacion-especial-impacto-y-naturaleza-real-de-las-sanciones-economicas-impuestas-a-venezuela/> Consulta del 20.02.23.

Unidos- productos que escaseaban con mucha frecuencia y que estaban severamente limitados en el marco de aquellos controles para los ciudadanos venezolanos, sujetos a las importaciones y formas de distribución que adoptara el Estado en ese tipo de rubros. A partir de 2019 estos productos abundan, aunque sea limitada la población que pueda consumirlos por su alto costo en relación con el bajísimo ingreso promedio de la población venezolana.

Y en cuanto a las sanciones que inciden sobre todo desde inicios de 2019 en la comercialización internacional del petróleo venezolano, no puede desconocerse que ya venía generándose un claro proceso de deterioro de la producción petrolera, como puede verse en el Cuadro 4, especialmente desde el 2015 como resultado combinado de una 2ª ola de descapitalización de los recursos humanos de la industria (después de la de 2002-03) junto con el ruinoso mecanismo de financiamiento monetario de PDVSA que incidió en su sobreendeudamiento, procedimiento que comenzó desde los años finales de las gestiones de Chávez¹³.

En cualquier caso, tampoco cabe negar que las sanciones genéricas han afectado significativamente a una economía ya devastada. Tal como señala la investigación *Las sanciones económicas contra Venezuela: consecuencias, crisis humanitaria, alternativas y acuerdo humanitario*¹⁴, publicada por Provea, sin sanciones ya el país necesitaba ayuda humanitaria urgente y, luego, con sanciones muchísimo más. Las sanciones han congelado el uso de recursos financieros públicos en el exterior y, aún en medio de acuerdos entre la oposición y el gobierno para crear un Fondo social que gestionarían organismos de las Naciones Unidas para atender parte de

¹³. Guerra, José (2018) Las cinco grandes hiperinflaciones en América Latina en <https://observatoriodefinanzas.com/wp-content/uploads/Las-cinco-grandes-hiperinflaciones-en-America-Latina-OVF.pdf> y Guerra José (2022) Introducción en Propuestas para resolver la crisis económica de Venezuela en https://observatoriodefinanzas.com/wp-content/uploads/OVF-Propuestas_para_resolver_la_crisis_economica_de_Venezuela052022.pdf

¹⁴. Las sanciones económicas contra Venezuela: consecuencias, crisis humanitaria, alternativas y acuerdo humanitario [en línea] <https://provea.org/publicaciones/investigaciones/informe-especial-las-sanciones-economicas-contra-venezuela-consecuencias-crisis-humanitaria-alternativas-y-acuerdo-humanitario/> Consulta del 04.06.23.

la emergencia humanitaria, no se ha logrado redireccionar parte de esos recursos hacia la población que ha visto más gravemente vulnerados sus derechos humanos.

Las sanciones, pues, agudizan la crisis de la economía venezolana y sus inclementes efectos sociales. Como parte de esta crisis, ha habido una caída del poder adquisitivo de los hogares y de indicadores sociales, vinculados a salud y alimentación, principalmente. Aunado a eso, la pandemia del Covid-19 impactó de forma importante en el país, y la capacidad de respuesta por parte del sector público ha sido cada vez más limitada. Los recursos fiscales han sido escasos y la opacidad en el uso de estos recursos (en medio de una desbordada corrupción) ha sido otro impedimento que obstaculiza la garantía de derechos.

Cabe advertir, en este marco, que investigaciones como la de Dylan O'Driscoll¹⁵, demuestran que las sanciones económicas llevaron a un aumento en la brecha de la pobreza y que los sectores más vulnerables de la población son los que sienten el mayor impacto. La mayoría de las veces las sanciones genéricas no logran sus objetivos y las élites logran esquivar los efectos adversos a diferencia de los ciudadanos más pobres, que están francamente desprotegidos ante las consecuencias de estas medidas.

Desde la instauración de la EHC en 2015, se requería de programas de ayuda humanitaria para los sectores más vulnerables. Con las sanciones (desde 2018), empeoraron los efectos sociales de la crisis económica rentística. La EHC ha empeorado con el transcurso de los años y las sanciones colectivas coadyuvaron a eso, aunque no hayan sido la causa. Y ciertamente, esas sanciones son hoy un factor que obstaculiza notablemente (junto con la negativa del régimen de avanzar hacia la reinstitucionalización democrática) un posible proceso de recuperación económica y social sostenible.

¹⁵. O'Driscoll, D. Impact of Economic sanctions on poverty and economic growth [en línea] https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5bace471ed915d259c43d848/136_Impact_of_Economic_sanctions_on_poverty_and_economic_growth.pdf Consulta del 03.03.23.

En materia humanitaria han llegado hasta ahora donaciones muy insuficientes y no hay ningún plan compensatorio integral que alivie el sufrimiento de muchos millones de personas. Ello hace ver a quienes emiten las sanciones, y a algunos de los venezolanos que las aúpan, como enemigos de quienes perviven en la miseria extrema.



2. EL DECLIVE EXTREMO DEL ESTADO SOCIAL DURANTE EL GOBIERNO DE MADURO (2013-2021): *una exploración sobre la involución histórica del Gasto Público Social.*

El Gasto Público Social (GPS) es la designación más común que se da en América Latina a un tipo de egresos del Estado que se identifican como sociales. Estos desembolsos representan una dimensión muy relevante –la esfera financiera– para el estudio de la política social y del Estado social.

Para analizar adecuadamente el GPS es conveniente que se pueda tener acceso a un variado repertorio de registros fiscales oficiales que permitan explorar los distintos niveles de gobierno involucrados en los egresos de los sectores sociales, designación también frecuente de ese gasto social que se ha referido tradicional y predominantemente, en Venezuela y en casi toda la América Latina y el Caribe, a cinco (sub-)sectores sociales:

- Educación;
- Seguridad social;
- Salud (y nutrición);
- Desarrollo (y/o asistencia) social;
- Vivienda y desarrollo urbano.

En Venezuela se incluye también desde hace varias décadas a otros dos sub-sectores como parte del Gasto Público Social, aunque estos han tenido un peso muy moderado en el mismo. Son los campos de:

- Cultura y Comunicación
- Ciencia y Tecnología.

Desde un punto de vista “operacional” se puede asociar al Estado social con los sub-sectores de gasto como los que hemos expuesto: ellos pueden ser y entenderse como la base tradicional del análisis sectorial de muchos de los Estados sociales, aunque su posible extensión hacia otros sectores (por ejemplo, los de la seguridad personal o ambiente) es materia de debates conceptuales a menudo muy pertinentes.

Sin embargo, esto último no pone en cuestión que, en particular los 5 campos antes priorizados, puedan considerarse como el referente sectorial básico de la política social: ese sub-conjunto reúne la gran mayoría del gasto asociable con lo social (más allá de la extensión atribuida a este término) según lo que compilan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁶ o los latinoamericanos, como se evidencia en repositorios estadísticos básicos como el de CEPAL.

Por otra parte, el registro del gasto público (incluyendo el social) es clasificado según tres niveles de gobierno, aunque no siempre todos esos niveles son alimentados informativamente por los organismos del Estado:

- El gasto del Gobierno Central (GC), es el referido al conjunto de organismos de la Administración Pública Nacional, en el que destaca la importancia fiscal del Ejecutivo (Presidencia de la República y Ministerios).

¹⁶. En la OCDE es frecuente que las estadísticas fiscales separen el gasto educativo y el social, como resultado de la evolución histórica temprana de la educación en muchos países desarrollados, especialmente en el siglo XIX. Sin embargo, los análisis de políticas sociales en las naciones de la OCDE tienden a incluir a lo educativo como componente de lo social.

