

El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009*

CARLOS APONTE BLANK**

pp. 31-70

Resumen

Se revisa el comportamiento del gasto público social entre 1999 y 2009, destacando el lapso 2006-2009 como el de mayores erogaciones sociales por habitante en la historia fiscal venezolana. Se explora el papel de los mecanismos extrapresupuestarios, como el Fonden y el gasto social directo de Pdvsa, en el desarrollo de un centralismo «indirecto» que reforzó la concentración de las decisiones sobre recursos públicos en el Ejecutivo. A partir de allí se ponen en evidencia las severas limitaciones generales y subsectoriales de la visión más tradicional y difundida sobre el gasto social venezolano, que lo reduce a las erogaciones del gobierno central. Finalmente, se advierten diversos signos de improvisación en el uso del acrecentado gasto de años recientes y se resalta la vulnerabilidad de su expansión, sujeta a la bonanza petrolera.

Palabras clave

Gasto público / Gasto social / Política social / Venezuela

Abstract

This article reviews social public expenditure between 1999 and 2009, highlighting the 2006-2009 period as the one with the largest per capita social disbursement in Venezuela fiscal history. It explores the role played by extra-budgetary mechanisms, such as Fonden and direct social spending by Pdvsa, in the development of an «indirect» centralism that strengthened the decision-making capacity of the national executive regarding public resources. From there it brings out major limitations of the most traditional and widespread perception about Venezuelan social expending, which confines it to expenditures by the central government. Finally, indications of improvisation in the use of the increased social spending in recent years are shown, underlying the vulnerability of an expansion dependent on the oil boom.

Key words

Public spending / Social expenditure / Social policy / Venezuela

* Este artículo es parte de los avances para la tesis doctoral del autor, quien agradece los valiosos aportes de la profesora Thais Maingon para su elaboración.

** Profesor-investigador del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela y docente de postgrado en la UCAB.

Correo-e: carlosaponte1@gmail.com

Introducción

El gasto social es una referencia fundamental para el análisis de las gestiones y de las políticas públicas. En Venezuela ese tipo de gasto canaliza más de la mitad de los recursos financieros del Estado, lo que es una clara muestra de esa relevancia. Pero además, en el marco de los períodos presidenciales de Hugo Chávez, desde 1999, esa importancia se ha acentuado por la alta prioridad que el régimen político le ha atribuido a lo social. A ese respecto podemos adelantar que, al menos durante 2006-2009, se realizaron las más cuantiosas erogaciones en materia social de toda la historia de las finanzas públicas venezolanas, superando los máximos niveles que había alcanzado el gasto social en 1978 y 1981, al amparo de anteriores auges de los ingresos petroleros (v. Aponte, 2006).

Sin embargo, en contraste con esa significación, hay una ausencia de análisis sistemáticos que traten sobre el gasto público social venezolano, especialmente desde el 2006 en adelante, es decir, durante su etapa de mayor expansión. Entre las razones que explican ese vacío investigativo podemos destacar las dos siguientes:

1. Por un lado, tradicionalmente el estudio y registro del gasto social venezolano se ha centrado en los cálculos sobre las erogaciones del gobierno central. Pero, esa visión sobre el gasto es muy incompleta y se ha vuelto especialmente insuficiente ante el desarrollo de la descentralización—desde los noventa—y luego, ante el peso adquirido, sobre todo en el último lustro, por los mecanismos «extra-presupuestarios» (como el gasto social directo de Petróleos de Venezuela-Pdvs, p. ej.).
2. Por otro lado, la información oficial sobre los gastos distintos a los del gobierno central ha sido comparativa e históricamente imprecisa, sobre todo en materia de gastos sectoriales como los sociales.

Así, la combinación entre una tradición de estudio restringida al gasto social del gobierno central (GSGC) y la dificultad de acceder a información sobre otros canales del gasto social oficial, contribuye a explicar que se hayan producido muy pocos análisis en esta área en los años más recientes.

También, una cautela extrema en el manejo de los datos puede generar una reticencia complementaria hacia la investigación del gasto social venezolano, al favorecer una actitud de espera para contar—en un impreciso futuro—con cifras oficiales más completas y confiables.

No hay duda de que disponer de estos datos de alta calidad es lo deseable; pero, mientras se alcanzan esas mejoras estadísticas globales, pueden adelantarse estudios que—al tiempo que especifiquen nítidamente las limitaciones de sus fuentes—fundamenten la pertinencia y el grado de confiabilidad estimado de los análisis que avancen.

Además, en contraste con esas limitaciones, se han ido produciendo algunas mejoras parciales de la información pública sobre el gasto social, que frecuentemente se han des-

aprovechado. Por ejemplo, desde 1984 la Oficina Nacional —antes Central— de Presupuesto (Onapre-Ocepre) registra el gasto social acordado a los gobiernos estatales y, desde fines de los noventa, lo hizo también con una *muestra* importante de gobiernos municipales. Pero luego, a partir del Presupuesto 2009, la Onapre empezó a difundir una serie estadística —del 2004 en adelante— sobre los gastos acordados en *todos* los municipios, que contempla la desagregación por sectores sociales. Esto permite que, al unirse esa información con la del gasto del gobierno central y de los estatales, se cuente con un buen insumo para calcular el gasto social acordado del gobierno general (GSGG) desde el 2004 en particular (v. más detalles en el recuadro sobre tipos de gasto y en el «Anexo estadístico»).

Igualmente, en una mejora que data también —hasta donde sabemos— de inicios del 2009, el Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (Sisov) adscrito al Ministerio de Planificación y Finanzas, generó otro avance parcial que, aunque presenta inexactitudes, permite acercarse al gasto social del sector público (GSSP) como conjunto, brindando datos de interés para los años 2004-2008 y, especialmente para 2006-2008, puesto que, por razones que luego aclaramos, consideramos que ese registro puede estar subestimado para los años 2004 y 2005.

En todo caso, más allá de esas mejoras parciales de la información oficial, insistimos (como ya planteamos en Aponte, 2006) en que para el estudio del gasto público social venezolano, es mejor correr el riesgo de incurrir en imprecisiones (derivadas del uso combinado de distintas fuentes de información o del intento de realizar estimaciones, a partir de referencias expertas o —simplemente— razonables, sobre el monto de ciertos gastos cuando no hay cifras oficiales sobre ellos) antes que seguir alimentando una visión tradicional sobre el gasto venezolano —reducida al gobierno central— que continúe reproduciendo una imagen muy limitada y, por tanto, deformada del comportamiento efectivo del gasto público social, como conjunto y en sus subsectores.

En las siguientes páginas expondremos el resultado de una organización de las informaciones sobre el gasto público total y social, especialmente entre 1999 y 2009, proporcionadas por diversas fuentes estadísticas; informaciones que, en lo básico, son combinables y compatibles (v. el recuadro sobre los tipos de gasto). A partir de eso:

- En primer lugar, presentamos una visión general sobre el gasto público social entre 1999 y 2008/2009 en cuanto a su valor real por habitante; su peso con respecto al PIB; y su participación en el gasto público total.
- Luego, exploramos la tendencia a la centralización del gasto social, centralización sobre todo «indirecta» (entre 2004 y 2008) que acompaña al proceso de ampliación de los llamados fondos «extra-presupuestarios». En este marco exponemos algunos de los principales registros financieros disponibles sobre el gasto destinado a las misiones sociales.

- En una tercera parte, a través de la revisión del gasto social subsectorial ratificamos la relevancia de trascender más allá del gasto del gobierno central para hacer un análisis apropiado del gasto público social y de su distribución interna.
- Y, en las consideraciones finales, reflexionamos sobre los puntos expuestos y acerca de la probable conexión entre la improvisación, como una de las características resaltantes de la actual gestión social gubernamental (Aponte, 2008a), y la creciente discrecionalidad del gasto público, expresada en el fortalecido papel de los créditos adicionales y de los gastos extra-presupuestarios.

Tipos de gasto y fuentes de información utilizadas

Gasto total del sector público restringido (GTSPr: 1997-2008)

Utilizaremos para este registro la información proporcionada y manejada regularmente por el Ministerio de Finanzas (MF) y por el Banco Central de Venezuela (BCV) (entre otros en www.mf.gob.ve y en el informe económico anual y otras publicaciones del BCV).

El gasto total del sector público consolidado restringido (GTSPr) comprende: gobierno central, Pdvsa, Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (Fogade) y una muestra de empresas públicas no financieras. Aunque de manera expresa se excluye la gestión financiera del Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden), este registro incluye el gasto de Pdvsa, por lo que se supone que integra los aportes de Pdvsa a dicho Fondo, excluyendo solamente los que le da el BCV. En medio de sus restricciones (por ejemplo, tampoco incluye el gasto municipal financiado por fuentes de ingresos «propias») se trata de uno de los registros más regulares y completos que se producen sobre el «gasto público total» venezolano.

Es importante indicar que ese registro maneja los gastos *pagados* del sector público restringido, en tanto que en otros casos vamos a trabajar con los gastos *acordados*. Este hecho podía incitar a que usáramos más bien los datos sobre gasto del sector público del Sisov-Min. Planificación, organismo que presenta una supuesta serie sobre ese gasto desde 1990 (en www.sisov.mpd.gob.ve). Sin embargo, al chequear esa serie constatamos que la mayor parte de sus registros anuales corresponden al gasto acordado del gobierno central y no a gasto del sector público total, al que solamente parecen corresponder algunos de los años más recientes.

Hay bastante similitud en los montos totales de los registros del gasto del sector público del Sisov y del MF-BCV para los años 2004-2008. Pero, como serie para el sector público total desde 1997 (o antes), la segunda de estas fuentes resulta –comparativamente– más apropiada, por las razones antes expuestas. Por esto, y para manejar una sola fuente con respecto al «gasto público total», optamos por la serie MF-BCV.

Gasto social del sector público restringido (GSSPr: 2004-2008)

En este caso no contamos con una fuente de información sobre la distribución sectorial-social del gasto del sector público distinta a la que nos ofrece el Sisov. Se supone que el registro sobre ese tipo de gasto está incluyendo el gasto social *acordado* al *gobierno general* (entendido como la suma del gobierno central y de los gobiernos territoriales: gobernaciones y alcaldías), la inversión social de Pdvsa y los aportes del Fonden (www.sisov.mpd.gob.ve).

Sin embargo, la serie de años que usaremos sobre este registro será una serie acortada y esto se debe a que, aunque el Sisov presenta la información para años previos al 2004 como la del gasto social del *sector público*, se trata en realidad para esos años solamente de la suma del gasto social del *gobierno central y del estatal*, omitiendo el gasto de otros organismos de la administración pública y el de los gobiernos municipales.

Es más, aun dentro de la serie 2004-2008 estimamos que hay una subestimación del gasto social del sector público para los años 2004 y 2005, por razones que luego se exponen, por lo que hasta acotándola a estos años la serie parece presentar algunas deficiencias. Pero no sabemos de otra fuente oficial sobre este tipo de registro, siendo que lo disponible son algunas estimaciones de expertos como las usadas en Aponte, 2006.

A pesar de limitaciones como las indicadas, los datos proporcionados por el Sisov, sobre todo desde el 2006, pueden irse constituyendo en un referente valioso acerca de esa dimensión del gasto social. Para que se consolide su confiabilidad es muy importante que se identifiquen más apropiadamente las fuentes de los datos de los que se nutren, especialmente en lo que atañe al gasto complementario al del gobierno general, puesto que este último parece fundarse en la información estadística de la Onapre.

Gastos del gobierno central, de los gobiernos subnacionales y del gobierno general

La fuente que usamos sobre estos registros es la Ocepre-Onapre (Oficina Central/Nacional de Presupuesto, adscrita al Ministerio de Finanzas). Para el caso del gobierno central esta fuente es una de las más utilizadas tradicionalmente. Por otro lado, como mencionamos, desde 1984 proporciona una serie del gasto acordado a los gobiernos estatales. Y finalmente, desde hace poco más de un año difunde la información del gasto acordado a *todos* los municipios aunque en una serie que hasta ahora incluye del 2004 en adelante y no los años previos.

Como recordaremos luego, a los fines de ampliar retrospectivamente esa serie hasta 1999 (para contar de ese modo con una estimación del gasto territorial que, sumado al del gobierno central, nos da una estimación del gasto del gobierno general), proyectamos para los años 1999 a 2003 un gasto municipal equivalente a un 55 por ciento y un 60 por ciento del gasto social y del gasto total atribuido a los gobiernos estatales para esos años, porcentajes que son un promedio anual aproximado de lo que representaron esos gastos municipales para el 2004-2008. Los datos de la Onapre nos permiten entonces contar con los siguientes registros:

Gasto *total* del gobierno central (1997-2009): GTGC.

Gasto *social* del gobierno central (1997-2009): GSGC.

Gasto *total* de los gobiernos territoriales estimado (1997-2009): GTGTe.

Gasto *social* de los gobiernos territoriales estimado (1997-2009): GSGTe.

Gasto *total* del gobierno general estimado (1997-2009): GTGGe.

Gasto *social* del gobierno general estimado (1997-2009): GSGGe.

Debemos subrayar que para 2004-2008 los datos del gasto estatal y municipal son registros oficiales. Pero designamos globalmente al registro de los gobiernos territoriales como Gasto «*estimado*» porque –como también apuntamos– para los años previos de la serie usamos los cálculos y estimaciones antes mencionados.

Definición de gasto social

En este trabajo usamos la idea de gasto social con el alcance que le atribuyen la Onapre y el Sisov, lo que incluye a los subsectores de: educación; salud; seguridad social; desarrollo social y participación; vivienda y servicios conexos; cultura y comunicación; y ciencia y tecnología.

Nota: ver los registros de las fuentes aquí referidas en el Anexo pp. 67-70.

El gasto público social entre 1999 y 2009:¹ una visión general

Durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez pueden diferenciarse dos fases básicas en materia de gasto público social, fases que coinciden genéricamente con las dos etapas que distinguen al conjunto de la gestión social (v. Alvarado, 2004; Aponte, 2006) bajo esos mandatos:²

1. el período 1999-2003, caracterizado por altibajos en medio de una tendencia a un crecimiento importante del gasto con respecto a los ejercicios gubernamentales previos;
2. y el período 2004-2009 en el que se registra, hasta el 2007, una expansión extraordinaria, sostenida y acelerada del gasto social que alcanza —como gasto real por habitante en especial— sus mayores niveles en toda la historia de las finanzas públicas nacionales.

El período 1999-2003, a pesar de las fluctuaciones que pueden verse en el gráfico 1, muestra un crecimiento significativo del gasto social, puesto que el promedio anual de las erogaciones sociales reales por habitante del gobierno general restringido ya superaba al de todos los gobiernos venezolanos anteriores, con la excepción del período gubernamental de Luis Herrera Campíns entre 1979 y 1983 (v. Aponte, 2006:92).

