



Cuadernos del CENDES

ISSN: 1012-2508

cupublicaciones@ucv.ve

Universidad Central de Venezuela

Venezuela

Aponte Blank, Carlos

El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada

Cuadernos del CENDES, vol. 23, núm. 63, septiembre-diciembre, 2006, pp. 85-119

Universidad Central de Venezuela

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40306304>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada*

CARLOS APONTE BLANK pp. 85-119

Resumen

Este artículo explora el crecimiento y otros cambios que ha tenido el gasto público social venezolano en años recientes: en 1999-2005 y, sobre todo, en 2004-2005, momento de máximas erogaciones sociales en la historia de nuestras finanzas públicas. Esa exploración y las comparaciones históricas y latinoamericanas que se presentan se apoyan en el desarrollo de unos ejercicios de contabilización del gasto que complementan los que tradicionalmente se han realizado alrededor del gasto social del gobierno central. En especial, el recorrido histórico en torno a este asunto contribuye a replantear algunas influyentes caracterizaciones sobre el gasto (y el Estado) social venezolano(s) y, en particular, rebate la representación sobre su supuesta «minimización» neoliberal en los años noventa.

Palabras clave

Gasto público / Gasto social / Política social / Venezuela

Abstract

This paper addresses the evolution of the Venezuelan public social expenditure between 1999 and 2005, specially the period 2004-2005 when the public expenditure reached a peak. Regarding the central government pattern of expenses, new expenditure verification is used to allow Latin American comparisons in a way currently unknown. The historical perspective here adopted revisits the most common characterizations of the Venezuelan public expenditure in regard to the assumed neo-liberal minimalist conception prevailing during the nineties.

Key words

Public expenditure / Social expenditure / Social policy / Venezuela

* Este artículo forma parte del subproyecto «Las transformaciones recientes de la política social y de la ciudadanía social en Venezuela», integrado en el proyecto de investigación sobre «Las redefiniciones recientes de la democracia y la ciudadanía en Venezuela» que desarrolla el Área Sociopolítica del Cendes, con el apoyo financiero parcial del Fonacit (subvención N°S1-2002420). El autor agradece los muy valiosos comentarios que acerca de versiones preliminares de este texto realizaron el prof. Humberto García Larralde, el prof. Carlos Mascareño y los integrantes del Área Sociopolítica del Cendes.

Introducción

El gasto público es una pieza fundamental para los análisis sociopolíticos debido a su potencial incidencia en la estructuración y redefiniciones de los modelos de acumulación y de hegemonía. La volatilidad fiscal del rentismo venezolano hace que los períodos de auge y los momentos de crisis financiera, con sus secuelas, sean un componente frecuente de los procesos de cambio político y de políticas.

No hay, en todo caso, automatismos en esa relación: ni el auge fiscal brinda un capital político inderrotable (Acción Democrática/AD en 1978, es un buen ejemplo) ni la crisis supone una debacle (la popularidad de Jaime Lusinchi y la victoria de AD en 1988 son otro buen ejemplo). Pero, lo que no parece factible es eludir la influencia del gasto público en la comprensión de muchos de los procesos de conformación de los rumbos del país.

Para este escrito nos interesará destacar la gran relevancia analítica que ha vuelto a cobrar el gasto público venezolano, desde mediados del 2003 en especial, para el estudio de los ajustes en los modelos de acumulación y hegemonía, en el marco de la transición sociopolítica nacional; asuntos de primordial interés para el proyecto de investigación en el que está integrada la presente indagación (v. Cendes, 2001).

El gasto público venezolano presenta un incremento muy significativo desde hace casi tres años. Ese aumento lo sitúa, para el 2004 y el 2005, en uno de sus niveles más elevados en toda nuestra historia. El auge de una política económica acentuadamente estatista desde el 2003 se corresponde con ese contexto de crecientes y elevadas capacidades financieras del Estado. Pero estas capacidades también abren un abanico de alternativas de acción a las fuerzas predominantes en el Estado tanto para reforzar algunas de las vías tradicionales de relación con la población como para explorar nuevos nexos, incluyendo los que puedan resultarle «clientelaramente» más favorables. Y en este circuito de relaciones cumplen un papel primordial la política y el gasto sociales.

E igualmente se da el caso de que con el gasto público social (GPS) de los años 2004-2006 ya no sólo hablamos, como con el gasto público en general, de uno de los niveles más altos de erogaciones públicas de nuestra historia, sino que tratamos —muy probablemente— con el nivel más elevado de tales erogaciones sociales, tal y como explicaremos después para dar cuenta de este significativo episodio.

Aunque el volumen del gasto no lo es todo, no deja de tener su peso para el análisis, sobre todo cuando dicho gasto se focaliza, con relativo acierto, en determinadas grupos poblacionales, independientemente de las ineficiencias que puedan signar ese proceso. En definitiva, el capital financiero es una fuente potencial de capital político.

En este trabajo acudimos a una perspectiva comparada sobre el gasto público, con los antecedentes históricos —por una parte— y con las experiencias de otros países latinoamericanos —por la otra—, atendiendo a la potenciación que ello ofrece al análisis.

Como hemos explicado en un estudio anterior (Aponte, 2005), valoramos la comparación histórica con algunos antecedentes relativamente remotos (fines de los años sesenta/comienzos de los setenta) porque la sobreabundancia de referencias a las finanzas públicas de la segunda mitad de los setenta/comienzos de los ochenta ha contribuido a generar interpretaciones deformadas sobre los valores supuestamente «regulares» o «normales» de nuestro gasto público y ha contribuido también a una vivaz fantasmagoría sobre la vocación neoliberal de las gestiones sociales de los noventa. Si en un válido ejercicio imaginativo omitimos los dorados años 1974 a 1982, por «anómalos», nos encontramos con una marcada continuidad en el nivel de las finanzas públicas entre 1973 y 1983-1984 hasta 1999, en medio de un país con un modelo de desarrollo tradicional que ha entrado en una persistente crisis, razón de fondo de sus males.

En el caso de este estudio hemos asumido también, a modo de ejercicio sistemático, la tarea de reconstruir los registros en serie (1968-2005) de las finanzas estatales o federales venezolanas para el cálculo de lo que designamos como «gasto social del gobierno general restringido» (GsGGr). Hemos optado por usar esos datos, combinándolos con los del gasto del gobierno central, porque en medio de las imperfecciones de la información conseguida sobre el gasto federal (de fuente Onapre-Ocepre) se logra, con su inclusión, un nivel de representación mucho más completo y apropiado sobre el gasto público venezolano.

A pesar de las probables inexactitudes de los registros sobre el gasto social del gobierno general, no tiene sentido seguir reproduciendo —bajo el pretexto de una deformante confiabilidad— el manejo tradicional del gasto social del gobierno central, que subestima en cerca de un 20 por ciento los gastos sociales en que incurre regularmente el Estado venezolano, proporción que llega a ser más elevada aún en campos como el de la salud o el de la vivienda.

Esperamos tener la oportunidad, en futuras exploraciones, de revisar otras fuentes de información para lograr una reconstrucción más apropiada que la hasta ahora lograda en esas series federales, con miras a reducir las imprecisiones que acompañan a ejercicios como el aquí adelantado.

Este escrito sobre las características del GPS venezolano está organizado en tres partes: comenzamos con un análisis general del GPS venezolano, con énfasis en sus características más recientes (1999-2005), entre las que resalta el relevante papel adquirido por el gasto cuasifiscal en los últimos años; en un segundo punto abordamos la distribución sectorial del GPS, complementándola con un breve abordaje de la significación del gasto destinado al enfrentamiento a la pobreza; en un tercer punto desarrollamos una problematización global de los efectos del gasto social venezolano, con especial referencia a sus posibles incidencias redistributivas y en materia de reducción de la pobreza. En las consideraciones finales se resumen los principales hallazgos del estudio.

Deseamos subrayar que la lectura fluida de este artículo se verá ampliamente favorecida por la revisión previa de algunos de los conceptos de gasto que son utilizados en el mismo y que detallamos en el recuadro «Tipos de gasto social: definiciones y aclaratorias». Esa conceptualización pone en evidencia varios de los desafíos que se plantean para la medición del gasto social venezolano:

- la necesidad de incluir en todo lo posible, y de manera cada vez mayor y más confiable, al gasto subnacional en el análisis del gasto público y social, asunto acerca del cual este artículo presenta avances parciales, como los antes comentados;
- el reto de incorporar, en cuanto sea factible, el gran cúmulo de gastos cuasifiscales orientados a lo social, fuente especialmente relevante desde el 2003 en las finanzas públicas venezolanas y acerca de la cual sólo se cuenta con estimaciones globales e imprecisas que, a pesar de ello, deben ser incluidas en los cálculos para no generar una grave omisión, asunto que también se ilustra en este trabajo;
- igualmente, sigue presente la tradicional y hasta ahora inevitable limitación que supone estudiar las erogaciones públicas venezolanas con base en registros sobre el gasto social acordado cuando no con el presupuestado, en contraste con el deseable uso del gasto ejecutado, tratándose de un problema de medición del gasto que se ha resuelto en otros países latinoamericanos (v. Cepal, 2005:116 y 127).

A pesar de restricciones como las implicadas en las anteriores menciones, en este estudio se ha trabajado con la información más confiable y completa a la que se puede acceder en series históricas largas acerca del gasto del gobierno general (v. Anexo).

Tipos de gasto social: definiciones y aclaratorias

Deben distinguirse (y a la vez relacionarse) tres tipos básicos de gasto social:

1. El *gasto social del sector público restringido* (GsSPr) equivale a la suma del gasto social del gobierno general restringido (GsGGr) y del gasto social cuasifiscal, agregado —este último— que cobra significación desde el 2003 en las finanzas públicas venezolanas, obligando a tomarlo en consideración, así sea coyunturalmente y en medio de los tremendos vacíos informativos que hasta ahora rodean su contabilización y ejecución. El gasto cuasifiscal es canalizado por medios extrapresupuestarios y, fundamentalmente, se alimenta de ingresos extraordinarios de Petróleos de Venezuela (Pdvs), junto con contribuciones también extraordinarias del Banco Central de Venezuela (BCV) y de otros entes públicos.
2. El *gasto social del gobierno general restringido* (GsGGr) equivale a la suma del gasto social del gobierno central (GsGC) y del gasto social de las entidades federales o estados. Se le dice «restringido» porque en los sistemas de cuentas nacionales el gobierno general incluye también el gasto de los gobiernos locales. Pero, la fragilidad de la información sobre el gasto social de las alcaldías venezolanas nos mueve a omitirlas en nuestras cuentas y, además, esta omisión reduce la posible sobreestimación que —por otras razones— puede tener el registro de los gastos estatales: al menos para una parte de los años de la serie con la que trabajaremos (1968-1983) pareciera que trataremos con gasto acorda-

do para el presupuesto y no con gasto acordado para la ejecución, que es con el que normalmente se registra al gobierno central, tratándose —en este último caso— de un registro de las erogaciones en una fase avanzada del ciclo de realización presupuestaria, a diferencia del primer tipo de gasto acordado que pertenece a una fase incipiente de ese ciclo, lo que se presta a sobreestimaciones más acentuadas. Sin embargo, las sobreestimaciones no dejan de estar presentes en el gasto acordado para la ejecución en contraste con el propiamente ejecutado: p. ej., según Cepal (2005:116) la diferencia estimada entre ambos para Venezuela en el 2000-2001 es del 12 por ciento.

3. El *gasto social del gobierno central* (GsGC) agrega los gastos de la administración central y los de la administración funcionalmente desconcentrada (como institutos autónomos y otras entidades administrativas de ese corte). Tradicionalmente los análisis del gasto social en Venezuela se han limitado a este último tipo de gasto, con lo que se han venido subestimando crónica y significativamente los gastos sociales del Estado venezolano. Eso ocurre en gran parte de los análisis sobre el gasto social en nuestro país, pero también ocurre en el más influyente de los registros internacionales sobre nuestro gasto social, como es el de la Cepal (v., p. ej., los datos del *Panorama social* de ese organismo y contrástese con la importante subestimación en la que se incurre si se trabaja sólo con el GsGC venezolano, asunto que ilustraremos más adelante en algunas comparaciones con otros países). Pocos investigadores —con excepciones como De la Cruz, 1998; García, 1988; García y Salvato, 2005 y Mascareño, 2000— han advertido sobre ese hecho en relación con la investigación sobre el gasto público social *en general*, al tiempo de reconocer también los riesgos que tiene el uso de los datos estatales (v. García, 1999).