- El gasto del Gobierno General (GG), es el relativo al conjunto formado por el Gobierno Central (GC) y los gobiernos territoriales: gobiernos estatales (gubernaciones) y municipales (alcaldías).
- El gasto del Sector Público (SP), incluye – potencialmente- al conjunto de todos los organismos del Estado, tanto los que componen al Gobierno General (GG) como los que tienen “autonomía funcional-presupuestaria” con respecto a ese nivel de Gobierno; entre estos cabe destacar por su importancia en Venezuela, en este siglo XXI, los egresos de empresas estatales como PDVSA y de entes financieros públicos como el FONDEN.

Las erogaciones de los organismos públicos con autonomía funcional son también llamados gastos “extra-presupuestarios” porque ellos no participan del ciclo normativo de regulaciones y seguimientos administrativos, que debería aplicarse a los gastos regulares de los organismos centrales o territorialmente descentralizados del Estado.

El gasto del Sector Público equivale entonces a los egresos financieros del GG más los extra-presupuestarios. Es muy frecuente que los registros oficiales adjetiven como “restringido” a los gastos sobre este nivel de gobierno (se habla de Sector Público restringido), porque frecuentemente no cubren los registros financieros de todos (sino de una parte de) los organismos funcionalmente “autónomos” que componen al Estado.

Lo antes planteado implica que, si se contara con la información financiera apropiada, deberían poder cuantificarse distintos tipos de Gasto Público Social (GPS) según niveles de gobierno, destacando los siguientes:

- Gasto social del Gobierno Central (GSGC).
- Gasto social del Gobierno General (GSGG), pudiendo diferenciarse el GSGC y el GS de los

gobiernos territoriales (GSGT), sub-divisible a su vez en GS estatal y GS municipal.

- Y, Gasto social del Sector Público (GSSP), pudiendo diferenciarse el gasto social “extra-presupuestario” con respecto al del GG.

Por ser el GSSP el gasto social de mayor cobertura institucional, se le puede atribuir el máximo interés para las apreciaciones globales sobre la evolución del GPS en un país. Pero, esa importancia no implica que no sean fundamentales los registros del GSGC y del GSGG, puesto que también brindan orientaciones muy relevantes acerca de los niveles institucionales, sectores y grupos sociales favorecidos por los desembolsos financieros de estas instancias de gobierno. Y, además, generalmente, es más difícil conseguir la información desagregada del GSSP que la del GSGG y la del GSGC.

Un último asunto metodológico-conceptual básico a destacar es que hay 3 modos principales de contabilizar el gasto público social:

- Un cálculo “directo”: designado como Gasto social real, general o por habitante (que se obtiene con el uso de deflatores y registros de población);
- Y, dos cálculos “indirectos”:
 - Gasto social como % del PIB: mide la importancia macroeconómica de ese gasto social.
 - Gasto social como % del gasto público total: mide su relevancia fiscal.

Aunque todas esas cuantificaciones son útiles y permiten abordar distintas dimensiones financieras, puede considerarse que la medición directa del gasto (en términos reales, sea global o por habitante) aporta la valoración más relevante porque permite conocer cómo evoluciona el gasto en sí mismo, en distintos momentos históricos y –de ser el caso– con respecto a la cantidad de población a la que busca servir.

El Gasto Social del Sector Público entre 2004 y 2021

En el país, hasta donde sepamos, se proporcionó por primera (y hasta ahora por única) vez, un registro oficial del Gasto Social del Sector Público (restringido) entre el 2004 y 2012 por parte del Sistema de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV), valiosa información que tiene particular interés por ser el registro fiscal que alcanza la mayor cobertura institucional del Estado.

Sin embargo, esas estadísticas sobre el GSSP se descontinuaron al iniciarse las gestiones de Maduro, en parte debido a los cambios organizacionales en el Ministerio de Planificación (al que estaba adscrito el SISOV) que produjeron la eliminación de ese Sistema de Información, aunque suponemos que -sobre todo- su desaparición se debió al grave deterioro de las condiciones económicas y sociales que empezó a evidenciarse a través de diversos indicadores estadísticos desde el 2013-14. Dicho deterioro se convirtió, a partir del 2015, en una caída abismal que, con algunas fluctuaciones en 2016-18, llegó a su más intenso nivel –hasta nuevo aviso- en el periodo 2019-2021, teniendo al año 2020 como la más extrema manifestación de esa debacle, aunque no es fácil hacer comparaciones inter-anales en medio de las limitaciones informativas existentes.

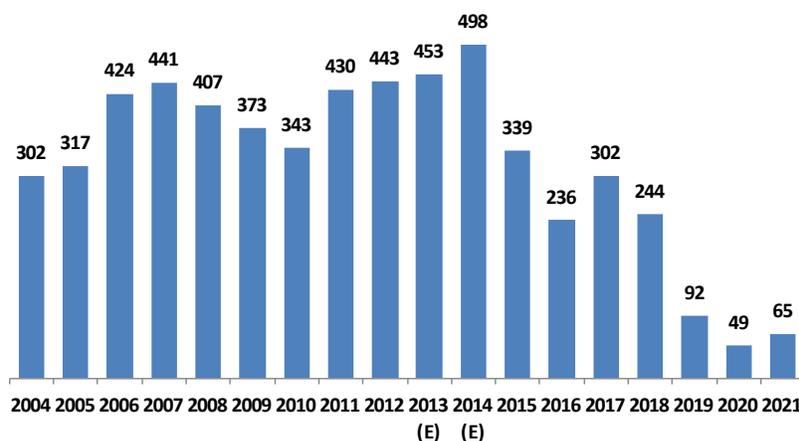
Desde el 2016 dejó de presentarse públicamente la Ley de Presupuesto de la Nación. Pero, por fin, hubo la oportunidad de acceder a unos registros sobre el Gasto Social 2018-21 (básicamente del GC) como parte de la presentación de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2022¹⁷. Sin embargo, con la parcial excepción de los datos sobre el año 2018, la mayoría de las cifras de esa fuente son de poca utilidad para un cálculo relativamente sistemático de las finanzas públicas (incluyendo las sociales).

¹⁷. En lo adelante las menciones a esta Ley se referirán a ONAPRE: 2021, Ley de Presupuesto para el ejercicio Económico Financiero 2022 (y sus Anexos).

Ante la ausencia de registros fiscales oficiales acerca del GSSP del 2013 en adelante, hemos optado por combinar distintas fuentes (como puede verse en el Gráfico 1), para producir unas “simulaciones” acerca de ese GSSP en términos “reales” por habitante, entre 2004 y 2021. Si bien es cierto que el interés de este texto se centra en los años 2013 en adelante, los antecedentes (en este caso 2004 al 2012) cumplen un muy valioso papel de interpretación comparativa, lo que motiva su inclusión en este análisis.

Con base en lo que registra el Gráfico 1 hay que diferenciar, en primer lugar, dos periodos básicos sobre el GSSP real por habitante¹⁸ entre 2004 y 2021:

**Gráfico 1:
Gasto Social**
(egresos hacia 7 sub-sectores sociales) del Sector Público (GSSP)
en términos reales por habitante: n ejercicio simulado para 2004-2021 (Bs. de 1997).