Pero ello es comparativamente modesto frente al drástico proceso de expansión del gasto social iniciado desde el 2004,³ cuya cúspide en materia de erogaciones reales por ha-

¹ Al momento de concluir este artículo no se cuenta con los registros sobre gasto público del BCV y del Sisov para el 2009. Sin embargo, sí se dispone de las cifras *provisionales* sobre gasto de la Onapre y del deflactor del BCV para ese año. Por ello hemos podido incluir estos registros del 2009 para una parte del estudio y, aunque advertimos sobre su provisionalidad, también debemos apuntar que es improbable que esos datos sufran cambios *substanciales*, de acuerdo a la tradición de sus correcciones por la Onapre, por lo que tampoco debe verse afectada la pertinencia general del análisis que se apoya en ellos.

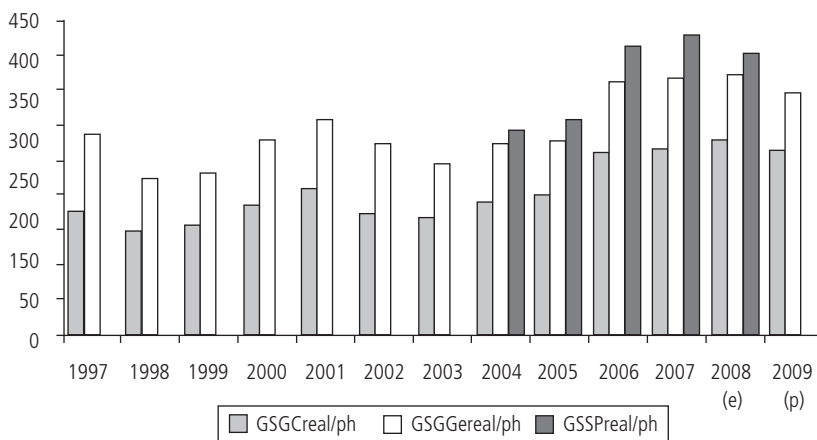
² Ecoanalítica (2008) diferencia tres periodos con respecto al gasto público en general: uno de política «ortodoxa» (1999-2001), con una expansión fiscal moderada; otro de contracción fiscal (2002-2003); y el tercero, de expansión y voracidad fiscal (2004-2008). Como veremos, el 2009 es un año de momentánea contracción fiscal, al que sucederá la reexpansión fiscal prevista para 2010 (BM-GIE, 2010, enero).

³ Es conveniente que indiquemos, desde estos inicios del artículo, que hay varias razones por las que consideramos que *puede* existir una subestimación en los registros del Sisov, tanto sobre el gasto total como sobre el gasto social del sector público para el 2004 y 2005. Veamos tres de esta razones: 1) hay una llamativa variación entre los registros del MF-BCV y los del Sisov con respecto al gasto del sector público; esa diferencia es de menos del 1 por ciento (con respecto al PIB) entre 2006 y 2008, pero alcanza a más del 3 por ciento para 2004 y 2005. Esa brecha podría atribuirse a la mencionada subestimación de los registros del Sisov para estos años. Y aunque estos registros están direc-

bitante (en Bs. de 1997) se alcanza en el 2007, habiendo marcado este gasto real per cápita, entre el 2006 y el 2009, sus mayores registros de toda la historia fiscal venezolana.

Gráfico 1

Gasto social real por habitante del gobierno central (GSGC), del gobierno general estimado (GSGGe) y del sector público restringido (GSSPr) (1997-2009, en miles de Bs. de 1997)



Fuentes: para el GSGC y el GSGGe, 1997-2009: Onapre, v.a. En el caso del GSGGe, 1997-2003, se sumaron el GSGC, el GS de los gobiernos estatales (regionales) y el equivalente a un 55 por ciento de este último gasto que se imputa como gasto social municipal, considerando el promedio anual registrado por estas erogaciones sociales de los gobiernos locales entre 2004 y 2008. Para el GSSPr: www.sisov.mpd.gob.ve. Para deflactor por habitante, www.bcv.org.ve y www.ine.gov.ve. Cálculos propios.

La evidencia gráfica es bastante elocuente, pero es conveniente que explicitemos otros referentes comparativos de tipo cuantitativo. Así, el promedio anual del gasto social por habitante del gobierno general estimado (GSGGe) fue —en Bs. de 1997— de 268.348 para 1999-2003, pero alcanzó a 334.566 en 2004-2009 y a 363.477, para los «años récord» del 2006-2009. Para el 2006-2008 el gasto social real por habitante del sector público (GSSPr) registra un promedio anual de 415.692 (en Bs. de 1997).

tamente referidos al gasto total, también involucran —por derivación— al social. 2) Para el 2004 y 2005, los registros del Sisov sobre algunos subsectores sociales (notablemente el de vivienda y conexos, junto con los de ciencia y tecnología y de cultura y comunicación) son idénticos para el gasto del gobierno general y el del sector público. Esto también apunta a un probable subregistro de ciertas fuentes de financiamiento «no tradicionales» para estos años, puesto que esos gastos «complementarios» son claramente superiores en esas áreas para los años 2006 al 2008. 3) En Aponte, 2006, con base en estimaciones de expertos, se consideró que ya en el 2005 y aun en el propio 2004 el gasto social del sector público podría haber superado el nivel del 2001; las cifras del Sisov son más comedidas para estos años. Lamentablemente la información que ofrece el Sisov es insuficientemente desagregada para realizar un examen más pormenorizado sobre su consistencia.

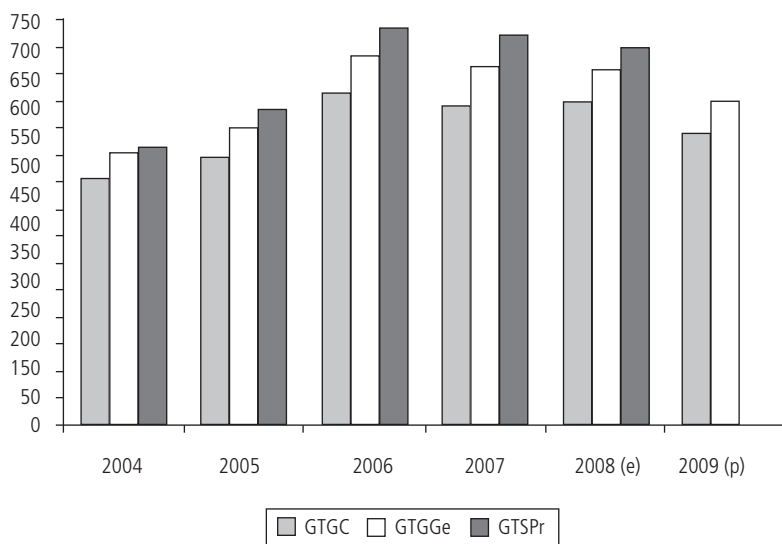
Es importante apuntar que para el 2008, aunque el gasto social del gobierno central (GSGC) y el del gobierno general estimado (GSGGe) muestran un leve aumento, el gasto más global, el del sector público restringido (GSSPr) evidencia una pequeña disminución. Y aunque esas cifras del 2008 son estimaciones provisionales que pueden sufrir cambios en sus registros definitivos, es importante apuntar que en ese año se produce una redefinición del papel de las fuentes extra-presupuestarias de financiamiento social, en comparación con los años 2005-2007 en especial. Aunque luego nos detendremos en este tema, es oportuno adelantar que sobre todo Pdvsa redujo sustancialmente en 2008 y en 2009 su participación directa en la inversión social.

También debe resaltarse que en el 2009 se producen los más bajos niveles de gasto social por habitante del gobierno general desde el 2006, lo que igualmente es previsible que ocurra con los registros del gasto social del sector público como conjunto.

Pero además de la anterior visión sectorial, es muy importante anotar que lo que ocurre en el campo del gasto social expresa un estancamiento y un lento declive que ya se había iniciado previamente, desde el 2007, en términos de gasto público total real por habitante, como puede verse en el gráfico 2

Gráfico 2

**Gasto total real por habitante del GC, GGe y SP
 (2004-2009, en miles de Bs. de 1997)**



Fuentes: para GTGC y GTGGE: Onapre, v.a. Para GTSPr: BCV, v.a. Para deflactor por habitante, www.bcv.org.ve y www.ine.gob.ve. Cálculos propios.

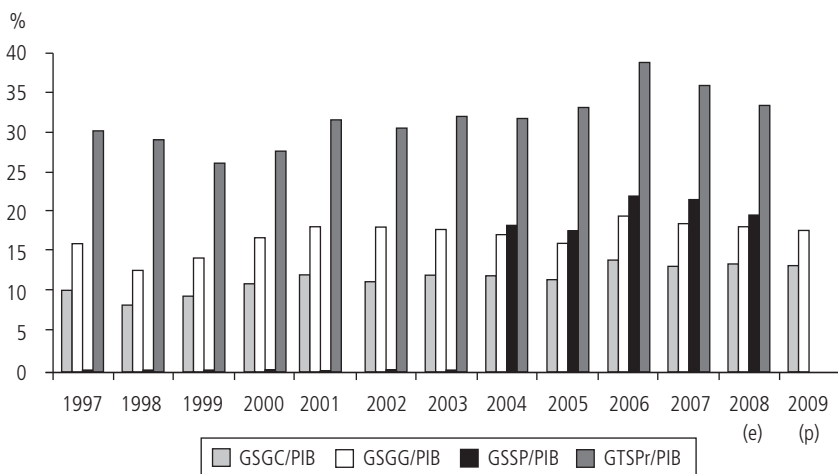
Se aprecia que en el 2006 se alcanzó el mayor nivel de gasto público total de la última década, que tiende a disminuir leve y lentamente en el 2007 y 2008, sobre todo en los casos de las erogaciones del gobierno general y en las del sector público. Y con la cautela del caso, por su carácter particularmente provisional, para el 2009 se produce un descenso muy pronunciado del gasto público global que lo sitúa en un nivel intermedio entre los registros del 2005 y el 2006.

Para el 2010 está planteado que el gobierno se esfuerce en relanzar el gasto público y el gasto social con base, entre otras fuentes, en el muy probable incremento de los ingresos petroleros —con respecto a los del 2009— y en los ingentes recursos fiscales complementarios que brindará la devaluación anunciada el 8 de enero de 2010. Con ello muy probablemente se superará significativamente el gasto social y público real del 2009, aunque es difícil que se alcancen los niveles particularmente elevados del 2006-2008.⁴

A objeto de ir completando la visión sobre el comportamiento del gasto social durante las gestiones del presidente Chávez, es útil que revisemos —a partir del gráfico 3— la evolución del peso del gasto social en la economía venezolana.

Gráfico 3

Gasto social del GC, del GGe y del SP, y gasto total del SP, como % del PIB (1997-2009)



Fuentes: GSGC y GSGG: Onapre. GSSPr: Sisov. GTSPr: BCV. PIB: BCV. Cálculos propios.

⁴ Ello dependerá de muchos factores, siendo uno de los más relevantes el precio del barril petrolero. A inicios del 2010 la mayoría de los especialistas preveía un precio promedio de 75US\$ por barril para este año, lo que supera ampliamente los 57US\$ del 2009. Sin embargo,

En primer lugar, como marco de referencia, el gasto total del sector público (GTSPR) —en promedio anual— representó un 26,9 por ciento del PIB en 1990-2000, alcanzó el 31,5 por ciento en 2001-2004, y avanzó hasta un 35,4 por ciento entre 2005-2008, registrando un máximo del 38,8 por ciento en el 2006.

Por su lado, el gasto social del gobierno central (GSGC) tuvo un promedio anual del 10,2 por ciento del PIB en 1999-2000, avanzó al 11,8 por ciento en 2001-2004 y llegó al 13,1 por ciento para el 2005-2009.

En cuanto al gasto social del gobierno general estimado (GSGGe), pasó del 15,3 por ciento en 1999-2000 a un 17,8 por ciento durante todo el período 2001-2009.

Y el gasto social del sector público restringido (GSSPr), que tuvo un registro del 18,1 por ciento del PIB en 2004, pasó a un promedio anual del 20,1 por ciento en 2005-2008.

Es oportuno destacar, a partir de esos datos, que Venezuela, como lo evidencia especialmente el gasto social del sector público (GSSPr, que promedia anualmente cerca de un 20 por ciento del PIB para 2005-2008) o el gasto social del gobierno general (GSGGe, que alcanza casi un 18 por ciento del PIB desde el 2001), puede situarse entre los países latinoamericanos con un gasto social alto,⁵ y así puede verse en el gráfico 4.

Por otro lado, volviendo sobre el gráfico 3, se evidencia también que, en relación con el PIB, los que crecen proporcionalmente más son el gasto social del gobierno central y, sobre todo, el gasto de las instancias «extra-presupuestarias», a diferencia del gasto social de los gobiernos territoriales (gubernaciones y alcaldías). Veamos: el gasto social del gobierno general crece en un promedio anual del 2,5 por ciento del PIB entre 1999-2000 y 2005-2009 (pasó del 15,3 por ciento al 17,8 por ciento), mientras que el gasto social del gobierno central crece en un 2,9 por ciento entre esos períodos. Eso implica que el gobierno central acrecienta el peso de su gasto social dentro del gobierno general con respecto a los gobiernos territoriales o subnacionales.

Y, aún más nítidamente, puede advertirse que entre 2005 y 2007 hay un gasto *social* que representa un 2-3 por ciento del PIB y que es realizado por instancias «extra-presu-

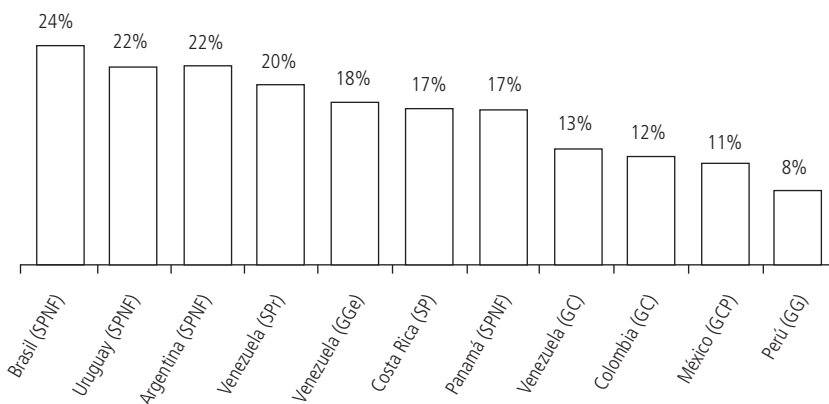
ese valor es inferior a los 86,5US\$ que promedió el barril en 2008. Por su parte, ciertamente la devaluación duplicará —en bolívares— los ingresos que el Estado perciba en divisas, especialmente por vía petrolera. Y, como veremos, eso ya está revitalizando canales financieros como el Fonden. Pero el balance definitivo de estos nuevos ingresos dependerá en mucho del control que se logre sobre los efectos inflacionarios de las medidas cambiarias.