Complementariamente, por razones prácticas y para fines de cálculo, trataremos como equivalentes los valores del *gasto total* del gobierno central (GC) y del gobierno general restringido (GGr). En realidad, a diferencia de lo que ocurre con el gasto social, existe una muy leve diferencia entre ambos tipos de gasto total, ya que casi todos los ingresos de los gobiernos estatales provienen de aportes del gobierno central.

Es de resaltar que una de las confusiones mayores en materia de gasto social, que ha conducido a la tradicional omisión del gasto subnacional y del gasto estatal, es que se ha supuesto que el gasto del gobierno central incluye la casi totalidad de aquellos gastos y, en particular, del federal. En lo básico, eso es cierto para las cifras totales, pero no para las sectoriales. Y es que las transferencias del gobierno central a los estados son registradas, pero *como gastos no clasificados sectorialmente* (junto con los de la deuda como el otro gran concepto de este campo). De allí que las transferencias del GC a los estados son contabilizadas, pero no desde el punto de vista sectorial-social.

Finalmente, en medio de limitaciones, como la probable sobreestimación de las erogaciones a la que antes nos referimos, hemos recurrido a reconstruir una serie de gasto estatal (1968-2006) proporcionada por Ocepre-Onapre (v. Anexo), que es la única fuente que permite un manejo actualizado de la información y que es compatible con la relativa al gobierno central, que desde hace varios lustros tiene a ese organismo como la principal fuente de referencia oficial.

El gasto público social venezolano reciente (1999-2005) en perspectiva comparada

Durante la gestión del presidente Hugo Chávez, iniciada en 1999, el GPS muestra diversas fluctuaciones, como puede verse en el gráfico 1 (p. sig.). Pero el contraste de mayor relevancia en cuanto a las erogaciones sociales se produce entre el subperíodo 1999-2003 y el de

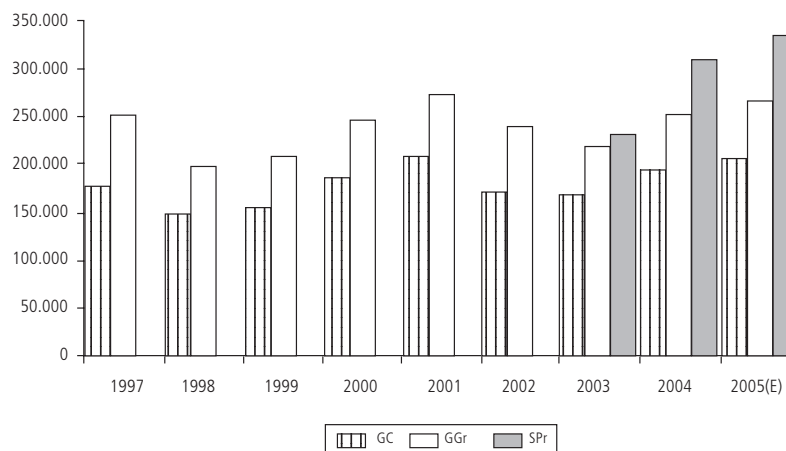
2004 en adelante. Esa subdivisión del GPS se asocia, de hecho, con las dos fases que pueden distinguirse en la política social de esta gestión: 1999-inicios del 2003; mediados del 2003 en adelante (v. al respecto Aponte, 2006).

El contraste en las erogaciones sociales, que justifica aquella subdivisión, no se percibe, sin embargo, si se considera el gasto social del gobierno central (GsGC), tal y como se acostumbra hacer tradicionalmente en la mayoría de los análisis del gasto público venezolano en el país y en el exterior, como, por ejemplo, en los valiosos estudios de la Cepal.

Gráfico 1

Gasto social real por habitante del Gobierno central (GC), del Gobierno general restringido (GGr) y del sector público restringido (SPr)

(1997-2005, en Bs. de 1997)



Fuente: Anexo estadístico.

Tampoco esa subdivisión se percibe si se calcula el gasto social del gobierno general restringido, agregándole al gasto social del gobierno central los gastos sociales que realizan los gobiernos estatales. Vistas según esta perspectiva, como puede constatare en el gráfico 1, las erogaciones sociales del 2004 y 2005 pueden estimarse como bastante parecidas a las del 2000 y 2001.

La subdivisión se aclara básicamente cuando se introduce el *gasto social cuasifiscal* en los cálculos, inclusión que traducimos en lo que hemos designado como «gasto social del sector público restringido» (GsSPr). Aquel gasto, a pesar de su significación y cuantía, hasta ahora sólo ha sido objeto de estimaciones extraoficiales que lo sitúan en alrededor

de un 3,5 por ciento del PIB para el 2004 y un 4 por ciento para el 2005, y lo identifican como un gasto destinado fundamentalmente, en tales años, a las llamadas Misiones Sociales.¹

En fin, el gráfico 1 es de interés por varias razones, entre las que destacan las siguientes:

- Ejemplifica con claridad las diferencias entre los tipos de gasto social (GC, GGr y SPPr) y la importancia de considerar aquellos que agregan un mayor valor para tener una idea más apropiada del alcance efectivo del gasto que realiza el Estado venezolano. Ahora bien, esto puede traducirse en la construcción de series históricas relativamente largas (como las del gráfico 2) en el caso de los dos primeros tipos. Pero no ocurre así con el que hemos designado como gasto social del sector público restringido (GsSPr) por ser un caso bastante novedoso y atípico en nuestra historia.
- Ahora, si consideramos el GsSPr como una representación pertinente aunque inusual del gasto social y la contrastamos con la que muestra el gasto social del gobierno general, que es el que puede considerarse como el de más altos recursos en nuestros registros fiscales «tradicionales», vemos que el GPS del 2004 y del 2005 es, respectivamente, un 13,2 por ciento y un 22,6 por ciento mayor que el del año 2001, que es el que les sigue en relación con la cuantía de recursos que representa. En el gráfico 2 podemos valorar lo que representa este contraste en una comparación histórica más prolongada.

Como puede verse en dicho gráfico, en el período 1968-2003, apenas el gasto social del GGr de 1978 y de 1981 presentan una erogación mayor que la del 2001, superándolo en un 6,3 por ciento y un 0,9 por ciento respectivamente. Aunque se trata de datos deflactados con un año-base distinto al del contraste que realizamos en el gráfico 1 con respecto a 2004 y 2005, la diferencia sustancialmente mayor que estos tienen con respecto al valor del 2001 (13,2 por ciento y 22,6 por ciento) nos permite estimar que muy probablemente² el GPS del 2005, y luego el del 2004, han sido los más elevados de toda nuestra historia. Estos años abren un período de abundancia en el gasto social que debe proseguir en el 2006 y posiblemente en años posteriores, en tanto el traicionero maná petrolero lo permita.

Complementariamente, podemos visualizar en el gráfico 3 el promedio anual del gasto real por habitante, ya no sólo el social sino también el público total, del GC y del GG

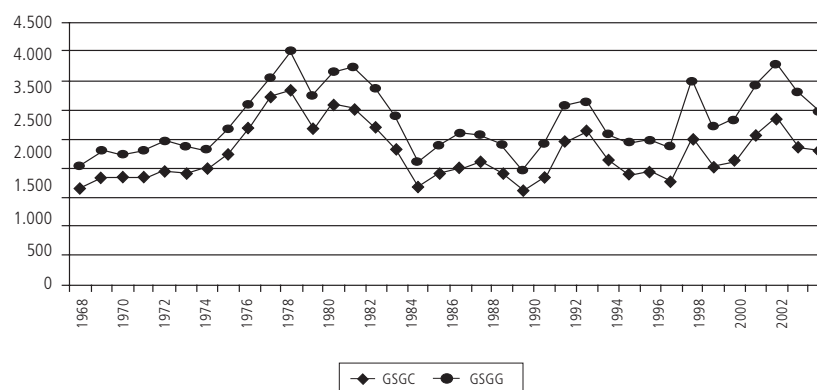
¹ Véase a este respecto lo que apuntamos hacia el final de la segunda parte de este trabajo, «La distribución del GPS venezolano, con énfasis en la dimensión sectorial», cuando se trata brevemente el gasto destinado al enfrentamiento de la pobreza.

² Mantenemos cierta prudencia en la afirmación sobre este récord histórico del GPS porque nuestra apreciación se basa en la contabilización del atípico y semimisterioso GsSPr, en el que se aúnan el impreciso gasto social cuasifiscal y el debatible gasto social de las entidades federales, al más tradicional y menos polémico registro sobre el gasto social del Gobierno central. Véase lo apuntado en el recuadro inicial a este respecto.

Gráfico 2

Evolución del gasto social real por habitante del GC y del GGr

(1969-2003, en Bs. de 1984)



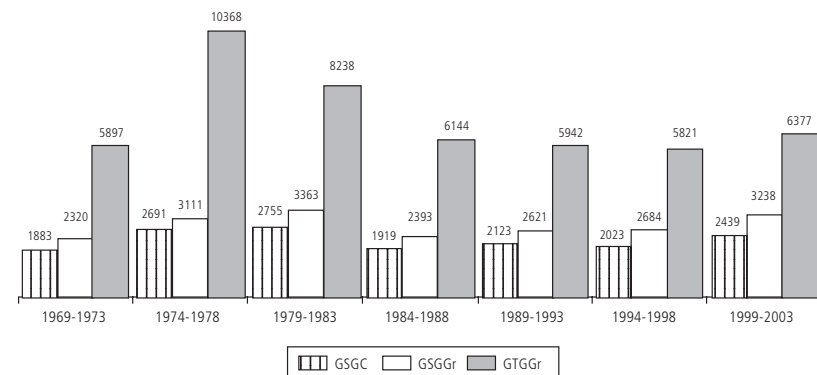
Fuente: Anexo estadístico.

según quinquenios de gestión. Esto nos permite tener una perspectiva comparada sobre el gasto que han realizado los distintos gobiernos desde la primera presidencia de Rafael Caldera hasta el primer quinquenio de la gestión de Chávez.

Gráfico 3

Promedio anual del gasto social real por habitante, social y total, del GC y del GGr según quinquenios de gestión

(1969-2003, en Bs. de 1984)



Fuente: Anexo estadístico.

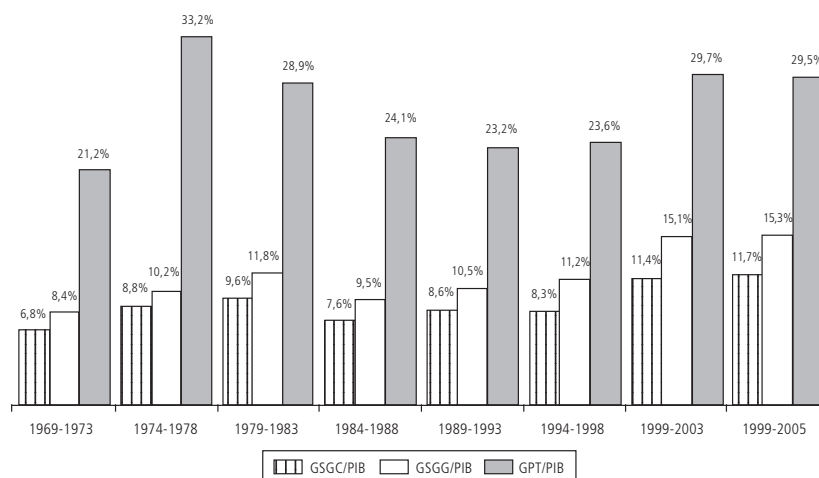
Si revisamos, con base en el gráfico 3, ya no el tradicional contraste del gobierno central sino el que nos brinda el gasto social del Gobierno general, podemos ver que el gasto que generó el gobierno del presidente Chávez entre 1999-2003 podría superar al del primer periodo de Carlos Andrés Pérez y aproximarse al de Luis Herrera Campíns, al que tal vez también sobrepasaría si pudiera calcularse y considerarse el gasto social municipal (seguramente mayor para 1999-2003 que para 1979-1983) y el gasto cuasifiscal realizado en el 2003, al que no hemos incluido en el cálculo de este gráfico para evitar confusiones innecesarias.³

Lo cierto es que ese gasto social se realiza durante el período del presidente Chávez con base en un gasto público total sustancialmente menor al de 1974-1982 aunque, es bueno aclararlo también, como parte de un proceso histórico de creciente valoración tendencial del gasto público social que, muy a despecho de ciertas leyendas sobre la supuesta neoliberalización de la política social venezolana, venía produciéndose en la gestión pública venezolana en los años noventa.

