



OBSERVATORIO
DE PROGRAMAS
SOCIALES

LOS NUEVOS PROGRAMAS PRIORITARIOS DEL SECTOR SOCIAL EN VENEZUELA, 2016-2019 1.

MARCO GENERAL Y NEXOS
CON EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN.

Dr. Carlos Aponte. Profesor universitario e investigador
del CENDES - UCV.

El Observatorio de Programas Sociales de Transparencia Venezuela está priorizando, en la actual coyuntura venezolana, el análisis de algunos de los más relevantes programas sociales nacionales y le está brindando una especial atención a tres de ellos:

* los **Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP)** iniciados en Abril de 2016 como la redefinición básica de la desgastada Misión Alimentación, que se había desarrollado a partir del 2003 ¹;

* el **Carnet de la Patria (CP)** implantado desde Enero de 2017;

* y, los **Bonos Sociales (BS)** que cobraron cuerpo básicamente a fines de 2017.

El surgimiento de estos programas ² se produjo en medio de una descomunal crisis económica, social y política que se fue agravando en el país desde el 2013. A partir de entonces, colapsó la producción (el PIB real cae casi en la mitad de su valor entre 2013 y 2018) y un persistente ascenso del costo de la vida se convirtió en hiper-inflación desde fines de 2017 ³. En ese contexto, acompañado por una depresión fiscal, se generó un deterioro creciente y extremo de la política social, tanto la que se canaliza mediante la institucionalidad tradicional como la que se pretendió instrumentar a través de las misiones, que el régimen chavista identificó –a partir del 2003- como la mayor novedad de la gestión social durante sus mandatos gubernamentales. Ese deterioro debilitó sustancialmente la ya inefectiva política social en las tres dimensiones básicas que la integran:

la sectorial, en la que se destacan tradicionalmente áreas como: educación; salud y nutrición; seguridad social; y, vivienda y desarrollo urbano;

la selectiva, destinada hacia sectores en pobreza y/o socialmente vulnerables/ discriminados.

y, la socio-económica, en la que resaltan las políticas activas de empleo e ingreso.

El empobrecimiento masivo e intenso de la población (resultante de esa catastrófica situación socio-económica y de la deplorable gestión social) junto con la pérdida de legitimidad política y la inefectividad administrativa del régimen crecientemente autoritario, encabezado por Nicolás Maduro a partir del 2013, se tradujeron en la emergencia humanitaria compleja que se instaura en Venezuela, por lo menos desde el 2015-2016. La complejidad de la misma se explica por su naturaleza político-institucional, lo que la diferencia de otras emergencias que surgen como efecto de guerras o de desastres naturales.

1. Véase Carlos Aponte Blank (2018). Misión Alimentación: De la gran red MERCAL a las bolsas CLAP. Radiografía del fracaso. Caracas: Transparencia Venezuela (en <https://transparencia.org.ve>).

2. Aunque puede considerarse genéricamente válido calificar al Carnet de la Patria (CP) como un programa social hay que precisar que, en tanto que los CLAP y los Bonos sociales son programas sociales en sentido estricto, en la medida en que son programas de intervención que pretenden incidir directamente en la mejora de las condiciones sociales de vida de la población, el CP es más bien un programa institucional que aspira servir de enlace y soporte informativo a diversas acciones estatales, especialmente del sector social y para la gestión de diversos programas sociales; el CP cumple entonces un papel de intermediación programática.

3. Después de 3 años sin ofrecer cifras macroeconómicas, el Banco Central de Venezuela (BCV) ha reconocido a fines de mayo 2019 esa caída del PIB y que hay hiperinflación desde fines de 2017 (en www.bcv.org.ve).



Esta emergencia venezolana, en la que se ha puesto en juego la subsistencia básica de muchos de los habitantes del país ⁴, se evidencia notablemente en campos como el nutricional o el de la salud, en los que hay una regresión sustancial de indicadores estratégicos como la mortalidad infantil, la mortalidad materna o el porcentaje de población sub-nutrida, retrocesos que -según estimaciones recientes- ya están incidiendo en la reducción de la esperanza de vida general de la población desde el 2017 ⁵, lo que es una expresión nítida de la extrema gravedad de lo que ocurre. También esta emergencia se ha manifestado en la aceleración de un proceso de emigración sin precedentes, por su extensión e intensidad, en Sudamérica.