⁵ El gráfico 4 actualiza lo ilustrado en Aponte, 2006 y, como puede verse, si adoptamos como registro comparativo con otros países al gasto social del gobierno central venezolano, este se situaría en un rango intermedio en el marco latinoamericano. En contraste, si, como es lo más apropiado, consideramos el gasto social del sector público o hasta el del gobierno general venezolano, ambos registros se situarían en un nivel alto en la subregión. Lo importante de esto último es que muestra los muy particulares retos que enfrenta Venezuela en materia de gasto social, puesto que la mayoría de los países con erogaciones altas tienen coberturas mucho más extensas de sus sistemas de seguridad social y/o de mecanismos de transferencia de recursos hacia sectores en pobreza extrema. Y el grave problema en perspectiva está en que, en años recientes, lo que principalmente ha permitido ampliar el gasto no ha sido tanto un crecimiento económico sostenible sino un ciclo extra-ordinario y, por tanto pasajero, de bonanza petrolera.

puestarias», fiscalmente diferentes del gobierno general. Pero esas instancias responden, sin embargo, a las decisiones de gasto del gobierno central, como destacaremos más adelante. Hablamos por ello, en este caso, de un *centralismo «indirecto»* que es representado por tales instancias, entre las que resalta muy particularmente el gasto social de Pdvsay el de ciertos fondos especiales.

Gráfico 4

Porcentaje de participación del gasto social en el PIB, según países latinoamericanos seleccionados (para el 2006-2007)



Fuentes: para Venezuela datos de este trabajo; para todos los otros países: Cepal, 2009.

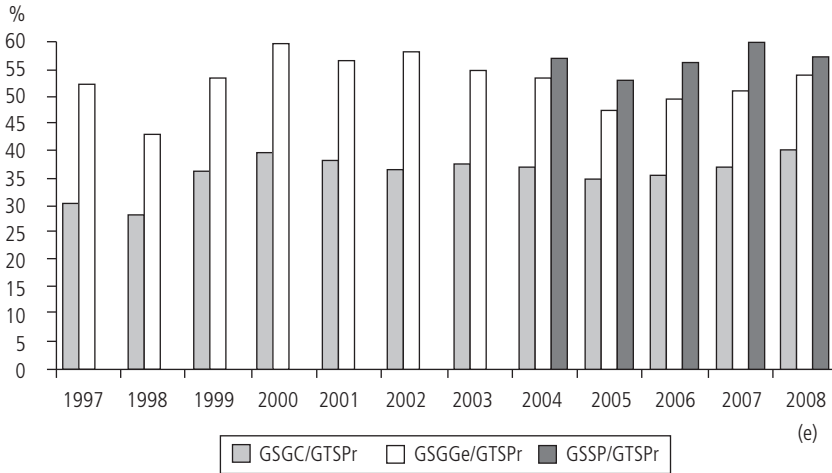
Algunas de las consideraciones expuestas previamente, pueden reforzarse al revisar el peso del gasto social en el gasto público total (gráfico 5). Podemos constatar que el gasto social del gobierno central no sufre mayores alteraciones: de un promedio anual equivalente a un 38 por ciento del gasto total del sector público entre 1999 y 2003, y un promedio del 37 por ciento entre 2004 y 2008.

Pero el gasto social del gobierno general (equivalente, recordémoslo, al gasto sumado del gobierno central y de los gobiernos estatales y municipales) sí sufre cambios importantes, al bajar de un promedio anual del 57 por ciento del gasto total del sector público en 1999-2003 a un promedio del 51 por ciento entre 2004 y 2008.

Lo que «compensa» esa significativa caída del gasto social del gobierno general, como porcentaje del gasto total, es que el gasto social del sector público (*incluyendo a las instancias «extra-presupuestarias»*) promedia un 56,5 por ciento entre 2004 y 2008, volviendo a porcentajes parecidos a los del gasto del gobierno general en 1999-2003.

Gráfico 5

Gasto social del GC, del GGe y del SP como % del gasto total del sector público restringido (1997-2008)



Fuentes: GSGC y GSGGe: Onapre. GSSP: Sisov. GTSP: BCV. Cálculos propios.

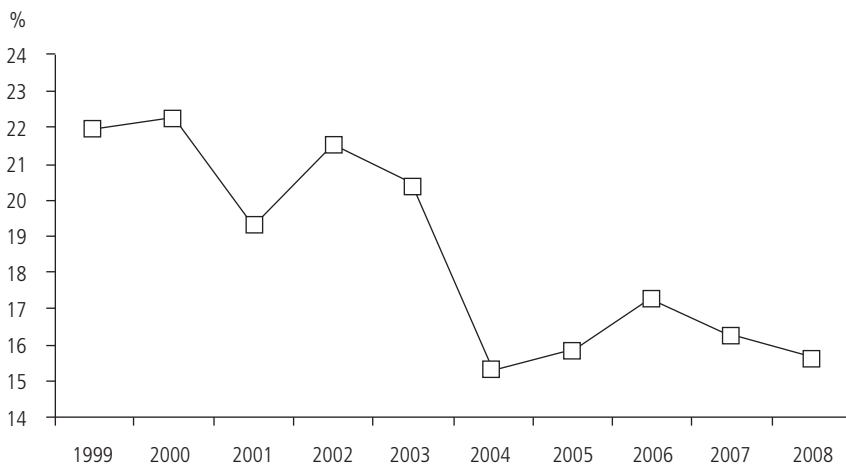
A partir de las anteriores constataciones, pero con la cautela que merece el estar comparando series con ciertas limitaciones en la información oficial, parece detectarse que el gasto *social* de los gobiernos territoriales (gobernaciones y alcaldías) reduce su participación de un 18-19 por ciento entre 1999 y 2003 a un 14 por ciento del gasto total entre 2004-2008, diferencia del 4-5 por ciento que coincide con el promedio de ese valor que pasan a manejar las instancias extra-presupuestarias en este último período.

Podría atribuirse esa disminución de la participación del gasto social de los gobiernos territoriales a que estos hayan reducido el peso de las erogaciones sociales como porcentaje de sus gastos totales. Pero, a diferencia de esa suposición, todos los indicios apuntan a que esa reducción se debe a que ha decrecido la participación de los gobiernos territoriales en el gasto en general, en especial desde el 2004. De hecho, cuando comparamos los datos del gasto total acordado a los estados como porcentaje del gasto del sector público encontramos que pasa de representar un promedio anual del 21 por ciento en 1999-2003 a tener un 16 por ciento en 2004-2008. Es decir que, como puede verse en el gráfico 6, se produce una reducción de las disponibilidades estatales que explicaría el descenso del gasto social de este tipo de instancia en el gasto público total.⁶

⁶ Una buena síntesis sobre parte de los mecanismos utilizados para el recorte de las finanzas territoriales puede consultarse en Olivares y otros, 2009:97-98. En el texto hemos expuesto el caso del gasto estatal porque contamos con registros oficiales para todo el período

Gráfico 6

**Gasto total acordado a los gobiernos estatales (regionales)
como % del gasto total del sector público restringido (1999-2008)**



Fuentes: GTEstadal: Onapre. GTSPR: BCV. Cálculos propios.

Retomando ahora nuestros comentarios sobre el gráfico 5, es importante apuntar que, en medio de variaciones, no parece haberse producido una gran redefinición del peso del gasto social dentro del gasto público total durante la última década, puesto que su valor fluctúa alrededor de un 57 por ciento de ese gasto total. Esto significaría que, en lo básico, el avance del porcentaje del gasto social dentro del gasto público se definió en los tres primeros años de gestión —con respecto a la gestión gubernamental precedente—⁷ y que, después, el esfuerzo se ha centrado en mantener ese nivel de gasto, aunque redefiniendo parcialmente

1999-2008, pero las estimaciones que hemos realizado sobre el comportamiento del gasto subnacional como conjunto apuntan a que este también ha sufrido un fuerte deterioro cuando se comparan los periodos 1999-2003 y 2004-2008. El que esto no haya sido objeto de mayores presiones públicas hasta fines del 2009 se debe, por una parte, a la debilidad de la oposición en los gobiernos estatales hasta las elecciones del 2008, puesto que apenas tenía dos gobernaciones (Zulia y Nueva Esparta) con la incorporación tardía de otras tres gobernaciones «disidentes» (Aragua, Sucre y Guárico). Pero sobre todo la escasez de denuncias puede deberse a que en términos reales (Bs. de 1997) el gasto estatal fue muy superior en 2006-2008 al de años anteriores, a pesar de aquellas reducciones como porcentaje del gasto total o del PIB. Sin embargo, ya en el 2009 hubo un descenso muy significativo que retornó el gasto real estatal a niveles parecidos a los de 2005; y de cumplirse lo previsto en el presupuesto 2010 (un estancamiento del gasto estatal en términos nominales por segundo año consecutivo, en un contexto inflacionario) podría estarse ante el menor gasto estatal real de la última década, y ello —paradójicamente— en medio de una coyuntura de reexpansión fiscal nacional como la del 2010.

⁷ Suponemos que ello podría representar un incremento promedio anual de un 5 por ciento en el peso del gasto social dentro del gasto público total durante las gestiones del presidente Chávez con respecto al que tuvo durante la gestión del presidente Rafael Caldera (1993-1998). Según esta estimación, el gasto social público puede haberse situado en un 52-53 por ciento durante esta última gestión, si añadimos principalmente un 4-5 por ciento atribuible al gasto social municipal a las estimaciones calculadas en Aponte, 2006:96.

los canales por medio de los que el mismo circula, especialmente por el peso adquirido por las instancias extra-presupuestarias entre 2005 y 2007. Para los años en los que tenemos datos oficiales, el gasto *social* de estas instancias representaría un 3 por ciento del gasto total en 2004 y en 2008 y significaría anualmente un 7 por ciento del gasto total en 2005-2007, promediando entre 2004 y 2008 el 4-5 por ciento que mencionamos anteriormente.

Igualmente es interesante puntualizar que en el 2008 se acrecienta la importancia del gasto social del gobierno central, lo que —de acuerdo con otras informaciones preliminares— se reitera también en el 2009, apuntando a una reducción del papel de los fuentes «extra-presupuestarias» y a la vuelta, tal vez transitoria, a un centralismo financiero más directo. Pero con respecto a esto último, el carácter provisional de las cifras del 2008 y 2009 mueve a ser particularmente cauto en las interpretaciones.

Contando con el marco de las páginas anteriores podemos abordar la próxima parte de este escrito, referida al papel de los fondos extra-presupuestarios y al gasto destinado a las «misiones sociales».

El centralismo «indirecto» (2004-2008): gasto social, fondos extras y misiones

La canalización de una gran cantidad de recursos públicos por vías «para-fiscales» empezó a proliferar a partir del 2003. Las primeras solicitudes de traspaso de «utilidades cambiarias» al BCV en ese año y la creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (Fondespa), alimentado por aportes de Pdvsa, fueron parte del surgimiento de esa diversidad de mecanismos «extra-presupuestarios» que se multiplicaron a lo largo de los siguientes años, mecanismos que, a pesar de su desconcentración funcional, responden a decisiones del Ejecutivo nacional y, en especial, del Presidente de la República, dado el carácter centralista y personalista del actual régimen político (v. al respecto, entre otros, Aponte y Gómez, 2009).

El Fonden, formado en el 2005, y la inversión social directa de Pdvsa, se convirtieron en los más importantes canales de ese financiamiento especial. Ahora, no nos proponemos adelantar aquí una revisión exhaustiva de estos mecanismos paralelos,⁸ lo que desbordaría

⁸ Sin entrar en mayores detalles y diferenciaciones en materia de fondos, no todos los cuales son propiamente «extra-presupuestarios», encontramos que, aparte del Fonden, se cuenta con: el Fondo Simón Bolívar (que recibe los intereses del Fonden); varios fondos binacionales, como el fondo iraní y el fondo chino, siendo este último el que parece tener mayor relieve y del que también surge el Fondo Mao (que recibe los intereses del fondo chino); el Fondo Renot (que percibe los cobros de notaría y registros); el Fondo Miranda recibe los recursos no utilizados de las gestiones presupuestarias anteriores y ha sido una importante fuente de financiamiento de los créditos adicionales; y el Fondo Alan, que recibe los reintegros de los créditos adicionales (v. *El Universal*, 2-2-2010; 17-11-2009; 9-2-2009). Además de varios otros mecanismos (como los fondos fiduciarios que maneja Pdvsa), se agregan más recientemente varios fondos creados a la luz de los ingresos extraordinarios que le proporcionará al Estado la devaluación cambiaria del 8 de enero de 2010: el Fondo Bicentenario, para financiamiento industrial; el Fondo Eléctrico Nacional, para atender la crisis de este sector; y se anuncia la formación del Fondo 19 de Abril que supuestamente aportará recursos a las misiones y para el mantenimiento de obras y servicios públicos (v. *El Universal*, 2-2-2010). Insistamos en que aunque no todos estos mecanismos son estrictamente «extra-presupuestarios», sí forman parte de una modalidad de gasto poco

los límites de este escrito; más bien pretendemos ilustrar —de manera genérica e involuntariamente imprecisa— los alcances que tuvo la participación de esos mecanismos en el financiamiento del gasto social en los últimos años.

Y es que desde el propio 2003 empezó a asociarse el funcionamiento de estos canales financieros con la implantación y desarrollo de las «misiones sociales». Y sin duda que han tenido un papel importante en el gasto hacia esas misiones y en el gasto social en general. Pero posiblemente esas erogaciones sean más limitadas de lo que se ha supuesto en ocasiones, especialmente en cuanto a su direccionamiento hacia lo «sectorial-social».

Al Fonden han ingresado los siguientes recursos, provenientes de sus dos fuentes básicas de aporte (Banco Central de Venezuela y Pdvsa):

Cuadro 1

**Fonden: aportes del BCV y de Pdvsa
(2005-2009)**

Año	Aportes al Fonden						
	En millones de Bs.			Total real (Bs. 1997)	Total real por habitante	% del PIB	% del GTSP ^r
	Total	BCV	Pdvsa				
2005	16178,8	12900,0	3278,8	2475	93,1	5,3	15,9
2006	23930,5	9191,3	14739,3	3101	114,7	6,0	15,5
2007	29091,7	14555,5	14536,2	3306	120,3	5,9	16,6
2008	29981,8	3306,7	26675,1	2463	88,2	4,2	12,4
2009 (p)	29023,5	27948,5	1075,0	---	---	---	---

Fuentes: para 2005-2008: BCV, v.a.; Pdvsa, 2009a. Para 2009: BCV, 2010a; estimaciones en *El Universal*, 15-12-2009. Cálculos propios.

