

PLANIFICACIÓN, GASTO Y EDUCACIÓN EN VENEZUELA (1999-2008): EL DESPUÉS DEL ANTES Y EL DURANTE

BENJAMÍN ALTEZ¹

Recibido: Enero de 2012

Aceptado: Julio de 2012

RESUMEN

Esta investigación pretende comprender la relación existente entre planificación, gasto público y educación, en tanto aspectos fundamentales en la evolución y desarrollo de la economía venezolana en el período 1999-2008. Ello con la intención de analizar la problemática de la nueva plataforma educativa (entendida como política pública) a través de la puesta en marcha de un conjunto de “misiones” desarrolladas por el actual gobierno venezolano. Además, se realiza un estudio sobre los diversos “planes de la nación”, como expresión de dicha política y su relación con los resultados obtenidos durante la actual gestión de gobierno. En este sentido, se parte de la noción de política económica como un proceso de tres etapas; la primera, en donde la planificación es el antes; la segunda donde la erogación es el durante; y la tercera donde el impacto generado en la educación es el después.

Palabras Clave: Políticas Públicas, Planificación para el desarrollo, Gasto Público, Educación, Venezuela

Planning, spending and education in Venezuela (1999-2008): the after of before and the during

ABSTRACT

This paper focuses on the relation between planning, government expenditure and education, like underlying basis of Venezuelan national development, between 1999 and 2008. These with the purpose of analyze the problems of the new educational platform (defined as public policy) through the implementation of a set of “missions” undertaken by the current Venezuelan government. In addition, our study is conducted over all Venezuelan “national plans”

1 Economista, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Escuela de Economía. E-Mail: benjaminaltez@hotmail.com

as an expression of this policy and its relationship to the results obtained during the current Government administration. Therefore, we start with the notion of economic policy as a process of three stages: first, where planning is the before, the second where the expenditure is during, and the third where the impact generated in education is the after.

Keywords: Public Policy, Planning for Development, Public Expenditure, Education-Venezuela.

**Planification, dépenses et éducation au Venezuela (1999-2008):
l'après de l'avant et le pendant**

RÉSUMÉ

Cette recherche vise à comprendre la relation entre la planification, les dépenses et l'éducation, tandis que les aspects fondamentaux dans l'évolution et le développement de l'économie vénézuélienne dans la période 1999-2008. Ceci dans le but d'analyser les problèmes de la nouvelle plate-forme d'enseignement (compris comme une politique publique) à travers la mise en œuvre d'un ensemble de "missions" entrepris par l'actuel gouvernement vénézuélien. En outre, une étude sur les différents "plans" de la nation, en tant qu'expression de cette politique et de sa relation avec les résultats obtenus au cours de l'actuel gouvernement. En ce sens, la notion de politique économique comme un processus en trois étapes: la première, où la planification est l'avant et le second où la dépense est terminée, et la troisième où l'impact est généré dans l'éducation après.

Mots-clés: Politique publique, Planification du développement, Dépenses publiques, Education et le Venezuela.

INTRODUCCIÓN

En la teoría económica, la planificación es concebida como un método bajo la forma de proceso para la toma de decisiones que permite el establecimiento de fines objetivos y metas en conjunto con las vías y mecanismos adecuados para alcanzarlas (Castellano, 2008: 62). Su implementación en la administración nacional, implica una determinada orientación en la gestión pública con base en los fines, objetivos y metas que en ella se formulen. El esbozo de parámetros en la planificación nacional expresa la aspiración al mantenimiento de una realidad o su transformación en una más deseable. En este sentido, y partiendo de los fines, objetivos y metas en ella establecidos, la planificación nacional debería incidir de manera directa sobre cualquier gestión de la administración pública, implicando la determinación de la gestión de diversos aspectos como el gasto público, su composición y el impacto que éste genera, entre otros.

En la realidad venezolana, el gasto público y sus innumerables oscilaciones, han representado un papel fundamental en el desenvolvimiento y crecimiento de la economía nacional. El hecho de haberse convertido en la herramienta de mayor cuantía e impacto utilizada por el Ejecutivo Nacional para la concreción de las diversas políticas públicas, tanto económicas como sociales, le convierten a su vez en una herramienta multifuncional que le ha brindado a los gobiernos la capacidad y destreza suficiente para poder concretar cualquier objetivo deseado. De esta manera, el gasto público ha sido utilizado como medio para incidir y mejorar la distribución social de la riqueza y la calidad de vida de la población. No obstante, su capacidad de incidir sobre los indicadores sociales no sólo depende de la magnitud de sus erogaciones, sino también de diversos factores (como su composición funcional o sectorial), convirtiéndose así en una pieza fundamental para el análisis socioeconómico y político de la nación.

En este sentido, y aún cuando todo gasto no siempre implica actividades de prestación de servicios y producción de bienes, los mismos expresan una concreta intervención del Estado en el sector sobre el cual se realiza la erogación; esta situación convierte al gasto público en un índice que, con las limitaciones propias de todo indicador monetario, refleja la intervención del Estado en la economía (Cibotti y Cierra, 1973: 22-25).

Reconociendo que hay una clara relación entre los recursos movilizados por el Estado, las políticas públicas que dirigen dicha cuantía y las metas u objetivos establecidos en los planes de la nación, podemos decir que una vía apropiada para realizar un análisis del éxito de las diversas políticas públicas, o de una determinada gestión de la administración pública, puede realizarse utilizando la noción de *política económica* como categoría analítica, entendiéndola como un proceso de tres etapas. La primera de ellas la encontramos cuando la planificación es el *antes*; la segunda, cuando la erogación es el *durante*; y la tercera cuando el impacto generado en la educación es el *después*, siendo éste el objetivo principal de nuestro estudio. De esta manera, podemos ver si la acción del Estado venezolano, dentro de nuestro período de estudio (1999-2008), se habría logrado materializar en una óptima concreción de los objetivos y metas de la planificación para el desarrollo, especialmente en el sector educación, entendiéndose que éste es a su vez un factor decisivo para el desarrollo socio-económico de cualquier país.

La selección de la educación como sector-objetivo de nuestro análisis, parte del entendimiento de que toda acción de intervención del Estado en la economía, presupone una asignación de recursos. Ello implica una relación positiva con las metas que se persiguen en las políticas públicas, pues de esa manera, su comportamiento representa el impacto de las mismas; esto significa el *después* de una gestión. De modo que el desenvolvimiento de la educación como sector-objetivo de dichas políticas refleja las diversas relaciones entre las acciones de producción de bienes y servicios por parte del Estado, el manejo del gasto y las metas establecidas para estas acciones (Cibotti y Cierra, 1973: 14-23). Por consiguiente, sirve de sustento para la comprensión de los

vínculos existentes entre dichas variables, y enseña el comportamiento de la educación como base para la construcción de indicadores de gestión.

Con independencia ante las polémicas académicas sobre las relaciones entre educación y desarrollo, en las esferas del pensamiento tanto económico como político a través de la historia, se ha reproducido la idea de la influencia benéfica de la educación en el desarrollo de las naciones. Por esta razón, la educación ha sido receptora de grandes cantidades de recursos pensados como inversiones en capital humano e insumo necesario para el crecimiento. En Venezuela esto se inició entre los años '50 y '60 del siglo XX, y estuvo acompañado por la convicción de que la falta de recursos educativos constituía el cuello de botella para el crecimiento económico. Ello tuvo un cenit a través de la expansión del sistema educativo cuando se dio paso a la escolarización universal, al planeamiento macroeducativo en el ámbito de la planificación económica en general, y al considerable incremento en la inversión en educación, teniendo como resultado crecimientos favorables en los indicadores de dicho sector. No obstante, su desenvolvimiento a través de la historia ha experimentado un crecimiento insípido, resaltando así que la complejidad de la relación entre educación y desarrollo resulta oscurecida por diversos factores exógenos (De Puelles y Torreblanca, 1995: 177-178).

Al igual que entonces, la educación en Venezuela, a partir del año 2003, comienza un período de transición; la implementación simultánea de dos propuestas educativas (la *educación oficial* y la otorgada a través de las *misiones educativas*) acompañadas por una nueva y particular metodología de planificación, hacen de este nuevo proceso nuestro objeto de estudio. Es posible dilucidar a través de la observación de estos nuevos procesos a la problemática de la nueva plataforma educativa (entendida como política pública) desarrollada por el actual gobierno venezolano a través de la concepción de política económica como un proceso de tres etapas.

