

Título de la ponencia

**Venezuela: del bienestar familiar al desastre nacional**

Autor

**Francisco Reveles Vázquez**

Correo electrónico

**frevelesv@hotmail.com**

Institución de pertenencia

**Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
de la Universidad Nacional Autónoma de México**

Eje temático

**Administración y políticas públicas**

Proyecto de investigación

**Gobiernos, democracia y partidos en América Latina. En la búsqueda de la  
equidad social y la participación ciudadana.**

**Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Internacional de la  
Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Mexicana de  
Ciencia Política, los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.**

### **Resumen**

América Latina ha destacado en las últimas dos décadas por dos procesos paralelos: el predominio de fuerzas políticas de izquierda en el gobierno en el marco de regímenes democráticos y la instauración de políticas sociales con tendencia universal, lo cual ha tenido efectos positivos en la condición de vida de las sociedades de la mayoría de los países de la región. Venezuela sobresale porque su trayecto es regresivo en ambas líneas: por un lado, porque los gobiernos de

izquierda poco a poco fueron tomando decisiones que significaron una vuelta al autoritarismo, transgrediendo reglas, manipulándolas en su beneficio y dando como resultado un régimen excluyente y represivo; en la dimensión económica, porque el gobierno fue ineficaz e incapaz de sostener una beneficiosa política social debido a la dependencia del petróleo y a decisiones equivocadas, que dieron al traste con los beneficios que en efecto se habían alcanzado a finales de la primera década del presente siglo.

En esta ponencia estudiaremos las políticas sociales de los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, como representantes de una fuerza política conocida como “chavismo” (por el ascendiente indiscutible del primero) y agrupada en lo que se denominó como Partido Socialista Unificado de Venezuela. El capítulo se divide en tres apartados: en el primero abordamos el contexto venezolano, destacando la llegada de Chávez al poder y caracterizando su gestión y la de su sucesor. Luego describimos las políticas sociales, denominadas misiones, señalando sus motivaciones, objetivos y beneficiarios, en el marco de la ruta trazada por los gobernantes rumbo al llamado “socialismo del siglo XXI”. A la luz de la experiencia de otros países en materia de política social, sobre todo importa aquí identificar las cualidades y defectos de las instrumentadas en Venezuela, en aras de buscar las políticas idóneas para asegurar el bienestar social. En el último apartado revisamos los saldos de tales acciones, con base en datos sobre desarrollo humano, pobreza, indigencia y desigualdad. Como veremos, si bien repercutieron a favor del bienestar social durante la mayor parte de la gestión del “chavismo”, no lograron mantenerse por el impacto de la crisis petrolera internacional en la economía venezolana. El deceso del presidente Chávez y el deterioro de las condiciones de vida de muchos sectores sociales provocaron la deslegitimación de un régimen que se fue haciendo cada vez más autoritario.

### **Palabras clave**

Venezuela, bienestar, igualdad, gobierno, pobreza

## Venezuela: del bienestar familiar al desastre nacional

Francisco Reveles Vázquez

### Introducción

América Latina ha destacado en las últimas dos décadas por dos procesos paralelos: el predominio de fuerzas políticas de izquierda en el gobierno en el marco de regímenes democráticos y la instauración de políticas sociales con tendencia universal, lo cual ha tenido efectos positivos en la condición de vida de las sociedades de la mayoría de los países de la región. Venezuela destaca porque su trayecto es regresivo en ambas líneas: por un lado, porque los gobiernos de izquierda poco a poco fueron tomando decisiones que significaron una vuelta al autoritarismo, transgrediendo reglas, manipulándolas en su beneficio y dando como resultado un régimen excluyente y represivo; en la dimensión económica, porque el gobierno fue ineficaz e incapaz de sostener una beneficiosa política social debido a la dependencia del petróleo y a decisiones equivocadas, que dieron al traste con los beneficios que en efecto se habían alcanzado a finales de la primera década del presente siglo.

En estas líneas estudiaremos las políticas sociales de los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, como representantes de una fuerza política conocida como “chavismo” (por el ascendiente indiscutible del primero) y agrupada en lo que se denominó como Partido Socialista Unificado de Venezuela. El capítulo se divide en tres apartados: en el primero abordamos el contexto venezolano, destacando la llegada de Chávez al poder y caracterizando su gestión y la de su sucesor. Luego describimos las políticas sociales, denominadas misiones, señalando sus motivaciones, objetivos y beneficiarios, en el marco de la ruta trazada por los gobernantes rumbo al llamado “socialismo del siglo XXI”. A la luz de la experiencia de otros países en materia de política social, sobre todo importa aquí identificar las

cualidades y defectos de las instrumentadas en Venezuela, en aras de buscar las políticas idóneas para asegurar el bienestar social. En el último apartado revisamos los saldos de tales acciones, con base en datos sobre desarrollo humano, pobreza, indigencia y desigualdad. Como veremos, si bien repercutieron a favor del bienestar social durante la mayor parte de la gestión del “chavismo”, no lograron mantenerse por el impacto de la crisis petrolera internacional en la economía venezolana. El deceso del presidente Chávez y el deterioro de las condiciones de vida de muchos sectores sociales provocaron la deslegitimación de un régimen que se fue haciendo cada vez más autoritario.

### **La búsqueda de la igualdad social**

El presidente Hugo Chávez comenzó a desarrollar las políticas sociales con tendencia universal de manera tardía, cuando ya otros gobiernos de la región habían avanzado en ellas a contracorriente de las directrices económicas prevalecientes en ese entonces. Chávez llegó al poder en 1999, dedicando la mayor parte de su tiempo a cambios sustantivos en el régimen político. En 2002 enfrentó un intento de golpe de estado y lo que denominó como “sabotaje petrolero”, ambas como estrategias de sus adversarios (la oposición local y el gobierno de Estados Unidos) para derrocarlo. Fue hasta 2003 cuando centró su atención en la economía de los venezolanos.

Bien asentado en el gobierno gracias a un nuevo arreglo institucional, al control de la producción petrolera (mediante Petróleos de Venezuela, S.A., PDVSA), a su mayoría en el congreso y a la hegemonía del PSUV, el presidente aprovechó los beneficios de una pronunciada elevación de los precios del petróleo para atender las necesidades sociales de la gente (Thomé y Sánchez, 2013: 27). El gobierno siguió la pauta de otros países, instrumentando políticas sociales consistentes en transferencias económicas directas, con base en el manejo de 1.2 billones de dólares entre 1999 y 2014, y destinando directamente 717 mil 903 millones de dólares (de acuerdo con el documento gubernamental *Venezuela en cifras: nuestra transición al socialismo*, citado por Calderón, 2017: 128 y 133).