Gráfico 4

Promedio anual del GsGC, GsGG y gasto público total (GPT) como porcentaje del PIB según quinquenios

(1969-2005)



Fuente: Anexo estadístico.

³ Ratificando lo planteado en la nota anterior, usamos en el texto una redacción en términos condicionales que deriva de las dudas sobre el grado de precisión y confiabilidad de los datos con los que estamos trabajando en escala regional y en materia extrapresupuestaria/cuasifiscal en particular. Sin embargo, las interpretaciones que se incluyen en el texto son explicitadas por considerarlas genéricamente acertadas.

El gráfico 4 evidencia cómo a pesar del descenso y posterior letargo del gasto público total, entre 1984 y 1998 el gasto social mantiene porcentajes de participación en el PIB superiores a los del primer período de Caldera, y en el caso de los segundos mandatos de Pérez y de Caldera esos porcentajes son cercanos a los del primer gobierno de Pérez y al de Herrera Campíns, con los que la comparación en materia de GsGG muestra muchas similitudes.

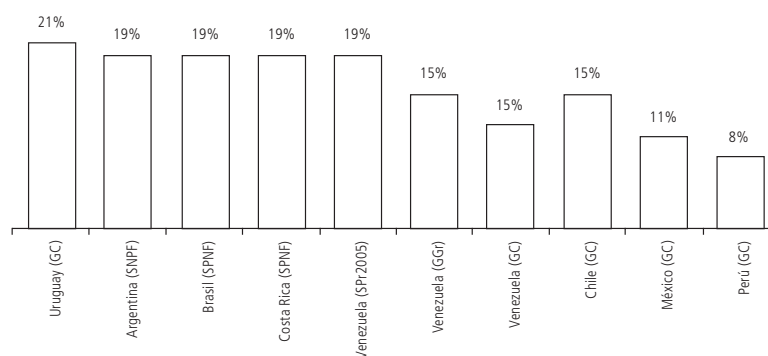
También es interesante constatar cómo el segundo gobierno de Caldera gastó más que el segundo de Pérez si se considera el GsGG, lo cual se contrapone con la visión tradicionalmente alimentada por el estudio del GsGC. Con ello también se podrían reabrir debates desde nuevas perspectivas acerca de la efectividad o eficiencia comparada del gasto social entre distintas gestiones gubernamentales.

La referencia al gráfico 4 nos permite insistir en que el gobierno del presidente Chávez incrementa sustancialmente la participación del gasto social en el PIB y que como parte de la expansión del GPT la porción más significativa de ese aumento se traduce en el incremento del gasto social. Como puede verse, el mismo alcanza el 11-12 por ciento del PIB si se considera el GsGC, y supera el 15 por ciento del PIB si se considera el GsGG.

Debemos subrayar que si agregamos a lo anterior los aportes de cerca de un 4 por ciento del PIB que representa el gasto cuasifiscal para el 2004 y 2005, en estos años probablemente el GsSPr supere el 19 por ciento, situándose entre los casos de gasto *muy* alto en América Latina, tal y como se ejemplifica en el gráfico 5.

Gráfico 5

Porcentaje de participación del GPS en el PIB según países latinoamericanos seleccionados
(2002-2003)



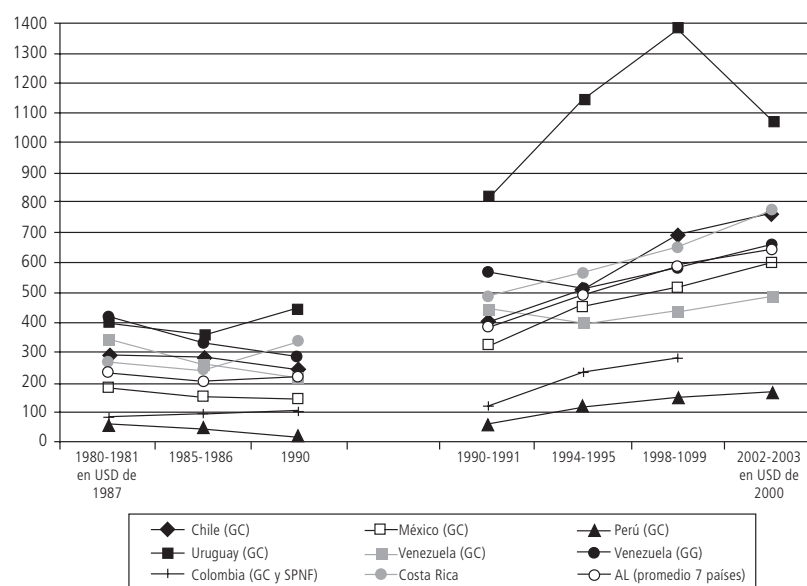
Fuentes: para Venezuela, este trabajo y su Anexo. Para todos los otros países, Cepal, 2005.

Ese alto valor del gasto social en escala latinoamericana también puede ser ejemplificado mediante el gasto social real por habitante, aunque en este caso la comparación es más compleja y vale la pena situarse en una perspectiva histórica mayor, como se hace en el gráfico 6.

Gráfico 6

Gasto social real por habitante en países latinoamericanos seleccionados

(1980-1990 en dólares de 1987; y 1990-2003 en dólares del 2000)



Fuentes: para Venezuela (GG) Estimaciones propias con base en Anexo. Todo lo demás, para 1980-90, Cominetti y Ruiz:1998; y, para 1990-2003, Cepal:2005.

Ante este gráfico, es oportuno recurrir a un balance de la Cepal, organismo que estima, como promedio para 17 países latinoamericanos, que «... el gasto público per cápita subió en alrededor del 58 por ciento en promedio entre 1990-1991 y 2000-2001. De un promedio de 360 dólares (de 1997) per cápita al comienzo de la década pasó a 540 al final de la misma» (Sáinz, 2005:74).

El aumento que se produce en Venezuela entre 1990-1991 y 2000-2001 es de un 27 por ciento si se considera el GsGC (de 2.138 a 2.709 bolívares de 1984) y de un 31 por ciento si se considera el GsGGr (que pasa de 2.728 a 3.576 bolívares de 1984). Como hemos visto, el posterior aumento (en bolívares de 1997) de un poco más del 20 por ciento

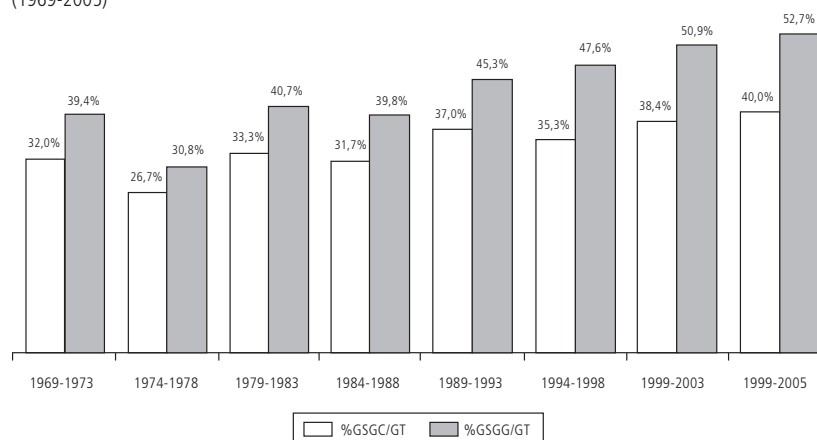
del gasto entre 2000-2001 y 2004-2005⁴ viene a completar un porcentaje de aumento cercano al promedio latinoamericano del 58 por ciento, antes citado.

Como puede percibirse también a partir del gráfico 6, el gasto social venezolano concentra su crecimiento de 1998 en adelante: se trata de uno de los poquísimos países latinoamericanos que, para mediados de los noventa, no había alcanzado el gasto social real por habitante que tenía a comienzos de los ochenta; gasto que sólo alcanzará —como antes planteamos— hacia 2004-2005. La comparación entre países es muy interesante en esta perspectiva histórica: ya para 1990, Uruguay, Costa Rica y Colombia superaban su gasto social real por habitante de 1980-1981 y, para 1994-1995, lo lograban también Chile, México, Perú y el promedio de las siete naciones objeto de comparación.

Es importante advertir que la indudable relevancia del aumento del GPS venezolano no puede, sin embargo, considerarse excepcional en el marco latinoamericano, aunque sí tiene sus peculiaridades. Por ejemplo, es uno de los incrementos más acentuados entre países de gasto medio o alto en América Latina y tiene, además, un destino sectorial diferente al de muchos otros países con este tipo de gasto, que orientan una gran porción de nuevos recursos hacia la seguridad social. Veremos más adelante que esto no es lo que ocurre en Venezuela.

Gráfico 7

Promedio anual de porcentaje de participación del gasto social del GC y del GGr en el GPT, según quinquenios (1969-2005)



Fuente: Anexo estadístico.

⁴ Más concretamente se trata de un aumento del 23,9 por ciento al comparar el GsGGr de 2000-2001 con el GsSPr de 2004-2005.

También es importante recordar (v., para más detalles, Aponte, 2005) que el aumento venezolano es uno de los incrementos del GPS en América Latina que más se ha nutrido de un alza del gasto público, antes que alimentarse de nuevos fondos derivados de un crecimiento de la economía⁵ o de un aumento sustancial de la primacía del GPS en el GPT. Como puede verse en el gráfico 7, esta última proporción se incrementa, pero el factor de más peso en el importante aumento del gasto social venezolano es el aumento del gasto público total. Esto dota de una particular vulnerabilidad al gasto venezolano, fuertemente sujeto a las variaciones de los ingresos fiscales petroleros.

La visión que nos han proporcionado las anteriores variables se complementa con la que nos brinda el promedio anual de participación del gasto social en el gasto público total, tratándose de otra buena herramienta para rediscutir algunas de las caracterizaciones de la política social de los noventa, al constatarse el gradual y sostenido aumento de ese porcentaje de participación desde 1989.

La distribución del GPS venezolano, con énfasis en la dimensión sectorial

En esta segunda parte desarrollaremos básicamente la descripción de la distribución sectorial del gasto social, aunque también haremos unas muy breves menciones a su distribución transversal, en específico en lo relativo al gasto destinado al enfrentamiento a la pobreza.

En cuanto a la distribución sectorial reciente del GPS venezolano, el gráfico anterior nos ofrece una interesante panorámica:

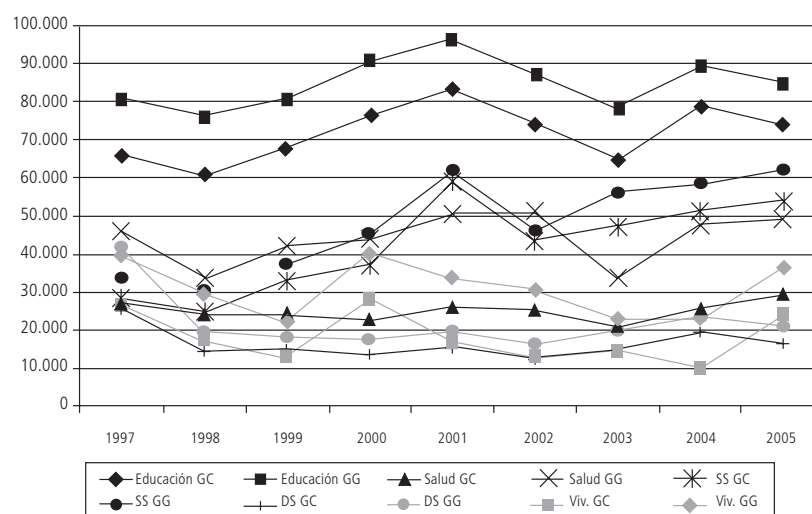
- El gasto educativo tiene una nítida primacía en este GPS, y esa ha sido una característica persistente desde —al menos— los años sesenta; esa participación predominante puede visualizarse también en el gráfico 9 para el período 1984 en adelante.⁶
- Por otro lado, hacia fines del segundo gobierno de Caldera (1996-1998 en especial) se evidencia una pugna relativamente fuerte, para la definición del segundo lugar en las prioridades del gasto social, entre cuatro subsectores: salud, vivienda, seguridad social y desarrollo social.
- Durante el período del presidente Chávez, y en particular desde el 2001, esa pugna tiende a resolverse en favor de la seguridad social. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que en estas cuentas no se está registrando la mayor parte de los recursos

⁵ En Venezuela el PIB por habitante del 2005 no alcanza aún el valor que tenía en 1998, es decir que en términos per cápita la economía no ha crecido entre 1998 y 2005.