Como puede verse en el cuadro 1, los aportes que percibe desde sus inicios el Fonden son muy cuantiosos y representan entre el 4,2 por ciento y el 6 por ciento del PIB entre 2005 y 2008. Pero esos recursos alcanzan su cúspide entre 2006 y 2007. En 2008 y 2009 se produce un decrecimiento muy importante, especialmente en términos reales (Bs. de 1997), como se evidencia en el estancamiento de los aportes a ese mecanismo en valores nominales que se mantienen en montos cercanos a los 29.000-30.000 millones de bolívares. Para el 2010 la información oficial preliminar (v. *El Universal*, 15-12-2009; 23-01-2010) apunta a una recuperación de las disponibilidades del Fonden, puesto que se prevé que el BCV aporte no

convencional y tendencialmente discrecional. Por eso es razonable que Ecoanalítica (2008:9) señale que es inquietante que tan numerosos recursos públicos estén dispersos en diferentes entidades sin que en muchos de los casos esté claro su destino específico, tratándose, en lo básico, de un presupuesto paralelo sujeto a un control precario.

menos de 7.000 millones de dólares a ese Fondo en este año (equivalentes a unos Bs. 33.100 millones al cambio actual), en tanto que los aportes para Pdvsa se fijaron provisionalmente en 2.769 millones de dólares (equivalentes a Bs. 11.900 millones), lo que totalizaría —por el momento— un flujo de 45.000 millones de bolívares hacia ese Fondo.

Pero, contando con este marco de referencia acerca de las disponibilidades financieras que ha tenido el Fonden, y para no desviarnos de nuestro tema, debemos identificar cuál ha sido específicamente la participación de este Fondo en el financiamiento del gasto público social. No obstante, cuando se intenta explorar el destino particular de las erogaciones de ese mecanismo financiero los datos resultan imprecisos.⁹

En medio de esas inexactitudes, la información del Fonden (www.fonden.gob.ve) sobre los proyectos que ha financiado prioritariamente muestra el claro predominio de los grandes proyectos de infraestructura (como Metro, ferrocarriles, puentes, entre otros) o de desarrollo de empresas del Estado, en tanto que en un lugar bastante accesorio aparecen algunos proyectos sociales, básicamente identificables a través de los aportes a ciertas misiones.¹⁰

Esas erogaciones sociales parecen representar una porción bastante reducida en el conjunto de los financiamientos del Fondo. Esto se ratifica, como podremos ver más adelante (cuadro 5), con los registros sobre los aportes del Fonden y de otros fondos paralelos para el gasto en las misiones, que podrían representar un 5-6 por ciento del total de los recursos destinados a estos programas sociales, para años como 2006 y 2007.

En contraste, como se verá también en ese cuadro 5, el aporte directo de Pdvsa a las misiones sociales es la principal fuente de financiamiento de estas en 2004 y 2005, y representa más del 25 por ciento de su financiamiento para 2006 y 2007.¹¹

En el siguiente cuadro (2) podemos ver cómo se ha comportado el aporte «extra-presupuestario» de Pdvsa al gasto público, de acuerdo a los lineamientos que ha priorizado el Ejecutivo central. Ese aporte es catalogado por Pdvsa como destinado al «desarrollo social». Pero esta definición se presta a confusiones, pues no es un financiamiento integral ni principalmente destinado al sector público social, en el sentido convencional de esta

⁹ El Fonden ha tenido recientemente una prolongada mora, de varios semestres, hasta en lo que respecta a la entrega de sus balances generales, requisito elemental para todo organismo financiero.

¹⁰ En www.fonden.gob.ve se identifican los aportes del Fondo a Barrio Adentro 2 y 4 con unos 530 millones de US\$ en total, la mayor parte ya desembolsados; Alma Mater, con 230 millones de US\$; Misión Madres del Barrio con 156 millones de US\$, y Misión Árbol, con 13,5 millones de US\$, la mayor parte recursos ya desembolsados en los dos últimos casos. En anteriores informaciones de esta página, que ya no parecen estar disponibles, se registraban aportes para Misión Barrio Adentro 3 para compra de equipos médicos por 449 millones de US\$ (igualmente desembolsados) y que no parecen corresponder a los gastos antes expuestos para esa misión. Complementariamente, también el Fonden apoya algunos otros tipos de proyectos sociales, especialmente desarrollos habitacionales y de algunas edificaciones para el sector social, así como ciertos proyectos de saneamiento ambiental o para el desarrollo de pueblos «comunales».

¹¹ Es importante apuntar que este tipo de papel de Pdvsa en el financiamiento público social, sea directo o sea a través de aportes al Fonden, se desarrolla a partir del marco de los cambios sufridos por esa organización a raíz del paro de diciembre 2002-febrero 2003, que concluyó con una sustitución generalizada de su directiva y un despido masivo de muchos de sus trabajadores.

designación. En términos más apropiados esos aportes pueden entonces concebirse como un gasto público complementario, parte del cual se destina principalmente a obras de infraestructura (a través del Fonden, en particular) y otra parte al gasto propiamente social que realiza Pdvsa de manera directa, según lo que puede verse en el cuadro 2.

Cuadro 2

**Pdvsa: aportes «extra-presupuestarios» al gasto público
(2001-2009, en millones de Bs.)**

Año	Aportes totales	Total sin Fonden	Subtotal sociales	Misiones sociales	Otros pro. sociales **	Subtotal fondos	Fonden	Fondespa y otros ***
2001	73,1	73,1	73,1	---	73,1	---	---	---
2002	30,1	30,1	30,1	---	30,1	---	---	---
2003	1180,4	1180,4	535,4	303,2	232,2	645,0	---	645,0
2004	9279,4	9279,4	2614,4	2300,5	313,9	6665,0	---	6665,0
2005	15667,1	12388,3	5508,3	4317,2	1191,1	10158,8	3278,8	6880,0
2006	25785,1	11001,8	8754,9	6667,2	2087,7	17030,2	14738,3	2291,9
2007	29878,7	15342,5	12240,0	10315,7	1924,3	17638,7	14536,2	3102,5
2008	32536,1	5861,0	3715,3	2070,5	1644,8	28820,8	26675,1	2145,7
2009 (p)*	2455,3	1380,3	1380,3	606,3	774,0	1075,0	1075,0	0

Fuentes: Pdvsa, 2009a, b; estimaciones en *El Universal*, 15-12-2009. Los datos originales están en dólares americanos. El cálculo del valor en bolívares se hizo a la tasa oficial vigente hasta el 8 de enero de 2010 de Bs. 2,15 por dólar estadounidense.

* Los aportes sociales para 2009 corresponden al 1er. semestre 2009 en Pdvsa, 2009b, pero las estimaciones para los fondos (Fonden y Fondespa y otros) son para el conjunto del año.

** Otros programas sociales incluye: aportes a comunidades, plan de vitalidad y núcleos de desarrollo endógeno, entre otros.

*** Fondespa y otros: Fondespa se desactiva plenamente en 2006 y sus recursos remanentes son absorbidos por el Fonden, creado en 2005. Pdvsa registra otros tres fondos-fideicomisos: el agrícola, el más importante de estos en los últimos años; el de viviendas e infraestructura, con tendencia al declive; y el de empresas de producción social (EPS), que solamente recibió recursos en 2005.

Como puede estimarse a partir del cuadro 2, entre 2003 y 2008 el aporte «extra-presupuestario» al gasto público por parte de Pdvsa se destina principalmente (en un 71 por ciento) al Fonden y a antecedentes de este como el Fondespa y otros fondos, mecanismos que, como comentamos antes, destinan una porción limitada de su gasto a las misiones y a otros programas sociales. De lo anterior resulta que el gasto social directo de Pdvsa entre 2003 y 2008 representa, por su parte, un 29 por ciento del total de esos aportes especiales.

Aunque estas cifras muestran que el gasto social realizado por Pdvsa es limitado, cuando se comparan los datos de esta empresa y los del Fonden se constata que, al menos

hasta 2007, la mayor contribución *extra-presupuestaria* para financiar las misiones y otros programas sociales proviene de esos aportes directos de la petrolera nacional. La relevancia del gasto social de Pdvsa puede evidenciarse en algunos cálculos como los del cuadro 3.

Cuadro 3

**Aportes de Pdvsa al gasto público total y al gasto social:
 en términos reales (Bs. de 1997), como % del PIB y % del GTSPr (2001-2009)**

	En millones de Bs.		Real en Bs. 1997		% del PIB		% del gasto	
	Aportes totales	Aportes sociales	Aportes totales	Aportes sociales	Aportes totales	Aportes sociales	Totales/ %GTSPr	Sociales/ %GSSP
2001	73,1	73,1	35	35	0,1	0,1	0,3	---
2002	30,1	30,1	11	11	0,03	0,03	0,1	---
2003	1180,4	535,4	314	142	0,9	0,9	2,7	---
2004	9279,4	2614,4	1840	518	4,4	1,2	13,7	6,8
2005	15667,1	5508,3	2397	843	5,2	1,8	15,4	10,3
2006	25785,1	8754,9	3342	1135	6,5	2,2	16,7	10,2
2007	29878,7	12240,0	3396	1391	6,1	2,5	17,0	11,8
2008	32536,1	3715,3	2817	322	4,8	0,6	14,2	2,9
2009 (p)	2455,3	1380,3	---	---	---	---	---	---

Fuentes: Cuadro 2. PIB: www.bcv.org.ve. GTSPr: BCV, v.a. GSSP: www.sisov.mpd.gob.ve.

El gasto social directo de Pdvsa entre 2004 y 2007 se mueve entre un 1,2 por ciento y un 2,5 por ciento del PIB, promediando anualmente un 1,8 por ciento del PIB, con tendencia al crecimiento entre esos años. Para 2005-2007 ese promedio anual es del 2,2 por ciento del PIB. Puntualicemos que esa sola magnitud representa una erogación mucho mayor que la destinada al conjunto de los principales programas sociales de la «Agenda Venezuela» en el segundo mandato del presidente Caldera o a los principales programas de enfrentamiento a la pobreza en el segundo mandato del presidente Pérez, que registraron un promedio anual de gasto, entre 1989-1998, equivalente al 1,5 por ciento del PIB.

Pero ya en el 2008 los aportes totales y, sobre todo, sociales en términos *constantes* (Bs. de 1997) empiezan a retroceder. Y esta reducción se constata igualmente cuando vemos que los aportes sociales pasan de ser un 2,5 por ciento (2007) a un 0,6 por ciento (2008) del PIB y que bajan de un 11,8 por ciento (en 2007) a un 2,9 por ciento (en 2008) de los gastos sociales del sector público.

Distintas razones pueden explicar esta reducción del gasto social directo por parte de Pdvsa, disminución que se reafirma y potencia de manera drástica hacia todo tipo de aporte al gasto público en el 2009, como también se ve en el cuadro 2.

Lo primero es que, aunque el precio del petróleo sube significativamente entre 2006 y 2008, el ingreso petrolero global tiende a estancarse en bolívares *constantes*, es decir en términos reales, por el efecto de la inflación y de la disminución de la producción petrolera. Ante ese hecho se va planteando la imposibilidad de seguir multiplicando los compromisos sociales de la industria de manera semejante a lo ocurrido entre 2003 y 2006.

Ese estancamiento del ingreso real se produce sin que la empresa haya emprendido los grandes planes de inversión previstos para la industria de hidrocarburos, a pesar de que, al mismo tiempo, Pdvsa amplía su deuda de manera significativa, aunque no crítica (v. análisis de Oliveros en *El Mundo* y *El Universal*, 26-1-2010).

Posiblemente en el cuadro de las dos condiciones anteriores pueda haberse planteado la conveniencia administrativa de que la industria se concentrara en una parte de los proyectos (como Misión Ribas, Producción y Distribución Venezolana de Alimentos-Pdval y algunos otros delimitados proyectos sociales), en tanto que el Fonden recibiría los recursos para desarrollar otros financiamientos sociales especiales.

Ahora, más allá de las razones efectivas que la expliquen, es muy posible que la redefinición del rol de Pdvsa en el financiamiento del gasto social haya incidido en los severos problemas que afectaron el funcionamiento de algunas misiones como Barrio Adentro desde 2007, y en 2008-2009 en especial. Y es que aunque Pdvsa le destinó muchos más recursos al Fonden en 2008, este mecanismo ha tenido unos destinatarios principales distintos al sector social, como vimos antes. Por ello, el traslado de aportes de Pdvsa hacia este Fondo no garantiza un uso necesariamente similar de esos recursos, sobre todo si no hay un seguimiento efectivo del rumbo de los financiamientos, ausencia de monitoreo tradicional y que parece haberse agravado en el país.

Considerando las anteriores referencias es interesante que registremos los aportes que hizo Pdvsa a las misiones particulares desde el 2003 hasta el 2009 (1er. semestre):

Como puede verse en el cuadro 4, el gasto directo de Pdvsa en las misiones es menor en términos reales en 2008 que en 2004; y apuntaba a ser todavía más bajo en 2009, que seguramente será el año de más reducidos aportes reales de Pdvsa a las misiones desde el 2003 inclusive. Puede verse claramente que el 46 por ciento de todos los aportes de Pdvsa a las misiones se destinó hacia Barrio Adentro, a pesar de que estos se derrumban en 2008 y desaparecen para el 1er. semestre de 2009.¹²

¹² Podría pensarse que como Pdvsa redefine sus aportes enfatizando la dirección hacia el Fonden, este Fondo se encargará de destinar recursos para Barrio Adentro. El asunto está en que, de acuerdo con datos disponibles —en la nota 9—, los 2.100 millones de bolívares que

Cuadro 4

**Aportes de Pdvsa al financiamiento de distintas misiones sociales
 (en millones de Bs. 2003-2009)**

Misión	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (p)	Total	% de total
Barrio Adentro 1, 2, 3.	73	591	664	3640	7005	280		12253	46,1
Alimentación		314	651	699	1969	456		4089	15,4
Ribas	69	688	798	602	286	710	413	3565	13,4
Sucre	6	243	1436			37		1722	6,5
Vuelvan Caras		370	473	516	62	24		1445	5,4
Revolución Energética				452	471	374	19	1316	5,0
Vivienda				133	290	153	168	744	2,8
Ciencia				626	60			686	2,6
Milagro			269		54	19	2	344	1,3
Robinson 1 y 2	155							155	0,6
Identidad		95	2					97	0,4
Música					92			92	0,3
Árbol					26	19	4	49	0,2
Guaicaipuro			24					24	0,1
Total (millones Bs.)	303	2301	4317	6667	10316	2070	606	26.580	
% anual sobre total	1,1	8,7	16,2	25,1	38,8	7,8	2,3		
Total real (Bs. 97)	81	456	661	864	1172	179			

Fuentes: Pdvsa, 2009a, b. La información 2009 corresponde al 1er. semestre. Cálculos propios.

Pero la sucinta revisión que hemos realizado sobre los dos principales mecanismos extra-presupuestarios de financiamiento público que han operado desde 2003 deja todavía sin aclarar cuál ha sido el gasto global destinado a las misiones. Por eso, aunque las cifras del cuadro 5 no son totalmente compatibles con las de los cuadros precedentes, es importante rescatar la información que el mismo contiene sobre las fuentes y distribución del financiamiento de las misiones, importancia que destaca debido a la escasez, imprecisión y dispersión de los datos presupuestarios sobre estos programas.¹³ El siguiente cuadro (5) es una de las pocas referencias oficiales al conjunto del gasto público hacia las misiones, pero

podría haber destinado Fonden a Barrio Adentro entre 2005 y 2010 son apenas una sexta parte de lo que aportó directamente Pdvsa a esa misión en esos años. En todo caso, junto con los problemas de diseño y de sostenibilidad que afectan a esta misión (v. Aponte, 2008a, b; D'Elia, 2006, entre otros) es probable que, como dijimos antes, la redefinición de los mecanismos de financiamiento coadyuvara a la grave disminución de la cobertura que la misma ha registrado desde 2007.