No era la primera vez que los gobiernos venezolanos habían confiado en el petróleo para sobrellevar su desenvolvimiento. De hecho su permanencia como uno de los pocos gobiernos democráticos en la región se fincó en buena medida en la bonanza económica que aseguraba buenas condiciones de vida si no para la mayoría, sí para sectores amplios de la población. Pero Venezuela no escapó a las crisis cíclicas ni a los cambios que las economías latinoamericanas experimentaron desde finales de la década de los setenta. La adopción del programa neoliberal por parte de la democracia cristiana, principalmente, estimuló el descontento social y empujó a la conformación o reactivación de nuevas fuerzas políticas. La sociedad venezolana reaccionó positivamente a su convocatoria y ya en el poder le demandaron respuestas y satisfactores materiales.

Las políticas sociales recibieron el simbólico nombre de “misiones”. Como veremos, serán comunes los nombres con sentido religioso o muy populares, con la finalidad de que los ciudadanos se identificaran fácilmente con ellas. Al mismo tiempo, reflejaban cierto cuidado del gobierno para evitar una descalificación o rechazo de los programas de parte de sectores importantes de la sociedad, principalmente de propietarios de medios de producción, de empresas comercializadoras y de transnacionales. Entre los venezolanos, eran bien recibidas las misiones con alusiones religiosas o a valores como el amor o la patria o bien con nombres de personajes históricos.

Hugo Chávez llegó a plantear que:

“Las misiones, que yo considero estratégicas, deben ser una vía, una forma nueva del Estado social, del nuevo Estado. Venimos de un Estado burgués, un Estado que servía a los intereses de la burguesía, y todavía el Estado que hoy tenemos está penetrado por intereses contrarios a la Revolución. Las misiones deben ser un instrumento para acelerar la transformación del Estado burgués en el Estado social de derecho y de justicia. Las misiones deben generar un nuevo espíritu de servicio, donde haya mucho trabajo voluntario, creativo; donde el funcionariado sea distinto, tenga un nuevo espíritu social, socialista” (Ministerio del Poder Popular, 2014: 5).

Los contenidos de los programas sí reflejaban los valores que el gobierno pretendía impulsar (al menos en el papel) y también destacaban la imagen de Chávez, a quien se le denominaba más como “comandante” que como presidente. La estrategia de movilización del chavismo no fue necesariamente primordial, ni utilizada para el sostenimiento de políticas de este tipo. En contraste, Maduro sería más partidario de la movilización de sus simpatizantes tanto para respaldar sus políticas y para enfrentar a los disidentes (incluso de manera violenta y enarbolando un discurso maniqueo y agresivo).

Las misiones comenzaron a desarrollarse desde 2003, obteniendo los mejores resultados en el primer gobierno del presidente Chávez y luego logrando un mayor impulso desde 2007. La acumulación de políticas fue notoria, a tal grado que posteriormente se debieron ajustar un programa general, a reglas y a la coordinación de diferentes instancias de gobierno. Así surgieron las llamadas “Grandes misiones” que agrupaban diferentes acciones que por sí solas habían dejado huecos en la atención de demandas sociales. Con ellas también se buscaba mayor coordinación entre diferentes niveles de gobierno y en dependencias de la administración central (Hurtado y Zerpa, 2016).

En orden cronológico, las primeras acciones fueron dirigidas a la educación durante 2003. Se buscó reducir la en ese entonces elevada tasa de analfabetismo e incrementar la cobertura educativa en los niveles de primaria y secundaria. Los apoyos fueron diversos y se canalizaron principalmente a estudiantes y escuelas. A finales del año se formuló la misión Cristo, que tuvo como eje la lucha contra la pobreza a partir de diferentes líneas de acción, en las que se recuperaban algunas provenientes de gobiernos anteriores. Dos misiones claves más se establecieron desde el comienzo, una para elevar los niveles de alimentación de la población más precaria (llamada inicialmente Mercal) y otra para atender los problemas de salud al menos en su nivel primario con la misión Barrio Adentro.<sup>1</sup> Por otro lado, sin ser una política social en sentido estricto, el gobierno impulsó la misión Miranda, consistente en un conjunto de actividades para incrementar y fortalecer el número de efectivos militares. Esta tendría un importante complemento en 2013 con la

---

<sup>1</sup> Hurtado y Zerpa hacen una detallada evaluación de la Misión Alimentación en su capítulo de 2016.

misión Negro Primero, que tuvo como finalidad la de otorgar diversos beneficios a los integrantes de las fuerzas armadas. Ambas se explican por el deseo de los gobernantes de fortalecer su fuerza militar; la primera después del frustrado intento de golpe de estado de 2002, y la segunda para cohesionar a una administración debilitada por la muerte de Chávez.

En 2004 se impulsó la dotación de viviendas a bajo costo mediante Hábitat, un programa que se iría desarrollando hasta convertirse en una gran misión. En ese mismo año se estableció otra línea de trabajo dirigida a satisfacer las necesidades de las comunidades indígenas. Significativamente al año siguiente solamente hubo dos nuevas misiones cuyos objetivos fueron apoyar a productores agrícolas, pequeños propietarios de minas y trabajadores mineros. En 2006 las políticas sociales se reactivaron con el lanzamiento de nuevos programas, entre los que destacan dos: Negra Hipólita, para la lucha contra la pobreza extrema e indigencia, y Madres del Barrio, dirigido a cubrir las necesidades de madres y amas de casa de bajos recursos. Ésta última tuvo complementos en los dos siguientes años, en 2007 con “Niños y Niñas del Barrio” (aunque en este caso fue dirigida a infantes y adolescentes en situación de calle) y posteriormente en 2009 con “Niño Jesús”, la cual brindó atención a mujeres embarazadas y a infantes en sus primeros años de edad.

Los jóvenes fueron foco de atención principalmente en 2007, con el impulso de las misiones “Che” Guevara y “Música”, la primera para la capacitación para el trabajo de jóvenes desempleados y la segunda para la promoción de diversas actividades culturales en torno a la música. En 2014 se formularía la misión Jóvenes por la Patria, con una perspectiva más amplia que abarcaba acciones en pro del empleo y del incremento de la formación educativa y cultural (lo cual incluía también actividades deportivas).

En materia de salud, las misiones evidentemente fueron dirigidas a población en condiciones de pobreza, pobreza extrema e indigencia. La estrategia consistía en llevar grupos de médicos a las poblaciones marginadas (y luego a zonas cada vez más amplias) para brindar consultas de atención primaria, canalizar a los enfermos a hospitales y centros de salud, además de distribuir prótesis dentales y

aparatos ortopédicos de manera gratuita. También se consideró la construcción o adaptación de consultorios, centros de salud y hospitales. Todo ello con la colaboración del gobierno de Cuba, y de médicos cubanos, quienes acudieron con prestancia a apoyar en ésta y otras misiones, como las de alfabetización y atención a comunidades indígenas.