FUENTES:

- Gasto Social del Sector Público (GSSP):
 - para 2004-2012, SISOV (2014);
 - para 2013-14, gasto social anual del gobierno general (ONAPRE, 2015) más un 9% complementario como gasto extrapresupuestario para completar el GSSP;
 - para 2015-2017, 60% del GTSP como % del PIB según Cuadro 1 (tasa del FMI, 2022);
 - para 2018-2020, 60% del GTSP como % del PIB según Cuadro 1 (tasas promedio del FMI, 2022; e IIES-UCAB, 2022);
 - para 2021, 60% del GTSP como % del PIB según la tasa del IIES-UCAB (2022).
- PIB (corriente y constante, en Bs. 1997): para 2004-2018: BCV, 2022; el PIB constante de 2018 es la base para el cálculo del PIB real en 2019-21, según la tasa de variación anual propuesta por el IIES-UCAB, 2022 (Cálculos propios)
- Población: Cepalstat (2022), basado en CELADE y ONU. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

¹⁸. Gasto Público Social (GPS) referido a los 7 sub-sectores antes identificados bajo ese término en Venezuela.

- 2004-2014, en el que el GSSP real por habitante expresa –con ciertas fluctuaciones- la nueva bonanza petrolera que registró el país durante esos años. Se trata –como conjunto- del periodo en el que el GSSP ha sido el más elevado en toda la historia de las finanzas públicas venezolanas. El gasto social sube drásticamente entre 2004 y 2006 y alcanza sus máximos registros en la historia fiscal nacional en los subperiodos 2006-07 y 2011-14¹⁹.
- 2015-2021, en el que se produce una declinación asombrosa –con puntuales altibajos entre 2016 y 2018- del GSSP real por habitante. En 2019-21 el GPS ha retrocedido a valores reales por habitante que estimamos que corresponden a los que tenía el GPS a fines de los años 50s-inicios de los 60s. Pero este antecedente no sólo era el gasto de un Estado social “limitado” (o a lo sumo del inicio de un Estado “intermedio-bajo”) sino que era un gasto que involucraba a pocos trabajadores públicos y sin casi pensionados/jubilados; en contraste solo estos conceptos atañen en 2018 a más de 2,5 millones de trabajadores y a unos 4 millones de pensionados (de distinto tipo), discordancia de épocas que ayuda en parte a entender la precariedad de las remuneraciones y pensiones actuales.

En lo que respecta al primero de los periodos expuestos (2004-2014) hay que precisar que la importancia atribuida al GPS no se debió exclusivamente a la expansión de los recursos fiscales por efecto de la bonanza petrolera. Ya en 1999-2003, lapso que corresponde a las gestiones de Chávez que precedieron a ese boom petrolero, se había alcanzado el mayor promedio anual de gasto social real por habitante que cualquiera de los quinquenios (para usar esta referencia temporal) que preceden a esos años en nuestra historia. En

¹⁹. En medio de este periodo de bonanza (2004-2014) hubo un descenso transitorio del gasto público, en 2009-10, debido a una disminución coyuntural del precio del petróleo en el mercado mundial.

ese sentido, la priorización del GPS despuntó como una constante en los gobiernos del chavismo hasta que la debacle fiscal, que se inicia en el 2015 y que se acrecienta casi ininterrumpidamente hasta el 2020, destruye los claros avances tendenciales que mostró el GPS desde el inicio de esas gestiones²⁰.

Ahora, esa debacle fiscal fue producto de la destructiva e imprevisiva gestión del gobierno de Chávez que la generó especialmente desde el 2003, aunque fuese involuntariamente, como resultado de un anacrónico hiper-estatismo económico canalizado mediante: extensos y persistentes controles de precios y de cambios; expropiaciones absurdas; decisiones arbitrarias con repercusiones económico-financieras, por ej. en materia salarial o laboral, amparadas en la circunstancial disponibilidad estatal de recursos financieros de origen petrolero; estímulo persistente a las importaciones; y, menosprecio explícito de los derechos de propiedad en el país. Ese rumbo predominó desde el 2003 hasta el 2018, teniendo propósitos expresamente anticapitalistas desde el 2005 y que se acentuaron durante el primer gobierno de Maduro (2013-2018).

Así para el 2015-16, después de una extraordinaria década de bonanza, insólitamente, el país no solo no contaba con ahorros estatales significativos, reservas que generaron la gran mayoría de los principales países exportadores de petróleo en los inicios del s.XXI, sino que registraba el severo déficit fiscal antes mencionado y, como producto de esa irresponsable gestión, el Estado tuvo que declarar a fines de 2017 un default financiero ante muchos de sus acreedores.

Tampoco el Estado venezolano había invertido sustancial ni eficientemente en sus servicios e industrias durante la bonanza, siendo uno de los principales destinos de esa deseable inversión el de la publicitada y reiteradamente

²⁰. Más detalles en Aponte Blank, C. (2014) La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012). Obtenido de http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cendes/tesis/2015_Aponte_Pol%C3%ADtica_social_venezolana_1999_2012.pdf

incumplida expansión petrolera de comienzos de siglo “revolucionario”, la llamada “siembra petrolera” de las épocas de Rafael Ramírez, presidente de Petróleos de Venezuela (PDVSA) entre 2004 y 2014.

Debe recordarse y destacarse que aún hasta el 2014, es decir durante los dos años iniciales de las gestiones de Maduro, se mantuvieron unos elevadísimos precios petroleros, que están en el rango de los máximos valores en toda la historia petrolera venezolana (v. Cuadro 4)²¹.

Esto resalta la extraordinaria imprevisión que caracterizó a la voracidad fiscal, abundante fuente de las asombrosas ineficiencias y corruptelas durante las gestiones de Chávez y de Maduro²². Ambas administraciones tienen una responsabilidad fundamental e ineludible, aunque paradójica –por la importancia discursiva que le brindan a lo social-, en el declive histórico del Estado social venezolano, caída estrechamente asociada con el destructivo manejo fiscal esbozado hasta ahora.

El segundo período (2015-2021) que registra el gráfico 1 evidencia un declive financiero, que no parece tener parangón en la historia del Estado social latinoamericano. Hay una creciente gravedad del derrumbe fiscal en materia social en estos años en los que cabe diferenciar dos sub-períodos: 2015-2018; y, 2019-2021.

Con respecto al 2015-18 merece resaltarse que:

- en el año 2015 el gasto social real por habitante del sector público (GSSP que era de 339 Bs. de 1997) se reduce en aproximadamente una cuarta parte del valor que tuvo como promedio anual en 2011-14 (456 Bs. de 1997) y se sitúa comparativamente cerca de los valores de ese gasto a inicios de la bonanza (2004-05);
- para 2016-18 el promedio anual del GSSP real por habitante retrocede mucho más (a Bs. 251), mostrando unos valores anuales promedio bastante

²¹. Cabe decir que esos precios declinan básicamente desde el 2º semestre de 2014.

²². El mayor precio promedio anual del barril de petróleo venezolano en el siglo XX fue de 29,1 US\$ en 1981. Desde el 2004, a excepción del año 2020, siempre se superó ese valor de la cesta. (v. Cuadro 4).

próximos a los que pueden atribuirse a ese gasto a fines del siglo XX-inicios del s. XXI (es decir para los años 1997-2003²³).

- En cuanto al periodo 2019-21, el GSSP real por habitante promedia anualmente apenas 69 Bs. (de 1997) lo que evidencia un extraordinario descenso adicional del GSSP real por habitante, con respecto a su valor en 2018 (Bs. 244 de 1997) y con el que promediaba anualmente en 2011-12 (Bs. 437).
- Lo expuesto significa que el valor anual que estimamos para el GSSP real por habitante en 2019-21 es apenas un 16% (una sexta parte) del que tenía en los dos últimos años de Chávez (2011-2012); es decir que se ha derrumbado en un 84% de su valor, proporción que suponemos bastante cercana a la debacle atribuible al Gasto Público Total, en general (v. Cuadro 3)²⁴.