En este complicado marco, los 3 programas sociales que estamos priorizando para el análisis han concentrado gran parte de los esfuerzos de legitimación y de sostenimiento de la acción social estatal a partir del 2016- 2017, en medio de la aparente aceptación oficial de un desgaste más o menos gradual de otros campos de la gestión social, deterioro que ha sido apenas interrumpido -limitada pero felizmente- por algunas iniciativas como la ayuda humanitaria internacional que ha sido aceptada tardíamente (en 2019) por el ilegítimo gobierno que se aferra al Poder Ejecutivo en Venezuela.

En los 3 informes que se presentan sobre el Carnet de la Patria (CP), los Bonos sociales y el CLAP, revisaremos la trayectoria y características fundamentales así como el desempeño general y resultados sociales básicos de estos programas.

Complementariamente, exploraremos el tipo de relación que se les puede atribuir a esos programas con la corrupción en el país, problema muy valorado por Transparencia Venezuela dada su misión y visión asociadas con la lucha contra ese mal y, consecuentemente, también contra las negativas repercusiones de la opacidad en el manejo de la información pública. Vale la pena sintetizar algunas reflexiones con respecto a esa dimensión en este marco de presentación general.

Los 3 programas sociales y la corrupción: una exploración introductoria.

En primer lugar, los 3 programas que abordaremos -CLAP, CP y BS- son iniciativas que incumplen con los requisitos elementales que establece la legislación (y la Constitución) venezolana para una aprobación presupuestaria lícita de los proyectos de acción pública. Esa validación supondría, en principio, la aceptación de esos programas y de sus gastos estimados por el Parlamento Nacional, especialmente en el marco de la Ley Orgánica Anual de Presupuesto, requisito que el régimen político imperante ha intentado soslayar mediante la aprobación de esas erogaciones por el Poder Judicial (en 2016) y/o por la ilegítima Asamblea Nacional Constituyente (ANC, de composición exclusivamente oficialista) desde el 2017.

4. Naciones Unidas estima en 7 millones los habitantes con necesidades humanitarias urgentes y prioritarias de atención en Venezuela, un 24% de la población total. Véase ONU (2019). Venezuela 2019: Panorama de las necesidades humanas prioritarias. Caracas: ONU.

5. Véanse, entre otras fuentes: UCAB-UCV-USB (2018a). ENCOVI 2017: Resultados básicos Caracas: ENCOVI; UCAB-UCV-USB (2018b). ENCOVI 2018: Avances de resultados. Caracas: ENCOVI; Fundación Bengoa y otros (2018). Emergencia humanitaria compleja en Venezuela: Derecho a la alimentación. Reporte Nacional. Caracas; y, Acción Solidaria y otros (2018). Emergencia humanitaria compleja en Venezuela: Derecho a la salud. Reporte Nacional. Caracas.

No es casual que estos actos desacostumbrados, de aprobación presupuestaria extra-parlamentaria, hayan ocurrido a raíz del triunfo de las fuerzas de oposición en las elecciones legislativas nacionales de Diciembre de 2015 ⁶. Después de esto ninguna Ley de Presupuesto Nacional fue sometida por el Ejecutivo a la consideración y aprobación por parte de la legítima Asamblea Nacional, de acuerdo con lo que pauta el Estado de derecho venezolano ⁷.

Puede considerarse entonces que, en esa dimensión, se viene haciendo un uso ilícito de los recursos públicos como expresión de una forma de la corrupción que no por ser extendida, pues es imputable a buena parte del ejercicio administrativo en la gestión estatal en los últimos años, deja de ser real. Probablemente en casos como el de los 3 programas sociales que estamos abordando pueda estimarse como un agravante que ninguno de ellos existiera antes del 2016, siendo que en contraste al menos otros gastos públicos han sido tradicionales y recurrentes.