Para lograr nuestro objetivo presentaremos una breve descripción del marco conceptual que servirá de base al mencionado análisis, el cual se apoya fundamentalmente en el desempeño de esas tres etapas de la política económica y en los aspectos metodológicos que inciden en el desempeño de la misma. Seguidamente, realizaremos una matriz comparativa para comprender y analizar las diferencias básicas que caracterizan el desarrollo de dichas políticas desde el punto de vista de la planificación como metodología con forma de proceso. Posteriormente procederemos con una evaluación general de la gestión del gasto desde la perspectiva funcional del mismo acotado a la educación. Teniendo por último la presentación de un conjunto de conclusiones resultantes de esta evaluación.

1. PLANIFICACIÓN Y GASTO: DEFINICIONES Y

COMPONENTES PARA SU ESTUDIO

Para comenzar con nuestro análisis debemos contar con una noción básica de aquellas definiciones y componentes referentes tanto a la planificación y al gasto como herramientas de política pública en tanto que aspectos fundamentales en la evolución y desarrollo de toda economía nacional. En este sentido, y para mantener un orden secuencial, comenzaremos con los referentes a la planificación y luego proseguiremos con los referentes al gasto.

La planificación a nivel nacional realizada por el Estado en Venezuela desde sus principios se ha venido materializando a través de los llamados *Planes de la Nación*. Estos, desde la elaboración del primero en 1958 hasta el décimo primero puesto en marcha a partir del 2007, pueden ser comprendidos bajo la idea de planificación que responde a un proceso racional y conducido por el Estado para la transformación o mantenimiento de la realidad nacional. Sin embargo, a pesar de estar englobados dentro de esta idea, la estructura de los mismos ha cambiando a través del tiempo; evolucionando a un paso guiado por el ritmo del cambio en las ideologías políticas que han dirigido a los gobiernos de turno.

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, es perentorio manejar un concepto general y una estructura definida de lo que es el proceso de planificación como herramienta de política pública. Por ello, de aquí en adelante estaremos manejando la siguiente definición:

La planificación es un método bajo la forma de proceso para la toma de decisiones en torno al mantenimiento de una realidad dada o en su transformación en una más deseable, mediante la distribución de recursos entre fines múltiples, cumpliendo con los siguientes requisitos: la minimización de los costos, la maximización de los beneficios y el mantenimiento de equilibrios dinámicos entre las fuerzas sociales que poseen los recursos, desean poseerlos o se ven afectados por el uso que de ellos se haga. (Castellano, 2008: 62).

De esta manera, nos adentramos en la idea básica de planificación y pasamos a comprenderla como un proceso metódico para la toma de decisiones que permite el establecimiento de fines, objetivos y metas en conjunto con las vías y mecanismos adecuados para alcanzarlas, tanto como la realización de los respectivos diagnósticos de la realidad aludida. Ello nos pone de manifiesto que debemos entender la estructura y la importancia de los aspectos que componen el proceso de planificación para tener un fundamento que nos permita explicar la variedad de elementos por los cuales pueden ser evaluados y comparados los diferentes planes de la nación en nuestro período de estudio.

Por esta razón, tomamos en cuenta que:

La formulación de un plan es una parte del proceso de planificación que hace explícita decisiones de tipo político, que, por índole misma de la planificación, se apoyan en criterios e investigaciones técnicos. Ello hace que el contenido de los planes responda a un compromiso entre lo político y lo técnico, y debe poseer dos atributos esenciales: viabilidad dada determinadas hipótesis sociales y de poder, y coherencia y eficacia según los propósitos de la política y la estrategia de desarrollo. (Cibotti y Cierra, 1973: 187).

A partir de allí es posible resaltar la mencionada necesidad de atributos esenciales como características fundamentales de todo proceso de planificación para el desarrollo, tales como *viabilidad*, *coherencia*, y *eficacia*. Atributos que a pesar de los cambios en estructura deben ser mantenidos para asegurar la funcionalidad y éxito de los mismos.

Siguiendo con nuestro proceso de delimitación de los aspectos fundamentales de la planificación, volvemos a la revisión de las palabras de Cibotti y Cierra (1973), quienes afirman que durante el proceso de elaboración de un plan antes de proceder al establecimiento de los objetivos y al cálculo de las metas, debe disponerse de un conjunto de ideas y proposiciones que definan, a largo plazo y con un grado razonable de especificidad y certidumbre, la estrategia y la política de desarrollo esperado. La formulación de los objetivos, a su vez, suele denominarse como *prospectiva* o *prognosis*, y se puede realizar desde lo meramente especulativo, basado en la intuición o manejando conocimientos acabados de los hechos y la realidad, hasta llegar a la elaboración de modelos científicos, siempre con la intención de contar desde el principio de la planificación con un modelo analítico de alta capacidad predictiva (Castellano, 2008: 118).

A su vez, para fijar los fines, objetivos y metas de un plan del sector público, además de ciertos criterios básicos y la definición de áreas de factibilidad, es necesario el establecimiento de plazos para la ejecución del plan, con la intención de que adquieran factibilidad y sentido operativo. Por consiguiente, se observa que una de las características esenciales de los objetivos y metas de un plan nacional, descansa en el hecho de que estos contienen con precisión la variable *tiempo*, enmarcada a su vez dentro de los plazos del plan de desarrollo y de los programas de los principales sectores económicos (Cibotti y Cierra, 1973: 188-194).

Debemos mencionar además, que según Cibotti y Cierra (1973), las ideas, los criterios básicos y el contenido de las metas de cada plan nacional deben satisfacer ciertos requisitos elementales que permitan crear las condiciones que hagan factibles su aplicación. Es decir, su formulación debe distinguir y ordenar las actividades públicas distribuyéndolas por funciones, instituciones y proyectos, vinculándolas entre sí para facilitar su ejecución. Ello requiere desagregar el contenido de los objetivos, metas y recursos del plan entre sectores económicos y sociales, como lo es en nuestro caso la división realizada que contempla al sector educativo.

Es por lo anteriormente mencionado que, entre los elementos identificados como necesarios para realizar un estudio de planes nacionales, destacamos la relevancia de los objetivos sectoriales en ellos formulados, definidos según Hercilio Castellano como:

...una expresión de deseo, aquello que se quiera alcanzar mediante acciones propuestas como resultado del proceso de planificación. Su definición no es instantánea, ocurre de manera iterativa partiendo de la expresión, a menudo vaga, de cierta insatisfacción y de lo que se desea hacer al respecto, para luego y, finalmente, concretarse después que la viabilidad de las propuestas iniciales ha sido analizada (Castellano, 2008: 93).

De esta manera, y debido a que los objetivos se crean como reflejo de una insatisfacción ante una situación específica o el deseo de cambiar una realidad determinada, los objetivos de la planificación económica nacional se encuentran orientados a responder preguntas sobre el *¿qué?*, el *¿cómo?* y el *¿para quién?* de una o varias políticas económicas a desarrollar. Por esta razón, pueden existir diversas percepciones o interpretaciones sobre la concreción o no de los objetivos planteados, complicando y hasta impidiendo la medición objetiva de la ejecución de dichos objetivos y el resultado de las políticas realizadas.

No obstante, el problema de la multiplicidad de interpretaciones que puede tener un objetivo es minimizado cuando el mismo viene acompañado de *metas*, las cuales pueden ser identificadas y definidas de la siguiente manera, siguiendo a Zambrano (2007: 102):

La meta es la cuantificación del objetivo. Es a través de ella que se puede medir y alcanzar el objetivo propuesto. La meta, al igual que el objetivo, presenta ciertas características:

- Debe expresar al objetivo en un valor, bien sea en términos cuantitativos (absolutos o relativos) o cualitativos.
- Necesita ser precisa, lo que permitirá el seguimiento y evaluación del objetivo.
- Requiere ser medida en tiempo y lugar.

En este sentido, podemos utilizar las metas como variables cuantificables para medir objetivamente los resultados y consecuencias de los objetivos de la planificación y las diversas políticas aplicadas para alcanzarlos, eliminando efectivamente la factible ambigüedad de un estudio basado sólo en la observación de objetivos.