La educación absorbió una gran cantidad de recursos mediante varias misiones, aunque ninguna de ellas podría ser considerada como excepcional. Como una de las tareas ordinarias de cualquier gobierno, asegurar la formación educativa de sus gobernados no tendría por qué ser presumida como un gran logro. En efecto hubo una promoción por la alfabetización y por incrementar el nivel educativo, que llegó hasta los nueve grados en 2015. La preocupación por garantizar espacios a los jóvenes en escuelas de bachillerato y licenciatura fue significativa, puesto que incluyó la promoción de valores y la puesta en práctica de acciones solidarias de los estudiantes para con sus comunidades, quienes comenzaron a colaborar de manera directa y más ampliamente que en el pasado, por ejemplo, en las actividades de alfabetización, distribución de alimentos y atención primaria de salud. Por ejemplo, la misión Sucre implica la formación de consejos populares con “triunfadores y triunfadoras” que fueron beneficiarios de dicha política. Tenían el compromiso de participar en la búsqueda de soluciones a problemas de la población a través de estos consejos y sus vínculos con los Consejo Populares de las comunidades (MPPEUCT, 2010).<sup>2</sup>

La lucha contra el hambre fue una de las prioridades iniciales del gobierno, que después pasarían a ser el principal programa ya en las críticas condiciones de la economía del país a partir de 2016. Inicialmente era una más de las políticas, llamada Mercal y luego, ya como Gran Misión, Abastecimiento Soberano y Seguro. Las personas en condiciones de pobreza extrema e indigencia recibieron

---

<sup>2</sup> Los bachilleres eran orientados vocacionalmente para estudiar en el sistema educativo superior que creó el gobierno, denominado Programas Nacionales de Formación, donde (a la fecha) se impartían cursos como los siguientes: Administración y gestión, Artes Plásticas, Construcciones civiles, Electrónica, Geología y minas, Tecnología de la producción agroalimentaria, Química, Transporte acuático, Turismo, Derecho, Estudios jurídicos, Gestión social para el desarrollo local, Hidrocarburos, Enfermería, Trayecto inicial, Diseño integral comunitario, Gestión ambiental, Actividad física y salud, Formación de educadores, Informática y Administración, entre otros. Todos ellos buscaban atender problemas acuciantes para la sociedad venezolana, y combinaban formación humanística con una sólida formación técnico-científica.



despensas, bonos y tarjetas con descuentos. El gobierno incluyó un conjunto de acciones, tales como el control de precios de productos básicos (de la cesta básica), la distribución de alimentos a bajo costo y apoyos para productores de los mismos. Conforme fue agudizándose la situación, esta misión se convirtió en la principal canalizadora de recursos y beneficios para importantes sectores de la población.

La lucha contra la pobreza fue en efecto una directriz institucional en los gobiernos de Chávez y Maduro. Desde la Misión Cristo hasta la de Hogares de la Patria, el objetivo fue satisfacer las necesidades de la población pobre, especialmente a indigentes, amas de casa, infantes, adolescentes, discapacitados, adultos mayores y comunidades indígenas. Es difícil saber cuál fue la cobertura de cada una de estas misiones (en la página de la CEPAL no hay datos al respecto), pero su impacto puede ser medido con base en las cifras de las condiciones de vida de la población, como veremos más adelante.

La atención de las personas desde la infancia hasta la edad adulta es notoria con Madres del barrio y la Gran Misión En Amor Mayor, La primera abarca tanto la satisfacción de necesidades de las madres embarazadas como también la de los bebés; la segunda ofrece una pensión para los adultos mayores sin empleo y sin otro tipo de ingreso económico. La de los Jóvenes por la Patria trazó un conjunto de estrategias generales que comprendían prácticamente todos los ámbitos de desenvolvimiento de los jóvenes, desde la educación, el empleo, la cultura y el deporte. Estaba dirigida a una población amplia, no sólo a marginados o pobres, y también consideraba de manera central la finalidad de estimular la organización de los jóvenes desde abajo. En Amor Mayor era una gran misión consistente en la distribución de un apoyo para las personas de edad avanzada sin pensión. Inicialmente fue dirigida a personas en condiciones de pobreza extrema, pero luego se amplió buscando cubrir a toda la población de la tercera edad. Asimismo la misión abarcó no sólo una pensión económica sino también despensas, actividades culturales y deportivas.

En materia de vivienda, el gobierno buscó reducir la cantidad de población sin casa o con ella pero en condiciones precarias. Fue otra línea de trabajo en

materia social, cuya mejora quedó en evidencia con las cifras de medición del bienestar (de acuerdo con los datos de propio gobierno).

La mayor parte de las políticas sociales propiamente dichas implicaban la organización colectiva de los beneficiarios. De ese modo se buscaba promover nuevos valores y prácticas para la obtención y disfrute de beneficios gubernamentales para el bien de la comunidad o del grupo, y no sólo para aprovechamiento individual.<sup>3</sup> Naturalmente esto redituaba al gobierno en un apoyo social amplio. Pero los recursos fueron reduciéndose, de modo que la posibilidad de incrementar el clientelismo fue estrechándose cada vez más.

Las grandes misiones se formularon para unificar objetivos y coordinar a los diversos entes responsables de las políticas. Se comenzó con las dirigidas a cubrir los déficits de vivienda, la atención a discapacitados y a las personas de edad avanzada. La promoción del empleo principalmente de los jóvenes fue otra prioridad, así como la de los apoyos para productores de alimentos. El combate a la pobreza fue la meta principal de las grandes misiones, considerando necesidades en materia de alimentación, salud, vivienda, servicios y empleo.

Hubo varias misiones y grandes misiones que no constituyeron en sí mismas políticas sociales, ni por su naturaleza ni por su impacto en las condiciones de vida. Las de Cultura o Música, en efecto, como lo señalaban sus promotores, daban posibilidad de ocupar a niños y jóvenes en actividades culturales que los alejaran del desempleo, la informalidad o la delincuencia. Pero debían haber sido actividades ordinarias para el fortalecimiento del espíritu de los sujetos y para una mejor sociedad. Aquellas cuya finalidad fue lograr eficiencia en la administración, el aprovechamiento de energías, la protección del medio ambiente o el combate a la violencia no hacían más que trazar metas que naturalmente se debían concretar. Particularmente es interesante el ejemplo de la de A toda vida Venezuela pues, formulada en 2012, se trató de en efecto un conjunto de políticas en el que se consideraba desde la reivindicación del trabajo policial, mayores recursos para el