²³. Aponte Blank, C. (2014), antes citado, pág.115.

²⁴. No es de extrañar que desde el 2013 hasta el 2020 (con una frágil recuperación en 2021-22) se haya producido en Venezuela un descenso abismal del Gasto Público Social puesto que, siendo una parte fundamental del Gasto Público Total, es inevitable que corra en lo básico con la suerte que corresponde a las finanzas del Estado en general.

Indicios analíticos de interés sobre el GPS en la Ley de Presupuesto del 2022.

La formulación de la Ley de Presupuesto ha sido tradicionalmente una de las principales oportunidades para explorar parte del complejo rumbo de la gestión financiera del Estado, siendo fundamental el aporte estadístico de la Exposición de motivos que acompaña al proyecto de dicha Ley. La especial relevancia potencial que tiene la Ley para el 2022 se debe a que es la primera vez en la que, desde fines del año 2015, esa propuesta legal ha sido relativamente accesible a los medios de comunicación autónomos y a fuerzas políticas no oficialistas, aunque tampoco en esta ocasión se la ha divulgado “legalmente” de manera pública.

Debemos recordar que el proyecto de Ley de Presupuesto para el 2016 fue el último presentado para su discusión ante la legítima Asamblea Nacional (AN), parlamento en el que, por primera vez, desde 1998, había ganado la oposición. Junto con ese proyecto de Ley se presentaron, como había sido la costumbre, los registros del Gasto preliminar –sujeto a correcciones- del Gobierno Central y de los Gobiernos territoriales (Gobernaciones y Alcaldías) hasta el 2014, además de un avance importante sobre los egresos efectuados en el 2015.

Después de eso, no había vuelto a presentarse públicamente una Ley de Presupuesto. El proyecto de Ley para el 2017 se presentó a fines de 2016 ante el Tribunal Supremo de Justicia, amparando la aprobación de esa Ley por esa Corte con base en un supuesto desacato legal que se le atribuía a la AN que, casualmente, era por vez primera de mayoría opositora en este siglo.

Y luego, las Leyes de Presupuesto para el 2018, 2019 y 2020 y 2021 fueron aprobadas por la ilegítima Asamblea Nacional Constituyente. La Ley de Presupuesto 2022 (y los complementos que acompañaron a su proyecto) tampoco fue hecha pública en sentido estricto: no fue impresa en

Gaceta Oficial ni sus Anexos están disponibles en las páginas digitales de la Oficina Nacional de Presupuesto o de la AN. Sobre el año 2023, 77,1 % del Presupuesto de la Nación²⁵ se destinará a la inversión social, fundamentalmente en áreas como salud, seguridad social, educación, desarrollo social, vivienda, entre otros.

En relación a los años 2018-2021, hay un deterioro alarmante de la calidad de la información estadística que presenta esa Ley y sus documentos adjuntos en diversas dimensiones: la información del gasto de los gobiernos territoriales es asombrosamente precaria; la distribución sectorial del gasto es casi siempre muy imprecisa, como veremos; carece de la básica interrelación entre el gasto y las variables macro-económicas, las cuales omite puesto que la información sobre muchas de ellas tampoco ha sido hecha pública, como por ejemplo el PIB desde 2018; y, finalmente, la propuesta de Ley elude referencias a casi cualquier problema que dependa de la gestión gubernamental: guerra económica, sanciones y otros factores destructivos distintos al gobierno son los causantes de las dificultades del país.

²⁵. Delcy Rodríguez: 77,1 % del Presupuesto 2023 irá a la inversión social [en línea] <https://observatorio.gob.ve/delcy-rodriguez-771-del-presupuesto-2023-ira-a-la-inversion-social/> Consulta del 20.07.23

La dimensión y variación de los egresos sociales.

Al presentar el proyecto de Ley de Presupuesto 2022 ante la AN oficialista -a fines del 2021- la vicepresidenta Delcy Rodríguez, quien se ha encargado de esa tarea desde el 2018, informa que el presupuesto para el 2022 será de 62.379 millones de Bs. que equivalían (al cambio oficial de ese momento) a 13.457 millones de US\$. Uno de los anuncios más destacados en esa presentación es que se destinará el 76,8% del presupuesto para inversión social.

La vez anterior, a fines del 2020, al presentar el proyecto de Ley de Presupuesto para el 2021, Delcy Rodríguez había resaltado que la inversión social alcanzaría a 76,4%²⁶ de ese presupuesto y que ello aumentaba en 35% esos egresos con respecto a los asignados en 1999, lo que implicaría que esa “inversión social” era para entonces un monto cercano al 40-41% del Presupuesto total.

Según las declaraciones de Maduro o de su vicepresidenta, la llamada inversión social habría tendido a moverse desde: un 72-74%, en los proyectos de Ley de 2017 y 2018; a 75,4% (2019), 75,9% (2020), 76,4% (2021) y, 76,8% (2022), en los proyectos de Ley de los años respectivos²⁷.

Entre los anuncios de esos años, uno de especial interés en materia social fue hecho por Delcy Rodríguez al presentar el proyecto de Ley para 2019 porque detalló -en algo- lo que se designaba como inversión social, concepto al que se atribuía un 75,4% del presupuesto que incluía: 25% para seguridad alimentaria; 13% para educación; 12% para la plataforma de protección social que incluye al sistema patria y sus diversos bonos sociales; 9% para salud²⁸, entre otros. En medio de las extremas imprecisiones llama mucho la atención que se asigne una cuarta parte del presupuesto total a una supuesta seguridad alimentaria, que probablemente incluya los programas nutricionales-alimentarios (como los Comités Locales de Abastecimiento y Producción y el Programa

²⁶. Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior [en línea] <http://www.mppef.gob.ve/gobierno-venezolano-prioriza-proteccion-del-pueblo-destinando-76-4-del-presupuesto-2021-a-la-inversion-social/> Consulta del 15.05.23.

²⁷. Encontré esta referencia: <https://mppre.gob.ve/2021/12/11/presupuesto-2022-77-destinado-inversion-social/>

²⁸. Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior [en línea] <http://www.mppef.gob.ve/presentado-ante-la-anc-presupuesto-economico-2019-que-destina-75-4-a-la-inversion-social/> Consulta del 15.05.23.

de Alimentación Escolar) pero que también muy posiblemente deba incluir diversas inversiones para el estímulo productivo en el agro, que normalmente no entran en ese tipo de egresos sociales, sino en los llamados egresos productivos o económicos.

En ausencia de fuentes de información sectorial confiables, hemos estimado que el Gasto Social del Sector Público (los egresos hacia los 7 sectores sociales tradicionalmente incluidos bajo este nombre) **pueda calcularse para los años 2015-2021 como un 60% del Gasto Público Total y no como el 75% hacia el que apuntan las alocuciones oficialistas**, al menos desde el 2017 en adelante. Abordaremos a continuación este asunto.

El GPSSP entre 2015 y 2021: 60% o 75%.