Más allá de los cálculos y los soportes teóricos, el establecimiento de objetivos y metas en un plan está condicionado por una visión de futuro que partiendo de la situación presente ya contempla un ideal, y su comprensión nos ayudará a vislumbrar con mayor amplitud la finalidad de cada plan. De acuerdo a lo mencionado por Castellano (2008), dentro de la adecuada estructura de la planificación, la visión de futuro y sus ideales tienen lugar en el *diagnóstico* de cada plan, el cual se convierte

en un aspecto fundamental para el entendimiento de sus objetivos y metas, ya que allí se expresa la concepción de realidad que fundamenta su propia elaboración. Afirma Castellano que independientemente de las técnicas concretas que se utilicen para su elaboración, el diagnóstico consiste en "...explicar por qué la realidad es como es y no como se supone o se desea que debe ser" (Castellano, 2008: 97), y requiere, entre otros aspectos, de la selección de variables para la descripción de la realidad analizada.

1.1 LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA

La planificación en Venezuela nace con los inicios de la democracia a finales de los años '50, y con el establecimiento del *Sistema Nacional de Planificación* en aras de dar solución a los problemas de las grandes mayorías nacionales que habían sido desatendidas por las dictaduras y cortos períodos democráticos que gobernaron al país durante los inicios del siglo XX (por ello, no es entonces una coincidencia que *planificación y democracia* sean una dupla inseparable en la Venezuela democrática). Para dar solución a dichos problemas, fortalecer la capacidad de acción del Estado y ordenar prioridades, la planificación fue concebida como concepto de articulación orientado a alcanzar objetivos y metas concretas entre todos los sectores de la economía nacional (Iturbe, Morales y Pérez Ortega, 1996: 1-2).

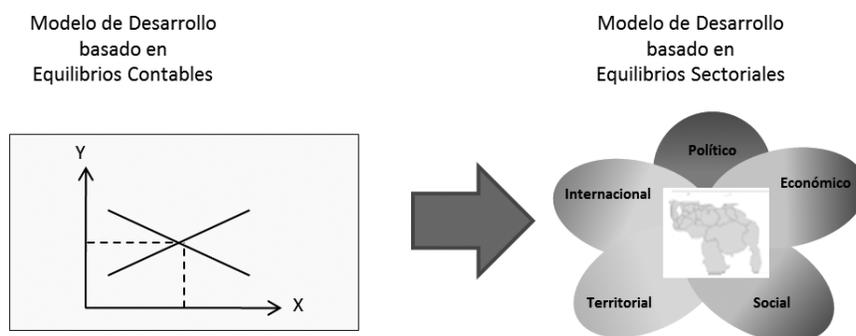
Es así como desde sus principios, la planificación en Venezuela se concibió como *un sistema integrado*, tanto *en lo nacional* como *en lo sectorial y regional*, lo cual se caracterizó por la ausencia de organismos burocráticos grandes y la asimilación de las actividades de las oficinas sectoriales y regionales de planificación. Con esta orientación, los primeros esfuerzos para consolidar la planificación nacional se concretaron al momento de la creación y puesta en marcha del *Plan Cuatrienal* a mediados del año 1960 (que se corresponde con el primer Plan de la Nación, 1960-1964). Desde ese entonces y hasta 1999 se pusieron en marcha nueve planes de la nación, los cuales marcaron su diferencia con las leyes de presupuesto nacional al abarcar un período mayor a un año y tener un enfoque integral sobre la economía del país (Iturbe, Morales y Pérez Ortega, 1996: 37).

Tanto la orientación como el contenido de los primeros seis planes de la nación (desde 1960 hasta 1985), se fueron sesgando hacia la construcción de estadísticas y la optimización de la programación para cumplir con postulados macroeconómicos, manteniendo el uso de objetivos y metas cuantitativos como herramientas fundamentales para el cumplimiento de los criterios de *viabilidad*, *coherencia*, y *eficacia* demandados a la planificación como instrumento de política pública. De esta manera, no obstante los cambios de visión y orientación política de los mismos, la planificación, hasta el noveno plan de la nación puesto en marcha en 1995, mantuvo los patrones originales que se venían aplicando desde su origen en 1960.

Se puede decir entonces que durante este primer período (1960-1985), la planificación fue adquiriendo una mayor importancia como instrumento auxiliar para la toma de decisiones y la ejecución de programas gubernamentales sustentados en una racionalidad técnica para la formulación y diseño de las diversas políticas públicas. A pesar de que en sus orígenes y primeras aplicaciones la planificación fue concebida como un método bajo la forma de proceso apoyada en criterios y valores técnicos, la eficacia de la misma comenzó a disminuir a partir del *VII Plan de la Nación* (1984-1988). Su deterioro como herramienta de política pública se gestó tras la progresiva desaparición de los objetivos y metas expresados cuantitativamente. Situación observada a partir de la creación del séptimo plan y exacerbada en la puesta en marcha del *X Plan de la Nación*, (llamado “Las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007”), donde se dejó a un lado la concepción tradicional de desarrollo y se dio inicio al uso de un modelo basado en “equilibrios fundamentales”, carentes de aspectos cuantitativos. Este mismo modelo plantea a su vez un cambio estructural (ver Figura 1) en aras de una nueva república, y para lograrlo, se concibe una visión de largo plazo que contempló dos etapas elementales: “la década de plata” (2001-2010) y “la década de oro” (2011-2020), esperando corregir así las “enormes distorsiones sociales” sufridas en el país (López, 2007: 3-4).

Figura 1
Cambio estructural de la planificación nacional a partir del año 2001
en Venezuela, según Jesús López (2007)

CAMBIO ESTRUCTURAL



Fuente: Tomado de López (2007, 3).

En este sentido, la planificación nacional en Venezuela puede dividirse en tres etapas que claramente enseñan su desarrollo y cambio en el tiempo. La primera de ellas, ubicada entre 1960 y 1985, contempla la racionalidad técnica para la formulación y diseño de las diversas políticas públicas; la segunda, 1985-1999, presenta un franco deterioro como herramienta de política pública, tras la progresiva desaparición de las metas cuantitativas; la tercera etapa, 2001 hasta la actualidad, representa la transformación definitiva hacia una planificación fundamentada en “equilibrios fundamentales”. Esta última etapa es la receptora de nuestra mirada analítica.

Luego del breve repaso del proceso histórico que ha caracterizado a la planificación nacional, podemos entender que por un lado la importancia de la misma, para nuestro estudio, yace en su comprensión como reflejo tanto de los cambios políticos e ideológicos en los períodos gubernamentales en Venezuela, como de las circunstancias en las que éstos se desarrollaron, dando así sustento al análisis comparativo entre dichos cambios y los resultados obtenidos luego de los mismos.

1.2 GASTO PÚBLICO Y CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS Y METAS DE LOS PLANES NACIONALES

En la realidad venezolana, el gasto público y sus innumerables oscilaciones, han representado un papel fundamental en el desenvolvimiento y crecimiento de la economía nacional. El hecho de haberse convertido en la herramienta de mayor cuantía e impacto utilizada por el Ejecutivo Nacional para la concreción de las diversas políticas públicas, tanto económicas como sociales, lo convierte a su vez en una de las variables de mayor interés para nuestro estudio. Es por ello que partimos ahora de la necesidad de definir al gasto público como:

...una herramienta de política pública a través de la cual los gobiernos pueden contribuir al desarrollo humano sostenible. Para ello pueden intervenir mediante diversas acciones tales como la promoción del crecimiento económico, la corrección de fallas del mercado, la creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo, así como proporcionando servicios sociales para satisfacer las necesidades de la gente (Fernández, 2003: 7).