---

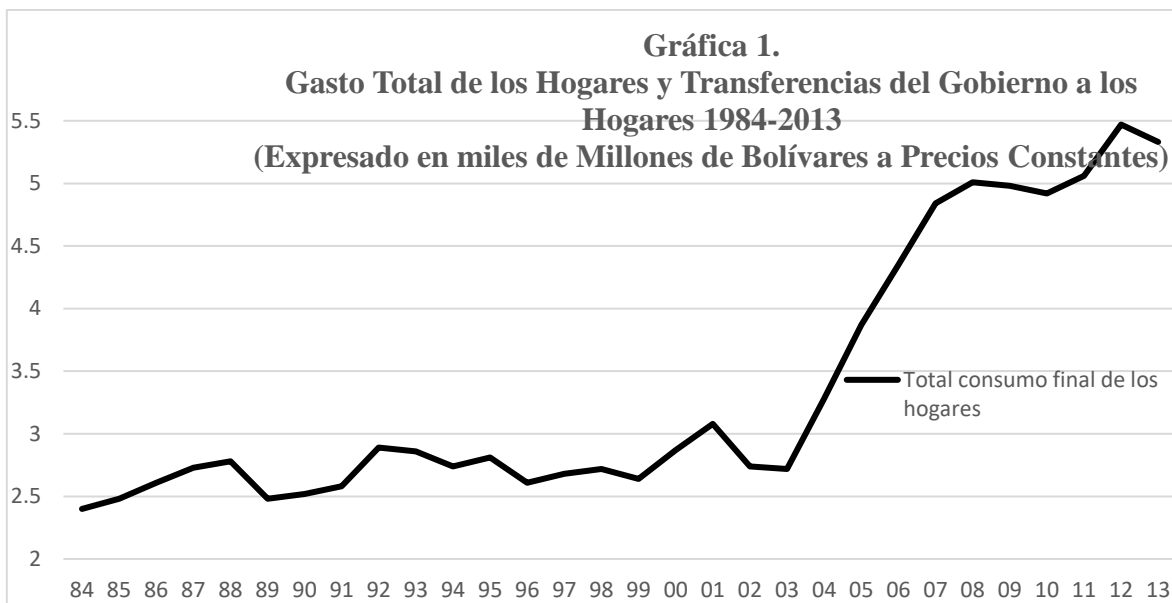
<sup>3</sup> Esta faceta de la cultura política no ha sido analizada rigurosamente, puesto que los estudios al respecto en Venezuela son escasos o desconocidos, parten de planteamientos muy generales (sobre características del régimen político, por ejemplo (Briceño y Welsch, 2016: 34-35)) o están interesados en el tema del liderazgo y no en el conjunto de valores de los individuos y de las comunidades.

mismo, participación ciudadana en pro de la seguridad, capacitación de los responsables en todos los niveles de la administración pública, despistolización, campañas de concientización y socialización de una cultura en pro de la seguridad en el sistema educativo en general y en la formación de los miembros de los cuerpos de seguridad de todos los niveles.

Finalmente vale la pena destacar algunas misiones cuyos objetivos fueron respaldar proyectos productivos en agricultura, minería, alimentación y otras ramas de la economía. Tales políticas se dirigieron a pequeños propietarios, grupos de productores y cooperativas, y no a la iniciativa privada en general. Sus repercusiones inmediatas y de largo plazo en el bienestar social deben ser evaluadas rigurosamente en otro espacio.

### **Saldos de la política social venezolana**

Los resultados de estas misiones, en general, fueron positivos durante la mayor parte del gobierno de Chávez y una parte del periodo de Maduro. La siguiente gráfica revela la evolución del monto de las transferencias del gobierno a los hogares desde 1984 y hasta 2013. Entre 1994 y 2003 hubo una tendencia estable, con elevaciones poco significativas en 1988, 1992 y 2001. A partir de 2004 hubo un ascenso durante 4 años, una mengua leve por tres años y después un repunte en 2012. La tendencia global fue de ascenso pronunciado durante los gobiernos de Chávez y Maduro.



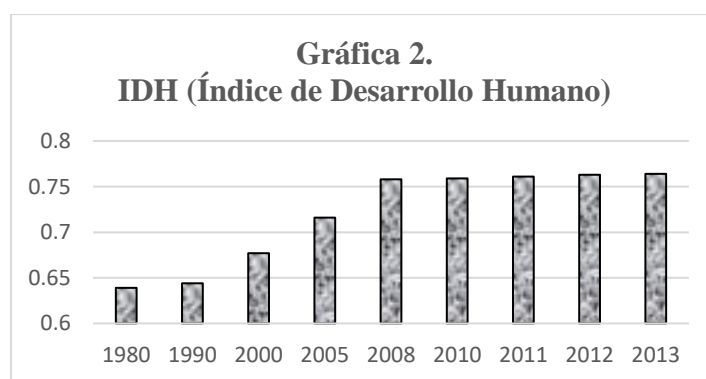
Fuente: Procesado a partir del Banco Central de Venezuela (BCV). Ministerio del Poder Popular de Planificación, 2015: 15.

La tendencia fue parecida a las de otros países de la región. Incluso Venezuela inició tardíamente con el impulso de las políticas sociales, en 2003, cuando ya Brasil y México habían dado pasos adelante desde tiempo atrás (ver el artículo de Reveles en esta misma obra).

Pero cuando la crisis de los precios del petróleo sobrevino, las consecuencias fueron funestas para la población. Desde 2015 y 2016 la economía de Venezuela entró en una situación crítica que perdura hasta ahora. Una de las principales secuelas fue el escalamiento de las tasas inflacionarias, lo que reveló la grave afectación a la economía familiar con el aumento de los precios de productos básicos y la insuficiencia de los salarios para solventarlos. Garantizar el abasto de alimentos se convirtió en el principal objetivo del gobierno. Con la mengua en los ingresos por la venta de petróleo y ante la espiral inflacionaria no había modo de sostener todas las misiones en el mismo nivel. “Abastecimiento Solidario y Autónomo” absorbió la mayor parte de los recursos. Y aun así, las consecuencias fueron nefastas para la población, afectando severamente la legitimidad del gobierno.

Lejos de plantear una política incluyente desde el poder para sortear la crisis, el gobierno de Maduro se atrincheró en sus posiciones, atacó a la oposición en todos los espacios posibles y endureció su estrategia contra las protestas sociales. Si bien sectores importantes de la sociedad le siguieron otorgando su apoyo, el descontento social se extendió ante el deterioro de las condiciones de vida y la cancelación o disminución de apoyos gubernamentales para la población.

Hay datos socioeconómicos que expresan el derrotero seguido por la economía venezolana en lo que va de este siglo. El Índice de Desarrollo Humano, propuesto por el PNUD, considera indicadores en materia de salud, educación e ingresos. Se incrementó de manera considerable desde la llegada y desenvolvimiento de los gobiernos de Chávez y Maduro. De acuerdo con cifras oficiales, entre 1984 y 1998 hubo una inversión social de 80.608 millones de dólares, representando un 36.2% de los ingresos nacionales, mientras que entre 1999 y 2013 se invirtieron 623.508 millones de dólares, representando el 64.1% de los ingresos totales. El aumento porcentual entre ambos periodos fue de 27.9%. La siguiente gráfica expresa la evolución positiva de crecimiento del IDH de 1980 a 2005, para luego estancarse, ciertamente en un nivel elevado, pero con estancamiento al fin, entre 2008 y 2013. También hay que considerar que la tasa de crecimiento del IDH fue muy diferente entre tres periodos: en el de 1980 a 1990 fue de 0.078; entre 1990 y 2000, de 0.501 y de 2000 a 2013 de 0.934. De acuerdo con la medición del PNUD, en el último periodo Venezuela se colocó en un nivel de desarrollo humano muy alto (el rango era de entre 0.785 y 1.00).