¹³ En los próximos párrafos retomamos y actualizamos algunos análisis y datos expuestos en Aponte, 2008a, 2008b.

cubre solamente hasta el año 2007, lo que nos incitará a fundamentar algunas suposiciones acerca de lo que pueda haber ocurrido desde el 2008.

Cuadro 5¹⁴

Misiones 2003-2007: gasto en millardos de Bs.

Año	Presupuesto ordinario	Céditos adicionales	Pdvsa	Fonden y otros*	Total
2003	0,04	0,18	0,22	0,07	0,52
2004	1,12	1,08	3,17	**	5,38
2005	0,92	0,85	5,02	0,2	6,99
2006	14,88		5,64	1,24	21,76
2007	17,5		7,4	1,23	26,13

Fuentes: Min. Finanzas; para 2004-2005, *El Nacional*, 24-09-2006; para 2006-2007, *El Universal*, 25-03-2008.

Notas: Los datos del Min. Finanzas que aquí se exponen son —hasta donde sabemos— la única referencia oficial sistematizada con estimaciones de gasto para el conjunto de las misiones. Sin embargo, esa información no diferencia las erogaciones por misiones particulares. Ello genera dudas sobre la consistencia de esas cifras, lo que se refuerza por registros distintos como los del cuadro 4 o por las estimaciones de expertos que apuntan a un gasto mayor en esos programas (v. algunos ejemplos en Aponte, 2006). Parte de esta duda se despejará cuando se presente un balance financiero de las misiones, desagregado por cada una de ellas y por sus principales componentes.

* Fonden y otros incluiría: Fondo Miranda, aportes del Convenio Cuba-Venezuela, fondos de los consejos comunales, intereses de fideicomisos, donaciones de fundaciones públicas y privadas, rectificaciones presupuestarias y otros mecanismos en desactivación (como Fondespa) (v. *El Nacional* 24-09-2006). Recuérdese que los aportes del BCV por reservas «excedentarias» y utilidades cambiarías se canalizan desde 2005 por vía del Fonden.

** El dato de «Otros» para 2004 en la fuente es equivoco: se plantea que es de 0,6 millardos pero eso contradice el monto total que es reiterado en la publicación. Otra fuente podría solventar este equivoco.

Como ya habíamos comentado, el cuadro 5 muestra que Pdvsa fue el principal medio de financiamiento de las misiones sociales en 2004 y 2005, en tanto que el presupuesto y sus complementos pasaron a cumplir ese papel en 2006 y 2007. Y todo indica que ante la reducción de los aportes de Pdvsa en 2008 y 2009, a los que nos referimos previamente, y ante el tradicional rol —importante pero accesorio— del Fonden, el presupuesto y los créditos adicionales siguieron cumpliendo aquel papel prioritario en estos último años, en los que los recursos para las misiones mermaron. Pero hay que destacar que, por lo menos en 2009,

¹⁴ Estas cifras no coinciden con las expuestas en los cuadros precedentes (2 al 4). Y las diferencias son importantes ya que los aportes de Pdvsa a las misiones —según el Min. Finanzas— son más elevados de los que registra esta organización petrolera para 2004 y 2005, pero son menores para 2003, 2006 y 2007. Aunque suponemos que los datos de Pdvsa, más recientes, pueden ser más precisos, sobre todo para el año 2007 (puesto que la información del Min. Finanzas es de comienzos de 2008), preferimos no introducirlos en el cuadro 5 para que no se generen innecesarias confusiones si se revisa la fuente con la información de este Ministerio. Y de cualquier modo esas diferencias en los datos, siendo importantes, no llegan a suponer cambios sustanciales en la interpretación del gasto social ni en el de las misiones. Sería muy conveniente que en el futuro una información presupuestaria tan fundamental para poder evaluar la eficiencia y efectividad comparativa de unos programas sociales prioritarios como las misiones sea debidamente organizada y fundamentada por los organismos oficiales.

esta disminución también involucra al gasto presupuestario (y sus modificaciones) debido al significativo decrecimiento que registra el gasto social real de las distintas instancias estatales¹⁵ en este año.

Por otro lado, basándonos en las informaciones del cuadro 5, se puede destacar que:

1. las misiones sociales pasaron de representar cerca de un 2,5 por ciento del PIB y de un 14 por ciento del gasto social del sector público en 2004-2005, a cerca de un 5,5 por ciento del PIB y alrededor de un 25 por ciento de ese gasto para 2006-2007 (v. cuadro 6);
2. el gasto de las misiones para 2006-2007 casi triplica, en términos reales, al gasto para 2004-2005 (v. cuadro 6).

Cuadro 6

**Misiones (2004-2007):
 gasto total real (año-base 97), como % del PIB y como % del GS**

Año	Gasto en misiones como % del PIB	Gasto real (millardos de Bs. 1997)	Gasto en misiones como % de:		
			GSGC	GSGGe	GSSPr
2004	2,5	1,07	21,5	14,1	14,0
2005	2,3	1,07	20,0	14,5	13,1
2006	5,5	2,82	39,8	28,7	25,3
2007	5,3	2,97	40,6	29,3	25,2

Fuentes: Cuadro 5. PIB: BCV. GSGC y GSGGe: Onapre. GSSPr: Sisov. Cálculos propios.

Nota: Las dudas especialmente acentuadas con respecto a los datos sobre el gasto de las misiones para 2003 nos mueven a excluirlos en el presente cuadro.

Otras referencias comparativas pueden ser útiles para visualizar la significación del gasto para las misiones: con Bs. 12,4 millardos para 2004-2005 ese gasto es cercano al gasto sectorial estimado en salud del *gobierno general* para esos mismos años, que suma Bs. 13,3 millardos; y, el gasto por Bs. 57,9 millardos en las misiones para 2006-2007 supera al gasto sectorial estimado en educación del *sector público* para este período, que alcanza Bs. 53,4 millardos, tratándose —como veremos más adelante— del rubro individual de gasto social tradicionalmente más importante del Estado venezolano.

¹⁵ Recordemos que, de acuerdo a las cifras disponibles, en 2008 decreció solamente el gasto social del sector público y no el del gobierno general ni el del gobierno central.

Y, si relacionamos a las misiones con los programas sociales de los noventa, lo que resulta de interés —entre otras razones— por la tendencia focalizada que se puede atribuir a ambos (v. Aponte, 2008b), es relevante considerar que el gasto hacia aquellos programas no sobrepasó, entre 1989 y 1998, el 15-20 por ciento del gasto social del *gobierno central* y que normalmente rondó cerca del 1,5 por ciento del PIB, porcentaje que es más que triplicado en 2006-2007 por las misiones.

Por otro lado, es importante constatar que hay una ampliación fundamental del gasto en las misiones en 2006-2007 con respecto a los años previos. Por supuesto que en ese aumento puede incidir la multiplicación de las misiones y la fuerte tendencia inercial de las organizaciones públicas hacia la expansión. Sin embargo, es probable que una buena parte del aumento del gasto pueda explicarse por el tipo de erogación que se produce. Tal es el caso de las etapas 2, 3, y 4 de Barrio Adentro, que suponen unos costos en infraestructura y equipamiento de mucha mayor importancia que los gastos de la primera etapa, de implantación —frecuentemente informal— de la misión en las comunidades.¹⁶ Igualmente, puede influir en esos aumentos del gasto la incorporación de una misión como Hábitat, debido a los costos propios de la vivienda, aunque la cobertura de este tipo de iniciativas ha resultado bastante modesta.

Pero, llegados a este punto debemos recalcar que existe un vacío de información sistemática y actualizada con respecto al gasto en las misiones y en sus componentes, lo que limita severamente la posibilidad de explorar el grado de efectividad y hasta de transparencia en el manejo de los recursos por parte de estos programas sociales. Y esto último debemos destacarlo, no sólo por las abundantes evidencias de corrupción detectadas en misiones como Mercal o por el incumplimiento de contratos de construcción o de reforma de edificaciones en salud asociados con Barrio Adentro, sobre todo en los últimos años, sino porque es llamativo que, al tiempo que se acrecentó de manera tan marcada el gasto en las misiones en 2006 y 2007, la cobertura de muchas de ellas tendió a decaer. Es decir, podrían existir —en medio de los elevadísimos gastos hacia las misiones— una proporción importante de desviaciones de recursos por razones de malversación o corrupción. Este riesgo se fortalece por el escaso control institucional al que han estado sujetas estas iniciativas.

Los efectos y resultados sociales de las misiones, más allá de su gran éxito político-comunicacional, no parecen corresponderse con la cantidad de recursos que se ha destinado hacia ellas (v. Lacruz, 2006). Y esa impresión y preocupación tiende a acentuarse con el tiempo, ya que pareciera que el gasto en ellas ha perdido crecientemente su efectividad.

¹⁶ Acotemos que los gastos de estas nuevas etapas de Barrio Adentro vienen a compensar un conjunto de carencias reales de la red tradicional de salud, aunque pierden parte de su vínculo con una inversión para la atención primaria, que constituyó la razón central de la misión en su inicio.

No obstante, las limitaciones de información reducen las posibilidades de ampliar sistemáticamente el análisis a ese respecto.¹⁷

Esa exploración es además compleja porque el balance sobre las misiones está interferido por la muy probable reducción del gasto hacia las mismas en 2008 y 2009. Es bueno que insistamos, ya concluyendo este punto del artículo, en que a pesar de la ausencia de cifras oficiales sobre el conjunto de las misiones desde 2008, hay fuertes indicios de que el gasto hacia ellas disminuyó desde ese año como efecto, en especial, de la redefinición de los aportes de Pdvsa (v. cuadro 4). Y en 2009 no solamente el gasto social directo de Pdvsa llegó a su punto más bajo desde 2003, sino que se produjo una reducción drástica del gasto público social en términos reales que también debe haber afectado, en proporciones parecidas a las del resto del sector social, a la mayoría de esos programas sociales.

Lo anterior apunta hacia un rasgo importante del financiamiento y para la sostenibilidad de las misiones: la dependencia que han tenido hasta ahora con respecto a los ingresos petroleros extraordinarios, lo que las hace muy vulnerables a cambios en esos ingresos. Dicho esto es necesario subrayar que esa vulnerabilidad financiera no se expresa solamente en la potencial reducción de las disponibilidades de los mecanismos «extra-presupuestarios» que operaron el centralismo «indirecto» entre 2004 y 2008.¹⁸ Esa vulnerabilidad también se expresa en la incertidumbre que crea el recurso a la subestimación presupuestaria en la elaboración anual del presupuesto nacional, con el consecuente uso masivo de los créditos adicionales para financiar diversas actividades del Estado y, entre ellas, gran parte de las acciones de las misiones. Este mecanismo es igualmente dependiente de los ingresos extraordinarios y no puede solventar satisfactoriamente las necesidades que se presentan en situaciones de disminución de los ingresos petroleros como la que ocurrió en 2009.

La subestimación presupuestaria y el recurso a los créditos adicionales, aparte de sus implicaciones «re-centralizadoras»¹⁹ se constituye así en otro medio de ejercicio de la

¹⁷ A pesar de las limitaciones de información existen interesantes exploraciones sobre la efectividad del gasto en algunas misiones como las educativas (v. Mundó, 2009).

¹⁸ El Fonden depende de los ingresos petroleros extraordinarios en lo que respecta a los aportes de Pdvsa, que son producto de los excedentes de ingreso no presupuestados en la programación anual de esa empresa, lo que incluye unas retenciones particulares en caso de ganancias súbitas (particularmente altas). Y esa dependencia también se produce en lo que respecta a los «excedentes» de reservas internacionales del BCV, cuyo nivel está especialmente condicionado por los ingresos petroleros (sobre el Fonden y sus ingresos, v. la *Gaceta Oficial* N° 38232 del 20-07-2005 y la N° 38910 del 15-4-2008).

¹⁹ Recuérdense la importante disminución de los recursos financieros destinados a los gobiernos subnacionales que se ha producido desde 2004, en especial, y que ilustramos en el punto 1. La subestimación presupuestaria es una forma sencilla de reducir los recursos del situado constitucional. La Constitución (Art. 167) prevé que ese situado será un porcentaje no mayor del 20 por ciento ni menor del 15 por ciento de los ingresos estimados anualmente por el fisco nacional. Pero si esos ingresos son subestimados, los recursos asignados al situado serán «artificialmente» menores a los ingresos reales. Y aunque la Carta Magna prevé que en caso de variaciones del ingreso fiscal el situado podría reajustarse, ello solamente ocurre si esas fluctuaciones «imponen» una modificación del presupuesto, lo que probablemente se aplique en caso de una reducción del ingreso pero mucho menos probablemente en caso de un aumento del mismo, como el planteado por ejemplo en 2010. La discrecionalidad del gasto que decida destinar el gobierno central a las regiones y municipios pasa a sustituir, en este caso, lo que podría haberles correspondido normativamente en caso de ajustarse el situado en función de los ingresos reales.

discrecionalidad y la improvisación como estilo de gestión en el campo social, a lo que nos referiremos con más detenimiento en las consideraciones finales de este artículo. Pero un anticipo de este asunto, con base en el presupuesto 2010, resulta oportuno.

Para 2010 el presupuesto nacional prevé apenas unos 5,6 millardos de bolívares para las misiones, monto casi idéntico al que se había fijado en el presupuesto de 2009. Pero tales montos son inferiores en términos *nominales* a los de 2005 y son cerca de una cuarta parte de los montos —también en valores *corrientes*— invertidos en 2006 y 2007 (v. cuadro 5). Lo que complementará principalmente esos recursos, dada la subestimación de los ingresos y gastos en el presupuesto de 2010, probablemente serán —siguiendo la trayectoria previa— los créditos adicionales.

Como dijimos antes, sería una ficción creer que por recurrir a este canal centralista «directo» se disminuirá la vulnerabilidad del financiamiento de las misiones en el futuro. Apenas se lo someterá a posibilidades de un mayor control por parte de ciertas instituciones, como el Parlamento. Y habrá que ver si ante la probable ampliación de la presencia opositora en la Asamblea Nacional, a partir de las elecciones de 2010, el Gobierno no prefiere reforzar nuevamente la actuación de los canales centralistas «indirectos» como, en especial, el gasto social de Pdvsa, siendo que estos mecanismos están sujetos a supervisiones más blandas.