⁶ Tradicionalmente, desde los años sesenta, el GPS tendía a clasificarse en tres subsectores: educación, salud y vivienda y servicios conexos. En 1979 se abre el subsector «desarrollo social y participación» (DS), y en 1984 se añaden los tres otros subsectores de «seguridad social» (SS), «comunicación y cultura», y «ciencia y tecnología», con los que se completa la clasificación sectorial de Onapre-Ocepre que aún está vigente para el GPS.

Gráfico 8

Distribución sectorial del gasto social real por habitante del GC y del GG
(1997-2005, en Bs. de 1997)



Fuente: Anexo estadístico.

destinados a las llamadas Misiones Sociales, entre otros los de Barrio Adentro que, en principio, serían clasificables como aportes al subsector de salud; si se integraran esos recursos probablemente seguiría abierta la disputa por el 2º lugar, por lo menos desde el 2004, entre el sector salud y el de seguridad social.

- También el sector desarrollo social y participación descende su significación «jerárquica» en el período gubernamental del presidente Chávez, tratándose de una reducción asociable a la redefinición de los programas de enfrentamiento a la pobreza de los noventa, una parte de los cuales se clasifica bajo ese rubro. No obstante, es posible que si se incluyen completamente los recursos destinados a las Misiones Sociales en futuros procesamiento sobre los gastos públicos, pudiera aumentarse significativamente la importancia de este sector, que al igual que el de salud podría estar siendo víctima de un subregistro acentuado de las erogaciones que se le pueden atribuir, sobre todo desde el 2004.⁷

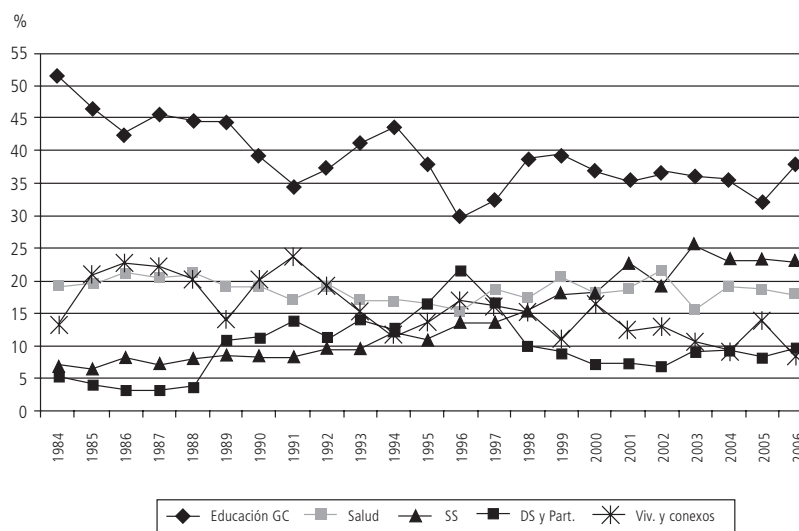
⁷ Algo parecido ocurre con el sector educación y las «Misiones Educativas» (Robinson, Ribas y Sucre) que, en principio, se registrarían en dicho sector, si bien en este caso lo que ocurriría es una reafirmación de su primacía intersectorial, la cual ya resulta destacada en las cuentas sin este complemento.

- El gráfico 8 junto con el 9 evidencian cómo, desde 1999 en adelante, los aportes asignados a vivienda y servicios conexos son los más bajos desde 1984: esto no puede dejar de asociarse con la reciente crisis habitacional, vinculada con la ocupación de inmuebles y con la crisis de los damnificados de distintos sectores, en Caracas en especial.

El gráfico 9 amplía la visión que nos brinda su precedente y muestra cómo salud y vivienda se habían disputado el 2° lugar entre 1984 y 1993, competencia que fue relevada, entre 1994 y 1998, por la pugna múltiple que antes referimos y que tiende a resolverse a favor de la seguridad social, con las reservas que manifestamos debido a la omisión de buena parte de las Misiones Sociales en estos procesos clasificatorios.

Gráfico 9

Distribución porcentual sectorial del GsGGr
(1984-2005)



Fuente: Anexo estadístico.

Lo interesante de abrir el abanico a esta perspectiva histórica más prolongada es que permite apreciar mucho más claramente la relativamente lenta pero persistente tendencia al crecimiento de la seguridad social, tendencia que es factible detener pero que no es fácil

revertir, a menos que futuras e imprevistas decisiones normativas contravengan las protecciones ofrecidas por el Estado y la legislación a los trabajadores del sector formal (público o privado).

En todo caso debe insistirse en el dilema que plantea la seguridad social a la actual gestión gubernamental y, en general, la importante disyuntiva que representa para el futuro del gasto social venezolano.

Vimos en la primera parte que Venezuela puede situarse entre los siete países latinoamericanos de gasto social alto,⁸ especialmente desde el año 2000 y sobre todo si se considera el GsGGr más que el GsGC. Pero somos uno de los pocos países con ese rango de gasto (con excepción de Panamá y, por otras razones, de Costa Rica) que tiene una tan baja cobertura de población por parte del sistema de seguridad social y un tan reducido financiamiento de ese sistema (v. gráfico 12, p. 102).

Esto plantea distintos problemas, puesto que en un país con el altísimo nivel de informalidad en el mercado laboral que tiene Venezuela, la construcción de una seguridad social «universal» se encuentra fuertemente obstaculizada, en tanto que la consolidación de una seguridad social parcial, como la que se ha tenido hasta ahora, destinada sólo a los trabajadores formales, plantea probables problemas de regresividad comparativa en el destino del GPS.

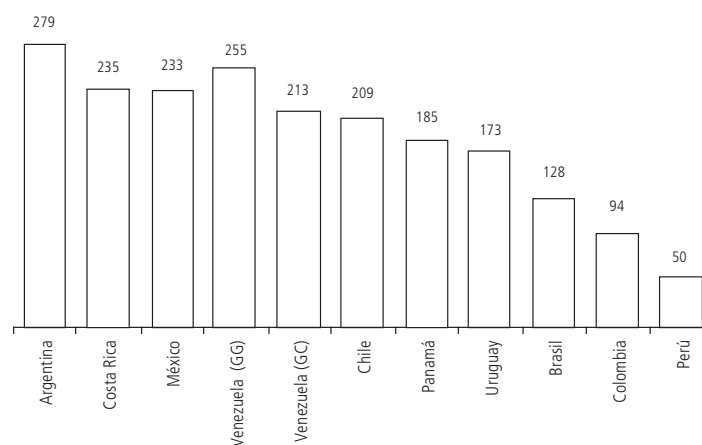
Superada la coyuntura electoral del 2006 y la intensa fase de promoción de las Misiones Sociales(2003-2006), en 2007-2008 puede plantearse un nuevo espacio de rediscusión del rumbo del gasto. Y está plenamente abierto el problema de la seguridad social como asunto al que el Gobierno no ha afrontado ni clara ni decididamente, como lo evidencia la mora constitucional en el desarrollo legal de los subsistemas de salud y de pensiones, que son los más críticos componentes del sistema de seguridad social. Brindarle fondos de manera prioritaria a éste, puede significar que se limiten severamente los recursos para iniciativas de enfrentamiento a la pobreza que, sin embargo, parecen resultar muy efectivas políticamente para el Gobierno (como lo han revelado las Misiones Sociales desde el 2003) y que se corresponden más (como sugieren Iranzo y Richter, 2005, así como Ellner, 2002:40-41) con sus destinatarios predilectos: los pobres e informales más que los trabajadores asalariados.

Para cerrar esta dimensión sectorial resulta muy ilustrativo referir la situación comparativa de Venezuela con respecto a otros países latinoamericanos en los tres subsectores sociales principales: educación, salud y seguridad social. Puede constatare en los gráficos 10 al 12 que sólo en el caso de del sector educación el gasto venezolano se sitúa entre los más elevados en escala latinoamericana, en tanto que en salud y en seguridad social se

⁸ Junto con Argentina, Uruguay, Panamá, Costa Rica, Brasil y Chile.

Gráfico 10

Gasto educativo real por habitante en países latinoamericanos seleccionados
(2002-2003; dólares del 2000)

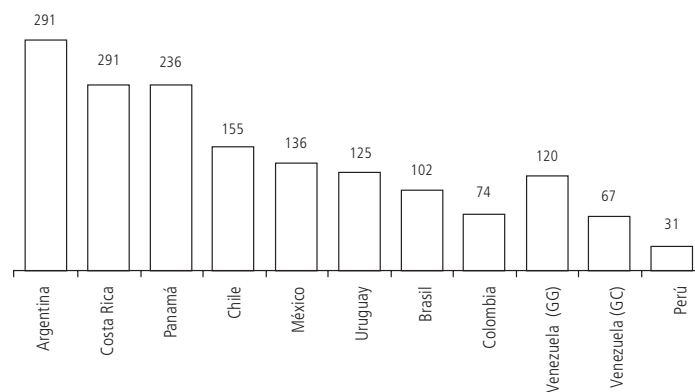


Fuentes: para Venezuela (GG), Anexo estadístico. Para el resto, Cepal, 2005.

encuentra entre los más bajos de los países contemplados, la mayor parte de los cuales son los de gasto alto de América Latina (v. su identificación en la nota 9).

Gráfico 11

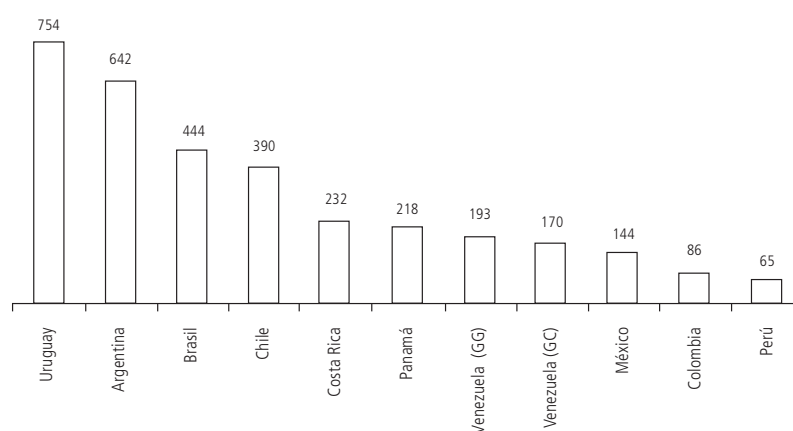
Gasto real en salud por habitante en países latinoamericanos seleccionados
(2002-2003; dólares del 2000)



Fuentes: para Venezuela (GG), Anexo estadístico. Para el resto, Cepal, 2005.

Gráfico 12

Gasto real en seguridad social por habitante en países latinoamericanos seleccionados (2002-2003; dólares del 2000)



Fuentes: para Venezuela (GG), Anexo estadístico. Para el resto, Cepal, 2005.