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre desarrollo humano, 2014. Instituto Nacional de Estadística (2014).

En el ámbito educativo las mejoras fueron significativas, empezando con los resultados positivos de la primera misión Robinson, a partir de la cual disminuyó radicalmente la cantidad de población analfabeta. A tal grado que en 2012 el gobierno obtuvo el reconocimiento internacional como uno de los primeros países en haber erradicado el analfabetismo. Sin embargo, Maingon indica que en 2016 todavía existía una “tasa cercana al 5% de ciudadanos analfabetas” (2016:127).

Los avances en otras facetas educativas son significativos (pero todavía insuficientes): es verdad que el número de personas mayores de edad incrementaron su grado de escolaridad (las personas pobres mayores de 25 años lo hicieron llegando a 9.57 años en promedio), o que el 10% de la población más pobre incrementó su tasa de asistencia a educación inicial al pasar de 38.8% a 65.6% ; asimismo hubo un engrosamiento de la matrícula de estudiantes desde en nivel inicial hasta el universitario (en el cual se pasó de 862 mil estudiantes en el año 2000 a dos millones 629 mil en 2014) (MPP, 2015: 40 y 43). Sin embargo, los niveles educativos de los venezolanos siguen siendo bajos en comparación con otros países latinoamericanos. Tomando en cuenta la distribución por estratos poblacionales según ingresos, entre 17 países de la región, Venezuela ocupa el tercer lugar más bajo de las personas del quintil V con secundaria terminada (solamente superada por Guatemala y Nicaragua), y se ubica en quinto lugar de personas del quintil I con secundaria terminada (superado por Chile, República Dominicana, Ecuador y Bolivia).<sup>4</sup>

De acuerdo con la información gubernamental, la cobertura de del sistema de salud llegaba a 82% en 2015. Sin embargo, se observaban problemas en la calidad del servicio debido a la carencia de recursos y a la centralización que determinó el gobierno de Chávez. El acceso a agua potable pasó de 80% en 1998

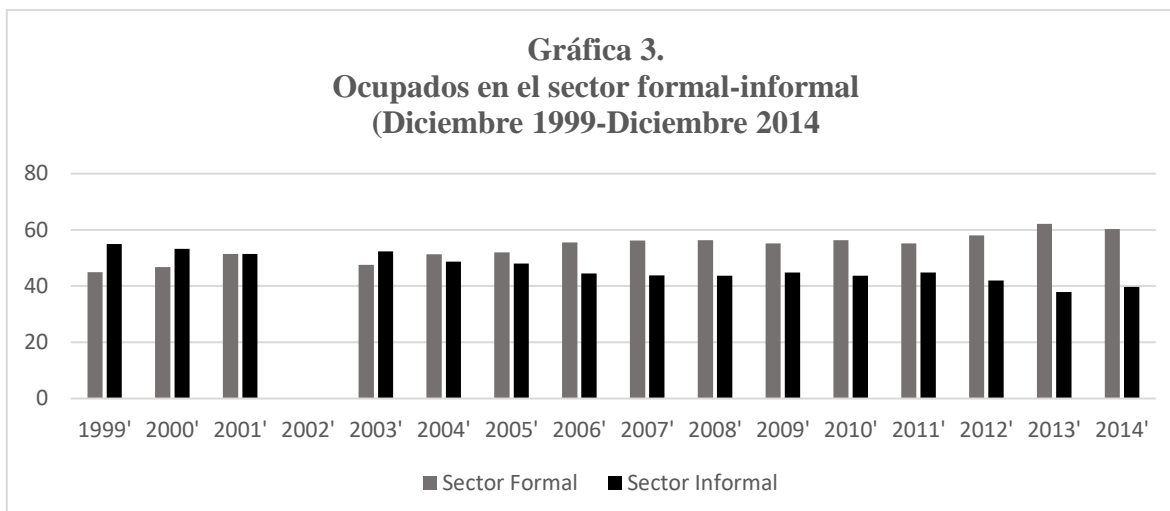
---

<sup>4</sup> En ese caso los datos de la CEPAL corresponden a personas mayores de 18 años que concluyeron el primer ciclo de educación secundaria. CEPAL, 2018: 26.

a 95% en 2014 y “El porcentaje de hogares en hacinamiento crítico pasó de 14.6% a 9.1%” en los mismos años (MPPPD, 2015: 45). La misión de Alimentación pasó de atender a tan sólo el 1,9% de la población en 2003 al 81.1% en 2015 (Hurtado y Zerpa, 2016:89), aunque estos mismos autores indican (refiriendo a España, 2014), que “sólo el 20% de los beneficiarios de esta misión están en pobreza extrema y más del 50% no se ubica en estado de necesidad, por lo cual se pone en duda el nivel de cobertura de esta política”. En adición, Maigon afirma:

“El régimen anuncia continuamente la importación de cuantiosas toneladas de alimentos (ello a pesar de la política de expropiaciones de empresas dedicadas a la agroalimentación, producción de alimentos y de tierras en estado de producción) que distribuye a través de la red de la Misión Mercal a precios subsidiados, una gran parte de los principales productos de la canasta básica, mejorando así la forma del acceso de los sectores populares a estos bienes. Sin embargo, al mismo tiempo el régimen favorece la dependencia alimentaria, puesto que alrededor de 70 por ciento de los productos de origen agrícola que se consumen en el país son importados (El Nacional, 27 de noviembre de 2009)... (fomentando una) alta inflación, lo que impacta negativamente en el acceso de la población de menores recursos a muchos de los productos de la canasta alimentaria que se venden a través de esta misión” (Maigon, 2016: 130-131).

El empleo es indicador relevante para valorar el bienestar social. El gobierno plantea que a partir de 2003, luego de sortear el llamado “sabotaje petrolero” de 2002, la proporción de ocupados en el sector formal fue al alza, pasando del 47.6% al 62.1% en 2013. La informalidad tuvo una trayectoria al contrario, variando de 52.4% a 37.9% en 2013. El repunte que las cifras indicaban en 2014 eran el anuncio de la crisis posterior. La gráfica siguiente expresa además dos fenómenos relevantes: un estancamiento de la tasa de empleo formal entre 2006 y 2012, con reducciones ligeras en 2009 y 2011 y, posteriormente, un sensible crecimiento en 2012 y 2013.