A pesar de que las misiones son un conjunto de programas sociales bastante reciente, muchas de ellas han dado evidencias —en ocasiones drásticas— de improvisación en su diseño y de imprevisión en cuanto a su viabilidad en el tiempo. Como expresión de esto, ya desde el 2006 Presidente de la República empezó a plantear la necesidad de racionalizar el gasto en ellas y luego en varias ocasiones ha insistido en la necesidad de relanzarlas, la última vez a fines de 2009 (v. Aponte, 2008a, b). Y también ha planteado la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación de las misiones y hasta de formar un fondo único para su financiamiento; pero esas ideas han sido luego desplazadas por la variedad de prioridades que atañen a una gestión compleja.

En particular entre 2004 y 2007 el centralismo «indirecto» se constituyó en una fuente vital para alimentar las misiones y otros proyectos del sector social. Sin embargo, el empeño por concentrar el poder de decisión, que es muy propio del centralismo, parece correr parejo con una creciente debilidad para regular el comportamiento de los multiplicados medios de intervención que dependen del Ejecutivo nacional y de una Presidencia con tentaciones de ser omniabarcante. A ese respecto, la marcada tardanza con la que el Gobierno detectó las grandes dificultades por las que atravesó Barrio Adentro, casi dos años después de que ellas se habían empezado a divulgar por parte de analistas y comunicadores, varios de ellos afines al oficialismo, es uno de los muchos y claros ejemplos de la fragilidad sustancial que disfrazaba la voracidad centralista.

Y es que, como se argumenta más ampliamente en Aponte, 2008a, el centralismo ha alcanzado tal nivel de agotamiento en Venezuela que mueve a pensar que en este país es posible que se pueda descentralizar mal, pero sobre todo que es casi seguro que no se pueda centralizar bien.

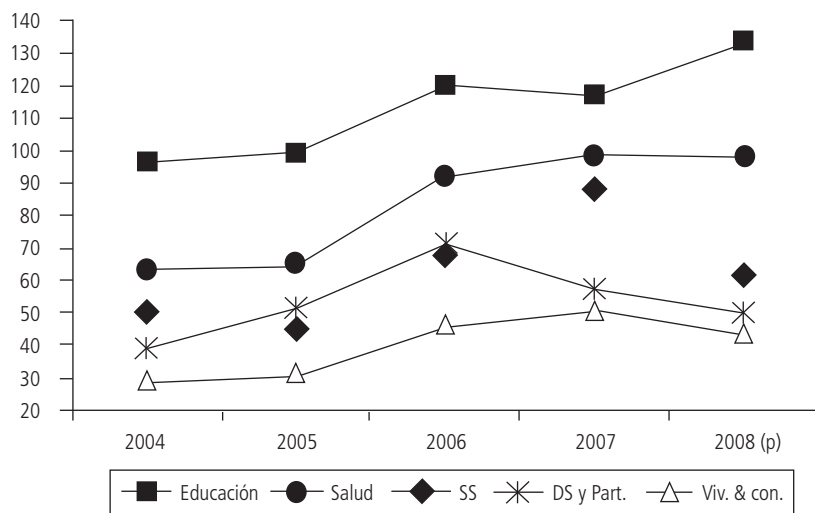
Un complemento acerca de la importancia de trascender al gasto social del gobierno central: breve revisión de la dimensión subsectorial

Esta sección, además de permitir que caractericemos brevemente el comportamiento del gasto social en sus distintos componentes sectoriales en los años recientes (2004 en adelante) también es otra buena oportunidad para evidenciar la importancia de trascender la visión tradicional del gasto público social, limitada a las finanzas del gobierno central, asunto al que nos referimos en la introducción.

Por eso, sin entrar en análisis pormenorizados que desbordarían los límites de este artículo, en los gráficos de esta sección se evidenciará que en casi todos los subsectores sociales la reducción del análisis exclusivamente al gasto social del gobierno central ocasiona deformaciones analíticas importantes, aunque de distinta intensidad. Pero, empecemos por visualizar –mediante el gráfico– una imagen general sobre la distribución subsectorial del gasto social en años recientes.

Gráfico 7

Gasto real por habitante del sector público restringido según subsectores sociales (2004-2008, en miles de Bs. de 1997)



Fuente: www.sisov.mpd.gob.ve; www.ine.gob.ve y www.bcv.org.ve. Cálculos propios.

En el gráfico 7 se evidencia lo siguiente, acerca de la distribución subsectorial del gasto real por habitante:

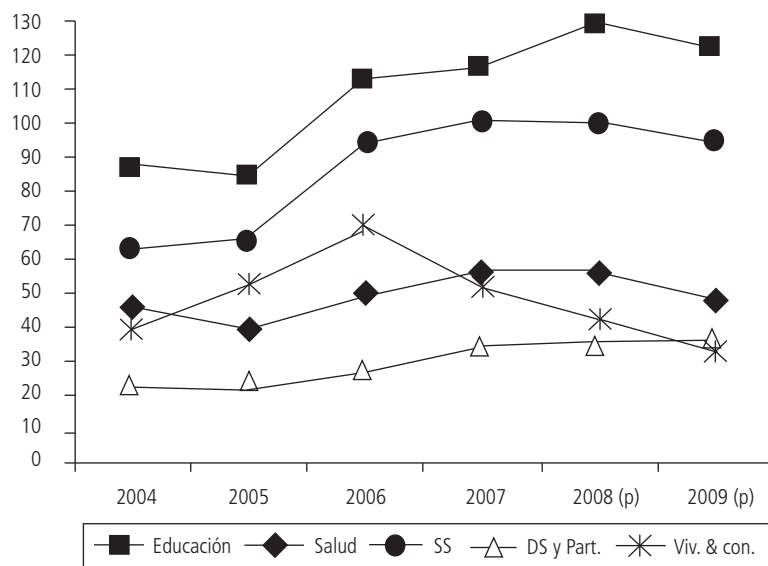
- El sector educativo mantiene su primacía dentro del conjunto del gasto social, como viene ocurriendo en Venezuela, al menos desde los años sesenta.
- Lo que es reciente y que marca una tendencia ascendente, que seguramente seguirá acompañando al proceso demográfico de envejecimiento de la población, es la consolidación del gasto en seguridad social como segundo destino dentro de las erogaciones sociales, siendo que hace una década este componente del gasto pugnaba por situarse en ese segundo lugar con varios otros subsectores sociales (v. al respecto Aponte, 2006).
- El gasto en salud, el destinado a vivienda y servicios conexos y el dirigido a desarrollo social y participación compiten por el tercer lugar, con cierta ventaja para el primero, probablemente derivada de los importantes —y aparentemente inefectivos— gastos realizados en 2006 y 2007 para la remodelación y mejora de edificaciones y equipos de salud, asociados con Barrio Adentro, sobre todo en sus versiones 3 y 4. Por su lado, las erogaciones en vivienda y servicios conexos decaen, sobre todo en 2007 y 2008, lo que, como veremos, puede asociarse con el debilitamiento de las finanzas de los gobiernos territoriales.
- Finalmente, están los gastos de cultura y comunicación y de ciencia y tecnología que, para fines de claridad expositiva, hemos excluido del gráfico anterior. Pero en todo caso, en medio de algunas fluctuaciones, estos subsectores siguen ocupando el precario espacio que se les ha asignado tradicionalmente en el gasto público. Debemos indicar, sin embargo, que extraña el escaso efecto que parece haberse producido con la Ley Orgánica de Ciencia y Tecnología en el financiamiento de este componente, lo que mueve a pensar que su contabilización pueda no estar plenamente recogida en estos registros.

Aunque en el gráfico 8, sobre el gasto social real por habitante del gobierno general para 2004-2009, se reiteran principalmente las tendencias del gráfico anterior, es interesante constatar el comportamiento subsectorial para el año 2009. Lo más destacado es que todos los subsectores (a excepción de desarrollo social y participación) sufren una caída en su gasto entre 2008 y 2009. Pero además, la magnitud del decrecimiento en 2009 es particularmente acentuado en salud, que baja a las cercanías del gasto real por habitante del 2004, y en vivienda y servicios conexos, que es el registro más bajo de ese subsector en toda la serie; en tanto que el de seguridad social desciende al nivel de 2006.

Con respecto al gasto real por habitante en educación, el gráfico 9 pone en evidencia que el promedio anual que supondría la omisión de los gastos de los gobiernos territoriales (gubernaciones y alcaldías) y, en menor grado, de las erogaciones de otras instancias del sector público, equivaldría a una subestimación de un 20 por ciento del total del gasto educativo.

Gráfico 8

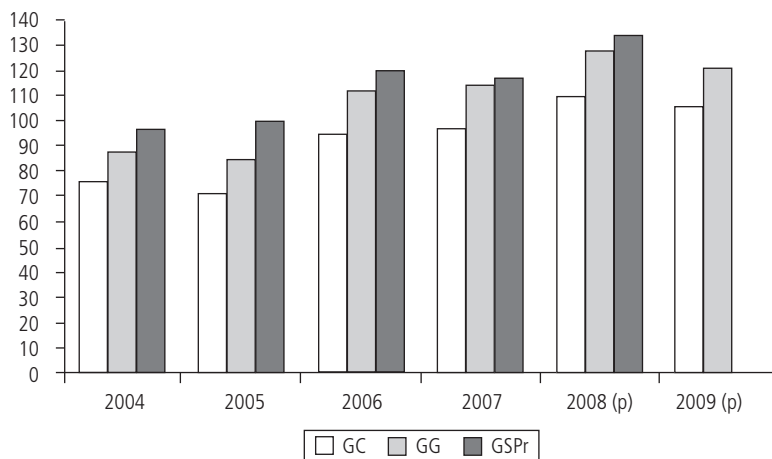
Gasto real por habitante del gobierno general estimado, según subsectores sociales (2004-2009, en miles de Bs. de 1997)



Fuente: Onapre, v.a.; www.ine.gob.ve y www.bcv.org.ve. Cálculos propios.

Gráfico 9

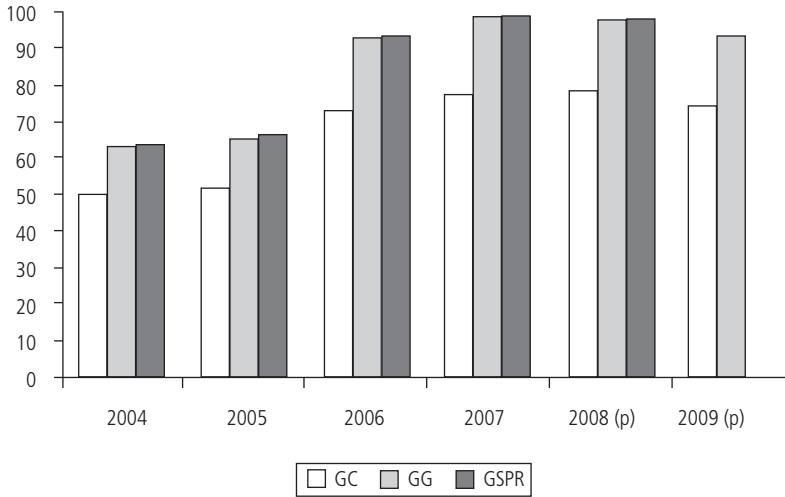
Gasto real por habitante en educación, según niveles de gobierno (2004-2009, en miles de Bs. de 1997)



Fuente: Onapre, v.a.; www.sisov.mpd.gob.ve; www.ine.gob.ve y www.bcv.org.ve. Cálculos propios.

Gráfico 10

**Gasto real por habitante en seguridad social, por niveles de gobierno
(2004-2009, en miles de Bs. de 1997)**



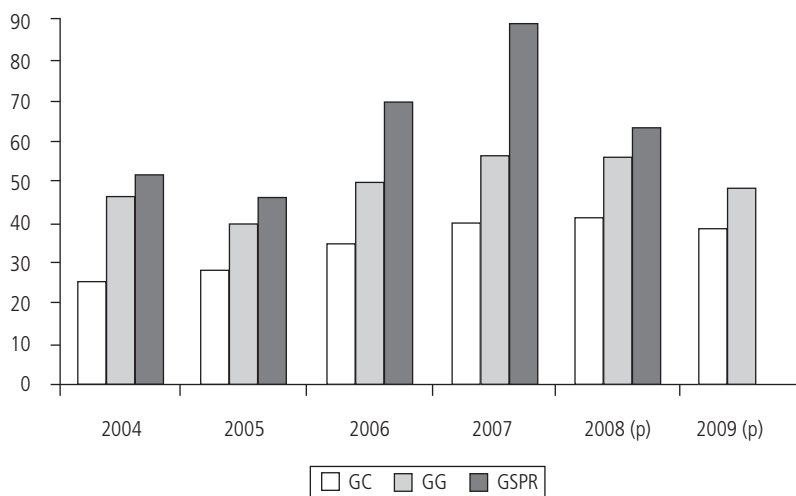
Fuente: Onapre, v.a.; www.sisov.mpd.gob.ve; www.ine.gob.ve y www.bcv.org.ve. Cálculos propios.

La omisión de los gastos distintos a los del gobierno central también representaría una subestimación promedio de un 21 por ciento de las erogaciones públicas en el campo de seguridad social. Y lo interesante es que estamos hablando inicialmente, como en el caso de educación, de sectores que, tradicionalmente, se han concebido como de nítido predominio de la administración central. Como veremos, en salud y vivienda las alteraciones analíticas que ocasionaría esa omisión serían todavía más significativas.

Aunque con importantes fluctuaciones, puede constatarse que en el caso de salud, si se omiten los gastos de los gobiernos territoriales y de otras instancias no convencionales del sector público, ello comporta una subestimación cercana a la mitad (45 por ciento) de las erogaciones en este campo, que —como vuelve a constatarse en el gráfico 11— recibió, en 2006 y 2007, importantes recursos de los mecanismos «extra-presupuestarios» (Pdvs a, accesoriamente, Fonden) como antes referimos. Es probable que la preocupante re-centralización de los servicios en salud que viene impulsando el Gobierno en los años más recientes, debilite en el inmediato futuro el peso relativo de los gobiernos territoriales en el financiamiento de este sector. Pero, por el momento, lo que queremos resaltar en este caso es la tremenda deformación que supone la caracterización del gasto público venezolano en salud, en los últimos lustros en especial, si se le reduce exclusivamente al gasto del gobierno central.

Gráfico 11

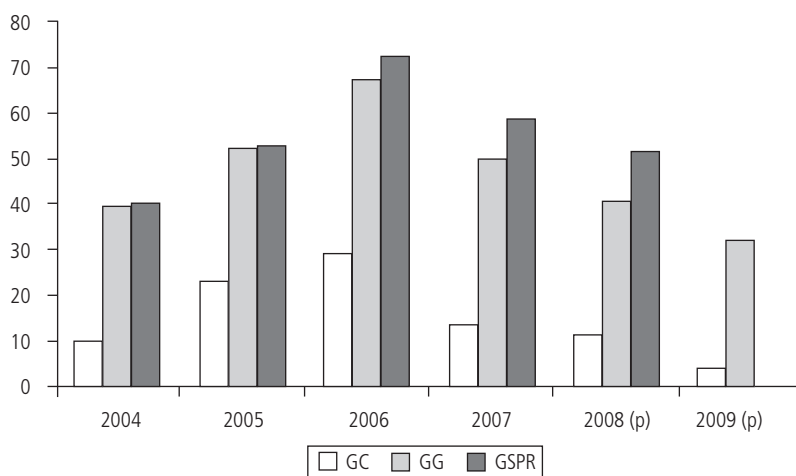
**Gasto real por habitante en salud, según niveles de gobierno
 (2004-2009, en miles de Bs. de 1997)**



Fuente: Onapre, v.a.; www.sisov.mpd.gob.ve; www.ine.gob.ve y www.bcv.org.ve. Cálculos propios.