CUADRO 5		
Inversión social y Sectores de egresos en el proyecto de Ley de Presupuesto para 2022: Porcentajes con respecto al presupuesto total		
CONCEPTO de EGRESO	En Inversión Social (%)	Sector de Egresos (%)
Educación		15,3
Desarrollo social y participación		15,2
Salud		7,6
Vivienda y Desarrollo Urbano		7,1
Ciencia y tecnología		4,6
Seguridad social		3,7
Cultura y comunicación		2,0
SECTORES SOCIALES		55,5
Seguridad y Defensa	No especifica	9,6
Dirección superior del Estado	No especifica	3,3
SERVICIOS GENERALES	12,9	12,9
Situado constitucional	3,2	4,7
Fondo de Compensación Inter-territorial (FCI)	0,7	1,5
EGRESOS NO CLASIFICADOS SECTORIALMENTE	3,9	15,8
Infraestructura productiva y Obras Públicas	4,5	Varios
SECTORES PRODUCTIVOS	4,5	15,8
TOTAL INVERSIÓN SOCIAL	76,8	
OTROS VARIOS (No sectores)	23,2	
TOTAL SECTORES	100	100

Fuentes: Inversión social (Cuadro 1-3, 13); Sector de Egresos (Cuadro 6-19, 131) en ONAPRE: 2021.

La Ley para el 2022 ayuda a entender con bastante claridad la relación y diferencia entre los egresos hacia los sectores sociales (los 7 sectores tradicionalmente designados como Gasto Público Social: GPS) y la llamada inversión social (INSO), que incluye algunos rubros que no parecen caber en ningún concepto sectorial de política social, por extenso que sea.

Como se expone en ese Cuadro 5 sobre la Ley de Presupuesto 2022, lo que se ha tendido a clasificar tradicionalmente (en Venezuela y en buena parte de Latinoamérica) como Gasto Público Social (GPS), es decir los egresos hacia los sectores sociales, totaliza el 55,5% del presupuesto. Pero, lo que se está designando como Inversión Social llega a 76,8% (es decir un 21,3% más) porque se adicionan montos sustraídos y sumados desde otros sectores de clasificación presupuestaria de la misma ONAPRE.

En el caso de esta Ley de Presupuesto 2022, todo indica que las erogaciones hacia el sector de servicios generales (dada la exacta similitud de los porcentajes) se sumaron todas a la inversión social. Ahora, ¿por qué atribuirle todo el costo de la Dirección superior del Estado al sector social? y, aunque existe un muy válido debate sobre la vinculación de (al menos una parte de) las políticas de seguridad personal/ciudadana (especialmente su dimensión preventiva y de reintegración de los privados de libertad) con la política social, esa es una discusión en curso y que en ningún caso supone que cualquier gasto del amplísimo campo de seguridad y defensa sea parte de la política social. ¿Las compras militares, los gastos en armamento son inversión social?

Pero, podría contestarse entonces que nadie ha dicho exactamente eso, sino que inversión social es un concepto novedoso, que va más allá de los conceptos restrictivos de política o gasto social, vinculados con los 7 sub-sectores. Eso estaría bien y habría que ver la argumentación conceptual y estadística que acompaña a esa visión; pero el problema que persiste es que todo indica que se hace un uso comparativo inapropiado a partir de la idea de inversión social: es muy

posible que lo que compara la vicepresidenta como inversión social en 2021 en comparación con 1999 sea un monto complementario con respecto al de los sectores sociales (en 2021) que se contrasta con el monto de los solos sectores sociales (en 1999). Y algo parecido –en medio de las muy imprecisas fuentes de cálculo- podría estar ocurriendo con la comparación del Ministerio del Poder Popular de Planificación (2022)²⁹ de la “inversión social” entre el lapso (1999-2020) y los años (1977-1998): en el primer caso, se está presentando un impreciso porcentaje que incluye a los sectores sociales junto con otros varios egresos y se le contrasta con otro porcentaje que todo parece indicar que, en lo básico, se refiere solo a los egresos de los 7 sectores sociales.

Lo anterior no significa que se desconozca que el chavismo planteó amplia y claramente que el gasto social debía ser priorizado en su gestión gubernamental ni implica negar que se hayan producido avances potenciales muy significativos en los montos tendenciales del gasto social real por habitante, como % del presupuesto total y como % del PIB, entre 1998 y 2014 (o, por lo menos, entre 1998 y el 2012)³⁰. De hecho, puede considerarse que el aumento significativo del gasto social fue uno de los logros potencialmente más relevantes en materia de política social que tuvieron las gestiones de Hugo Chávez entre 1999 y 2012, junto con la expansión de la matrícula escolar (aunque especialmente en los primeros años de gestión en pre-escolar y básica) y la expansión de la cantidad y valor de las pensiones de vejez.

Este último caso resulta especialmente relevante para abordar uno de los temas estratégicos en materia de gasto social: la sostenibilidad. Más allá del debate sobre la ineffectividad e ineficiencia de una parte importante de ese gasto hay un

²⁹. Ministerio del Poder Popular para la planificación (2022) Venezuela en Cifras: Nuestra transición al socialismo; pp. 94-96. Obtenido de https://mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2023/04/VENEZUELA-EN-CIFRAS_ENERO2022.pdf

³⁰. Hay una duda acerca del comportamiento del gasto público social en 2013 y 2014 con respecto a su trayectoria previa. Hay fuentes (ONAPRE) que apuntan a un incremento del GPS en tanto que otras apuntan a una reducción relativamente leve. Hay que recordar que las estimaciones de ONAPRE para 2014 eran aún preliminares (registros de gastos estimados hasta septiembre) y después se descontinuaron.

problema fundamental de sostenibilidad financiera de los egresos asumidos hacia el futuro. En el caso de las pensiones, a partir de la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela (instrumentada en el año electoral de 2012) parecía haberse asumido que toda mujer de 55 años y más y que todo hombre de 60 años y más, hubiesen cotizado o no a la seguridad social, tendrían derecho a una pensión de vejez que, de acuerdo con la Constitución, sería igual a un salario mínimo que debería considerar como una referencia básica de su valor el que se calculara con base en la Canasta Alimentaria Normativa (del Instituto Nacional de Estadísticas), marcador de una línea de pobreza extrema por ingresos.

No está mal que se haya pretendido universalizar una pensión básica, equivalente –hasta donde se entiende- a un salario mínimo. Pero, más allá de la bonanza y del incentivo electoral, había que financiarla y no se conoce ningún estudio que haya calculado los costos a corto, mediano y largo plazo de esa decisión. Este es solo uno de los muchos componentes de una improvisación fiscal extrema que condujo a que el país terminara teniendo el salario mínimo más bajo y el monto de pensión más reducido de toda la América Latina, en abierta contraposición lo que había previsto la Constitución de 1999.

La sostenibilidad del gasto es fundamental para que puedan funcionar las prestaciones regulares de servicios, pero, además, también, para que puedan expandirse y, de ser el caso, para que mejoren las remuneraciones, las infraestructuras y tecnologías que contribuyen a aumentar la calidad e impacto la inversión social.



3. ESTADO SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS

Venezuela ha sufrido en el siglo XXI un deterioro socio-económico sin precedente en América Latina. Es prácticamente inevitable que el Estado social, al igual que casi todos los otros componentes de la vida socioeconómica, hayan vivido un grave declive en Venezuela desde el 2013 hasta el 2020-21.

El contexto social, político y económico del país ha enfrentado, y continúa sufriendo, una serie de escenarios adversos: debilidad institucional; crisis en los servicios públicos; economía devastada producto, principalmente, de la hiperinflación y caída del PIB; descontento de la ciudadanía expresado en el incremento de protestas sociales; desvío de recursos y corrupción generalizada, entre muchos otros aspectos, han creado una situación desfavorable para la garantía de los derechos humanos.

El surgimiento de la Emergencia Humanitaria Compleja desde el 2015, como explicamos antes, se expresa en indicadores diversos sociales claves pero también Venezuela es el país del mundo que, entre el 2014 y el 2019, sin haber atravesado por una guerra ni por desastres naturales generalizados, retrocedió más en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Venezuela desciende entre esos años 44 lugares en la clasificación del IDH, el mayor descenso entre los 189 países considerados. Pasa de un IDH calculado en 0,775 (en 2014) a uno de 0,743 (en 2017) y a 0,711 (en 2019) ³¹.