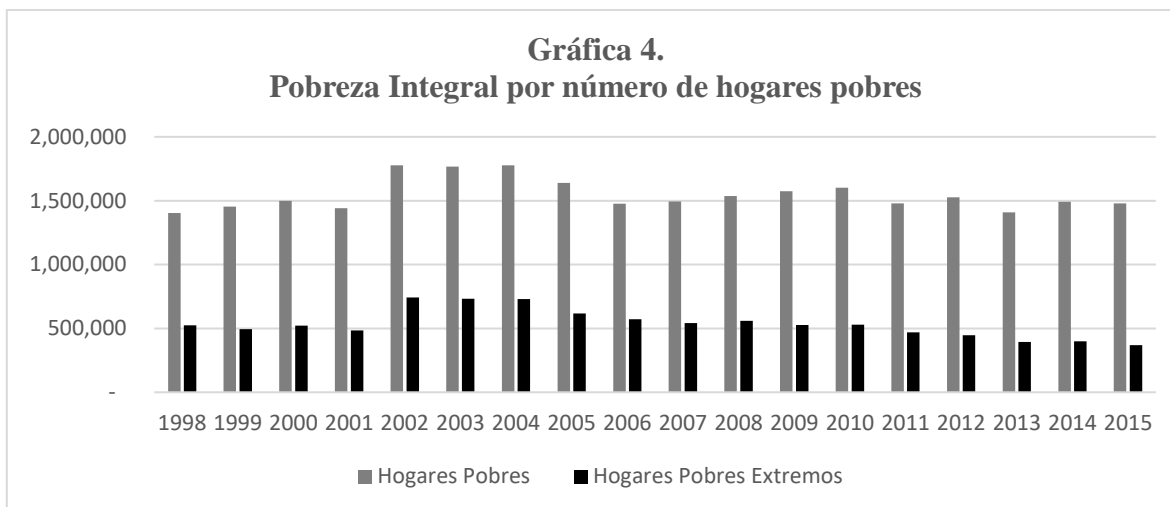


Fuente: *Encuesta de Hogares por Muestreo- Instituto Nacional de Estadística, MPPP, 2015: 20.*

Vale señalar que “Los trabajadores por cuenta propia, que estaban excluidos del derecho al ingreso por concepto de pensiones, que alcanzan, a diciembre de 2014, a 4, 110, 942 personas (30.2% de la ocupación), tienen derecho a las mismas, porque se modificó la Ley de Seguro Social” (MPPP, 2015:18).

El combate a la pobreza es objetivo fundamental de la política social, pero sus resultados fueron más diferenciados, considerando la pobreza por necesidades básicas insatisfechas de los hogares. Si en el primer año hubo una reducción de hogares pobres, posteriormente durante tres años (de 2002 a 2004) se incrementó, afectando a casi un millón 800 mil. Luego se redujo por dos años para experimentar nuevas alzas de 2006 a 2010. Los siguientes años se mantuvo a la baja aunque ligeramente, afectando en 2015 a poco más de un millón 480 mil hogares. En porcentajes del total de hogares, los pobres pasaron de representar el 31.2% en 2002 al 19.7% en 2015. Las cifras de hogares pobres extremos exhiben una inclinación más claramente a la baja de 2004 en adelante, pasando de alrededor de 740 mil hogares a poco menos de 400 mil. En porcentajes, pasó del 13% en 2002 a 4.9% en 2015.





Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2018.

Con base en estos mismos datos, Maingon indica:

“Las cifras de la pobreza evidencian cuatro aspectos: 1) los sucesos habidos durante los años 2001-2002 ocasionaron un retraso significativo en la lucha contra la pobreza; 2) el gobierno nacional redujo significativamente la pobreza entre los años 2004 y 2007, posiblemente ello se debió a la combinación de los efectos de las misiones sociales con el boom petrolero; 3) un estancamiento del ritmo de la reducción de la pobreza desde 2007 y hasta 2012, y 4) el incremento de la pobreza a partir de 2013 debido a la combinación de recesión económica con alta inflación...” (Maingon, 2016: 139.

La desigualdad se manifiesta en estas cifras pero lo cierto también es que, atendiendo el índice de Gini, disminuyó de manera notable con los gobiernos del PSUV. Empezó con 0.477, ascendiendo en 2002 a 0.494. De esa cifra fue bajando hasta llegar (con altibajos) a 0.390 en 2010 y 2011 y luego reduciéndose a 0.380 y 0.381 en 2014 y 2015. El ingreso per cápita de la población (de acuerdo con su distribución en quintiles) expone una elevación en casi toda la población, excepto la del estrato más rico (20%, quintil 5). Así, si el ingreso del 20% más pobre fue de 4.1, en 2015 llegó a 5.7; por el contrario, las personas del quintil 5 pasaron de 53.6 a 44

en los mismos años, una merma de casi diez puntos, cuando el resto de los estratos tuvieron orientaciones al alza de entre 2 a 3 puntos, rebasando la del quintil más pobre ( INE, 2018a).

En suma, los saldos de las políticas del gobierno fueron positivos para gran parte de la población venezolana, con sensibles reducciones de la pobreza y la marginación, además de una notable disminución de la desigualdad. Sin embargo, una nueva crisis a partir de 2015 provocó regresiones en varios de estos indicadores. Si entre 2013 y 2014 el precio del barril de petróleo llegó a 100 dólares, dos años después estaba solamente a 24.25 dólares (el precio más bajo en 12 años). En 2016, Maingon indicaba lo que todavía se podría sostener a finales de 2018:

“La situación que presenciamos es de ruptura social y polarización creciente. La ciudadanía sigue siendo muy débil, lo que deriva en serios problemas de estabilidad y funcionamiento de las instituciones. Aunque desde el régimen se ha adelantado en el reconocimiento de los derechos y en su fortalecimiento legal y constitucional, no así en desarrollar una institucionalidad de calidad que garantice su ejercicio. Las prácticas del régimen en materia social se expresan en un conjunto de mensajes en donde se anuncian continuamente diversas estrategias y disposiciones que lucen incoherentes y muy alejadas de la coordinación necesaria para llevar adelante una política social inclusiva, universal, eficaz y eficiente, constatable en sus resultados.” (Maingon, 2016: 118).

A la fecha el futuro de la economía es incierto. Lo que es seguro es el aumento del descontento social se incrementó a raíz de una inflación galopante (que provoca en particular el encarecimiento de alimentos), la disminución del poder adquisitivo y el incremento del desempleo. El gobierno justificó los problemas por factores externos y no asumió la responsabilidad que le toca, no sólo para prever problemas cíclicos sino también para sentar nuevas bases para el crecimiento de su economía. Esto trajo dos fuertes impactos: en el plano económico, la recesión más prolongada de la historia de este país y, en el plano político, una acentuada regresión al autoritarismo, con la reconfiguración de las instituciones bajo control del Poder

Ejecutivo y con estrategias represivas en contra de la oposición. Naturalmente el manejo electoral y de culto a la personalidad del líder fue recurrente. El estilo populista de Chávez quedaba muy bien para la distribución concreta de beneficios, lo que le permitió tender fuertes vínculos con amplios sectores sociales.