Gráfico 12

**Gasto real por habitante en vivienda y servicios conexos, según niveles de gobierno
 (2004-2009, en miles de Bs. de 1997)**

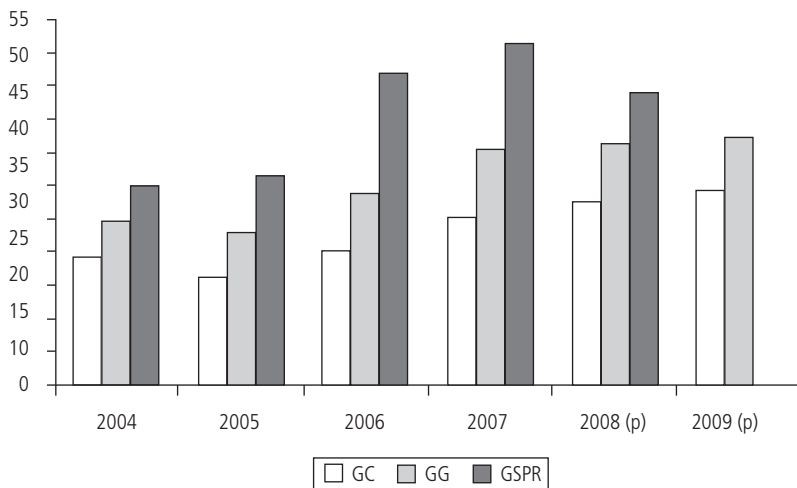


Fuente: Onapre, v.a.; www.sisov.mpd.gob.ve; www.ine.gob.ve y www.bcv.org.ve. Cálculos propios.

La deformación a la que aludimos es aún más acentuada en el caso del subsector de vivienda y servicios conexos. En este caso el aporte principal proviene muy claramente de los gobiernos territoriales y, aunque estas particularidades desbordan nuestros propósitos actuales, especialmente de los gobiernos municipales. Es conveniente que puntalicemos que esos aportes están estrechamente asociados con las competencias de los gobiernos locales en materia de obras de infraestructura comunitaria, más que con el campo de vivienda propiamente dicho. Y de nuevo, lo que pretendemos resaltar en este caso es la muy marcada alteración que supone la omisión de los gastos distintos a los del gobierno central, puesto que ellos representan un promedio anual del 69 por ciento de los gastos en este subsector.

Gráfico 13

Gasto real por habitante en desarrollo social y participación, según niveles de gobierno (2004-2009, en miles de Bs. de 1997)

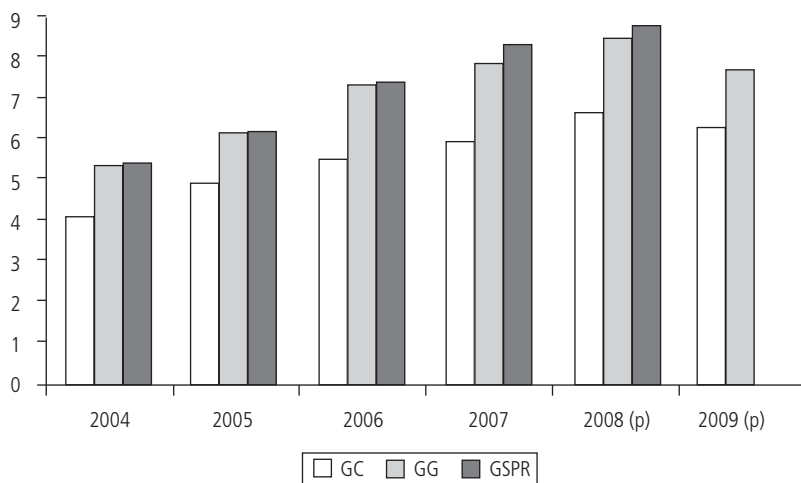


Fuente: Onapre, v.a.; www.sisov.mpd.gob.ve; www.ine.gob.ve y www.bcv.org.ve. Cálculos propios.

El caso del componente de desarrollo social y participación vuelve a evidenciar, con cierto parecido al de los dos subsectores precedentes (con un 46 por ciento como promedio de omisión), la importancia de trascender al gasto social del gobierno central para un análisis apropiado del gasto social público venezolano, sea en su dimensión global o en la subsectorial. Y, con algo menos de énfasis, esto es lo que revelan también los casos de los componentes de «comunicación y cultura» (24 por ciento de omisión) y de «ciencia y tecnología» (17 por ciento de omisión) que se registran en los gráficos 14 y 15.

Gráfico 14

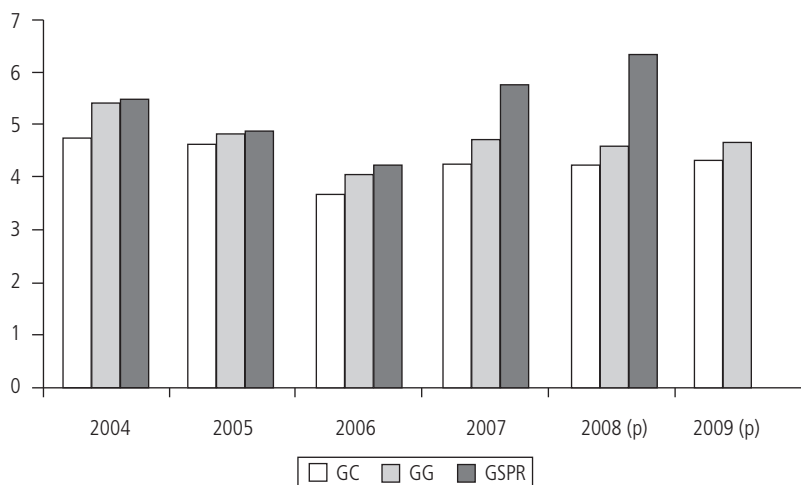
Gasto real por habitante en comunicación y cultura, según niveles de gobierno (2004-2009, en miles de Bs. de 1997)



Fuente: Onapre, v.a.; www.sisov.mpd.gob.ve; www.ine.gob.ve y www.bcv.org.ve. Cálculos propios.

Gráfico 15

Gasto real por habitante en ciencia y tecnología, según niveles de gobierno (2004-2009, en miles de Bs. de 1997)



Fuente: Onapre, v.a.; www.sisov.mpd.gob.ve; www.ine.gob.ve y www.bcv.org.ve. Cálculos propios.

En suma, con las graficaciones presentadas estimamos haber cumplido con nuestros propósitos básicos para esta sección: aparte de exponer cómo se ha comportado el gasto social subsectorial entre 2004 y 2009, creemos haber evidenciado la importancia de tener en cuenta el gasto social complementario al del gobierno central, para evitar una interpretación errónea del comportamiento del financiamiento y de la gestión pública en muchos de los sectores sociales específicos y en el sector social en general. Este problema que hemos ilustrado para los años más recientes, también afecta al conjunto de la última década así como a períodos previos, como exploramos en Aponte, 2006.

Consideraciones finales

En este artículo, en medio de diversas limitaciones estadísticas, hemos reconstruido una imagen aproximativa sobre el comportamiento del gasto público social desde 1999. Hemos destacado la positiva tendencia a un aumento de ese gasto, así como las preocupantes restricciones potenciales para un crecimiento futuro del financiamiento de lo social, puesto que dicho aumento ha venido dependiendo, fundamentalmente, de los ingresos extra-ordinarios del petróleo y/o, como todo indica que ocurrirá en 2010, de los recursos transitorios o cíclicos que aporte(n) en lo adelante la(s) devaluación(es).

También hemos mostrado que el gasto social, sobre todo desde 2004, empezó a evidenciar un reforzado centralismo fiscal, centralismo disimulado en estos años a través de las vías «indirectas» de los mecanismos de financiamiento «extra-presupuestarios». Ese centralismo «indirecto» fue uno de los canales que adoptó un estilo de gestión signado por la improvisación y, paradójicamente, por la falta de control. Y es que este descontrol es propio de los modos centralistas, especialmente si las instituciones son ineficientes, cuando tienen que afrontar la complejidad de las sociedades del siglo XXI.

En el marco de la gestión pública general, la crisis generalizada de mantenimiento, expresada en el deterioro del sistema vial y de las edificaciones públicas de salud y educación o en la crisis de los servicios de agua y energía eléctrica, en medio de un marco de bonanza petrolera y fiscal, son parte de las evidencias de la improvisación como una característica central del estilo de gestión en la última década.

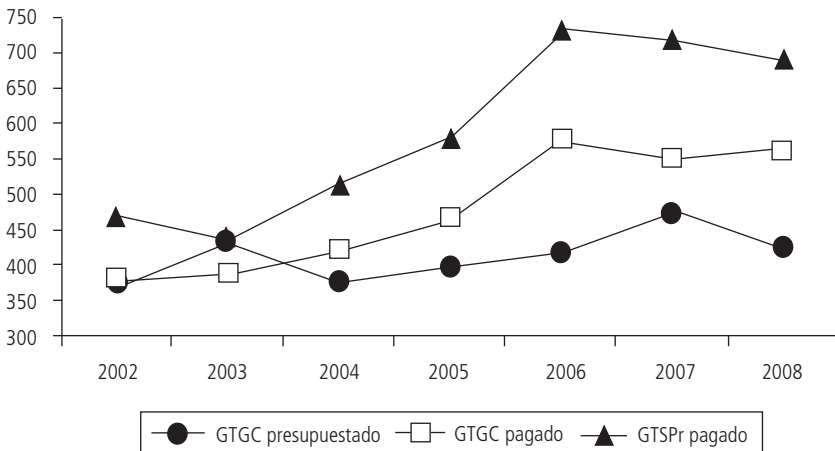
Pero en lo que más atañe a nuestra reflexión, la improvisación también constituye una característica resaltante de la gestión social. Y ello se evidencia al revisar una parte fundamental de las iniciativas sociales durante los períodos gubernamentales del presidente Chávez. El abandono de pasajeras prioridades como el Fondo Único Social (FUS), el Plan Bolívar-2000, la cobertura universal del modelo de escuelas bolivarianas; el desmoronamiento de muchas de las misiones «secundarias» como la Vuelvan Caras o de los proyectos de economía social (simbolizado por el cementerio de cooperativas); o la crisis de varias de las misiones principales por imprevisiones, son muestras de ese subplanificado estilo de gestión.

Y en lo que respecta a sus formas de financiamiento, es conveniente recalcar en estas consideraciones finales que una parte de la discrecionalidad y de la improvisación se expresó en el gasto «extra-presupuestario», pero también en el recurso constante y tendencialmente creciente a los créditos adicionales. Lo presupuestado, que puede asociarse con lo planificado, no tiene garantía de una ejecutoria exitosa; pero es más probable que lo programado tenga buenos resultados que lo que se decida repentinamente, sobre todo cuando esto le resta posibles recursos a prioridades estructurales del financiamiento público como, por ejemplo, las referidas al mantenimiento o cuando desplaza prioridades sociales estratégicas o de mediano-largo plazo, como la construcción universal de una escuela básica de jornada integral.

No podemos detenernos aquí a analizar el peso que han tenido los créditos adicionales en el financiamiento de lo social.²⁰ Pero es bastante claro que al igual que ocurre con las modificaciones presupuestarias generales, hay una gran brecha entre lo previsto y lo ejecutado.

Gráfico 16

**La brecha entre lo presupuestado y lo ejecutado:
 contraste entre gasto presupuestado del GC y gasto pagado del GC y del SPR
 (2001-2008, en miles de Bs. de 1997)**



Fuentes: gasto presupuestado del gobierno central: Onapre, v.a. Gasto pagado del gobierno central presupuestario: www.mf.gob.ve. Gasto pagado del sector público restringido: BCV, v.a.

²⁰ A este respecto hay un interesante seguimiento sobre el monto anual de los créditos adicionales en los informes mensuales de GIE-BM correspondientes a diciembre de los últimos años.

Esta brecha entre lo presupuestado y lo ejecutado que se ilustra en el gráfico 16 es un gran espacio para la discrecionalidad y la improvisación. Ciertamente, hay que dejar lugar en la gestión pública para la flexibilidad y para las iniciativas incrementales. Pero lo que debe evitarse son los desgastantes modelos de toma de decisiones casuísticos o inmediatistas, aunque estén inspirados en las mejores intenciones.

En definitiva, hay abismales diferencias entre inversión e improvisación o entre innovación y ocurrencia, diferencias que no deben olvidarse. En todo caso, las ineficiencias que han marcado a las administraciones gubernamentales venezolanas, desde fines de los setenta en particular, parecen haber tenido una de sus más claras expresiones durante el actual régimen político.

El aumento del gasto social, insistamos en ello, es un hecho muy favorable en la medida en que incrementa las posibilidades de que el Estado priorice en su acción lo relacionado con la mejora directa de las condiciones de vida de la población y que avance en su conformación como un Estado social efectivo. Pero al decir eso estamos hablando de probabilidades y de potencialidades.

El estudio que hemos presentado sobre el gasto público social ha tenido que obviar distintas dimensiones de interés que involucran a esta temática. La más importante es que la revisión general del gasto nos brinda una primera aproximación, nos ofrece un mapa sobre la distribución de las acciones sociales —en términos financieros—; pero luego el análisis de la política social requiere de un estudio más detallado acerca de la calidad de ese gasto, entre otras dimensiones.

El exclusivo incremento de los recursos financieros no es siempre ni necesariamente un buen indicio sobre la mejora de la gestión en determinado sector o programa, puesto que puede tratarse simplemente de una erogación para mantener o recuperar instalaciones, para atender al aumento vegetativo de la cobertura de determinado servicio o para mejorar las remuneraciones de los trabajadores públicos sin implicar necesariamente una mejora de la productividad o de la efectividad de su labor. En fin, la revisión general y subsectorial del gasto social nos brinda referencias orientadoras sobre los cursos de la gestión social, pero de ninguna manera resume ni sustituye el análisis exhaustivo de sus ejecutorias.