De esta definición podemos comprender al gasto público como una herramienta multifuncional que brinda a los gobiernos la capacidad y destreza suficiente para poder concretar cualquier objetivo deseado. Según lo observado en la definición, tenemos que el gasto puede ser destinado tanto a la infraestructura necesaria para el desarrollo como para la satisfacción de necesidades sociales, demostrando así que el gasto no debería ser estudiado sólo por la cuantía de sus erogaciones, sino también por la composición social o sectorial a la que esté destinado el mismo. Es por tal motivo que cualquier análisis relativo a la actuación del Estado, y sobre todo en el ámbito social,

debe pasar necesariamente por examinar el comportamiento del gasto público y sus relaciones con variables que expresen la capacidad de ese Estado para enfrentar las diversas complejidades de la realidad social y poder concretar los objetivos previstos para su política pública. Por esta razón, debemos ajustar nuestra definición de gasto público a una más adecuada a los fines de nuestro estudio y considerarla como:

...gasto social al monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los “beneficiarios”, donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de capital) (Martínez y Collinao, 2010: 35).

Tomando en cuenta lo mencionado anteriormente, y recordando que toda política pública está destinada a solventar un determinado problema: “...los resultados de la política no pueden analizarse de manera independiente de los costos incurridos y viceversa, razón por la cual la evaluación del impacto y la eficiencia son requisitos complementarios para la toma de decisiones en la política social.” (Martínez y Collinao, 2010: 32). En consecuencia, como los planes de la nación están conformados por un cúmulo de políticas públicas destinadas a transformar la realidad del país en su conjunto, debemos manejar al gasto público social como una variable que nos puede ayudar a medir el impacto de las ya mencionadas políticas públicas para la transformación de la realidad (social, material, infraestructural, etc.), en aspectos específicos y a través de la solución de problemas concretos. Es decir, entender al gasto público como *una herramienta fundamental para el cumplimiento de los objetivos y metas estipulados en los planes de la nación.*

2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y GASTO SOCIAL EN MATERIA EDUCATIVA

Según lo afirmado por Cibotti y Cierra, y tomando en cuenta que en nuestro período de estudio, podemos decir que el Estado venezolano ha desempeñado un papel interventor mayor al habitualmente admitido por la teoría liberal. Su acción se ha manifestado de dos maneras concretas a través de las llamadas políticas públicas, por una parte, en la producción de ciertos *bienes y servicios*, bien sean económicos o sociales y, por la otra, en el *poder de regulación* que el propio Estado ejerce sobre diversas actividades económicas. Dichas actividades, dependiendo de su magnitud, pueden desplegarse de manera tal que conviertan al Estado en “el motor del desarrollo”. En este sentido, el desarrollo del Estado se establece y se proyecta en los planes de la nación. Por lo tanto, el análisis de la acción del Estado venezolano sobre

la economía nacional, debe contemplarse en el contexto de la planificación para el desarrollo, debido a que es ahí donde se manifiesta el conjunto destacado de políticas públicas y acciones que realiza el Estado en el área económica y social (Cibotti y Cierra, 1973: 13-14).

Pero el aspecto que nos interesa destacar dentro de las políticas de intervención del Estado, es el hecho de que estas acciones, como mencionamos anteriormente, presuponen una asignación de recursos donde generalmente se puede encontrar una relación positiva entre las metas que se persiguen y la cuantía de recursos disponibles. De modo que existen diversas relaciones entre las acciones de producción de bienes y servicios que implican un gasto público, como la educación, y las metas establecidas para estas acciones.

Reconociendo que hay una clara relación entre los recursos movilizados por el Estado, las políticas públicas que dirigen dicha cuantía, el gasto público y las metas establecidas en los planes de la nación, podemos decir que una vía apropiada para realizar un análisis del éxito de la planificación en Venezuela, y más precisamente en el sector de la educación, es realizar un estudio comparativo entre las metas de la planificación, sus resultados concretos y la cuantía de las erogaciones destinadas a dicho sector. De poder realizar dicho estudio comparativo, podríamos ver si la acción del Estado venezolano ha logrado materializar una óptima concreción de los objetivos y metas de la planificación para el desarrollo en el sector educación.

2.1 CONSIDERACIONES PARA UN ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO

Musgrave (1959, en Fernández, 2003: 7) afirma que un buen punto de partida para la evaluación de la gestión del gasto público sería el entendimiento de los tres objetivos básicos de las finanzas públicas: la disciplina fiscal, la adecuada distribución social de los recursos, y la eficiencia del gasto.

En el mismo sentido, tenemos como tercer objetivo de gestión a la *promoción de la eficiencia del gasto público*, la cual está orientada a corregir las fallas y limitaciones en el funcionamiento del mercado, con el propósito de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos en una economía y la promoción de la optimización del gasto en la prestación de servicios. El cumplimiento de este objetivo depende en mayor medida de los modelos de gestión utilizados para la provisión de servicios públicos y su desempeño. De esta manera, entre las dificultades que se presentan para lograr la eficiencia del gasto, observamos que la selección de criterios para su evaluación puede convertirse en la de mayor relevancia, ya que los mismos son necesarios para la introducción de diversos modelos de estudio que, como métodos económicos de evaluación, nos permitan medir las consecuencias y el impacto de la asignación de recursos presupuestarios. Sin embargo, podemos percatarnos que el sector público

presenta una insuficiencia de métodos de evaluación ante la necesidad de conocer la eficiencia de sus erogaciones y la de orientar las decisiones de gasto de acuerdo a los requerimientos de la sociedad (Fernández, 2003: 9).

2.2 LAS MISIONES SOCIALES

Una de las expresiones claras de un cambio en la concepción de política pública y en la administración de recursos por parte del Estado es el nuevo conjunto de estrategias masivas denominadas “misiones sociales”. Las mismas constituyen un grupo de programas gubernamentales que reúnen un conjunto de políticas públicas orientadas a atender a las necesidades de los sectores populares de la sociedad venezolana, las cuales se materializan en la prestación de bienes y servicios directos a la población. Puestas en marcha a partir del año 2003, su creación, gestada en un contexto social tenso y conflictivo, se atribuye a la necesidad política de la actual gestión gubernamental de penetrar en las grandes masas y generar un sostenido respaldo hacia el proceso con miras de capitalizar las voluntades políticas de las mayorías.

Desde entonces, la lista de “misiones” contempla alrededor de veinte programas gubernamentales con ese nombre (*misiones*), en áreas como salud, educación, alimentación, energía y vivienda. Dentro de las más representativas, por estar relacionadas a políticas sociales, contar con cierta envergadura poblacional, organizativa y financiera, y ser consideradas emblema de la acción de gobierno, se encuentran las siguientes: *Misión Barrio Adentro* (atención primaria en salud); *Misiones Robinson I y II* (educación, concentrada en alfabetización y culminación estudios primarios), *Misión Ribas* (culminación de educación media) y *Misión Sucre* (acceso a estudios universitarios); *Misión Mercal* (abastecimiento alimentario y protección nutricional); *Misión Vuelvan Caras* (capacitación en labores productivas con formación en desarrollo económico y cooperativismo), y *Misión Hábitat* (tierra, vivienda y proyectos urbanos para la calidad de vida) (D’Elia, 2007: 9).

De acuerdo a los términos aquí trabajados, este conjunto de “misiones” comprenden dos características fundamentales de la acción del Estado venezolano en la actualidad: su papel básico como *proveedor de bienes y servicios* inherentes a la gestión gubernamental, y el grado de *intervención* que tiene el mismo *sobre la economía nacional*. De esta manera, y a pesar de las críticas hechas a su ejecución y forma, las “misiones” (a medida que se iba ampliando su ejecución en el tiempo) fueron progresivamente ganando mayor alcance en objetivos sociales, políticos, institucionales y culturales, vinculados al proyecto ideológico sostenido por el gobierno. El engranaje de estos objetivos puede visualizarse en la Tabla 1:

Tabla 1: Correlación entre objetivos y misiones con el proyecto político del actual gobierno

Objetivos del Proyecto Bolivariano	Objetivos de las Misiones
Inclusión e igualdad social	Reducción del déficit de atención en derechos sociales fundamentales, garantizando la inclusión social y elevar la calidad de vida de los sectores populares.
Democracia social, popular y participativa	Reconocimiento y participación deliberativa de los sectores excluidos en las políticas públicas y en la asignación de los recursos del Estado.
Estado Social Constituyente	Prefiguración de una nueva institucionalidad pública desburocratizada y alineada a los intereses y demandas de los sectores populares.
Nuevo modelo de Desarrollo Endógeno	Desarrollo de proyectos colectivos comunitarios y productivos basados en relaciones de solidaridad y condiciones sustentables desde el punto de vista económico, ecológico y social.