Estos contrastes en escala latinoamericana complementan la visión presentada anteriormente acerca de los campos sectoriales en pugna presupuestaria, y también apuntan hacia la competencia por recursos que proviene de los programas de enfrentamiento a la pobreza, que igualmente participan de esa lucha distributiva, aunque muchos de ellos tienen un carácter multisectorial o transversal.⁹

Breves notas sobre el gasto para el enfrentamiento a la pobreza

A fines del siglo pasado y durante los primeros años del presente, en América Latina se produjo un período de relativo y velado cuestionamiento a las políticas focalizadas y a los llamados «programas sociales» o de «protección social», a los que parecía culparse por los limitados resultados del combate contra la pobreza durante los años noventa (v. a este

⁹ Aunque esto quedó sugerido en la primera parte del artículo, no queríamos dejar de destacar que el gasto estatal y el municipal (que no hemos cubierto en este trabajo) tienen sus propias particularidades en términos de distribución sectorial. En este caso el énfasis de las gobernaciones se dirige prioritariamente hacia la salud y, luego hacia la vivienda y desarrollo urbano y servicios conexos, en tanto que la educación ocupa un tercer pero importante lugar (v. los datos en el gráfico 8 y en el cuadro 2 del Anexo) y un nada despreciable volumen de erogaciones que se corresponden con el hecho, frecuentemente olvidado, de que los gobiernos federales manejan cerca del 30 por ciento de la matrícula de educación básica del país. En el caso de los municipios, como lo ilustran los datos que incorpora en los últimos años la Onapre en la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto, el predominio sectorial reside muy ampliamente en las erogaciones en vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos. Resulta útil explicitar estos recordatorios con miras a futuras ampliaciones y revisiones de los datos sobre el GPS venezolano.

respecto lo apuntado más adelante en «La problematización sobre los efectos del gasto social venezolano»). Pero, con cierta rapidez se ha retomado una reflexión madura sobre la combinabilidad de focalización y universalismo, que ya se había postulado durante esa década. Esta reflexión ha relegitimado la pertinencia que tiene ese polo selectivo de intervenciones públicas sociales y se ha tendido a reafirmar que, especialmente en los países con altos niveles de pobreza, sólo esa combinación puede producir —en plazos relativamente cortos— el ejercicio de un universalismo efectivo e incluyente, que sustituya al universalismo formal y excluyente del Estado social tradicional.

Tanto la Cepal (2006) como estudios venezolanos (Seijas y otros, 2003) tienden a evidenciar que los llamados programas de protección social, además de ser los que más llegan a la población más pobre son —independientemente de posibles defectos de diseño o instrumentación— los que presentan una mayor progresividad redistributiva.

Esto último parece lógico, aunque en algún momento se pretendió divorciar la lucha por la reducción de la pobreza y la destinada a la disminución de la desigualdad. La primera no es lo mismo que la segunda, pero aquella coadyuva inevitablemente a realizar aportes progresivos en materia distributiva, aunque sólo sea uno de los factores que participa en el juego multivariable que define el balance final de los niveles de desigualdad. Aunque nos pese, en este campo siempre es bueno considerar que, como dice Paul Samuelson, «la desigualdad cambia con una lentitud glacial y sólo con buenas intenciones no se consigue absolutamente nada» (Samuelson, 1983:92).

Con respecto al caso venezolano, han existido diversas imprecisiones informativas acerca del gasto destinado al enfrentamiento a la pobreza, aunque ello es especialmente cierto antes de que se asumiera de manera sistemática la focalización, en 1989, como *uno* de los criterios prioritarios para la orientación de las políticas sociales venezolanas. Esas imprecisiones se han reforzado igualmente en fecha más reciente, desde el 2004 sobre todo, en lo que respecta a los misteriosos registros sobre las Misiones Sociales. Pero en medio de sus limitaciones, podemos rescatar algunos datos como los siguientes:

- Neritza Alvarado desarrolló un complejo intento de reconstrucción del gasto público destinado al enfrentamiento a la pobreza entre 1979 y 1988 y, en un ejercicio que la llevó hasta la desagregación de muchas de las partidas presupuestarias ministeriales, llega a la conclusión de que en ese período el gasto para enfrentar la pobreza podía estimarse, según el criterio de análisis que se adopte, en alrededor de un 5-10 por ciento del gasto social total (v. Alvarado, 1993:84 y ss.).
- Por su lado, Carlos Aponte y Moisés Carvallo (1999) presentan estimaciones acerca de los programas de enfrentamiento a la pobreza de los años noventa, de acuerdo con las cuales estos llegaron a representar un máximo de un 15-20 por ciento del gasto social y un porcentaje anual tendencial de 1,5 por ciento del PIB, entre 1989 y 1998.

- En cuanto a la información sobre las Misiones Sociales, esta sigue siendo muy imprecisa y dispersa debido a la variedad de fuentes de financiamiento formales y semiformales (cuasifiscales) de las que aquellas se nutren. Sin embargo, queda en claro el elevado gasto que se destina —desde el 2004 en particular— a algunas de esas Misiones y que queda plasmado en los 4,5 millardos de dólares (9,6 billones de bolívares) que anunció el ministro de Finanzas como presupuesto estimado para doce de ellas, para el año 2006 (v. *El Nacional*, 21-4-2006, p. A-21 y *El Universal*, 21-4-2006, pp. 1-1 y 2-1). Ese monto equivale a más del 10 por ciento del presupuesto *nacional total* previsto para el 2006 (87 billones de bolívares) y representa un estimado de un 3 por ciento del PIB, lo que significa que el gasto de esas doce misiones duplica el porcentaje asignado a los programas de enfrentamiento a la pobreza en los años noventa, para no hablar por los momentos en términos reales per cápita, lo que seguramente abultaría las diferencias. Complementariamente, el viceministro de Finanzas estima que desde el 2003 las Misiones han obtenido 12 millardos de dólares, equivalentes a unos 25,8 billones de bolívares.
- En unas estimaciones más globales que las precedentes, el prof. Michael Penfold (del Instituto de Estudios Superiores de Administración, IESA) estima que el conjunto del gasto para las Misiones en el 2006 podría ser de un 6 por ciento del PIB, lo que equivaldría a unos 17,5 billones de bolívares (*El Nacional* 27-5-2006). Por otro lado, Francisco Vivancos y Luis Zambrano han estimado que el sólo aporte de Pdvsa a las Misiones en general equivalió al 3,2 por ciento del PIB en 2004; al 3,9 por ciento en 2005 y calculaban que sería el 4,2 por ciento para el 2006, lo que significa unos 4.000 millones de dólares y unos 9 billones de bolívares (v. *El Mundo*, 02-1-2006, p. 7). También se reportó que la Gerencia de Investigación Económica del Banco Mercantil estimó que el gasto cuasifiscal de Pdvsa para el 2006 sería de 5.000 millones de dólares, de los cuales 3.000 millones serían para las Misiones (v. www.banco-mercantil.com). Y, por su lado, el Santander Investment calculó que los gastos de Pdvsa para las *principales* Misiones Sociales habría sido del 2,3 por ciento del PIB en el 2005 y que llegaría al 3,07 por ciento en 2006 (v. www.bancodevenezuela.com).

Ahora, independientemente de las cifras que finalmente puedan consolidarse, no cabe duda de que las Misiones reúnen el financiamiento históricamente más importante de los programas preferentemente dirigidos a la población en pobreza; destino y propósito que antes signó a los programas de enfrentamiento a la pobreza durante el segundo período de Pérez y a los del Componente Social de la Agenda Venezuela durante el segundo mandato de Caldera.

Ese gran volumen de recursos destinados a las Misiones y a su población-objetivo preferente debe ser considerado en los análisis sociopolíticos, sobre todo si se valora el que esos recursos, en combinación con el carisma candidatural del presidente Chávez y con la debilidad comunicacional de la oposición, fueron decisivos para ofrecerle al oficialismo una victoria en el revocatorio presidencial de agosto de 2004.

La problematización de los efectos del gasto social venezolano

La problematización de la eficacia, eficiencia y efectividad del gasto social es una veta importante de reflexión y confrontación pública en Venezuela, aunque frecuentemente sea manejada con asistematicidad y escasa fundamentación. En todo caso, se trata de un tipo de preocupación primordial también en un entorno más universal y en particular en escala latinoamericana (v. al respecto, Cohen y Franco, 2005). En este trabajo abordaremos de manera introductoria esta problematización a través de un enfoque global sobre la cuestión de los «efectos» de la política y el gasto sociales.

Los comportamientos de la distribución del ingreso y de la pobreza son dos de los factores que ocasionan mayores debates generales sobre los efectos y resultados de la política social.¹⁰ A esta se le atribuye, generalmente con injusticia o desmesura, la capacidad de modificar sustancial y velozmente los valores negativos que puedan registrar aquellas variables.

El problema reside en que, en especial en el caso de la distribución del ingreso, hablamos de una macrocategoría social influida por una multiplicidad de factores: patrimonial (propiedad y acceso a activos y capital financiero); económico (pertenencia sectorial y geográfica: influencias globales, nacionales y locales), económico-social (mercado laboral y remunerativo), demográfico y educativo, por citar sólo los más relevantes, ninguno de los cuales tiende a sufrir modificaciones repentinas en sus valores sustanciales.

La política social puede tener una participación activa en el cambio normalmente gradual de algunos de esos factores, cuyos aportes redistributivos progresivos no necesariamente compensan, sin embargo, la fuerza regresiva de otros.¹¹

¹⁰ La Cepal (2004:101) destaca que la relación entre pobreza y distribución del ingreso no es totalmente clara, y que tampoco la mejora de ambas puede ser siempre encarada de manera simultánea. Pero también es cierto que no tienen que crearse falsas disyuntivas. Una política de enfrentamiento a la pobreza, adecuadamente focalizada, tiene implicaciones redistributivas de carácter progresivo, aunque no pueda por sí misma garantizar que se produzca una redistribución del ingreso nacional como conjunto. Es importante apuntar que el gasto social no agota en sí mismo el análisis de incidencia fiscal; este requiere del estudio de las implicaciones redistributivas de los esquemas tributarios, entre otros complementos básicos.

¹¹ Chile es un ejemplo notable de un país que ha logrado desarrollar una política social de un modo reconocidamente eficiente y con un grado de focalización comparativamente elevado, cuyo estilo de desarrollo ha propiciado el crecimiento de la economía formal (a diferencia de otros procesos económicos globalizados). Sin embargo, pese a todo eso, el comportamiento de la distribución del ingreso se ha hecho más regresivo; en principio por una combinación «escasamente gobernable» de factores económicos y económico-sociales,

En cuanto a la pobreza, esta podrá ser afrontada por la política social de manera más o menos decidida dependiendo de cómo se la defina. Si la definición remite a la pobreza de «ingresos», el referente principal para que pueda o no ser reducida lo brindará la política económica, y sólo en una segunda instancia influirá la política social.¹²

No hay, pues, razones para avalar afirmaciones como las que manifiestan que el crecimiento de la pobreza o el empeoramiento de la distribución del ingreso evidencian el fracaso de determinada política social. Mucho más frecuentemente evidencian el fracaso de determinada política económica (o de la institucionalidad que la maneja) y, en sociedades vulnerables como la nuestra, también pueden evidenciar el peso de cíclicas crisis macroeconómicas globalizadas o de tormentosas hecatombes petroleras, con culpas más difusas y sistémicas.

Sin embargo, aunque se advierta en contra de las exageraciones, no puede subestimarse tampoco el importante papel que pueden cumplir la política y el gasto sociales para afrontar la pobreza y para intentar mejorar la distribución del ingreso. Como plantea la Cepal (2000:157):

El gasto público social es, sin duda, el instrumento más importante por medio del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso, particularmente en su distribución secundaria, a la vez que, a largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en algunos de los factores estructurales que influyen en su distribución primaria.

Aún en un abordaje global es imprescindible considerar la diferencialidad sectorial de esos efectos distributivos. Y ello se explica porque:

Los distintos renglones del gasto público difieren mucho en su incidencia distributiva (...) las asignaciones más progresivas —es decir, aquellas cuyos beneficios se concentran en mayor proporción en los hogares de bajos ingresos— son las destinadas a educación primaria y secundaria y a salud y nutrición (...). Por su parte, (...) los gastos en seguridad social y en educación universitaria son los menos progresivos, hecho que refleja la limitada cobertura de estos servicios en la región. Los programas de vivienda social se encuentran en una situación intermedia. [Pero en todo caso, *n.de r*] en su conjunto el

en particular, y también porque los avances sociales de los sectores más necesitados no impiden avances comparativamente aún mayores de los sectores pudientes, por ej. en materias como las educativas.