Por otro lado, y esto resulta especialmente relevante ante coyunturas electorales, frecuentemente parece suponerse que el aumento del gasto es decisivo en materia política, sobre todo si se trata de gasto social, que algunos analistas confunden con el gasto clientelar.²¹ Pero, entre otros ejemplos, podría recordarse a ese respecto que el Gobierno que más gastó

²¹ Aunque no coincidimos con el conjunto de su análisis, Penfold (2009: 136-139) hace unas interesantes reflexiones a partir de la diferenciación del gasto clientelar respecto de otros tipos de gasto social propuestos en una clasificación del Banco Mundial que incluye: baja inversión; corrupción; gasto clientelar; y gasto de alta efectividad, que ese organismo reduce inapropiadamente a un modelo de focalización «sustitutiva».

en lo social en términos reales por habitante, entre 1958 y 98, que fue el del presidente Herrera Campíns, perdió las elecciones como resultado de una muy mala gestión general. Y, en contraste, el Gobierno que menos ha gastado en lo social en términos reales en los últimos treinta y cinco años, como fue el del presidente Lusinchi, triunfó holgadamente en las elecciones de 1988, aunque dejó unas finanzas públicas en situación de crisis extrema. Y para no ir demasiado lejos, en medio de los años de mayor gasto social en toda nuestra historia, si bien el presidente Chávez ganó ampliamente las elecciones presidenciales de 2006, también perdió el referéndum sobre la reforma constitucional de 2007.

El gasto, entonces, es un referente fundamental para el análisis, brinda oportunidades y posibilidades, pero no supone garantías de resultados inequívocos ni en lo político, ni en lo social, ni en lo económico. El gran apoyo popular que ha tenido el Gobierno actual, más allá de las capacidades carismáticas y comunicacionales del presidente Chávez, frecuentemente se ha asociado al aumento del gasto social y a las misiones. Y es cierto que estas han tenido un gran éxito político-comunicacional.

Pero, más allá de esos factores, una de las grandes bases del apoyo popular al régimen actual reside en que, entre 2004 y 2008, una gran parte de la población, y especialmente la población de menos recursos, tuvo una mejora importante e ininterrumpida de sus ingresos durante casi cinco años. Y esta es una experiencia que los venezolanos, sobre todo los más pobres, no tenían desde hacía más de veinte años. Ahora, esa experiencia tiene mucho más que ver con el curso de los asuntos económicos, condicionados por una bonanza petrolera que tampoco se veía desde hacía más de dos décadas, que con los resultados del gasto y de las políticas sociales.

La reflexión sobre la trayectoria y perspectivas del gasto público social es así parte de un conjunto de análisis que deben combinarse para tener una visión completa y compleja sobre una gestión social gubernamental.

Referencias bibliográficas

Alvarado, Neritza (2004). «Gestión social, pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las misiones sociales. Balance y perspectivas (2003-2004)», *Análisis de coyuntura*, vol. X, n° 2, julio-diciembre, pp. 25-56, Caracas.

Aponte, Carlos (2006). «El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada», *Cuadernos del Cendes*, n° 63, septiembre-diciembre, pp. 85-119, Caracas.

Aponte, Carlos (2008a). «El Estado social en la Venezuela actual», en Juan Vicente Mijares, comp., *Cultura democrática*, Caracas, Libros de El Nacional, pp. 49-66.

Aponte, Carlos (2008b). «Las misiones sociales: relevancia, características y crisis de una novedad», Caracas, Cendes/Fonacit, mimeo.

Aponte, Carlos y **Luis Gómez** (2009). *El régimen político en la Venezuela actual*, Caracas, Ildis-Convite.

Banco Mercantil-Gerencia de Investigaciones Económicas (BM-GIE) (v.a.). *Informe mensual*, Caracas, BM-GIE.

BCV (v.a.). *Informe económico anual*, Caracas, BCV.

BCV (2010a). *Mensaje de fin de año 2009 del Presidente del BCV*, Caracas, BCV.

BCV (2010b). Información estadística, disponible en www.bcv.org.ve.

Cepal (2009). *Panorama social de América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal.

D'Elía, Yolanda (2006). *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, Caracas, Ildis.

Ecoanalítica (2008). «Las facetas de la política fiscal en los últimos tiempos», *Informe mensual de Ecoanalítica*, año 4, n° 4, abril, Caracas.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2010). Información estadística, disponible en www.ine.gob.ve.

Lacruz, Tito (2006). «Misiones y participación popular», *SIC*, n° 682, marzo, pp. 56-60, Caracas.

Mundó, Mabel (2009). «Las misiones educativas: ¿política pública para la inclusión o estrategia para el clientelismo político?», *Cuadernos del Cendes*, n° 71, mayo-agosto, pp. 27-65, Caracas.

Ocepre-Onapre (v.a.). *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto*, Caracas, Ocepre-Onapre.

Olivares, Jorge; Yolanda D'Elía y Luis Francisco Cabezas, coords. (2009). *En defensa de la descentralización*, Caracas, Ildis-Convite.

Pdvsa (2009a). *Balance de la gestión social y ambiental 2008*, Caracas, Pdvsa.

Pdvsa (2009b). *Informe operacional financiero al 30 de junio 2009*, Caracas, Pdvsa.

Penfold, Michael (2009). *Dos tradiciones, un conflicto: el futuro de la descentralización*, Caracas, Debate.

Sisov (2010). Información estadística, disponible en www.sisov.mpd.gob.ve.

Anexo estadístico

Cuadro 1

Gasto total del sector público restringido (1997-2008, en millones de Bs. corrientes)

1997	12654851
1998	14478836
1999	15438151
2000	22082001
2001	28026273
2003	42944059
2004	67762095
2005	101126138
2006	152992138
2007	17428333
2008 (p)	223630916

Fuente: BCV (varios años).

Cuadro 2

**Clasificación sectorial del gasto social del sector público
 (2004-2008, en millones de Bs. corrientes)**

	Educación	Salud	SS	DS y part.	Viv. y conex.	Cult. y com.	C & T	Gasto social
2004	12.798.543	67.44.230	8.414.662	3.920.113	5.223.258	705.934	724.137	38.560.877
2005	17.434.808	7.992.530	11.457.923	5.490.137	9.090.694	1.070.855	847.885	53.384.831
2006	25.067.318	14.415.357	19.459.678	9.766.826	15.019.360	1.538.832	883.170	86.150.540
2007	28.361.016	21.556.713	23.966.272	12.413.774	14.127.374	2.009.266	1.399.661	103.834.077
2008(e)	42.349.568	20.414.301	31.727.680	14.253.582	16.518.071	2.859.975	2.043.028	130.166.205

Fuente: Sisov, 2010.

Nota: como se explica en el recuadro al comienzo del artículo, no incluimos los años previos de la serie porque es evidente que los datos hasta el 2003 no se corresponden con el gasto del sector público –como conjunto– sino con la suma del gasto de los gobiernos central y estatal.

Cuadro 3

**Clasificación sectorial del gasto social del gobierno general estimado
 (1997-2010, en millones de Bs. corrientes)**

	Educación	Salud	SS	DS y part.	Viv. y conex.	Cult. y com.	C & T	Gasto social	Gasto total
1997								6.647.347	12.424.633
1998								6.241.567	13.605.224
1999								8.348.651	16.598.288
2000								13.211.027	26.567.346
2001								16.042.019	31.369.509
2002								19.372.502	36.010.875
2003								23.649.245	46.899.981
2004	11.657.876	6.255.745	8.414.662	3.286.619	5.223.258	705.934	724.137	36.268.231	66.832.169
2005	14.778.519	7.076.860	11.457.923	4.011.139	9.090.694	1.070.855	847.885	48.333.875	95.252.673
2006	23.443.806	10.511.054	19.459.678	6.043.026	13.978.453	1.536.159	851.493	75.823.669	142.755.864
2007	27.927.072	13.708.891	23.966.272	8.625.363	12.039.101	1.901.492	1.138.474	89.306.665	160.888.925
2008(e)	41.412.572	18.278.213	31.727.680	11.828.186	13.140.932	2.726.339	1.485.441	120.599.363	212.960.293
2009 (p)	43.173.341	17.331.187	33.274.082	13.290.765	11.350.480	2.738.214	1.656.222	122.814.291	213.145.341
2010 (pre)	34.563.480	17.091.176	25.829.835	8.685.549	10.667.215	1.922.030	1.309.359	100.068.644	178.554.739

Fuentes: cuadros 4, 5 y 6.

Nota: se asume como parte del ejercicio de estimaciones con el GSGGr, que el GTGGr es igual a la suma del GTGC y del GT municipal. Ello no es totalmente cierto pero se aproxima mucho a la realidad, debido al escaso ingreso propio que generan las Gobernaciones. Contar con un gasto total que sirva de referencia para ciertos cálculos es muy importante, en tanto que el sesgo que crea la suma antes mencionada es comparativamente irrelevante. Aunque una parte del gasto municipal se financia con situado, se asume que el monto de este es cercano al de los ingresos propios estadales. Por otro lado, los datos del gasto social y total para 1997-2003 se obtienen a partir de un cálculo que proyecta para esos años un gasto municipal equivalente a un 55 por ciento del gasto social y a un 60 por ciento del gasto total de las gobernaciones para esos años, porcentajes que son un promedio anual aproximado de esos gastos municipales en 2004-2008.

Cuadro 4

**Clasificación sectorial del gasto social del gobierno central
(1997-2010, en millones de Bs. corrientes)**

	Educación	Salud	SS	DS y part.	Viv. y conex.	Cult. y com.	C & T	Gasto social	Gasto total
1997	1.504.757	619.462	645.847	583.434	602.974	91.110	66.166	4.113.751	10.667.547
1998	1.689.646	682.632	694.427	402.697	484.632	95.578	61.735	4.111.346	11.845.126
1999	2.423.677	864.100	1.177.994	519.803	459.058	76.554	86.216	5.607.402	14.557.817
2000	3.610.588	1.091.606	1.762.909	642.666	1.317.897	173.506	183.072	8.782.243	23.553.561
2001	4.313.487	1.358.555	3.062.334	798.223	880.565	142.237	223.109	10.778.509	28.079.214
2002	5.211.154	1.783.269	3.058.184	906.647	894.112	102.345	151.563	12.107.275	31.687.452
2003	6.240.399	2.037.808	4.550.164	1.424.368	1.413.186	384.698	174.290	16.224.912	41.613.125
2004	10.136.805	3.337.665	6.592.109	2.529.887	1.292.506	541.473	637.578	25.068.023	60.505.058
2005	12.449.396	4.966.348	9.096.795	2.794.604	4.052.638	843.625	813.677	35.017.083	86.288.237
2006	19.900.204	7.245.023	15.290.969	4.236.165	6.121.888	1.143.972	764.190	54.702.411	128.261.073
2007	23.843.010	9.759.143	18.828.024	6.152.789	3.214.182	1.436.753	1.025.647	64.259.548	143.243.259
2008 (e)	35.495.997	13.360.244	25.396.060	8.889.573	3.681.817	2.151.704	1.369.170	90.344.565	192.543.448
2009 (p)	37.518.054	13.775.392	26.509.924	10.437.940	1.351.645	2.219.707	1.542.783	93.355.445	192.939.987
2010 (pres)	29.051.896	13.896.632	19.691.523	6.222.912	1.371.292	1.452.198	1.204.595	72.891.048	159.406.062

Fuentes: Onapre-Ocepre (varios años).

Cuadro 5

**Clasificación sectorial del gasto social de las entidades federales
(1997-2010, en millones de Bs. corrientes)**

	Educación	Salud	SS	DS y part.	Viv. y conex.	Cult. y com.	C & T	Gasto social	Gasto total
1997	342.078	442.997	124.665	370.703	317.126	34.504	2.505	1.634.578	2.928.477
1998	430.267	257.540	148.015	135.879	346.257	52.870	3.508	1.374.336	2.933.496
1999	463.541	632.652	157.040	135.035	339.873	38.534	1.873	1.768.548	3.400.785
2000	671.402	1.003.282	355.023	179.856	581.491	64.146	2.080	2.857.280	5.022.976
2001	699.018	1.269.330	147.373	223.244	872.413	68.776	115.659	3.395.813	5.483.824
2002	928.809	1.826.176	175.921	237.130	1.255.731	97.587	165.889	4.687.243	7.205.704
2003	1.335.812	1.215.977	853.827	478.461	808.008	85.471	12.336	4.789.892	8.811.428
2004	1.371.790	2.807.990	960.020	501.531	1.681.283	110.080	79.464	7.512.158	10.427.505
2005	2.138.259	1.943.871	1.474.102	793.748	1.781.882	145.790	32.398	8.310.050	16.198.927
2006	3.275.816	2.995.986	2.484.674	1.127.516	2.589.276	241.975	51.387	12.766.630	26.682.153
2007	3.776.354	3.694.889	3.103.124	1.572.248	2.653.571	318.727	52.764	1.5171.677	28.602.581
2008 (e)	5.560.543	4.623.085	3.976.888	1.896.895	2.318.582	405.692	46.775	18.828.460	35.898.038
2009 (p)	5.302.939	3.263.963	4.433.793	1.821.886	2.932.193	351.313	44.662	18.150.749	33.242.998
2010 (pres)	5.161.938	2.917.977	3.929.842	1.485.624	2.598.916	311.383	39.585	16.445.265	29.514.559

Fuentes: Ocepre-Onapre (varios años).

* Año 2009 incluye modificaciones hasta el 31/08/2009.

Cuadro 6

**Clasificación sectorial del gasto social de los municipios
 (2004-2010, en millones de Bs. corrientes)**

	Educación	Salud	SS	DS y part.	Viv. y conex.	Cult. y com.	C & T	Gasto social	Gasto total
2004	149.281	110.090	862.533	255201	2.249.469	54.381	7.095	3.688.050	6.327.111
2005	190.864	166.641	887.026	422787	3.256.174	81.440	1.810	5.006.742	8.964.436
2006	267.786	270.045	1.684.035	679345	5.267.289	150.212	35.916	8.354.628	14.494.791
2007	307.708	254.859	2.035.124	900326	6.171.348	146.012	60.063	9.875.440	17.645.666
2008(e)	356.032	294.884	2.354.732	1041718	7.140.533	168.943	69.496	11.426.338	20.416.845
2009 (p)	352.348	291.832	2.330.365	1030939	7.066.642	167.194	68.777	11.308.097	20.205.354
2010 (pres)	349.646	276.567	2.208.470	977013	6.697007	158.449	65.179	10.732.331	19.148.677

Fuentes: Ocepre-Onapre (varios años).

* Año 2009 incluye modificaciones hasta el 03/09/2009.

Cuadro 7

**Datos básicos para los cálculos sobre gasto público social
 en Venezuela**

	Deflactor PIB Base 97	Población total	PIB (MM Bs. corrientes)
1997	1,000000	22.958.680	4.194.3151
1998	1,188903	23.412.742	50.012.967
1999	1,500309	23.867.393	59.344.600
2000	1,942192	24.310.896	79.655.692
2001	2,097507	24.765.581	88.945.596
2002	2,790165	25.219.910	107.840.166
2003	3,764874	25.673.550	134.227.833
2004	5,043189	26.127.351	212.683.082
2005	6,536177	26.577.423	304.086.815
2006	7,706435	27.030.656	39.392.6240
2007 (p)	8,797851	27.483.208	486.376.026
2008(p)	11,531711	27.934.783	667.997.431
2009 (p)	12,498633	28.384.132	700.207.518

Fuentes: PIB: www.bcv.org.ve. Población: www.ine.gob.ve.