Fuente: Modificado de D'Elia, 2007: 9.

Una de las razones por la cual se hace referencia a un cambio substancial en la concepción de políticas públicas y en la administración de los recursos del Estado, yace en la ejecución y desarrollo de este conjunto de programas, el cual se ha mantenido en paralelo a la producción tradicional de bienes y servicios públicos, trayendo como consecuencia lo que se pudiese concebir como una *doble institucionalidad* por parte del Estado nacional. En el caso concreto del sector-objetivo de esta investigación, se ha mantenido la educación oficial junto a la creación de las misiones, que suponen una instancia paralela de formación de individuos y socialización.

Ejemplo claro del cambio mencionado es la coordinación interinstitucional e interministerial de las misiones, así como a la asignación de recursos extraordinarios destinados a la ejecución de estos programas. En cuanto a las “misiones educativas” (*Robinson, Ribas y Sucre*), estos cambios se observan con mayor claridad en la administración de sus recursos, los cuales, hasta el año 2005, provenían directamente de PDVSA, y luego a partir del año 2006, de la designación de recursos ordinarios incorporados al presupuesto del (para ese entonces) Ministerio para la Educación y Deporte. Estas asignaciones recurrentes siempre contaron con la concesión de recursos por otros medios, como el *Fondo de Apoyo de la Misión Robinson*, la asignación de créditos especiales, y el continuo financiamiento proveniente de PDVSA (D'Elia, 2007: 209-210).

Una de las críticas fundamentales a las “misiones sociales” asegura que, a pesar de su corto tiempo de existencia y ejecución, las mismas han tenido la oportunidad de generar una estructura organizativa estable. No obstante, y como acabamos de mencionar, éstas han evolucionado hacia un conjunto de programas institucionalmente desorganizados y conceptualmente desarticulados, promoviendo así un terreno fértil para la corrupción, tanto como un ambiente complejo y disperso para la rendición de cuentas y el análisis académico. Además, gracias a su estructura, las “misiones” han formado una *doble institucionalidad* (en este caso, un Estado que provee el mismo servicio a través de instituciones y recursos diferentes, pero paralelos y solapados), constituida por procedimientos y normas administrativas de gestión de recursos poco claros y promotoras del clientelismo político, representando una carga financiera para el Estado. Mantener la educación oficial al lado de esta estructura paralela de formación de individuos (que compite ideológicamente con la anterior), no sólo supone la doble institucionalidad señalada, sino una duplicación del gasto público en el mismo sector.

3. ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS DE LOS PLANES DE LA NACIÓN

Según lo que hemos considerado hasta el momento podríamos esbozar los lineamientos para un modelo que nos permita analizar el contenido de los planes nacionales y las tendencias en la erogación del gasto público durante nuestro período de estudio. Para ello consideraremos una lectura de cada plan, destacando los aspectos generales que sirven de marco y que nos ayudarán a comprender en qué medida dichos planes pudiesen cumplir con los criterios de *viabilidad, coherencia, y eficacia* mencionados anteriormente: *diagnóstico, objetivos y metas*. Con base en la descripción de cada uno de esos componentes de la planificación del Estado, podremos aplicar entonces un esquema como el siguiente destacando a su vez y de manera particular, los objetivos y las metas del sector educación:

Período comprendido:

Aspectos Generales:

Nombre del Plan:

Organismo del Estado responsable de su formulación:

Diagnóstico:

Aspectos a considerar del Sector Educación:

Diagnóstico:

Objetivos:

Metas:

3.1 MATRIZ DE ANÁLISIS

De esta manera comenzamos con el proceso evaluativo de la planificación nacional, aplicando nuestra matriz que servirá de base para la homologación de los criterios comparativos a utilizar. La misma constará, enfocándose en la educación, con una revisión histórica de la planificación nacional tomando como referencia a los períodos antes mencionados: la etapa de mayor tecnicismo y elaboración que contiene las metas cuantitativas (1960-1985), la etapa de deterioro, donde comienza la ausencia de metas cuantitativas (1985-1999) y luego los dos últimos planes que se han puesto en marcha en nuestro país. Esto lo expresaremos en la Tabla 2, y para ello utilizaremos un código en colores verde y rojo, significando la presencia o ausencia del valor indicado, respectivamente.

Tabla 2: Matriz de análisis comparativo

Período	1960-1985	1985-1999	2001-2007	2007-2013
Aspectos generales				
Nombre del Plan:	Varios (del 1ero al 6to)	Varios (del 6to al 9no)	Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación	Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista
Organismo responsable:	CORDIPLAN	CORDIPLAN	X*	PRESIDENCIA**
Visión:				
Aspectos a considerar del Sector Educación				
Diagnóstico:				
Objetivos:				
Metas:				

Fuente: Planes de la Nación desde 1960 hasta 2007. Elaboración propia.

* Existe un Ministerio de Planificación y Desarrollo, sin embargo, el plan no tiene un organismo responsable definido.

** Existe un Ministerio de Planificación y Desarrollo, sin embargo, el mismo es presentado por la Presidencia de la república.

Más allá de la sistematización de la información aquí presentada, también creemos necesaria una breve descripción de los planes en evaluación, con la intención de profundizar en su entendimiento y generar una base que nos permita relacionar esta estructuración de la planificación con el comportamiento del resto de las variables de nuestro estudio.

3.2 LÍNEAS GENERALES DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN

Con este plan (de ese nombre y puesto en marcha en el año 2001), como hemos mencionado anteriormente, se busca dar un cambio de paradigma en la aplicación de las políticas públicas en cuanto a que se esboza un modelo de desarrollo basado en “equilibrios fundamentales”. Aquí se plantea a un Estado que persigue como fines esenciales a: la defensa y desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y del bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la constitución. Situando la educación y el trabajo como los procesos fundamentales para alcanzarlos.

En conjunto con el esbozo de los fines, este plan cuenta con una presentación en sentido de justificación como respaldo del cambio de paradigma, dejando a un lado a su vez, el proceso de diagnóstico. Dicha situación marca una diferencia con los planes anteriores, debido a que en la estructura de los mismos, el diagnóstico tanto en los aspectos generales como en los sectoriales, constituía un componente fundamental e indispensable, que disminuía el carácter político e ideológico en el establecimiento del paquete de políticas públicas. En consecuencia, su ausencia puede significar la pérdida de viabilidad de los planteamientos esbozados en el mismo para cumplir con la finalidad de la planificación nacional; el desarrollo.

En cuanto a los objetivos de la educación, tenemos que el principal es garantizar educación de calidad para todos y los secundarios están compuestos por los siguientes: garantizar el acceso y permanencia al sistema, extender la cobertura de la matrícula en los niveles y modalidades del sistema educativo, articular el sistema educativo y el sistema de producción de bienes y servicios, desarrollar la planta física y la dotación educativa en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo, equidad y educación superior, atención integral a los niños y jóvenes no escolarizados y por último la erradicación del analfabetismo. El detalle a resaltar, del establecimiento de estos objetivos, es la falta de valores cuantitativos que representen una meta específica para los mismos que, a pesar de no ser una característica nueva en la planificación nacional, deja a un lado la posibilidad de determinar precisamente el logro o no de los mismos. Esta situación da espacio a varios aspectos negativos en el desarrollo de las políticas públicas, entre los que tenemos a la especulación basada en la indeterminación del alcance y efecto de las políticas públicas en conjunto con la ausencia de incentivos que motiven la ejecución de políticas públicas adecuadas, ordenadas y orientadas a obtener resultados concretos.

3.3 PROYECTO NACIONAL SIMÓN BOLÍVAR (PRIMER PLAN SOCIALISTA)

De una manera similar a la estructuración del anterior plan, en este documento (que da cuenta del plan del mismo nombre iniciado en el año 2007), se puede apreciar la ausencia tanto de los diagnósticos correspondientes como de las metas cuantitativas. Siendo éste mucho más resumido que los anteriores (45 páginas en comparación con las 162 del precedente y más de 200 en los anteriores), su contenido se concentra en la presentación de un objetivo único; la construcción del “socialismo del siglo XXI”. Para ello se presentan un conjunto de directrices que pretenden ser sustento y medio para alcanzar dicha finalidad: la nueva ética socialista, la suprema felicidad social, democracia protagónica revolucionaria, modelo productivo socialista, nueva geopolítica nacional, Venezuela: potencia energética mundial, nueva geopolítica internacional.