¹² En algunos casos excepcionales, una política masiva de transferencias a particulares puede tener alguna influencia en la reducción de la pobreza de ingresos (por vías compensatorias como los incentivos y becas de las Misiones Sociales o anteriormente por medio de la «Beca Alimentaria»). Sin embargo, el alcance de ese tipo de ayudas tiende a ser limitado y/o su duración pasajera, en tanto que lo fundamental de los ingresos de la población se resuelve por vía del mercado laboral-remunerativo. Por otro lado, si la pobreza se define, por ej., con base en las necesidades básicas insatisfechas, la política social puede incidir más significativamente y en un plazo relativamente más corto en relación con factores como el porcentaje de niños que asiste a la escuela y el porcentaje de acceso a servicios domiciliarios; pero sigue sin poder influir en gran medida en los factores demográficos (tamaño del hogar y hacinamiento) o demoeconómicos (razón de dependencia).

gasto social es altamente redistributivo (...) particularmente si se excluye la seguridad social (Ibíd., 163).

Es importante agregar que en su *Panorama social* más reciente la Cepal destaca la alta carga redistributiva del sector de asistencia social, asociado con los programas de enfrentamiento a la pobreza; sector al que se atribuyen capacidades de redistribución progresiva tanto o más altas que a la educación oficial primaria (v. Cepal, 2005:162).

Por otro lado, es interesante apuntar que la Cepal subraya que sectores como el de la educación secundaria, que hace unos lustros no eran claramente progresivos, han pasado a serlo: esto evidenciaría el *grado de «progresividad marginal»* de todo tipo de gasto, a medida que se amplía la cobertura de sus servicios (Cepal, 2000:163). Esta sencilla pero fecunda reflexión apunta hacia futuras redefiniciones que podrían ocurrir en casos como el de la educación superior, en la medida en que se ensanche su cobertura.

La Cepal es justificadamente insistente en cuanto a que:

En su conjunto, el gasto social latinoamericano fue altamente redistributivo en todos los países, particularmente si se excluye la seguridad social. En efecto, descontada esta, los hogares de menores ingresos reciben el 28 por ciento de los recursos públicos, en tanto que el 20 por ciento más rico recibe sólo el 12 por ciento de estos. Tales diferencias quedan más claramente de manifiesto cuando se comparan estas cifras con las de la distribución del ingreso primario de los hogares, esto es, el ingreso que no incluye las transferencias monetarias del Estado y excluye los beneficios del gasto social (Cepal, 2004:236).

Con respecto a ese último cálculo o registro, el *Panorama social* 2005 de la Cepal presenta unos datos actualizados que indican que, para un promedio de diecisiete países latinoamericanos (entre los que no se cuenta a Venezuela), puede estimarse que el quintil más pobre de los hogares recibe un 85 por ciento de ingreso adicional como resultado del GPS, en tanto que el siguiente quintil recibe un 39 por ciento adicional, el tercero un 26 por ciento, el cuarto un 19 por ciento y el quintil más rico un 9 por ciento. Cuando se excluye la seguridad social del cálculo, los dos quintiles extremos reciben respectivamente un 66 por ciento y un 3 por ciento de ingreso adicional como resultado del GPS (Cepal, 2005:165).

Para el caso venezolano, Seijas y otros (2003) han realizado un valioso estudio que permite establecer algunos contrastes con los datos antes expuestos (v. el cuadro 10 en el trabajo citado). Por ejemplo, para Venezuela el GPS (excluyendo seguridad social y vivienda)¹³ destina un 27 por ciento de sus recursos al quintil de menos recursos (vs. un 28 por

¹³ Explican Seijas y otros (ob. cit., p. 50) que «las partidas que se toman en cuenta para determinar su incidencia en la distribución del ingreso [para ese estudio, *n.de r*] son las que aparecen bien representadas en la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1997: educación pública, salud pública y programas sociales focalizados».

ciento en el promedio de la Cepal) en tanto que el quintil de más recursos recibe un 10,4 por ciento (contra el 12 por ciento de la Cepal).

Por otro lado, Seijas y otros (ob. cit.) reafirman que en Venezuela operan las tendencias predominantes en América Latina en cuanto al carácter redistributivo de la inversión social pública, siendo particularmente acentuada la progresividad en los llamados programas sociales asociados con el enfrentamiento a la pobreza (en el caso de ese estudio, los de la «Agenda Venezuela»), seguidos por los de salud y luego, con algo menos de progresividad, por los de educación, vistos como un todo.¹⁴

Es importante advertir que aunque el estudio que hemos comentado se refiere al año 1997 y a los programas sociales para entonces vigentes, todo hace suponer que las Misiones han sustituido con creces, desde el punto de vista del volumen de financiamiento y de la cobertura de beneficiarios, el tipo de programas que —como hemos dicho— han tenido una mayor progresividad redistributiva, destinándose preferentemente a las poblaciones en situación de pobreza. Ello no significa que la redistribución del ingreso nacional haya mejorado en los años recientes, dada la variedad de factores que la condicionan¹⁵ y a los que nos referimos antes.

Consideraciones finales

En este ensayo hemos revisado las características recientes del gasto público social venezolano, de 1999 en adelante, contrastándolas con la evolución que han tenido esas erogaciones en el país desde 1968 y comparándolas con algunos rasgos básicos del GPS actual en América Latina.

La indagación sobre el GPS venezolano nos condujo a trabajar «experimentalmente» con una primera aproximación a la serie histórica de gastos estatales o federales de 1968 al 2005; ello nos permitió constituir el gasto social del gobierno general restringido para esos años, base a su vez para estimar el gasto social del sector público restringido del 2003 en adelante. En relación con esos tipos de gasto, esperamos que resulten satisfactorias las definiciones expuestas en el texto, y que los datos sean aproximaciones válidas aunque sean imprecisas. Como hemos planteado, estimamos que es mejor una aproximación imperfecta al gasto social real completo, que una aproximación más confiable pero

¹⁴ El estudio en cuestión no llegó a diferenciar entre subsectores educativos pero, seguramente, llegaría a la misma conclusión de diversos análisis venezolanos y latinoamericanos que sostienen que la educación pública primaria y secundaria tiene un impacto redistributivo progresivo, en tanto que la educación superior tiende a tener incidencias regresivas (v. en especial, Navarro, 1998).

¹⁵ La Cepal no registra mejoras significativas del Gini —que es el índice más reconocido de concentración del ingreso— para Venezuela en los años recientes. En 1990 el índice era de 0,471 y desmejora hasta un 0,507 en 1997, para estabilizarse en su valor entre 1999 (0,498) y el 2002 (0,500) (v. Cepal, 2005:337).

muy incompleta al mismo. Por supuesto que habrá que intentar avanzar en futuros estudios hacia informaciones todavía más completas y más confiables.

Entre las características del GPS durante el período del presidente Chávez destaca que el promedio anual del GsGGr en el primer quinquenio de esa gestión (1999-2003) compite con el alcanzado en el primer periodo de Pérez y el mandato de Herrera Campíns, aunque el marco de ese gasto, el gasto público total, sea sustancialmente menor en el gobierno de Chávez. Los mencionados son, pues, los tres períodos gubernamentales de más alto gasto social real por habitante en toda nuestra historia. Pero si de récords se trata, es más notable aún el caso de los años 2004 y 2005:

- En términos de gasto real por habitante, el GsSPr de cada uno de esos dos años supera el GPS de 1978 y el de 1981, que eran individualmente los de más elevadas erogaciones sociales en la historia de nuestro gasto público.
- Además, el GPS alcanza un valor de alrededor del 19 por ciento del PIB, lo que lo sitúa entre los niveles más altos en escala latinoamericana.
- A ello se suma, por otro lado, aunque en referencia al período 1999-2005, que se ha logrado ampliar el GsGGr a un promedio anual del 52 por ciento del gasto público total.

Esto último es expresión de un aumento complementario de importancia durante el período del presidente Chávez, tratándose, sin embargo, de un incremento que venía acumulándose gradualmente en períodos precedentes (los segundos de Pérez y Caldera). Ese incremento gradual constituye uno de los argumentos que erosiona la leyenda negra sobre el supuesto neoliberalismo de las gestiones sociales venezolanas en los años noventa.

En medio de su indudable relevancia, el crecimiento reciente del gasto social venezolano es parecido al que se ha producido en América Latina entre 1990 y el 2003, con la diferencia de que en Venezuela ese crecimiento se ha concentrado en menos años (especialmente entre 1999-2005) que en el subcontinente en general.

Por otra parte, en el caso venezolano ese incremento del GPS también encuentra un punto de alta vulnerabilidad en el hecho de que su fuente principal no haya sido el crecimiento de la economía, como en muchos de los países de América Latina, sino el aumento del gasto público total, por vía de ingresos petroleros extraordinarios.

Hemos destacado que Venezuela alcanza estos elevados niveles de GPS en escala latinoamericana siendo uno de los países, de este rango de gasto, con más baja cobertura e inversión en seguridad social. Aunque entre 1999 y el 2003 el incremento del gasto se destinó a la educación y a la seguridad social, desde el 2004 el aumento más intenso se ha dirigido, comprensiblemente dicho sea de paso, hacia un conjunto programático de enfrentamiento a la pobreza como las Misiones Sociales.

Esa soterrada competencia por los recursos financieros públicos hace presagiar probables dilemas presupuestarios y pugnas distributivas en el futuro inmediato dentro del Estado social. Y ella puede hacerse especialmente intensa entre la direccionalidad que privilegie a la seguridad social y la que atienda a los programas de enfrentamiento a la pobreza, en un marco en el que —en todo caso— el predominio del sector educación no parece que se pondrá en cuestión, al menos en el mediano plazo.

Pero lo anterior tiene también importantes implicaciones en términos de equidad del gasto social, puesto que como han evidenciado distintos estudios latinoamericanos y venezolanos, los programas de enfrentamiento a la pobreza son, en medio de sus frecuentes defectos, los que tienen una mayor carga redistributiva del ingreso, junto con la educación primaria, mientras que la educación superior y la seguridad social son los de menor progresividad, llegando a ser hasta regresivos.

Todo indica que en el 2004 y 2005 las Misiones absorbieron unos montos sumamente elevados que podrían ser redefinidos en el futuro próximo. En el 2007, superados los compromisos electorales, se plantea una nueva oportunidad para que el país revise sus prioridades sociales y para que se abra la oportunidad para elaborar sistemáticamente un programa nacional de enfrentamiento a la pobreza.

Y es que es importante que las acciones contra la pobreza cobren una mayor efectividad y menos efectismo, sin lo cual podría irse desprestigiando la focalización como principio, al no corresponderse los resultados con las altas expectativas que se creen. Con excepciones como la de los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario, algo de esa decepción ocurrió con los nuevos programas sociales de los noventa. Y, con excepciones como Barrio Adentro, las Misiones también han ido evidenciando carencias de funcionamiento bastante severas. Es verdad que por su intermedio se están haciendo transferencias monetarias a centenares de miles de facilitadores y de beneficiarios; pero los montos y la sostenibilidad de esas transferencias no se prestan a prolongados entusiasmos.

Es importante pues que en Venezuela se consideren atentamente recomendaciones como la siguiente:

Toda política de aumento del gasto social debe obedecer (...) a los principios de una sana política fiscal. Esto significa que tal incremento tiene que estar adecuadamente financiado y que debe privilegiarse la reasignación de recursos públicos al gasto social, dar prioridad a los renglones de mayor impacto distributivo y mejorar la calidad y eficiencia de dicho gasto (Cepal, 2000:161).

Es mucho lo que falta para que en Venezuela acompañemos los incrementos de nuestro gasto social con varios de los razonables atributos aquí planteados.

En suma, en este inicio de siglo, se han prefigurado importantes y nuevos episodios en los que el gasto público social seguirá interviniendo, activa y a veces paradójicamente, en la historia de nuestro país, prefiguración que esperamos haber ilustrado apropiadamente en estas páginas.