La amplitud que han adquirido ese y otros tipos de irregularidades programáticas y administrativas ha sido asociada con la idea de la Gran Corrupción, idea que cobra especial pertinencia en regímenes autoritarios y en los que se concentran los Poderes de Estado en el Ejecutivo, rasgos que caracterizan al régimen chavista, especialmente desde el 2003 y de manera crecientemente agresiva desde el 2016. La de la Gran corrupción es una segunda idea básica relacionada con el marco en el que se desenvuelven los programas que analizaremos.

A ese respecto señala Mercedes De Freitas (Directora Ejecutiva de Transparencia Venezuela) que “(...) La falta de autonomía de los poderes públicos, el alto grado de opacidad, la ausencia de regulaciones y los absurdos controles de la economía instaurados por el gobierno venezolano en los últimos años han generado el mayor incentivo a la corrupción que se haya conocido en América Latina, con efectos devastadores sobre la calidad de vida de los ciudadanos”. A lo que añade que “(...) Venezuela es el ejemplo perfecto de lo que se conoce como la Gran Corrupción, pues cumple con sus cuatro características principales: hay participación del más alto nivel de gobierno; causa daños gravísimos a la población; tiene vinculaciones internacionales; y, además, queda impune.” ⁸ La Gran Corrupción es entonces un condicionante muy relevante del ambiente administrativo en el que participan los 3 programas sociales en estudio.

En tercer lugar hay que subrayar que los defectos en materia de diseño, seguimiento y evaluabilidad que presentan esos tres programas, son un fermento potencial para la corrupción. Aunque ello sea una deficiencia bastante generalizada en la acción estatal venezolana, hay que indicar que en estos tres programas, no hay un diseño con poblaciones-objetivo precisas y justificadas (por ciudadanía, por contribución, y/o por necesidad ⁹) ni lineamientos o propósitos nítidos, sistematizados y publicitados como tampoco son claras ni consolidadas las cantidades y fuentes financieras involucradas.

6. Véase el Recuadro 2 sobre los Eventos electorales 2015-2019 en Venezuela, en el informe sobre el CP.

7. Tampoco ningún proceso electoral relevante ha cumplido –desde entonces- con pautas básicas para considerarlos como comicios “competitivos”, en el sentido de ser mínimamente justos y libres lo que –a pesar del marcado ventajismo oficial- sí había ocurrido en las elecciones hasta el 2015, es decir en los comicios en los que ganaba generalmente el oficialismo. Lo anterior no implica necesariamente que la mejor opción para los opositores sea la de no participar electoralmente, aunque la abstención parezca casi inevitable en casos como el de la particularmente ilegítima e inconstitucional convocatoria a la Asamblea Constituyente en junio 2017, Asamblea que convocaría –con reiterada precipitación- los siguientes eventos electorales en el país, en los que se establecerían fuertes restricciones para la participación de las fuerzas opositoras (véase Recuadro 2)



Ello afecta sustancialmente la posibilidad de hacer un seguimiento elemental a sus ejecutorias, dotando a esos programas de una marcada opacidad e imprevisibilidad que también participa de un uso casuístico y, por tanto, inadecuado de los recursos públicos.

En cuarto lugar, los 3 programas mencionados ejercen, en diverso grado, lo que podemos considerar como un **clientelismo político ilícito**. Aunque pueda pensarse o decirse que todo clientelismo es ilícito, hay acepciones frecuentes de este término –en el campo de la investigación sociopolítica- que no le brindan una connotación necesariamente negativa, ya que lo asocian con una legítima oferta de soluciones a problemas valorados por grupos/comunidades particulares o lo vinculan con la ocupación de cargos de libre nombramiento y remoción por partidarios de quien resulte electo, lo que no parece genéricamente objetable ¹⁰.

Considerando que existe ese uso terminológico, es conveniente añadir el adjetivo de ilícito para calificar un tipo de clientelismo nocivo como el que, genéricamente, se ha manejado en programas como los que abordaremos. Este clientelismo política violenta claramente la imparcialidad básica y el servicio a intereses colectivos (así sea de micro-comunidades o de grupos sociales específicos) que deben guiar a la actuación del Estado. No involucra necesariamente peculado, aunque este pueda producirse, pero sí supone el uso de los recursos públicos para favorecer ilícitamente (ilegal y/o injustamente) los intereses particulares de quienes manejan el poder político o de quienes influyen en el mismo.