Cabe resaltar que en este documento no se hace mayor referencia al modelo propuesto en el anterior plan referente al desarrollo basado en equilibrios fundamentales, pudiéndose identificar así lo que posiblemente sea un nuevo cambio tanto en la concepción de la política económica como en la ejecución de las mismas. En cuanto a los aspectos referentes a la estructuración del mismo, tenemos que debido al uso de las llamadas directrices, se deja a un lado el uso de la planificación por sectores (como lo económico, lo social, lo educativo, etc.) para la aplicación de políticas públicas. Lo que implica a su vez, desde la teoría de la planificación, una inviabilidad técnica y un atentado a la posible eficacia de la planificación como herramienta de política pública.

De esta manera, los lineamientos que deberían conducir las políticas públicas referentes a la educación en Venezuela, se resumen en un conjunto de objetivos superficiales, ya que sólo se cuenta con los enunciados de los mismos sin mayores desagregaciones. Estos, bajo el objetivo principal de profundizar la universalización de la educación bolivariana, son los siguientes: extender la cobertura de toda la matrícula escolar a toda la población, con énfasis en las poblaciones excluidas, garantizar la permanencia y prosecución en el sistema educativo, fortalecer la educación ambiental, la identidad cultural, la promoción de la salud y la participación comunitaria, ampliar la infraestructura y la dotación escolar y deportiva, adecuar el sistema educativo al modelo productivo socialista, fortalecer e incentivar la investigación en el proceso educativo, incorporar las tecnologías de la información y la comunicación al proceso educativo, desarrollar la educación intercultural bilingüe y garantizar el acceso al conocimiento para expandir la educación superior con pertinencia.

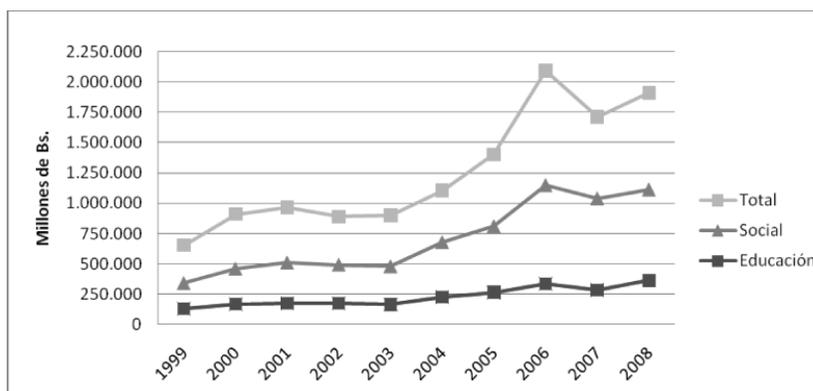
Destacando la ausencia de términos como “excelencia” y “calidad” de la educación, usados con frecuencia en la anterior concepción de la planificación (en donde, gracias a los diagnósticos, se hacían referencia de los problemas cualitativos y cuantitativos que fatigaban el buen desarrollo de la educación nacional), todo apunta a indicar una factible falta de coherencia entre los objetivos y la realidad a la que los mismos son expuestos.

4. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

De acuerdo a lo que hemos mencionado anteriormente con relación al gasto público y sus innumerables oscilaciones (y cómo éstas han representado un papel fundamental en el desenvolvimiento y crecimiento de la economía nacional), esta parte del trabajo se concentrará en realizar un breve análisis sobre la evolución del gasto o inversión pública, utilizando indicadores como el gasto público total, sus rubros (social y educación), y algunas relaciones entre ellos para comprender las implicaciones de su comportamiento y sentar las bases para entender las consecuencias de su administración.

El examen general del gasto, presentado en el gráfico 1, demuestra una marcada tendencia positiva durante todo el período. Sin embargo, podemos observar que el año 2003 pudiese ser tomado como un punto de inflexión gracias al posterior comportamiento del gasto, ya que mientras que en el período '99-'03 el gasto creció en un 37,5% en términos reales, durante el período '03-'08 el mismo creció en un 112,7%. A partir de este punto, se puede apreciar que el desenvolvimiento tanto del rubro social como el de educación refleja en menor medida la misma tendencia que su variable matriz. Este comportamiento es de gran importancia ya que de ser contrastado con el análisis de la panificación nacional y del comportamiento de las variables educativas, podremos asociarlo con los criterios de impacto y eficiencia en la toma de decisiones de la política social.

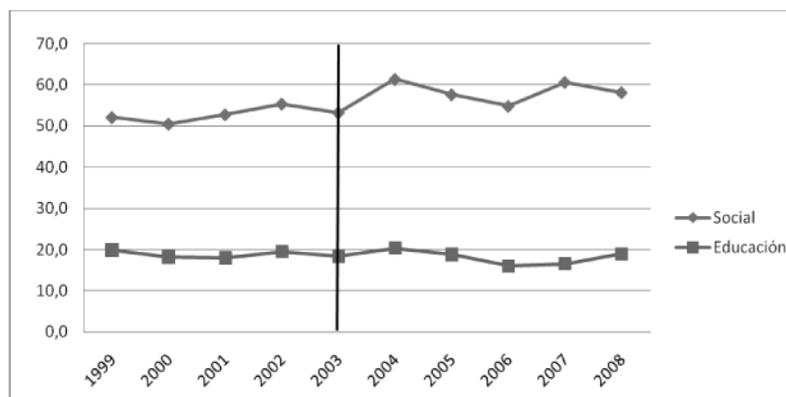
Gráfico 1: Inversión Pública Real, Venezuela 1999-2008



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV). Elaboración propia

En el siguiente gráfico se presenta la participación porcentual que tienen tanto el rubro social como el educativo dentro del gasto total. Es aquí donde podemos observar el valor dado a los mismos dentro de la totalidad de las erogaciones del Estado, infiriéndose así la importancia que éstos tienen dentro del conjunto de políticas económicas en la nación.

Gráfico 2: Porcentaje de participación sobre el gasto total, Venezuela 1999-2008

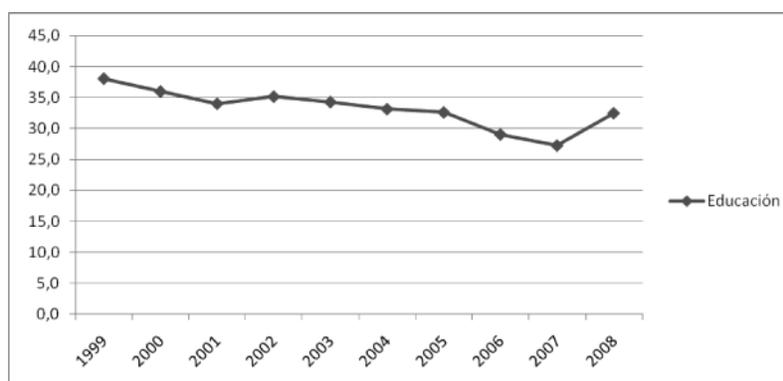


Fuente: SISOV. Elaboración propia

Del análisis realizado sobre este cuadro, resaltamos el incremento de la participación del gasto social como porcentaje del gasto total, reflejando en el año 2004 un crecimiento de 8,1 puntos porcentuales, y significando a su vez un aumento del 41,5% de la inversión real en comparación con el año precedente. Este comportamiento es esperable al conocer la orientación política de la actual administración y tomando en cuenta la creación del conjunto de “misiones sociales” como política pública. A pesar del aumento de la importancia y cuantía dada al gasto social, la importancia de la educación se mantiene con una tendencia relativamente constante, con ciertas disminuciones, a través de nuestro período de estudio. Ello refleja que no todo aumento en la asignación de recursos implica a su vez un aumento en la importancia del rubro dentro del conjunto de políticas públicas.

Para seguir profundizando el estudio sobre la administración del gasto destinado a la educación, se observa el gráfico 3 en donde se presenta la participación porcentual de la educación como rubro del gasto social. En este gráfico podemos apreciar la disminución progresiva de la importancia de la educación como componente del gasto social, pasando de representar un 38,1%, a un 27,3% desde el 2003 al 2007, respectivamente.