³¹. Aponte Blank, C. (2021). La debacle venezolana: exploraciones con el IDH: 2014-2019. [Presentación en power point, 60 aniversario CENDES-UCV]

En materia económica, a partir de diciembre de 2021 se consideraba que había finalizado el ciclo de hiperinflación, y diversos analistas comienzan a mostrar estimaciones de crecimiento. El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) de la Universidad Católica Andrés Bello estimó que la economía venezolana creció 5% durante 2021 y que crecería en 8,6% en 2022³². Esta leve mejora se atribuye a una serie de políticas orientadas a recuperar el equilibrio fiscal: aumento del precio de la gasolina subsidiada³³ y disminución de las estaciones de servicio que la ofrecen a este precio; disminución del déficit fiscal de 20% del PIB en 2017 a 7,9% en 2020, principalmente por la disminución del gasto real en salarios y en mantenimiento de la infraestructura.

Pero, después de la asombrosa caída de un 75% del PIB que ilustramos en el Cuadro 1, la leve recuperación económica del 2022, influida por la mejora de los ingresos petroleros, ya ha dado paso a nuevos signos de recesión en el primer semestre del 2023 en medio de la persistencia de elevadísimos niveles de inflación. Para 2023, si bien ya no existe hiperinflación, el Banco Central estima una inflación de 234,1% para el año 2022 (y, todavía, entre junio 2023 y junio 2022 la inflación es de 404,4%; BCV, 2023) en tanto que Venezuela sigue situándose entre las 3 economías con más altos niveles inflacionarios del mundo.

Como comentamos en el punto 2, si bien no puede atribuirse a las sanciones una responsabilidad inicial ni exclusiva en la formación del colapso económico y social del país, sí parece resultar cierto que, sin una modificación de las sanciones económicas generales o “colectivas” será improbable que el país pueda emprender un proceso de crecimiento económico y de recuperación social e institucional sostenibles. De allí que sea cada vez más urgente que los actores políticos oficialistas y opositores arriben a acuerdos para la reinstitucionalización democrática y para el cese de las sanciones genéricas adoptadas por los Estados Unidos.

³². El Ucabista: Crecimiento económico de 8,6% e inflación de 225% proyecta el IIES UCAB para este año [en línea] [https://elucabista.com/2022/02/22/crecimiento-economico-de-86-e-inflacion-de-225-proyecta-el-ies-ucab-para-este-ano/#:~:text=%2D%20Para%20este%20a%C3%B1o%2C%20de%20resultar,%25%20y%202019%20\(9,586%25\)](https://elucabista.com/2022/02/22/crecimiento-economico-de-86-e-inflacion-de-225-proyecta-el-ies-ucab-para-este-ano/#:~:text=%2D%20Para%20este%20a%C3%B1o%2C%20de%20resultar,%25%20y%202019%20(9,586%25).). Consulta del 12.03.23.

³³. Bloomberg: PDVSA: precio de la gasolina subsidiada en Venezuela tendrá un aumento [en línea] <https://www.bloomberglines.com/2021/10/23/precio-de-la-gasolina-subsidiada-en-venezuela-tendra-un-aumento-pdvsa/> Consulta del 12.03.23.

En lo que respecta al sector social, la ENCOVI 2022, señala que: “Venezuela es el país más desigual de América, con un indicador de 56.7”³⁴, de coeficiente GINI, que mide la desigualdad, basado en la distribución de la riqueza de los países. Como lo sustentan diferentes indicadores, la desigualdad y la exclusión son dos condiciones que han agravado la situación de pobreza y regresión de derechos humanos en el país.

Además, la ENCOVI destacó que algunas características acerca de los programas sociales emblemáticos de la gestión de Nicolás Maduro: Los bonos de “protección social”, transferencias monetarias permanentes o eventuales, otorgados con marcada discrecionalidad, hasta donde pueda saberse, hacia algunos sectores de la población; y, las cajas de alimentos CLAP. Sobre estas últimas el 10% de la población no las recibía, mientras que el 35% era beneficiado de manera mensual, el 40% cada 2 ó 3 meses y el 24.1% cada 4 meses o más. Sobre las transferencias monetarias se encontró que al menos 69% de los hogares recibieron al menos 1 bono en los últimos 12 meses (el porcentaje para el 2021 fue de 71%), siendo su monto promedio de unos 6.3\$³⁵. Esto último da cuenta de su característica primordial: una inverosímil precariedad.

En el marco del Plan de Respuesta Humanitaria, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia evaluó a 82.827 niños y niñas menores de cinco años: 6,1% presentaron desnutrición aguda, 4,6% desnutrición moderada y 1,4% desnutrición severa³⁶. Del mismo modo, la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, reportó que 8.199 niños y niñas menores de 5 años, atendidos en centros de

³⁴. Encovi: Condiciones de vida de los venezolanos ENCOVI 2022. [en línea] https://assets.websitefiles.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/636d0009b0c59ebfd2f24acd_Presentacion%20ENCOVI%202022%20completa.pdf Consulta del 25.02.23

³⁵. Ibidem

³⁶. UNICEF: Reporte de situación N° 1: enero-junio 2022 [en línea] <https://www.unicef.org/venezuela/media/6501/file/Enero%20-%20Junio%202022.%20Respuesta%20de%20UNICEF%20Venezuela.pdf> Consulta del 19.01.23.

salud y espacios comunitarios, presentaron desnutrición aguda y 4.600 mujeres embarazadas o en periodo de lactancia presentaron bajo peso³⁷.

En cuanto al sector salud, en 2022 se cumplieron diez años del colapso del sistema sanitario público. Muchos años de deterioro y fallas institucionales, financieras y operativas del sistema dieron lugar a que en 2012 se observaran signos claros de un menoscabo significativo de las capacidades en los servicios de salud³⁸. Si de recursos económicos se trata, el Ministerio de Salud, recibió 3.157 millones de bolívares durante el ejercicio económico financiero 2022, aunque solo 14% de ese presupuesto (Bs. 459 millones) serán recursos para remuneraciones. Hay que destacar que al menos 96 % de las unidades de atención ambulatoria son regidas por el Ministerio de Salud, entre ellas 213 hospitales³⁹.

Asimismo, se pudo conocer que el porcentaje del gasto público destinado al sector educativo en 2022 fue de 15,3%, lo cual se encuentra por debajo del 20% recomendado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Se estima que el gasto anual por alumno en 2022 fue de 234 dólares (\$), lo cual resulta insuficiente para sufragar gastos salariales, de dotación, infraestructura, comedores escolares, entre otros servicios⁴⁰.

La iniciativa HUM Venezuela divulgó, en marzo de 2022, la actualización de su informe de seguimiento a los impactos de la EHC⁴¹ tras el confinamiento por la pandemia de Covid-19, sobre la base de un total de 28,7 millones de personas la EHC continuaba impactando a más del 90% de la población: “hasta marzo 2022 las personas con necesidades humanitarias alcanzaron número de 19.1 millones en salud,

³⁷. La Verdad: Hay más de 8 mil niños con desnutrición aguda en Venezuela [en línea] <https://www.laverdad.com/zulia/202065-hay-mas-de-8-mil-ninos-condesnutricion-aguda-en-venezuela.html> Consulta del 19.01.23.