Referencias bibliográficas

- Alvarado, Neritza** (1993). *Evaluación del impacto del gasto social sobre la pobreza en Venezuela*, Maracaibo, Editorial LUZ (Universidad del Zulia).
- Aponte, Carlos** (2005) «El gasto público social venezolano (1969-2003) en perspectiva latinoamericana», Caracas, Cendes, mimeo.
- Aponte, Carlos** (2006). «Las redefiniciones recientes de la política social en Venezuela: marco de referencia para su análisis», Caracas, Cendes, mimeo.
- Aponte, Carlos y Carvallo, Moisés** (1999). «Los nuevos programas sociales: notas para un balance», en Lourdes Álvarez, Helia del Rosario y Jesús Robles, coord., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 131-163.
- BCV** (2003). *Series estadísticas de Venezuela. Cuentas nacionales 1950-1998*, Caracas, BCV.
- BCV** (2006). «Información estadística», disponible en www.bcv.org.ve.
- Cendes** (2001). «Redefiniciones de la democracia y la ciudadanía en Venezuela. Proyecto de investigación», Caracas, Cendes, mimeo.
- Cepal** (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, Cepal.
- Cepal** (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Santiago de Chile, Cepal.
- Cepal** (2005). *Panorama social de América Latina 2005*, Santiago de Chile, Cepal.
- Cepal** (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, Cepal.
- Cominetti, Rossella y Gonzalo Ruiz** (1998). *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, Santiago de Chile, Cepal.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco** (2005). *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, Siglo XXI/Cepal.
- De La Cruz, Rafael**, coord. (1998). *Descentralización en perspectiva*, Caracas, IESA/FEGS.
- Ellner, Steve** (2003). «Introducción: en busca de explicaciones», en Steve Ellner y Daniel Dellinger, eds., *La política venezolana en la época de Chávez*, Caracas, Nueva Sociedad.
- García, Haydée** (1988). *El gasto público social en Venezuela*, Caracas, Ildis.
- García, Haydée** (1999). «Descentralización y gasto social», en PNUD, *Índice y entorno del desarrollo humano en Venezuela 1999*, Caracas, PNUD/OCEI.
- García, Haydée y Sylvia Salvato** (2005). «Análisis sobre el gasto social y la equidad en Venezuela (1970-2004)», Caracas, mimeo.
- García Larralde, Humberto** (2004). «Retrospectiva de la economía venezolana entre el gobierno de Chávez y gobiernos anteriores», *Nueva Economía*, n° 21-22, pp.198-268, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas.

INE (2005). *República Bolivariana de Venezuela: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050*, Caracas, INE.

INE-OCEI (varios años). *Anuario estadístico de Venezuela*, Caracas, INE/OCEI.

Iranzo, Consuelo y Jaqueline Richter (2005). «Acción del sindicalismo frente al Estado en la transición (1989-2004)», Caracas, Cendes, mimeo.

Ministerio de Finanzas (2006). *Memoria y Cuenta del Ministerio de Finanzas 2005*, Caracas, Ministerio de Finanzas.

Mandato, Eleonora (1999). *El gasto social en Venezuela durante el siglo XX*, Caracas, Impregraf.

Mascareño, Carlos (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela*, Caracas, Nueva Sociedad.

Navarro, Juan Carlos (1998). «El financiamiento de la educación en Venezuela: efectividad del gasto y rendición de cuentas», en Consejo Nacional de Educación, *Asamblea Nacional de Educación: discursos y ponencias*, tomo 2, Caracas, Consejo Nacional de Educación, pp. 375-395.

Ocepre (1988). *40 años de presupuesto fiscal en Venezuela: 1948-1988*, Caracas, Ocepre.

Ocepre (2002). *Entidades federales: 13 años de estadísticas regionales (1989-2002)*, Caracas, Ocepre, DGS de Presupuestos Regionales.

Ocepre (varios años). *Presupuesto de las entidades federales: 1962-1975; 1975-1978; 1979, 1980 y 1981*, Caracas, Ocepre.

Oficina Nacional de Presupuesto – Oficina Central de Presupuesto (Onapre-Ocepre) (varios años). *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto*, Caracas, Onapre/Ocepre.

Sáinz, Pedro (2005). «La equidad en Latinoamérica desde los años noventa», *Cuadernos del Cendes*, n° 60, pp. 63-93, Caracas.

Samuelson, Paul (1983). *Economía*, 11ª ed., México, Mc Graw-Hill.

Seijas, Lisbeth y otros (2003). *La incidencia fiscal neta en Venezuela*, Caracas, BCV, Serie Documentos de Trabajo del BCV n° 48.

Anexo estadístico

Cuadro 1

Clasificación sectorial del gasto social del gobierno central
(en millones de Bs. corrientes)

	Educación	Salud	SS	DS y Part.	Viv. y conexos	Cult. y Com.	C & T	Gasto social	Gasto total
1968	1.352,3	1.198,9			256,6			2.807,8	9.278,1
1969	1.507,4	1.391,7			285,8			3.184,9	10.175,5
1970	1.775,5	1.365,2			290,4			3.431,1	10.286,1
1971	2.046,1	1.493,3			256,5			3.795,9	12.768,0
1972	2.399,1	1.643,6			288,4			4.331,1	13.478,5
1973	3.009,3	1.682,6			264,3			4.956,2	14.872,0
1974	4.450,7	2.612,9			625,3			7.688,9	42.518,5
1975	5.580,4	2.822,8			440,6			8.843,8	39.878,0
1976	6.566,5	3.648,3			1295,8			11.510,6	44.571,0
1977	8.319,1	6.434,3			668,1			15.421,5	50.690,5
1978	8.767,1	7.946,7			831,1			17.544,9	51.212,7
1979	9.765,9	3.179,9		3.087,8	1.573,1			17.606,7	50.690,5
1980	11.245,1	4.151,3		4.529,2	6.248,6			26.172,2	72.868,6
1981	15.419,8	4.927,1		3.257,8	6.265,9			29.870,6	94.544,1
1982	15.056,7	4.575,4		3.029,5	5.137,9			27.799,5	86.884,3
1983	15.517,8	4.381,4		306M	3.543,3			26.511,1	79.238,3
1984	15.701,1	5.118,4	2.472,6	1.198,7	2.941,9	737,1	243,6	28.413,4	103.546,5
1985	17.889,1	6.926,4	2.911,7	976,7	8.691,6	710,6	267,9	36.354,0	113.319,1
1986	18.125,0	8.439,0	3.158,0	880,0	7.151,0	610,0	247,0	38.610,0	124.174,0
1987	28.279,0	11.555,0	4.265,0	1.401,0	11.406,0	751,0	337,0	57.994,0	181.822,0
1988	32.257,9	14.511,4	5.763,0	1.972,8	12.746,6	1.119,3	503,5	68.874,5	190.585,4
1989	48.336,0	19.596,0	9.303,0	12.516,0	11.261,0	1.488,0	1.441,0	103.941,0	319.477,0

Cuadro 1 (continuación)

Clasificación sectorial del gasto social del gobierno central
(en millones de Bs. corrientes)

	Educación	Salud	SS	DS y Part.	Viv. y conexos	Cult. y Com.	C & T	Gasto social	Gasto total
1990	69.494,0	33.594,0	14.809,0	22.233,0	27.783,0	2.698,0	1.659,0	172.270,0	577.056,0
1991	101.185,0	47.137,0	24.859,0	43.923,0	61.570,0	5.466,0	2.496,0	286.636,0	801.258,0
1992	154.660,0	77.817,0	35.411,0	47.838,0	71.729,0	8.206,0	6.630,0	402.291,0	1.002.248,0
1993	186.850,0	73.496,0	40.720,0	66.425,0	58.069,0	10.865,0	3.590,0	440.023,0	1.100.464,0
1994	307.891,0	101.884,0	83.809,0	90.158,0	49.817,0	12.737,0	6.309,0	652.805,0	1.939.106,0
1995	418.544,0	143.983,0	120.060,0	197.470,0	99.442,0	24.247,0	29.599,0	1.033.345,0	3.043.442,0
1996	621.615,2	226.302,8	319.009,9	542.745,9	300.690,6	34.712,9	35.151,7	2.080.229,0	6.441.531,7
1997	1.504.757,3	619.462,4	645.847,2	583.433,9	602.974,1	91.110,0	66.165,6	4.113.750,5	10.667.546,6
1998	1.689.645,8	682.632,2	694.426,6	402.696,7	484.631,8	95.578,3	61.734,6	4.111.346,0	11.845.126,2
1999	2.423.677,1	864.099,8	1.177.994,1	519.802,8	459.057,9	76.554,3	86.216,3	5.607.402,3	14.557.817,0
2000	3.610.587,5	1.091.606,3	1.762.908,9	642.665,5	1.317.896,9	173.505,8	183.071,9	8.782.242,8	23.553.560,8
2001	4.313.487,2	1.358.554,6	3.062.333,8	798.222,5	880.564,6	142.237,1	223.109,0	10.778.508,8	28.079.214,2
2002	5.211.153,5	1.783.269,4	3.058.184,3	906.647,1	894.112,0	102.345,4	151.563,4	12.107.275,1	31.687.452,4
2003	6.240.398,6	2.037.807,9	4.550.163,6	1.424.368,2	1.413.185,7	384.698,0	174.289,7	16.224.911,7	41.613.124,5
2004	10.136.805,3	3.337.665,3	6.592.109,3	2.529.886,5	1.292.505,5	541.473,2	637.578,2	25.068.023,3	60.505.058,4
2005 (e)	12.449.396,0	4.966.348,0	9.096.795,0	2.794.604,0	4.052.638,0	843.625,0	813.677,0	35.017.083,0	86.286.894,0
2006 (p)	15.707.944,7	4.438.456,6	9.259.596,2	3.576.913,3	1.290.295,6	775.251,9	560.324,5	35.608.782,8	87.097.741,2

Fuentes: para 1968-1987, Ocepre en Mandato, 1999; para 1988-2006, Onapre-Ocepre (varios años).

Cuadro 2
Clasificación sectorial del gasto acordado a las entidades federales
(1968-2006, en millones de Bs. a precios corrientes)

	Educación	Salud	SS	DS y Part.	Viv. y conexos	Cult. y Com.	C & T	Gasto social	Gasto total
1968	281,0	152,8	141,7	23,2	144,6			743,3	1.610,6
1969	297,2	305,7	152,6	40,3	117,7			913,5	1.651,7
1970	380,1	208,0	263,3	39,8	65,3			956,5	1.741,0
1971	422,6	302,9	157,5	40,1	140,2			1.063,4	1.949,4
1972	507,4	341,4	174,5	60,8	191,8			1.275,8	2.346,1
1973	518,9	347,9	191,3	69,0	191,4			1.318,4	2.444,8
1974	547,7	379,4	264,2	37,8	193,0			1.422,1	2.643,0
1976	845,3	365,9	244,0		181,5			1.636,7	3.652,4
1976	777,4	441,7	294,5		156,8			1.670,5	3.584,1
1977	727,9	416,2	277,5		122,3			1.543,9	3.518,6
1978	1.411,6	934,2	622,8		596,9			3.565,5	6.981,3
1979	1.497,0	982,8	655,2		534,0			3.868,9	6.801,8
1980	1.548,2	939,5	626,4		1.836,5			4.950,7	9.094,2
1981	2.254,4	1.875,4	651,5		1.922,4	295,1		6.998,8	12.599,7
1982	2.329,4	1.715,0	616,5		1.796,0	295,0		8.751,9	12.934,7
1983	2.132,3	1.589,9	539,4		1.644,0	295,0		6.180,6	11.840,3
1984	2.570,0	1.680,3		662,0	1.802,7	296,7		7.011,7	14.062,3
1986	3.151,4	1.940,9		836,9	2.799,8	285,6	0,7	9.015,3	17.937,7
1986	3.194,7	2.101,6	952,0	654,0	4.210,1	284,0	1,6	11.398,0	19.316,0
1987	3.507,9	2.604,0	738,9	710,5	4.016,9	290,8	1,5	11.870,5	24.367,8
1988	4.840,3	2.644,0	1.019,9	1.010,2	5.467,3	401,9	4,7	15.368,3	26.795,1
1989	8.803,9	5.000,5	1.702,2	1.550,9	6.591,6	659,0	3,8	24.311,9	39.926,0
1990	19.240,9	9.630,0	3.996,4	3.155,2	18.263,4	1.572,7	15,9	55.874,5	91.594,1

Cuadro 2 (continuación)
Clasificación sectorial del gasto acordado a las entidades federales
(1968-2006, en millones de Bs. a precios corrientes)