Gráfico 3: Porcentaje de participación sobre el gasto social, Venezuela 1999-2008



Fuente: SISOV. Elaboración propia.

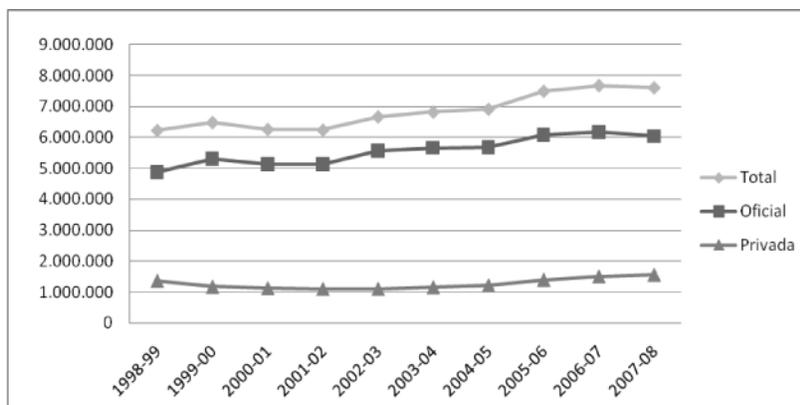
Mantenemos el año 2003 como punto de referencia ya que el mismo representa, como mencionamos anteriormente, el inicio de las “misiones sociales” en Venezuela. La comparación respecto a este punto en el tiempo muestra entonces el impacto de la implementación de estas políticas públicas sobre la importancia que tiene la educación dentro de los rubros sociales, dándonos la capacidad de contrastar dicho comportamiento con los objetivos y planteamientos esbozados en la planificación nacional y cumplir con nuestro objetivo de analizar a la política económica a través de su concepción como un proceso de tres etapas: planificación, gasto y efecto la primera, en donde la planificación es el *antes*; la segunda donde la erogación es el *durante*; y la tercera donde el efecto generado en la educación es el *después*.

5. EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN

5.1 EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN SIN INCLUIR A LAS MISIONES EDUCATIVAS

A fin de analizar las posibles consecuencias de la administración del gasto público sobre la educación en Venezuela, tomaremos en cuenta en esta parte de nuestro estudio al comportamiento de la matrícula total y por tipo de dependencia, en este caso, oficial y privada sin tomar en cuenta a la educación superior ni el nivel de matrícula arrojado por las misiones.

Gráfico 4: Comportamiento de la matrícula por tipo de dependencia, Venezuela 1999-2008

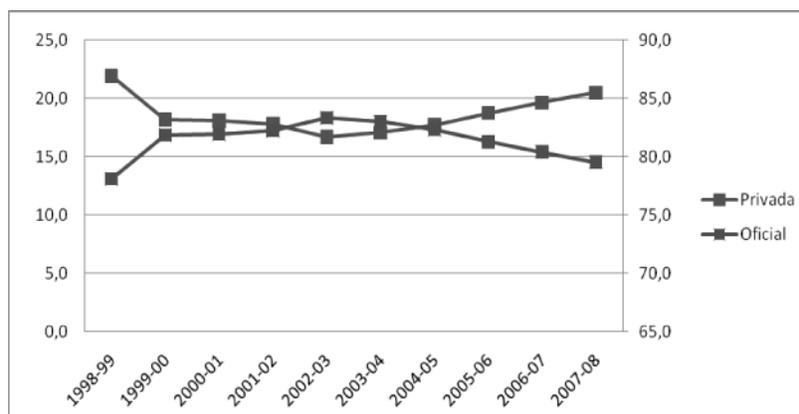


Fuente: Memoria y cuenta del Ministerio de Educación (Varias). Elaboración propia.

Según lo observado en el gráfico anterior, la matrícula estudiantil mantiene un crecimiento constante y sin mayores cambios aparentes entre sus dependencias. Se pudiese decir además que la misma presenta un comportamiento estacional con un ciclo de tres períodos educativos influenciado principalmente por la matrícula oficial. Aunado a este comportamiento aparentemente pro-cíclico, también puede apreciarse un suave cambio de tendencia durante los períodos educativos del '00-'01 al '02-'03 seguido por una leve tendencia al alza de la matrícula privada acompañada por un estancamiento en el crecimiento de la matrícula oficial. Esto reflejado por el escaso crecimiento de la matrícula oficial y el repunte de la matrícula privada, ambas con un aumento del 8,7% y 39,9% respectivamente en los últimos cinco años, y de la caída en un 1,9% de la oficial en el último período de nuestro estudio.

Para poder observar dicha situación con mayor detalle, decidimos comparar el desenvolvimiento de ambas en su participación sobre la matrícula total. Para ello, tomaremos en cuenta el gráfico 5 donde podemos presenciar un claro aumento en el porcentaje de participación de la matrícula privada como consecuencia de los ya mencionados comportamientos de ambas dependencias.

Gráfico 5: Comportamiento de la composición de la matrícula total, Venezuela 1999-2008.



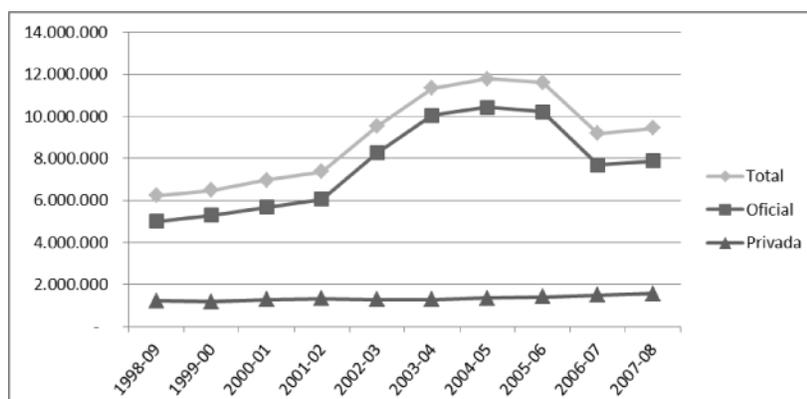
Fuente: Memoria y cuenta del Ministerio de Educación (Varias). Elaboración propia.

Siguiendo la comparación referente a nuestro punto de inflexión y corroborando lo observado en el gráfico 4, tenemos que a partir del período '02-'03 el comportamiento de la composición de la matrícula total da un giro, teniendo un sector privado que gana cada vez más terreno frente a un sector oficial que permanece estancado. Si asociamos este comportamiento con el gráfico 1, en donde presentamos a la evolución de los valores reales del gasto, pudiésemos inferir que hay una creciente pérdida en la eficiencia del gasto como herramienta de política pública, ya que su valor real aumenta al mismo tiempo que los indicadores de matrícula disminuyen, significando un aumento del gasto *per cápita* sin resultados positivos aparentes. De la misma manera podemos realizar la comparación con el gráfico 3, permitiéndonos comprender que el estancamiento de la matrícula oficial pudiese reflejar una posible correlación con la disminución de la importancia relativa de la educación dentro de los rubros sociales del gasto, ambos posibles efectos de la parvedad de metas cuantitativas en la planificación nacional.

5.2. EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN INCLUYENDO A LAS MISIONES EDUCATIVAS

La razón por la cual las “misiones” no fueron consideradas en primera instancia dentro de nuestro análisis de la evolución de la matrícula educativa, se debe a que su inclusión genera una distorsión en la evolución de la misma.

Gráfico 6: Comportamiento de la composición de la matrícula total (incluyendo las “misiones educativas”), Venezuela 1999-2008.



Fuente: Memoria y cuenta del Ministerio de Educación (Varias). Elaboración propia

Como podemos observar en el gráfico 6, durante el período 2003-2007 los valores de la matrícula total experimentan un crecimiento abultado por la inclusión de las misiones dentro de los cálculos. En sus inicios, las misiones tuvieron una matrícula cercana a los dos millones de personas inscritas (2.131.061 en el período 02-03), alcanzado un tope de cuatro millones (4.132.556 en el período 05-06); para ese momento la matrícula de las misiones llegó a representar el 40% de la matrícula oficial y el 36% de la matrícula total.