## **Conclusiones**

El gobierno de Chávez redistribuyó los recursos provenientes del petróleo mediante políticas sociales amplias (incluyendo transferencias económicas directas). Lo hizo sin un programa social bien definido, con buenas intenciones y con un caudal de recursos impresionante (Calderón, 2017: 126). La centralización de las decisiones fue una de las críticas que pronto fueron dirigidas a las decisiones gubernamentales en materia social, aunque en muchos países su adopción había sido similar (Cecchini y Atuesta, 2017). No era de extrañar, si lo que prevalecía en ese entonces (desde los años ochenta y noventa) era la reducción de las políticas sociales al máximo, en aras de borrar los déficits en las cuentas públicas heredados por los gobiernos partidarios del estado de bienestar. Cuando los gobiernos progresistas conquistaron el poder, reuniendo el apoyo electoral mayoritario de la ciudadanía, no siempre fueron avalados por el congreso. Muchas veces debieron instaurar políticas sociales por decreto, producto de la emergencia económica o de las paupérrimas condiciones de vida de la gente. Como haya sido, fueron decisiones concentradas en el Ejecutivo. Por otro lado, en ese entonces todavía no se había valorado la institucionalización de las políticas a partir de un marco legal completo, con reglas claras y procedimientos transparentes en el manejo de los recursos. Con el tiempo esto se normalizó, e incluso los gobernantes populistas debieron ajustarse a un nuevo marco legal.

La distribución de los distintos apoyos también fue un tema cuestionado por los críticos debido a la integración o revitalización de formas de participación popular para la propuesta, instrumentación y (ocasionalmente) evaluación de los programas sociales. Principalmente desde el rediseño institucional del régimen, que incluyó entre los poderes constitucionales al Poder Electoral y al Poder Ciudadano.

Calificado como el fundamento de las nuevas formas de organización política en el socialismo del siglo XXI, el Poder Ciudadano concebía indispensable la participación ciudadana para desplazar a las elecciones y demás componentes de la democracia representativa como la fuente de legitimidad del poder político (López Maya, 2012). De manera complementaria y emulando formas de participación propias del socialismo cubano, el gobierno de Chávez, con base en varias de las políticas sociales que hemos mencionado aquí, promovió o reactivó formas de participación social en el espacio territorial y en un plano sectorial: por un lado, promoviendo la integración de grupos o aprovechando los consejos comunales en las comunidades, pueblos, barrios y colonias; por otro, promoviendo la conformación de colectivos o cooperativas entre estudiantes, jóvenes, trabajadores de la cultura y propietarios de tierras y otros medios de producción. La promoción del colectivismo es una de las características peculiares de las políticas sociales venezolanas, así como el fomento de valores específicos, propios de la llamada “revolución bolivariana” y el socialismo del siglo XXI.

El sentido colectivista se expresa también en la integración de consejos comunales, que tuvieron entre sus tareas la de dar espacio para la participación, la promoción y construcción de propuestas o acciones de gobierno indispensables para el bienestar. Los consejos comunales fueron en particular los órganos utilizados por la población para formular demandas y proponer soluciones a problemas propios de sus comunidades. Estos organismos eran paralelos a los órganos de gobierno locales, quienes entraron en competencia con ellos especialmente cuando las figuras participativas también pudieron intervenir en la canalización de recursos (Gutiérrez, Cordero y Linsalata, 2016: 218).

Otro problema íntimamente relacionado con este fue precisamente el manejo de los recursos directamente desde el Poder Ejecutivo, lo que afectaba las directrices establecidas desde el Legislativo y principalmente las finanzas de los gobiernos locales (Aceves, 2016: 234-235). Sería necesario revisar las cifras presupuestales de las administraciones locales para medir la merma de sus recursos en materia social debido a la presencia de los programas sociales desde el Poder Ejecutivo. Pero esta es una línea de investigación que requiere distintas

fuentes a las utilizadas en este trabajo y un espacio propio de análisis. Por lo pronto aquí se deja constancia de que los gobernantes locales se quejaron respecto de este proceder del gobierno nacional, aduciendo siempre el interés del presidente de agrandar su liderazgo.

Una de las dificultades que los gobiernos socialistas venezolanos tuvieron fue la de reproducir políticas sociales en el marco del modo de producción capitalista. En otras palabras, la reproducción de acciones sociales que no implicaban la eliminación total de la pobreza, la marginación y la desigualdad social de una vez y para siempre; que si bien concebía estos fenómenos como producto de la explotación social, parecía sostener que bastaba con mejorar las condiciones de vida para asegurar el bienestar. El cambio identitario ideológico en la perspectiva del socialismo del siglo XXI dejaba margen para el funcionamiento del modo de producción capitalista, ante el reconocimiento tácito de la falta de control del gobierno venezolano de factores externos a la economía y la política locales. De tal manera que la abrupta caída de los precios del petróleo significó la entrada a una espiral de crisis económica cada vez más pronunciada, afectando a la mayoría de la población. El declive del liderazgo de Maduro y el incremento de la protesta social se explican por esta situación y no sólo por la influencia de gobiernos extranjeros (el de Estados Unidos) que pretenden el debilitamiento de Venezuela o el fin del proyecto “revolucionario” socialista, como reza el discurso oficial del presidente y de sus principales representantes.

En todo caso, un elemento interesante a considerar en el descenso a una situación crítica y a una clara regresión autoritaria es que el gobierno se sostiene, en parte, por la socialización de valores de nuevo cuño mediante las políticas sociales señaladas. En efecto, siguiendo el programa socialista, tanto el presidente Chávez como su sucesor llevaron a cabo acciones sociales con la promoción de principios socialistas, comunitaristas, solidaristas, colectivistas e igualitaristas. Estos conceptos estuvieron en los programas y en su puesta en práctica. Muchos de los beneficiarios recibieron los apoyos sin cuestionar el origen de los recursos o el futuro que les esperaba en el mediano o largo plazo. El ascendente del presidente en funciones se agigantó con una extensa base social de apoyo, militante

y participacionista, que nutrió las filas del PSUV y que dio garantías de triunfo electoral y de permanencia en el poder durante mucho tiempo. Por eso, en parte, la oposición no superó al gobierno en los momentos más álgidos de las crisis, a pesar del malestar social y las respuestas autoritarias del gobierno encabezado por Nicolás Maduro.