³⁸. Provea: Informe Anual 2022 Derecho a la salud [en línea] <https://provea.org/wp-content/uploads/2021/05/09-Salud-2022-1.pdf> Consulta del 20.04.23.

³⁹. Tal Cual [en línea] <https://cronica.uno/salud-educacion-y-pensionados-recibiran-menos-recursos-para-remuneraciones-que-vicepresidencia-de-economia/> Consulta del 20.04.23.

⁴⁰. Provea: Informe Anual 2022 Derecho a la educación [en línea] <https://provea.org/wp-content/uploads/2021/05/06-Educacion-2022-1.pdf> Consulta del 20.04.23.

⁴¹. HUM Venezuela: Informe de seguimiento a los impactos de la Emergencia Humanitaria Compleja en Venezuela tras el confinamiento por la pandemia de COVID [en línea] <chromeextension://efaidnbmnfnibpcajpcglclefindmkaj/https://humvenezuela.com/wp-content/uploads/2022/09/HumVenezuelaInforme-Marzo-2022.pdf> Consulta del 20.04.23.

así como en agua y saneamiento, y de 18,7 millones en el sector de alimentación: además de 6.2 millones de niños, niñas y adolescentes en edad escolar que presentaban serias dificultades para recibir educación básica o están fuera del sistema educativo”⁴².

En un informe sobre la situación del derecho a la alimentación, realizado por la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y Provea⁴³ se recordó que al menos 30% de los niños y niñas padece de alguna forma de desnutrición, entre quienes más de la mitad sufriría de desnutrición aguda o severa. Además, que la falta de acceso a otros recursos como la tierra, el agua y ciertos servicios básicos también influyen en la inseguridad alimentaria.

El Estado venezolano, tiene la obligación de garantizar el disfrute de los niveles mínimos esenciales de cada derecho humano y adoptar políticas que protejan a los más vulnerables y debe adoptar prioritariamente medidas como de transferencias sociales eficientes y eficaces que mitiguen las precariedades extremas de grandes sectores de las poblaciones más vulnerables (los niños, las personas mayores, las poblaciones indígenas y otros sectores objeto de discriminación).

⁴². Íbidem.

⁴³. FIDH y Provea denuncian serias violaciones al derecho a la alimentación [en línea] <https://provea.org/actualidad/derechos-sociales/fidh-yprovea-denuncian-serias-violaciones-al-derecho-a-la-alimentacion/> Consulta del 25.05.23.

Consideraciones finales

A lo largo del presente trabajo hemos mostrado cómo a través de diversas evidencias se puede constatar el debilitamiento del Estado Social en Venezuela.

Las cifras del gasto público son elocuentes y muestran la drástica caída en la inversión social en el país. También se ha destacado que esta caída no es imputable ni principal ni solamente a la existencia de sanciones generales de Estados Unidos. Si bien estas han agudizado la situación de colapso, la caída del arcaico modelo económico hiper-estatista del chavismo, que predominó hasta el 2018, junto con el descenso del gasto público al menos desde el 2015, son parte de los factores que preceden nítidamente a las repercusiones atribuibles a dichas sanciones.

El efecto de la disminución en el gasto social se evidencia en los indicadores de las condiciones de vida de la población y, especialmente, en la pérdida de la vocación universalista en servicios básicos como salud y educación. En materia de salarios y, sobre todo, de pensiones, durante el período estudiado se perdieron totalmente los avances que se habían registrado en la primera década del siglo XXI. Las remuneraciones en el sector público y las pensiones (en medio de fluctuaciones) solo cubren porciones ínfimas del valor de una canasta alimentaria y, ni siquiera, en una altísima parte de los casos, alcanzan el monto individual del ingreso de pobreza extrema del Banco Mundial. La inmensa mayoría de la población venezolana está en pobreza y no tiene claras alternativas nacionales para superar esa condición.

El debilitamiento del Estado Social venezolano ha ocurrido en el marco de una grave crisis económica. Si bien a partir de finales de 2021 se logró contener la hiperinflación, luego de una redefinición sustancial de las políticas hiper-estatistas que privaron claramente hasta el 2018 y con base en un ajuste económico-fiscal drástico, sigue siendo un modelo

importador pero, ahora, sin mayor intermediación del Estado lo que ayuda a explicar el cese de la extrema escasez (no del costo) en muchos rubros de alimentos y medicinas. Como decíamos, este aumento en los precios de bienes de consumo esencial no ha sido acompañado de políticas de protección significativas que mitiguen los efectos sobre la población más vulnerable y eviten el incremento de la pobreza.

El gobierno enfocó su política social en programas asistencialistas poco transparentes y sin rendición de cuentas. De las decenas de inefectivas misiones sociales hoy perviven dificultosamente algunos naufragios entre los que destacan como herencia los CLAP, un polémico e irregular programa de subsidio directo hacia la población, con escasos aportes nutricionales; y, los llamados bonos de protección social al pueblo, que son unas transferencias de una precariedad lastimosa.

El diseño de las políticas sociales no tiene en su centro el fortalecimiento de las redes públicas que garantizan los derechos sociales de la población. Los sistemas públicos de salud, educación y seguridad social no son prioridad; la entrega de unos precarios subsidios (a través de los CLAP o del Carnet de la Patria) se ha convertido en el emblema fundamental de las políticas sociales, dejando a un lado la construcción de las capacidades básicas de la ciudadanía.

Es evidente que mientras no se eliminen o cambien las sanciones genéricas norteamericanas el horizonte de crecimiento económico seguirá siendo limitado y continuarán los problemas fiscales que restringen las capacidades para aumentar el gasto público social de forma que puedan atenderse las apremiantes necesidades de la población venezolana. Sin embargo, el aumento de los recursos económicos por sí solo no será suficiente para fortalecer nuevamente nuestro Estado Social para lograr, así garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los venezolanos.

Con base en lo anterior, se proponen algunas recomendaciones:

- El Estado venezolano debe cumplir con su obligación de rendir cuentas sobre las finanzas públicas, en general y sobre las políticas sociales, en particular. La ausencia de información pública y transparente dificulta la evaluación independiente de la cobertura e impacto de las políticas públicas.
- Basar el diseño de las políticas sociales en una perspectiva más amplia orientada al desarrollo y a la promoción de pisos de protección social en vez de programas sociales con fines inmediatistas. Estas políticas deben tener en cuenta elementos como inversión en el talento humano, garantía de un nivel de vida digno y desarrollo de capacidades, y la mejora de un sistema de seguridad social.
- El Estado debe cumplir con sus obligaciones contractuales con los diferentes gremios de trabajadores del sector público y recuperar el valor del salario y del empleo decente de los funcionarios sin los cuales no es posible prestar servicios de calidad a la población venezolana.
- En materia de políticas educativas, es esencial contar con información sobre la infraestructura de las escuelas, la disponibilidad de los docentes, así como diseñar e implantar sistemas de medición de la calidad de la enseñanza que permitan identificar las fallas en el sistema público de enseñanza y así poder diseñar políticas orientadas a prevenir la deserción y aumentar el logro educativo de la población que permanece en el sistema educativo público.

- Mientras se mantenga la actual situación caracterizada por bajos ingresos y empobrecimiento masivo, la garantía del derecho a la educación debe incluir necesariamente el diseño de políticas para disminuir las barreras de acceso económico a la educación. En ese sentido, son necesarios no solo el Programa Alimentario Escolar, sino además apoyo para la dotación de uniformes y útiles escolares, así como transporte escolar o pasaje estudiantil para los estudiantes de educación media.
- El Estado debe aprobar la Ley Orgánica de Salud, conforme a las disposiciones constitucionales. Este marco legal debe redactarse luego de una amplia consulta de los gremios de salud, la comunidad científica y académica, la sociedad civil, el sector privado, los ciudadanos y comunidades en general.
- Es imprescindible reconocer el profundo colapso del sistema sanitario público y ampliar la cooperación y asistencia humanitaria internacional, para emprender –en conjunto con todos los actores de la sociedad civil y del sector privado– proyectos de reforma estructural en el marco de los estándares internacionales del derecho a salud.