No obstante, el elevado crecimiento inicial para el período 06-07 contó, asimismo, con un retroceso extraordinario al presentar una disminución del 63%. A partir de entonces, esta matrícula se ubicó por debajo de sus niveles inaugurales, y alcanzó en el 2008 un total de 1.844.570 alumnos inscritos. El hecho de que se haya experimentado dicha disminución en el nivel de la matrícula parece indicar la baja efectividad de esta política social, exponiendo a su vez la disminución de su relevancia dentro del conjunto de políticas sociales aplicadas por la actual gobierno.

Considerar a las misiones dentro de la totalidad del sistema educativo conduciría a señalar, indefectiblemente, un *retroceso sin precedentes históricos* en la evolución de la educación nacional, con lo cual resultaría ineludible asumir que este aspecto de las políticas públicas habría fallado severamente. Por otro lado, las misiones no han desplazado al resto del sistema educativo, sino que conviven con el mismo; de esta manera, quizás convenga realizar un estudio especialmente dedicado a su comportamiento, para establecer así elementos comparativos y llegar a nuevas conclusiones.

6. CONCLUSIONES

A la vuelta de esta investigación, es posible afirmar que han sido revisadas algunas estrategias de aproximación y análisis tanto a la planificación como al gasto público, con relación a la educación como sector-objetivo.

Para comenzar con nuestro resumen de resultados y conclusiones de la investigación, mantendremos nuestra cronología analítica mencionando en primer lugar a la planificación y los aspectos relevantes surgidos de su análisis, para luego proseguir con lo referente al gasto público, y culminar con observaciones generales que nos permitan resumir y engranar las reflexiones anteriores. Además, dentro de este esquema haremos mención constante a aquellos aspectos puntuales que han cambiado durante el período en estudio y que inciden directa y considerablemente en los efectos observados.

De los resultados obtenidos del análisis comparativo de los planes de la nación y su ejecución durante el período 1999-2008, podemos mencionar:

- *La progresiva desarticulación de la planificación nacional* en comparación con la estructura tradicional y su concepción como proceso en forma de método para la toma de decisiones. Esto parece ser una consecuencia tanto del desuso de valores cuantificables para el establecimiento de metas y objetivos concretos, como de la desaparición de dimensiones temporales que sustentaran la coherencia y viabilidad de una prognosis útil. Esto podría ser causa directa de *la pérdida de relevancia y pertinencia de la planificación como instrumento de política pública en Venezuela*.

La aparente desaparición del diagnóstico como componente fundamental e indispensable en la estructura de la planificación, tanto en los aspectos generales como en los sectoriales, dando paso así al establecimiento de objetivos sustentados en planteamientos asociados a objetivos políticos e ideológicos. Esto podría significar la pérdida de viabilidad de los planteamientos esbozados para cumplir con la finalidad de la planificación nacional: el desarrollo o crecimiento general de la sociedad.

- *La desarticulación de la planificación con la realidad educacional de Venezuela*, consecuencia de la desconsideración de las “misiones educativas” dentro del conjunto de objetivos establecidos en los planes de la nación, contribuye decididamente con la generación y profundización de la *doble institucionalidad del Estado* y la incapacidad de establecer una coordinación entre los lineamientos de la planificación y la administración de los recursos nacionales.
- Se resalta, a su vez, *la superficialidad de los lineamientos educacionales* como consecuencia de la evolución de un sistema de planificación estructurado por sectores socio-económicos (educación, salud, vivienda, etc.) hacia uno basado en directrices políticas.

Por otro lado, con relación al análisis del gasto en educación y de los resultados mostrados anteriormente, podemos comentar lo siguiente:

- Existen indicios para afirmar que la gestión del mismo no ha obtenido los resultados que se esperarían en cuanto al cumplimiento de los objetivos básicos de las finanzas públicas. El comportamiento de las variables observadas en los gráficos 1, 3 y 5, aunado al conocimiento de la ejecución de programas paralelos de prestación de servicios educacionales, da cuenta de ello. En este sentido, se considera que el desempeño del gasto público con relación al logro de la eficiencia del gasto es deficiente.
- Igualmente, se puede decir que la importancia que tiene la educación sobre los rubros sociales ha disminuido a partir de la implementación del nuevo conjunto “misiones sociales”. Esto trae como consecuencia un impacto negativo en el desenvolvimiento de la matrícula estudiantil en la dependencia oficial, evidenciado en el estancamiento de la misma durante los últimos tres años y en el incremento de la participación de la matrícula privada en el total nacional.
- Asimismo, la coordinación interinstitucional e interministerial de las “misiones educativas” hace referencia a una administración del gasto proclive a la indisciplina fiscal. Su aplicación genera una *doble institucionalidad del Estado* que no sólo afecta a las finanzas públicas en cuanto al control de la gestión del mismo, sino también al sistema de planificación nacional, superpuestos ante el presupuesto de estas “misiones”. Esto afecta la realización de estudios profesionales y académicos que permitan aportar tanto a su crítica como a su mejoramiento y optimización.

Tomando en cuenta lo mencionado anteriormente, podemos hacer las siguientes afirmaciones:

- El uso de la concepción de *política económica* como un proceso de tres etapas en nuestra mirada analítica, da espacio para el entendimiento holístico del desarrollo y aplicación de políticas públicas y sus efectos en los sectores-objetivos.
- La planificación nacional ha perdido su característica fundamental de modelo analítico de alta capacidad predictiva, y por ende su relevancia como herramienta de política pública.
- El deterioro de la matrícula educativa es resultado no sólo de una administración ineficiente del gasto y de la irrelevancia de la planificación actual, sino del uso de una nueva concepción de política social que no incentiva la prosecución de objetivos claros, concretos, realistas y viables.
- Apesar de los esfuerzos aparentes por construir un modelo diferente y más eficiente, los cambios estructurales desarrollados por el Estado que han sido analizados aquí, parecen no haber transformado ni substancial ni positivamente las condiciones del pasado modelo educativo. Esto parece dar cuenta de la *ineficiencia* de los recursos utilizados y de la *ineficacia* de las políticas ejecutadas en ese sentido.

- El aumento de la intervención del Estado en nuestro sector-objetivo (educación), observado a través del aumento real del gasto y de la implementación de nuevos programas (misiones), ha demostrado sólo su deficiente papel como motor del desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altez, B. (2010): "Gasto social y planificación en el sector educación 1960-1999". Trabajo Especial de Grado. Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela (UCV), Caracas.
- Aponte Blank, C. (2006): "El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada". Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES-UCV), Caracas.
- Bohórquez Castellano, H. (2008): "Planificación: Herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto". CENDES. Caracas.
- Bravo Jáuregui, L. (2011): "12 años de educación en Venezuela (Escolaridad y alfabetización 1999-2010)". (FHE-UCV), Caracas.
- Cibotti, R. y Sierra, E. (1973): "El sector público en la planificación para el desarrollo". Siglo XXI. México.
- Cohen, E. (2000): "¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos." Volumen 1: En búsqueda de la eficiencia. Cepal. Santiago de Chile.
- De Puelles Benítez, M. y Torreblanca Payá, J. I. (1995): "Educación, Desarrollo y Equidad Social." *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 9, pp. 165-189. Madrid.
- D'Elia, Y. (Coord.) (2006): "Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis." Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas
- Fernández, Y. (2003): "Gasto Público Social en Venezuela." Documento de trabajo. Venezuela, PNUD / Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Caracas.
- Iturbe de Blanco, E; Morales, E. M. y Pérez Ortega, G. (1996): "Mirando al futuro. Fundación Integración y Desarrollo." Caracas.
- López, J. (2007): "La planificación nacional en el contexto del nuevo modelo de desarrollo y gestión pública". Papel de trabajo, CENDES. Caracas.
- Martínez, R. y Paz Collinao, M. (2010): "Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe." Cepal / Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación (varios años): "Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación, Ministerio de Educación." Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Finanzas (2011): "Sistema integrado de Indicadores Sociales de Venezuela". Disponible en www.sisov.mpd.gob.ve

- Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) (varios años): “Plan de la Nación.” Caracas.
- Oficina Nacional de Presupuesto (varios años): “Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto.” Caracas.
- Zambrano Barrios, A. (2007): “Planificación estratégica, presupuesto y control de la gestión pública.” Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.