Otros problemas encontrados en la experiencia de otros países en materia de política social fueron hallados también en Venezuela, como variaciones en el presupuesto general, ausencia de reglas, duplicidad de programas, falta de padrón de beneficiarios y evaluaciones parciales de su impacto. Estos problemas no son privativos de este país, como se puede apreciar en los estudios realizados al respecto por los expertos (como en cuanto a los programas de transferencias económicas, de acuerdo con Cecchini y Atuesta). Aquí tratamos de revisar las consecuencias en las condiciones sociales de los venezolanos, más allá de las críticas de gestión administrativa que se le pudieran hacer y también más allá del uso electoral que en efecto se les dio para fortalecer al presidente Chávez y a su sucesor.

## **Fuentes consultadas**

### **Libros**

ACEVES LÓPEZ, Liza Elena (2016), *Aprender a perder. Lecciones del giro latinoamericano a la izquierda: los casos de Bolivia y Venezuela*, Puebla, BUAP, 298 p.

LÓPEZ MAYA, Margarita (2012), *El estado comunal*, Provea (Programa Venezolano en Educación, Acción en Derechos Humanos).

CECCHINI, Simone y Bernardo ATUESTA (2017), *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*, Santiago, Publicación de Naciones Unidas, CEPAL, Serie Políticas Sociales Núm. 224, junio.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419_es.pdf)

### Capítulos y artículos de revista

- ACEVES LÓPEZ, Liza Elena y Juan José CÁNOVAS MARTÍNEZ (2011), “Democracia participativa y poder popular: la experiencia de los consejos comunales en Venezuela”, en: FIGUEROA IBARRA, Carlos y Blanca Laura CORDERO DÍAZ (eds.) (2011), *¿Posneoliberalismo en América Latina? Los límites de la hegemonía neoliberal en la región*, México, BUAP, Juan Pablos Editor, pp. 93-130.
- ACEVES LÓPEZ, Liza Elena y Nydia Lourdes REYES RODRÍGUEZ, (2012), “Los Consejos Comunales en Venezuela, la disputa entre la centralización y la apropiación del poder popular”, en: ZAREMBERG, Gisela (comp.), *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, México, FLACSO, IDRC, pp. 237-258.
- BRICEÑO MONTESINOS, Héctor y Friedrich Welsh (2016), “Perfil del chavismo en la cultura política venezolana”, en *Estudios latinoamericanos*, México, FCPS-UNAM, nueva época, Núm. 38, julio-diciembre, pp. 19-37.
- CALDERÓN RODRÍGUEZ, José María (2017), “Petróleo, renta, cesarismo y fiscalidad en Venezuela (1930-2015)”, en: CALDERÓN, José María y Alfonso VADILLO (coords.), *Hacienda pública y política fiscal*, México, UNAM, pp. 121-139.
- GUTIÉRREZ, Raquel, Blanca Laura CORDERO y Lucía LINSALATA (2016), “¿Puede ser fértil la noción de ‘(re)formismo desde abajo’ para pensar los caminos cotidianos –y fundamentales– de transformación social? Reflexiones desde algunas experiencias de lucha *contra y más allá* del capital y del estado en Venezuela”, en: CARRILLO, Juan José, Fabiola ESCÁRZAGA y María Griselda GUNTHER (coords.) (2016), *Los gobiernos progresistas latinoamericanos. Contradicciones, avances y retrocesos*, México, UAM-Itaca, pp. 205-279.

- HURTADO, Alberto y Sadcidi ZERPA (2016), "Misiones sociales: contextualización de su origen, contexto y evolución", en: Hurtado, Alberto (coord.) (2016), *Misión Alimentación: origen, evolución e impacto*, Mérida, Venezuela, GEIN-IIES y CDCHTA, Universidad de Los Andes, capítulo 1.
- HURTADO, Alberto y Sadcidi ZERPA (2016), "Misión Alimentación: Origen, evolución e impacto", en: HURTADO, Alberto (coord.) (2016), *Misión Alimentación: origen, evolución e impacto*, Mérida, Venezuela, GEIN-IIES y CDCHTA, Universidad de Los Andes, 254 p.
- LÓPEZ MAYA, Margarita (2009), "Venezuela: ascenso y gobierno de Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas", en: AIBAR, Julio y Daniel VÁZQUEZ (coords.) (2009), *¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales*, México, FLACSO, pp. 19-57.
- LÓPEZ MAYA, Margarita (2016), "La crisis del chavismo en la Venezuela actual", en: *Estudios latinoamericanos*, México, FCPS-UNAM, nueva época, Núm. 38, julio-diciembre, pp. 159-185.
- MAINGON, Thais (2016), "Política social y régimen de bienestar. Venezuela 1999-2014", en: *Estudios latinoamericanos*, México, FCPS-UNAM, nueva época, Núm. 38, julio-diciembre, pp. 115-143.

### **Fuentes institucionales**

- CEPAL (2015), *Panorama Social de América Latina, 2015*, Santiago de Chile, Comisión Económica Para la América Latina y el Caribe, disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf)
- CEPAL (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago, Publicaciones de Naciones Unidas, p. 26. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/S1800059\\_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/S1800059_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y)
- CEPAL (2018a), *Panorama Social de América Latina, 2017*, Santiago de Chile, Comisión Económica Para la América Latina y el Caribe, disponible en:



- [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf)
- INE (2013), *Índice de desarrollo humano 1989-2013*, Caracas, INE, Gobierno Bolivariano de Venezuela, [http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/IndicedeDesarrolloHumano/pdf/Desarrollo\\_Humano.pdf](http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/IndicedeDesarrolloHumano/pdf/Desarrollo_Humano.pdf)
- INE (2018), *Pobreza por línea de ingreso, primer semestre de 1997 a primer semestre de 2015*, [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=104&Itemid=45#](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=104&Itemid=45#).
- INE, (2018<sup>a</sup>) , *Coeficiente de GINI y quintiles de ingreso per cápita de los hogares, primeros semestres 1997-2015*, [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=104&Itemid=45](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=104&Itemid=45).
- MPP (2014), *Las misiones sociales*, Caracas, Ministerio del Poder Popular, Gobierno Bolivariano de Venezuela.
- MPPP (2015), *Venezuela en cifras. Nuestra transición al socialismo*, Caracas, Ministerio del Poder Popular de Planificación, Gobierno Bolivariano de Venezuela.  
[http://www.opsu.gob.ve/portal/vistas/descargas/banners/arc\\_Venezuela\\_e.pdf](http://www.opsu.gob.ve/portal/vistas/descargas/banners/arc_Venezuela_e.pdf)
- MPPEUCT (2010), *Reglamento del Consejo del Poder Popular de Triunfadores y Triunfadoras de la Misión Sucre 2010*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología, <http://www.misionsucre.gov.ve/web/files/documentos/reglamento.pdf>
- MPPCI (2014), *Misiones Sociales. Venezuela, La patria Humana*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Gobierno Bolivariano de Venezuela, agosto, disponible en [www.minci.gob.ve](http://www.minci.gob.ve).