	Educación	Salud	SS	DS y Part.	Viv. y conexos	Cult. y Com.	C & T	Gasto social	Gasto total
1991	21.107,3	13.303,9	4.221,5	5.244,8	22.130,6	2.686,4	127,9	88.822,4	121.133,4
1992	23.832,5	13.085,7	9.493,5	6.122,8	20.484,1	3.108,2	102,8	78.229,6	141.280,8
1993	30.956,4	16.902,1	9.612,5	7.354,9	22.134,3	3.866,7	160,1	90.987,0	179.210,5
1994	57.563,9	39.111,1	18.550,3	14.730,3	47.529,2	6.825,7	219,7	184.533,2	350.470,6
1996	76.688,0	71.869,0	21.870,0	18.340,0	79.178,0	9.039,0	399,0	277.183,0	517.512,0
1996	196.647,0	200.088,0	56.495,0	53.074,0	161.950,0	15.591,0	1.036,0	684.861,0	1.283.054,0
1997	342.078,0	442.997,0	124.665,0	370.703,0	317.126,0	34.504,0	2.505,0	1.634.578,0	2.928.477,0
1998	430.267,0	257.540,0	148.015,0	135.879,0	346.257,0	52.870,0	3.508,0	1.374.336,0	2.933.496,0
1999	463.541,0	632.652,0	157.040,0	135.035,0	339.873,0	38.534,0	1873,0	1.768.548,0	3.400.785,0
2000	671.402,0	1.003.282,0	355.023,0	179.856,0	581.491,0	64.146,0	2080,0	2.857.280,0	5.022.976,0
2001	699.018,0	1.269.330,0	147.373,0	223.244,0	872.413,0	68.776,0	115.659,0	3.395.813,0	5.483.824,0
2002	928.809,0	1.826.176,0	175.921,0	237.130,0	1.255.731,0	97.587,0	165.889,0	4.687.243,0	7.205.704,0
2003	1.335.812,0	1.215.977,0	853.827,0	478.461,0	808.008,0	85.471,0	12.336,0	4.789.892,0	8.811.428,0
2004	1.371.790,0	2.807.990,0	980.020,0	501.531,0	1.681.283,0	110.080,0	79.484,0	7.512.158,0	10.427.505,0
2005(e)	1.959.293,0	3.386.343,0	1.404.283,0	787.159,0	2.157.019,0	154.749,0	115.573,0	9.944.419,0	14.424.926,0
2006 (p)	2.523.556,0	4.133.939,0	1.833.043,0	1.039.180,0	2.650.498,0	200.320,0	143.074,0	12.523.610,0	18.224.506,0

Fuentes: para 1968-1981, el gasto acordado a las entidades federales proviene de Ocepre (1981, 1980, 1979, 1975-1978 y 1962-1974). Para 1982-83 se consiguió sólo la cifra presupuestaria global del gasto federal en las Exposiciones de Motivos 1982 y 1983, a partir de lo cual se realizaron estimaciones sobre gasto social y sectorial. De 1984 hasta el 2006 la Onapre-Ocepre publica un cuadro sobre gasto acordado a las entidades federales como parte del Anexo de la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto.

Notas:

- * Por cambios en los clasificadores, para 1975-1980 se distribuyó en proporción 60/40 por ciento un gasto sumado de salud y SS. Esas proporciones son tendencias promedio para 1968-1974.
- * El gasto de vivienda y el de servicios de agua y otros de saneamiento se sumaron para 1968-1980.
- * El gasto de recreación y esparcimiento se atribuyó a la DS para 1968-1974.
- * En 1980 vivienda y conexos incluye desarrollo urbano y rural.
- * En 1981 lo atribuido a desarrollo social y participación se asignó a SS.

Cuadro 3

Clasificación sectorial del gasto acordado al gobierno general restringido
(1968-2006, en millones de Bs. a precios corrientes)

	Educación	Salud	SS	DS y Part.	Viv. y conexos	Cult. y Com.	C & T	Gasto social	Gasto total
1968	1.633,3	1.351,7	141,7	23,2	401,2			3.551,1	9.278,1
1969	1.804,6	1.697,4	152,6	40,3	403,5			4.098,4	10.175,5
1970	2.155,6	1.573,2	263,3	39,8	355,7			4.387,6	10.286,1
1971	2.468,7	1.796,2	157,5	40,1	396,7			4.859,3	12.768,5
1972	2.906,5	1.985,0	174,5	60,8	480,2			5.606,9	13.478,5
1973	3.526,2	2.030,5	191,3	69,0	455,7			6.274,6	14.872,0
1974	4.996,4	2.992,3	264,2	37,8	816,3			9.111,0	42.518,5
1975	8.425,7	3.188,7	244,0		622,1			10.480,5	39.878,0
1976	7.343,9	4.090,0	294,5		1.452,6			13.181,1	44.571,0
1977	9.047,0	6.850,5	277,5		790,4			16.965,4	50.690,5
1978	10.176,7	6.880,9	622,8		1.428,0			21.110,4	51.212,7
1979	11.262,9	4.162,7	655,2	3.087,8	2.107,1			21.275,6	50.958,1
1980	12.793,3	5.090,8	626,4	4.529,2	8.083,1			31.122,9	72.868,6
1981	17.874,2	6.802,5	651,5	3.257,8	6.188,3	295,1		36.869,4	94.544,1
1982	17.388,1	6.290,4	616,5	3.029,5	6.933,9	295,0		34.551,4	86.884,3
1983	17.850,1	5.951,3	539,4	3.068,6	5.187,3	295,0		32.691,7	79.238,3
1984	18.271,1	6.796,7	2.472,8	1.860,7	4.744,6	1.033,8	243,6	35.425,1	103.546,5
1985	21.020,5	8.867,3	2.911,7	1.813,6	9.491,4	996,2	268,6	45.369,3	113.319,1
1986	21.319,7	10.540,8	4.110,0	1.534,0	11.361,1	894,0	248,6	50.008,0	124.174,0
1987	31.786,9	14.159,0	5.003,9	2.111,5	15.422,9	1.041,8	338,5	69.884,5	181.822,0
1988	37.098,2	17.155,4	8.782,9	2.983,0	18.213,9	1.521,2	508,2	84.262,8	190.585,4
1989	57.139,9	24.596,5	11.005,2	14.066,9	17.852,8	2.147,0	1.444,8	128.252,9	319.477,0
1990	88.734,9	43.224,0	18.805,4	25.386,2	46.046,4	4.270,7	1.674,9	228.144,5	577.056,0

Cuadro 3 (continuación)
Clasificación sectorial del gasto acordado al gobierno general restringido
(1968-2006, en millones de Bs. a precios corrientes)

	Educación	Salud	SS	DS y Part.	Viv. y conexos	Cult. y Com.	C & T	Gasto social	Gasto total
1991	122.292,3	80.440,9	29.080,5	49.167,8	83.700,6	6.152,4	2.623,9	355.458,4	801.258,0
1992	178.492,5	90.902,7	44.904,5	53.960,8	92.213,1	11.314,2	6.732,8	478.520,6	1.002.248,0
1993	217.606,4	90.398,1	50.332,5	73.779,9	80.203,3	14.731,7	3.758,1	531.010,0	1.100.464,0
1994	385.454,9	140.995,1	102.359,3	104.888,3	97.348,2	19.585,7	6.528,7	837.138,2	1.939.106,0
1995	495.232,0	215.852,0	141.930,0	215.810,0	178.820,0	33.288,0	29.998	1.310.528,0	3.043.442,0
1996	818.282,2	428.370,6	375.504,9	595.619,9	462.640,6	50.303,9	36.187,7	2.785.090,0	6.441.531,7
1997	1.646.635,3	1.062.459,4	770.512,2	954.136,9	920.100,1	125.614,0	68.670,6	5.748.326,5	10.667.546,6
1998	2.119.912,8	940.172,2	642.441,6	538.575,7	630.888,8	146.448,3	65.242,6	5.485.662,0	11.845.126,2
1999	2.887.218,1	1.496.751,8	1.335.034,1	654.837,8	798.930,9	115.088,3	88.089,3	7.375.950,3	14.557.817,0
2000	4.281.989,5	2.094.688,3	2.117.931,9	822.521,5	1.899.387,9	237.651,8	185.151,9	11.639.522,8	23.553.560,8
2001	5.012.505,2	2.627.884,6	3.209.706,8	1.021.466,5	1.752.977,6	211.013,1	338.768	14.174.321,8	28.079.214,2
2002	6.139.625,5	3.609.445,4	3.234.105,3	1.143.777,1	2.149.843,0	199.932,4	317.452,4	16.794.518,1	31.687.452,4
2003	7.576.210,6	3.253.784,9	5.403.990,6	1.902.829,2	2.221.193,7	470.169,0	186.625,7	21.014.803,7	41.613.124,5
2004	11.508.595,3	6.145.655,3	7.552.129,3	3.031.417,5	2.973.788,5	651.553,2	717.042,2	32.580.181,3	60.505.058,4
2005 (e)	14.408.689,0	833.269,0	10.501.078,0	3.581.763,0	6.209.657,0	998.374,0	929.250	44.961.502,0	86.286.894,0
2006 (p)	18.231.500,7	857.239,6	11.092.639,2	4.616.093,3	3.940.793,6	975.571,9	703.398,5	48.132.392,8	87.029.741,2

Fuentes: cuadros 1 y 2.

Nota: se asume como parte del ejercicio de estimaciones con el GSGGr que el GTGC es igual al GTGC. Ello no es totalmente cierto, pero se aproxima mucho a la realidad debido al muy reducido ingreso propio que generan las gobernaciones. Contar con un gasto total que sirva de referencia para ciertos cálculos es muy importante en este estudio, en tanto que el sesgo que se asume con la equivalencia mencionada es comparativamente irrelevante.

Cuadro 4

Datos básicos para los cálculos sobre gasto público social en Venezuela

	Deflactor PIB Año-base 1984	Deflactor PIB Año-base 1997	Población	Población (en millones)	PIB (a precios corrientes, MM)
1968	0,1688		10.070.083	10,070083	45.155
1969	0,1661		10.395.587	10,395587	46.263
1970	0,1734		10.721.092	10,721092	52.025
1971	0,1646		11.123.741	11,123741	57.141
1972	0,1926		11.526.390	11,526390	61.502
1973	0,2159		11.929.039	11,929039	73.253
1974	0,3119		12.331.688	12,331688	112.234
1975	0,3094		12.734.339	12,734339	116.096
1976	0,3254		13.205.715	13,205715	135.104
1977	0,3514		13.667.091	13,667091	155.706
1978	0,3736		14.146.467	14,148467	169.060
1979	0,4530		14.619.843	14,619843	207.737
1980	0,5655		15.091.221	15,091221	254.201
1981	0,6365		15.536.482	15,536482	285.208
1982	0,8456		15.961.743	15,981743	291.266
1983	0,6918		16.427.004	16,427004	290.492
1984	1,0000		16.672.265	16,872265	420.072
1985	1,1042		17.317.525	17,317525	464.741
1986	1,0912		17.800.965	17,800965	489.172
1987	1,4998		18.284.405	16,264405	696.421
1988	1,7772		16.767.645	18,767645	673.263
1989	3,3836		19.251.265	19,251285	1.510.361
1990	4,7862		19.734.723	19,734723	2.279.261
1991	5,7872		20.196.727	20,196727	3.037.492
1992	7,4218		20.659.047	20,659047	4.131.483
1993	9,8181		21.121.216	21,121216	5.453.903
1994	15,9546		21.582.756	21,582756	8.675.172
1995	24,1529		22.043.179	22,043179	13.685.686
1996	52,0555		22.501.988	22,501988	29.437.682
1997	72,0552	1,000000	22.958.680	22,958680	41.943.151
1998	87,0994	1,188903	23.412.742	23,412742	50.012.967
1999	110,5820	1,500309	23.867.393	23,867393	59.344.600
2000	141,1355	1,942192	24.310.896	24,310896	79.655.692
2001	152,2635	2,097507	24.765.581	24,765561	88.945.596
2002	202,4624	2,790165	25.219.910	25,219910	107.840.166
2003	277,0184	3,763011	25.673.550	25,673550	134.217.306
2004		4,938637	26.127.351	26,127351	207.599.608
2005 (e)		6,373077	26.577.423	26,577423	292.965.950
2006 (p)			27.030.656	27,030656	285.624.000
2007			27.483.208	27,483208	

Fuentes: el deflactor año-base 1984, para 1968-1983 fue proporcionado por el prof. Humberto García Larralde. Los otros datos de deflactores y de PIB (hasta el 2005) se obtuvieron o calcularon a partir de BCV, 2006 y 2003. Los datos de población son de INE, 2005, y ajustan algunos de los datos que estaban vigentes en Aponte, 2005.