Ante los riesgos que implica este tipo de clientelismo en la acción del sector estatal, el artículo 145 de la Constitución venezolana establece que los funcionarios públicos “(...) están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Su nombramiento o remoción no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política (...)” En el mismo sentido la Ley contra la corrupción (del 2003) reafirma en su art. 13 que: “Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política o económica alguna. En consecuencia, no podrán destinar el uso de los bienes públicos o los recursos que integran el patrimonio público para favorecer a partidos o proyectos políticos, o a intereses económicos particulares (...)” y, más adelante, en su artículo 68 establece las sanciones para los funcionarios que, abusando de sus funciones, utilicen “(...) su cargo para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, grupo, partido o movimiento político (...)”

Vale insistir entonces que lo anterior supone que difundir y reivindicar los resultados y posibles éxitos de una gestión gubernamental así como convocar el apoyo político y electoral de los ciudadanos

8. “Mercedes De Freitas: la corrupción y la impunidad están causando muertes en mi país” (11-09-2018) en <https://transparencia.org.ve>. Transparencia Venezuela (TV) ha resaltado que la Gran Corrupción es un modelo de: “(...) imposición de un monopolio y control creciente del aparato productivo, creación y mantenimiento de grandes incentivos a la corrupción, sustitución de equipos técnicos por personas afines al gobierno, unión cívico militar con control y recursos, práctica continua de declaración de emergencias, adjudicación directa de grandes obras por miles de millones de dólares, neutralización del sistema de contrapesos, presupuesto discrecional, fondos paralelos, eliminación de la rendición de cuentas y garantías a la impunidad”. TV (2018a). Gran corrupción y derechos humanos. Caracas; p.1. Una caracterización de los 12 elementos que configuran el patrón de la Gran corrupción según TV puede revisarse en particular en TV (2019) Patrón de la Gran corrupción en Venezuela y su impacto en los Derechos humanos. Comprensiblemente la Gran corrupción es un marco que cobija la proliferación de la pequeña corrupción que se sitúa en el campo instrumental de atención al ciudadano, con casos como el soborno a pequeña escala.

9. Esos tres tipos de justificaciones son destacados para la selección de poblaciones-objetivo por Fernando Filgueira (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. Santiago:CEPAL.

10. Véase al respecto, entre otros, Barbara Schröter (2010) “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?” en Revista Mexicana de Sociología 72, (enero-marzo); 141-175.

hacia las fuerzas y dirigentes políticos con base en ello, son acciones legítimas de lo que puede designarse como un clientelismo electoral.

Pero, en contraste con lo precedente, la utilización de los recursos y programas públicos para coaccionar el comportamiento político de los ciudadanos, limitando su libertad de decisión, son expresiones de un uso impropio, anti-democrático, de los recursos estatales en favor de una corriente política particular. Esto expresa un clientelismo ilícito, contrario al Estado de derecho y al funcionamiento apropiado de una institucionalidad pública que debe esforzarse en atender al interés común.

Finalmente cabe realizar un comentario comparativo ante los 3 programas que se abordarán, marco en el que es difícil omitir que en el caso del CLAP se evidencia tal variedad e intensidad de formas de corrupción que llevan a situarlo de entrada entre los emblemas fundamentales de la Gran corrupción en la Venezuela del siglo XXI. Esto es tanto más chocante humanamente cuando se considera que grupos inescrupulosos se lucran de un programa de atención alimentaria, mientras que en el país el deterioro creciente ha situado a Venezuela entre los casos de alarma nutricional ante organismos de las Naciones Unidas y de otras instancias internacionales.

Partiendo de este marco de referencia general, pasaremos a explorar en los siguientes 3 informes los nuevos programas prioritarios del sector social en Venezuela en años recientes (2016-2019).

Tu app para denuncias



NoMasGuiso
#CoaccionSocial



facebook.com/Transparenciatv



@NoMasGuiso



TransparenciaVe



transparencia.org.ve