Referencias bibliográficas

- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006) Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana. Obtenido de <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/andrenacci-repetto-un-camino-para-reducir-la-desigualdad.pdf>
- Aponte Blank, C. (2021). La debacle venezolana: exploraciones con el IDH (2014-2019). [Presentación en power point, 60 aniversario CENDES-UCV]
- Aponte Blank, C. (2018). El Estado de Bienestar: ¿alternativa de desarrollo futuro o modelo en vías de extinción?. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/330220714_El_Estado_de_bienestar_alternativa_del_desarrollo_futuro_o_modelo_en_vias_de_extincion
- Aponte Blank, C. (2014) La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012). Obtenido de http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cendes/tesis/2015_Aponte_Pol%C3%ADtica_social_venezolana_1999_2012.pdf
- Aponte Blank, C. (2012). ¿Estado social o Estado de Bienestar en América Latina?. Obtenido de http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_ac/article/view/3341/3194
- Banco Central de Venezuela (BCV). Información estadística en <https://www.bcv.org.ve/>
- Banco Mundial (2023) <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?locations=ZJ>

- Baptista, Asdrúbal (2011). Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-2008. Caracas: Fundación Polar.
- CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe- (2016). Panorama Social de América Latina 2015. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600175_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- CEPAL (2018) Panorama social de América Latina 2017. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/S1800002_es.pdf?sequence=7&isAllowed=y
- CEPALSTAT. Información estadística de la CEPAL en <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>
- ENCOVI. (15 de marzo de 2023). Obtenido de <https://www.proyectoencovi.com/encovi-2018-encuesta-nacional-de-condiciones-de-vida-copy>
- ENCOVI: Condiciones de vida de los venezolanos ENCOVI 2022. [en línea] https://assets.websitefiles.6a5c4ad42a4e794d0f7/636d0009b0c59ebfd2f24acd_Presentacion%20ENCOVI%202022%20completa.pdf Consulta del 25.02.23
- FIDH y Provea denuncian serias violaciones al derecho a la alimentación. (25 de mayo de 2023). Obtenido de <https://provea.org/actualidad/derechos-sociales/fidh-yprovea-denuncian-serias-violaciones-al-derecho-a-la-alimentacion/>
- FMI (2021) Monitor fiscal 2021. Obtenido de <https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2021/10/13/fiscal-monitor-october-2021>

- FMI (2022) Monitor fiscal 2022. Obtenido de <https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2022/04/12/fiscal-monitor-april-2022>
- Guerra José (2022) Propuestas para resolver la crisis económica de Venezuela. Obtenido de https://observatoriodefinanzas.com/wp-content/uploads/OVF-Propuestas_para_resolver_la_crisis_economica_de_Venezuela052022.pdf
- Guerra, José (2018) Las cinco grandes hiperinflaciones en América Latina en <https://observatoriodefinanzas.com/wp-content/uploads/Las-cinco-grandes-hiperinflaciones-en-America-Latina-OVF.pdf>
- HUM Venezuela: Informe de seguimiento a los impactos de la Emergencia Humanitaria Compleja en Venezuela tras el confinamiento por la pandemia de COVID. (20 de abril de 2023). Obtenido de <chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://humvenezuela.com/wp-content/uploads/2022/09/HumVenezuelaInforme-Marzo-2022.pdf>
- IIES-UCAB (2022). Informe de Coyuntura Venezuela: Abril 2022. Obtenido de <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/2022/02/Informe-de-Coyuntura-Venezuela-febrero-2022-IIES-UCAB-VF.pdf>
- Ministerio del Poder Popular de Petróleo (2014). Petróleo y otros Datos Estadísticos (PODE) 2014. En http://www.minpet.gob.ve/images/pode/publicaciones/2014/PODE_2014.pdf
- Ministerio del Poder Popular de Petróleo(2010). Petróleo y otros Datos Estadísticos (PODE)2009-10 En <http://www.minpet.gob.ve/images/pode/publicaciones/2009-2010/pode-2009-2010.pdf>

- Ministerio del Poder Popular de Petróleo (2006). Petróleo y otros Datos Estadísticos (PODE) 2006. En <http://www.minpet.gob.ve/images/pode/publicaciones/2009-2010/pode-2009-2010.pdf>
- Ministerio del Poder Popular para la Planificación (2022) Venezuela en Cifras: Nuestra transición al socialismo; pp. 94-96. Obtenido de https://mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2023/04/VENEZUELA-EN-CIFRAS_ENERO2022.pdf
- O'Driscoll, D (2017): Impact of Economic sanctions on poverty and economic growth. (3 de marzo de 2023). Obtenido de: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5bace471ed915d259c43d848/136_Impact_of_Economic_sanctions_on_poverty_and_economic_growth.pdf
- ONAPRE (2015). Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto 2016. Caracas: ONAPRE. Obtenido de <https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2016/07/Exposici%C3%B3n-de-Motivos-Proyecto-de-Ley-20161.pdf>
- ONAPRE (2021). Ley de Presupuesto para el ejercicio Económico Financiero 2022 (y sus Anexos).
- OPS –Organización Panamericana de la Salud- (2018). Información estadística en www.paho.org.
- PNUD –Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- (2017). Informe sobre Desarrollo Humano 2016: Desarrollo humano para todas las personas. Nueva York: PNUD. Obtenido en <https://www.undp.org/es/publications/informe-sobre-desarrollo-humano-2016>

- PROVEA (2023): Informe Anual 2022 [en línea]. Obtenido de] <https://provea.org/wp-content/uploads/2021/05/09-Salud-2022-1.pdf>. Consulta del 30.04.23.
- PROVEA (2021): La pobreza en la Venezuela del Siglo XXI. Aproximación a un estudio [en línea]. Obtenido de <https://provea.org/actualidad/la-pobreza-en-la-venezuela-del-siglo-xxi-aproximacion-a-un-estudio/> Consulta del 30.03.23.
- PROVEA (2020): Las sanciones económicas contra Venezuela: consecuencias, crisis humanitaria, alternativas y acuerdo humanitario [en línea]. (4 de junio de 2023). Obtenido de <https://provea.org/publicaciones/investigaciones/informe-especial-las-sanciones-economicas-contra-venezuela-consecuencias-crisis-humanitaria-alternativas-y-acuerdo-humanitario/> Consulta del 04.06.2023.
- PROVEA (2019): Impacto y naturaleza real de las sanciones económicas impuestas a Venezuela [en línea]. Obtenido de <https://provea.org/publicaciones/investigaciones/investigacion-especial-impacto-y-naturaleza-real-de-las-sanciones-economicas-impuestas-a-venezuela/>. Consulta del 20.02.2023.
- SISOV (2014). Información estadística del Sistema de Indicadores sociales de Venezuela, adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y discontinuado en el año 2014.
- UNICEF (2022): Reporte de situación N° 1: enero-junio 2022 [en línea] <https://www.unicef.org/venezuela/media/6501/file/Enero%20-%20Junio%202022.%20Respuesta%20de%20UNICEF%20Venezuela.pdf> Consulta del 19.01.23.

*El declive del Estado Social en Venezuela
y su incidencia en los derechos humanos (2013-2022)*